

El cumplimiento de promesas presidenciales

El caso de Chile, 1990-2017

Patricio Daniel Navia y Vicente Faúndez Caicedo*

RESUMEN: Ampliamos la discusión sobre el cumplimiento de promesas de campaña a las promesas realizadas por presidentes en ejercicio. Con base en la teoría sobre el éxito legislativo del presidente, planteamos cuatro hipótesis sobre los determinantes del cumplimiento de promesas presidenciales. Las comprobamos con información sobre los 945 compromisos realizados por los presidentes de Chile en 28 cuentas anuales (1990-2017). Aunque no les reditúe en votos, los mandatarios buscan cumplir las promesas que hacen cuando ya están en el poder. Los presidentes cumplen más promesas hechas en su primer año de gobierno y menos de las que hacen en el último año. También cumplen más promesas cuando gozan de mayor aprobación y en algunos temas sobre los que sus partidos ejercen dominancia.

Palabras claves: cumplimiento de promesas presidenciales, rendición de cuentas, discursos presidenciales, compromisos presidenciales, Chile.

The Fulfillment of Presidential Promises: The Case of Chile, 1990-2017

ABSTRACT: We expand the discussion on the fulfillment of campaign promises to include promises made by presidents in office. Drawing on the literature on presidential legislative success, we suggest four hypotheses on the determinants of promise fulfillment. We test them with information on the 945 pledges made by presidents in their twenty-eight annual speeches to Congress in Chile (1990-2017). Although the presidents of Chile cannot be immediately reelected, we claim that they nonetheless have incentives to fulfill the promises they make while in office. We find that first-year promises are more easily fulfilled, whereas four-year promises suffer the opposite outcome. Presidents also fulfill more promises when they have higher approval rates and when promises are made on areas where they exercise issue ownership.

Keywords: fulfilling presidential promises, accountability, presidential state of the nation address, presidential pledges, Chile.

***Patricio Daniel Navia**, es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Nueva York. Es profesor titular de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales y profesor titular de estudios liberales en la Universidad de Nueva York. 726 Broadway, Nueva York, NY 10003, Estados Unidos. Correo-e: patricio.navia@nyu.edu ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-9398-8393>. **Vicente Faúndez Caicedo**, es licenciado en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales en Chile. Es investigador en el proyecto Fondecyt #1200317. Escuela de ciencia política, Ejército Libertador 333, Santiago, Chile. Correo-e: vicente.fauandez@mail.udp.cl ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-5350-2969>. Los autores agradecen al Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (Proyecto #1200317).

Artículo recibido el 1 de julio de 2020 y aceptado para su publicación el 15 de abril de 2021.

LOS DETERMINANTES DEL CUMPLIMIENTO DE PROMESAS DE LOS PRESIDENTES ELECTOS: EL CASO DE CHILE, 1990-2017

En campañas electorales, los partidos y candidatos hacen promesas para atraer votos. Pero una vez electos, muchas autoridades incumplen sus promesas de campaña. Si bien es común que en democracia se incumplan promesas de campaña, es más difícil de entender por qué, una vez electos, los presidentes hacen promesas que, muchas veces, incumplen después. Aunque la mayoría de los estudios sobre cumplimiento de promesas se centra en promesas de campaña y en democracias parlamentarias o presidenciales más industrializadas, como Estados Unidos, analizamos el cumplimiento de las promesas postelectorales en un país de América Latina. Después de discutir los determinantes del cumplimiento de promesas de campaña, y del éxito legislativo de la agenda presidencial, postulamos cuatro hipótesis sobre el efecto del ciclo electoral, el contingente legislativo del presidente, la aprobación presidencial y el tema de la promesa en la tasa de cumplimiento de promesas realizadas por presidentes en ejercicio. Para contrastar empíricamente estas hipótesis, analizamos el cumplimiento de las promesas realizadas por los seis presidentes que gobernaron Chile entre 1990 y 2018. Analizamos el cumplimiento de promesas antes del fin de cada periodo presidencial. Recopilamos las promesas que involucraban proyectos de ley y aquellas referidas a obras de infraestructura realizadas por los presidentes en sus cuentas públicas anuales. Para analizar el cumplimiento, identificamos si las promesas legislativas fueron promulgadas como ley, mientras que para las promesas de infraestructura identificamos si las obras anunciadas fueron construidas en su totalidad.

CUMPLIMIENTO DE PROMESAS Y SUS FACTORES INHERENTES AL MANDATO

La estructura del concepto del mandato es la siguiente: durante las elecciones, los candidatos informan sobre sus planes y programas de gobierno. Los votantes evalúan estas propuestas—así como también las características personales del candidato o las posiciones del partido—y votan por el candidato que más les guste o beneficios les otorgue. Una vez elegidos, los candidatos victoriosos deciden qué políticas aplicar. Estas pueden no ser necesariamente las que habían anunciado en campaña (Przeworski, 1998).

Los estudios sobre el cumplimiento de promesas de campaña se han centrado principalmente en democracias parlamentarias en países industrializados (Royed, 1996; Pétry y Duval, 2015; Naurin, 2014; Thomson, 2001; Thomson *et al.*, 2017) y democracias presidenciales como la de Estados Unidos (Pomper, 1968; Grogan, 1977; Krukones 1984, 1985; Fishel, 1985; Royed, 1996), otorgando menos atención a los países de América Latina (Stokes, 2001). Los gobiernos de las democracias industrializadas por lo general cumplen sus promesas de campaña, ya que cuando no lo hacen, corren el riesgo de provocar controversias. En tanto, en América Lati-

na, Stokes (2001) muestra que, los gobernantes recién electos pueden desviarse del mandato e incluso seguir un curso opuesto a sus promesas de campaña. Debido al incumplimiento de mandatos en América Latina, O'Donnell (1994) definió a esas democracias como democracias delegativas y argumentó que se basan en la premisa de que “el presidente es la encarnación de la nación y el principal custodio de los intereses nacionales, los que le corresponden a él definir. Lo que hace en el gobierno no necesita tener ningún parecido con lo que ha prometido durante la campaña electoral” (O'Donnell, 1994: 62).

Los votantes saben que las autoridades pueden incumplir sus promesas de campaña (Przeworski *et al.*, 1999). Por su parte, los políticos tienen ciertas creencias acerca de las promesas que con mayor probabilidad les harán ganar las elecciones y de las políticas que los votantes realmente apreciarán una vez vistos los resultados (Przeworski *et al.*, 1999). Por eso, una vez electa, la autoridad, en ocasiones, incumple sus promesas de campaña (Stokes, 1999, 2001; Domínguez, 1998; Annunziata, 2015), porque “si el representante en funciones cree que una política menos popular es mucho más eficaz que la que los votantes prefieren, prevé que una vez que los votantes hayan observado sus efectos se convencerán de que se escogió la política correcta” (Przeworski, 1998: 355).

Por cierto, los programas de gobierno y las promesas de campaña no son vinculantes legalmente (Manin, 1997). El mandato se parece más a un cheque en blanco que a una lista de instrucciones. Si los presidentes estuvieran atados a sus promesas de campaña, los gobiernos serían incapaces de abordar acontecimientos inevitables y cambios sorprendentes. Con todo, los representantes también pueden optar por mantener sus promesas incluso si saben que implementarlas no es lo más beneficioso para el público, por el temor de que, si proponen una plataforma y siguen otra, no serán reelegidos (Harrington, 1993).

A su vez, los límites a la reelección pueden inducir a implementar políticas que se alinean más a los intereses privados de las autoridades que a los que privilegian los votantes (Cheibub y Przeworski, 1999). De hecho, en los sistemas sin reelección inmediata, los políticos no tendrán mayores incentivos para cumplir con lo propuesto (Smart y Sturm, 2013). Con todo, cumplir con lo anunciado es una norma social profundamente arraigada y romperla arrastra un estigma que puede traer dificultades al buscar la reelección (Manin, 1997).

La relación presidente-votante puede entenderse a través del modelo agente-principal (Elster, 1999; Ferejohn, 1999; Maravall, 1999). El principal, el votante, tiene menos información, mientras que el gobierno, como agente, tiene más información y puede ocultar tanto la información de la que dispone como las acciones que realiza (Ortiz, 2012). Por eso, “en un ambiente de incertidumbre, información asimétrica y diferencia de intereses entre las partes, se generan dos tipos de problemas para el cumplimiento del mandato” (Ortiz, 2012: 16). Primero, está la se-

lección adversa: “el presidente puede ocultar información vinculada a sus preferencias y competencias antes de las elecciones y de la formalización del mandato” (Ortiz, 2012: 16). Los gobernantes pueden incumplir sus promesas de campaña justificándose en las condiciones económicas y sociales del momento, aunque ellos siempre hubieran tenido la intención de incumplir. De hecho, “el ciudadano, como eje principal, puede elegir a un agente (político), que realmente no es competente o, siéndolo, es oportunista y no cumple a cabalidad los compromisos contraídos” (Ortiz, 2012: 17). El segundo problema es el riesgo moral. El presidente conoce las acciones que ejecutará y sus posibles efectos, pero los votantes no saben las medidas que se están tomando y tampoco si las promesas se están cumpliendo (Ortiz, 2012).

Las promesas pueden dividirse en *ex ante* y *ex post* —realizadas antes o después de la elección—. El cumplimiento de las promesas no solo depende del accionar del presidente, sino también de otras instituciones que participan en el proceso de formación de políticas públicas. Por esto es necesario conocer el funcionamiento y las características del sistema institucional. El cumplimiento de promesas está sujeto a dos factores. El primero son los costos derivados del hecho de cumplir. La acción del gobierno es siempre costosa, porque los gobiernos actúan en contextos en los que no hay unanimidad, como el Congreso. En los sistemas presidenciales, el presidente y el poder legislativo, ambos popularmente electos, tienen legitimidad democrática y no pueden recortar el mandato del otro (Mainwaring y Shugart, 1997). Debido a esas características, Linz (1990) argumenta que hay problemas de legitimidad dual del presidencialismo que dificultan asignar responsabilidad por las promesas no cumplidas. El segundo factor son las condiciones exógenas, aquellas más allá del control de los gobiernos. Por ejemplo, la creación de empleo está sujeta a la condición de la buena economía (Barreiro, 1999).

DETERMINANTES DEL CUMPLIMIENTO DE PROMESAS REALIZADAS POR EL EJECUTIVO

Para analizar los determinantes del cumplimiento de promesas, recurrimos a la teoría sobre determinantes del cumplimiento de promesas de campaña y a las de determinantes del éxito de la agenda legislativa del ejecutivo. Esto último debido a que muchas de las promesas que hacen los presidentes requieren tramitación legislativa para su cumplimiento. Así como el presidente envía proyectos de ley para avanzar en su agenda legislativa, también lo hace para avanzar con sus promesas, es por esto que nos basamos en esa discusión. A partir de lo anterior, identificamos determinantes como la aprobación presidencial, el ciclo electoral y el contingente legislativo del ejecutivo. Estos dos últimos también han sido utilizados en estudios sobre determinantes de cumplimiento de promesas de campaña. Asimismo, utilizamos la teoría del *issue ownership* para asociarla al cumplimiento de promesas de acuerdo con la temática que estas cubrían.

El ciclo electoral

Los gobiernos cumplen más promesas de campaña al comienzo de su mandato y menos a medida que va terminando su periodo (Duval y Pétry, 2019). De igual manera, el calendario electoral afecta el éxito de la agenda legislativa de los presidentes (Barrett y Eshbaugh-Soha, 2007). Esto también parece ser cierto en América Latina (Alemán y Calvo, 2010) y en Chile en particular (Alemán y Navia, 2009), aunque cuando hay altos niveles de polarización en la opinión pública, el efecto de la luna de miel presidencial en el comportamiento de los legisladores es más limitado (Franklin y Fix, 2016). Cuando el gobierno está terminando su periodo, tiene menos fuerza para avanzar su agenda (Lockerbie *et al.*, 1998; Canes-Wrone y de Marchi, 2002; Barrett y Eshbaugh-Soha, 2007; Crockett, 2008; Sullivan y de Marchi, 2011). Parece razonable esperar que la combinación de recursos que los presidentes poseen desde el inicio del mandato, el capital político, tienda a disminuir después de su primer año, especialmente cuando el presidente no puede ser reelegido inmediatamente, como en Chile (Alemán y Navia, 2009). A partir de esta discusión, nuestra primera hipótesis es:

H1: Los presidentes cumplen más promesas realizadas en su primer año de gobierno y menos promesas hechas en su último año.

Contingente legislativo

Los estudios que analizan los determinantes del cumplimiento de promesas de campaña, por lo general utilizan variables asociadas a factores institucionales, como, por ejemplo, si el gobierno es mayoritario o minoritario, o si es parte de una coalición (Costello y Thomson, 2008; Artés, 2013; Thomson *et al.*, 2017; Duval y Pétry, 2019; Kennedy *et al.*, 2020). Algunos estudios reportan menores tasas de cumplimiento para partidos que forman una coalición de gobierno y para gobiernos minoritarios en comparación con los gobiernos de mayoría de partido único (Thomson, 2001; Mansergh, 2004). Esto puede deberse a que, “en sistemas multipartidistas, si el partido ganador no puede formar un gobierno de mayoría de partido único, tendrá que negociar la formación de la coalición [...] Es probable que este proceso de negociación restrinja la capacidad del partido ganador para implementar sus políticas” (Artés, 2013: 4). Por otro lado, varios estudios han encontrado que los gobiernos de minoría no cumplen menos promesas que los gobiernos de mayoría (Artés y Bustos, 2008; Naurin, 2014; Thomson *et al.*, 2017), aunque la probabilidad de cumplir promesas “es levemente superior para los gobiernos de mayoría” (Duval y Pétry, 2019: 218). Un estudio de gran escala, que analiza el cumplimiento de más de 20 000 promesas en 12 países, reporta que “el cumplimiento de las promesas de los partidos gobernantes varía de un gobierno a otro, en la medida en que existen acuerdos que reparten el poder. El principal arreglo de poder compartido que afec-

ta el cumplimiento de las promesas distingue entre gobiernos de partido único y coaliciones, no entre gobiernos con y sin mayorías legislativas” (Thomson *et al.*, 2017: 540).

Por su parte, una de las afirmaciones más comunes en el estudio comparativo del presidencialismo es que los logros del gobierno están asociados al apoyo partidario del presidente en el Congreso (Linz, 1990). Hay un claro impacto de la cantidad de escaños que controla el partido o coalición del ejecutivo en la capacidad del gobierno para avanzar su agenda legislativa (Cheibub *et al.*, 2004). Cuando el gobierno no tiene suficiente apoyo en el congreso, le resulta más difícil que este promulgue los proyectos de ley prioritarios para el ejecutivo (García Montero, 2009) —aunque los gobiernos de minoría también pueden lograr avanzar su agenda (Figueiredo y Limongi, 2000). Es poco controvertido esperar que los miembros del partido del presidente brinden un apoyo más confiable a los proyectos del ejecutivo que otros legisladores (Alemán y Calvo, 2010). Es por ello que nuestra segunda hipótesis postula:

H2: Los presidentes cumplen más promesas al contar con un mayor contingente legislativo en las cámaras.

Aprobación presidencial

La aprobación presidencial es uno de los factores contextuales que influyen en el éxito legislativo del presidente (Rivers y Rose, 1985; Bond *et al.*, 2003; Canes-Wrone y de Marchi, 2002) —sin embargo, esta variable no se ha utilizado en estudios sobre determinantes de cumplimiento de promesas—. Las elecciones funcionan como un indicador respecto al apoyo o descontento que tiene la ciudadanía sobre la agenda de gobierno (Rivers y Rose, 1985). Para los legisladores, la aprobación presidencial suele ser una señal de las preferencias que tienen los ciudadanos acerca del programa de gobierno (Rivers y Rose, 1985; Canes-Wrone y de Marchi, 2002). Por lo tanto, para negociar con los legisladores el apoyo a un proyecto de ley, los presidentes populares usan su aprobación como recurso útil de influencia (Rivers y Rose, 1985). La aprobación presidencial funciona como mecanismo de incentivos (Canes-Wrone y de Marchi, 2002) que afecta a los objetivos e intereses de cada legislador (Bond *et al.*, 2003). Por ejemplo, los legisladores pueden temer al castigo electoral si van en contra de un presidente con alta aprobación o si apoyan a uno impopular. De igual manera, los legisladores que buscan la reelección estarán interesados en votar a favor de proyectos populares o de aquellos apoyados por un presidente popular (Canes-Wrone y de Marchi, 2002). Así nuestra tercera hipótesis postula:

H3: Los presidentes cumplen más promesas cuando tienen altos niveles de aprobación presidencial.

Tema de la promesa

El tema de la promesa, a diferencia de las otras variables, corresponde a un atributo específico de las promesas. En la literatura sobre promesas de campaña, por lo general se usan otros determinantes específicos a la promesa como variables explicativas de interés, por ejemplo, si la promesa busca cambiar o mantener el *statu quo* y si la promesa cuenta con el apoyo de otros partidos políticos (Thomson, 2011; Pétry y Duval, 2015; Thomson *et al.*, 2017; Duval y Pétry, 2019). Nosotros, como atributo específico, utilizamos el tema de la promesa y para eso recurrimos a la teoría del *issue ownership*.

El *issue ownership* —o propiedad sobre un tema— sugiere que existen ciertos temas que serán atribuidos a determinados partidos, según la ideología o prioridades pasadas, lo que les da cierta ventaja comparativa. De manera que los candidatos deberían privilegiar los temas en los que ellos o sus partidos destacan (Bélanger y Meguid, 2008). Por ejemplo, los partidos de derecha pueden tener una *issue ownership* asociada al combate a la delincuencia, seguridad o crecimiento económico, mientras que un partido de izquierda la tendría en temas de derechos laborales o educación pública (Petrocik, 1996). Aunque los valores en torno a los cuales los partidos articulan sus propuestas son constantes, la dominancia sobre ciertos temas varía dependiendo de otros factores (Boas, 2016; Damore, 2004; Petrocik, 1996). Ampliamos la teoría del *issue ownership* para llevarla al cumplimiento de promesas. Si los partidos tienen dominancia en algunos temas al presentar sus propuestas, el cumplimiento de promesas en esos temas puede ser mayor que en otros donde no tienen dominancia. De ahí que nuestra cuarta hipótesis postule:

H4: Los presidentes cumplen más promesas y compromisos afines a los temas en que sus partidos ejercen dominancia.

SISTEMA POLÍTICO CHILENO Y CARACTERÍSTICAS DE LA CUENTA PÚBLICA

Aunque el sistema político chileno es descrito como uno de los más presidencialistas de América Latina (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Siavelis, 2002), Chile también ha sido citado como caso ejemplar de cooperación entre el ejecutivo y el legislativo (Siavelis, 2000; Londregan, 2000; Carey, 2002). Entre sus poderes y atribuciones, el presidente puede presentar proyectos de ley y tiene exclusividad en presentar proyectos que impliquen gasto. También posee la facultad de acelerar o bloquear la tramitación de un proyecto, puede vetar proyectos aprobados por el Congreso, hacer uso de decretos y llamar a plebiscitos. En general, los proyectos de ley presentados por el presidente —mensajes— tienen más probabilidades de convertirse en ley que los presentados por legisladores, las mociones. Por eso, los presidentes tendrían menos dificultades para cumplir con lo prometido. Pero el proceso legislativo, basado en un Congreso bicameral que obliga a que un

proyecto de ley pase por dos o tres trámites legislativos, a lo que se suma la existencia de varias comisiones, con mayorías especiales para las materias de ley de mayor importancia, junto a la existencia de un tribunal constitucional independiente, refuerzan el poder del Congreso (Aninat, 2006).

Un medio utilizado por los presidentes para anunciar promesas durante su mandato son las cuentas públicas, que consisten en discursos ante el Congreso pleno en los que el mandatario da cuenta del estado administrativo y político de la nación. Durante el siglo XIX y comienzos del XX, la cuenta pública presidencial se efectuaba el 1 de junio. Desde 1926, comenzó a realizarse el día 21 de mayo. Desde 2017, como consecuencia de una reforma constitucional, la cuenta pública ha vuelto a efectuarse el 1 de junio. La cuenta pública es habitualmente leída por el propio presidente o presidenta en el salón de honor del Congreso Nacional. Suele ser extensa y minuciosa, presenta un panorama de lo ocurrido en el último año, mostrando la situación actual del país y una síntesis de los proyectos y las principales medidas del gobierno (BCN, 2019). Estos discursos también constituyen un medio que los mandatarios emplean para (re)activar el apoyo de la ciudadanía (López Escarcena, 2013). Como en Chile no hay reelección presidencial inmediata, se podrían esperar altos niveles de incumplimiento de las promesas presidenciales realizadas en las cuentas públicas. No obstante, dado el sistema de partidos fuerte e institucionalizado, a pesar de que los presidentes no se presenten a reelección, sí lo harán los partidos oficialistas que pueden ser castigados o premiados a partir de qué tanto cumplió sus promesas el mandatario y líder de esos partidos.

En Chile, las cuentas públicas presidenciales se utilizan para identificar el grado de cumplimiento de los gobiernos con sus compromisos públicos. Los centros de investigación Centro Democracia y Comunidad, Libertad y Desarrollo, y Fundación Ciudadanía Inteligente regularmente producen informes para evaluar qué tanto cumplió el ejecutivo con las promesas realizadas en sus discursos del año anterior. A su vez, las cuentas públicas se han usado también para estudios específicos, como la reforma al transporte público metropolitano (Maillet, 2008), el mercado escolar y la nueva gestión política (Falabella, 2015), la política exterior y su relación con sus vecinos en el siglo XX (Meneses *et al.*, 2019). Otros estudios han comparado el imaginario de país que propusieron los presidentes Lagos y Piñera en sus primeros discursos (López Escarcena, 2013) o buscan determinar el significado político que han adoptado algunos conceptos, como las nociones de innovación y emprendimiento en las cuentas públicas desde el año 1990 hasta 2016 (Moya y Molina, 2017).

METODOLOGÍA

Los estudios sobre el cumplimiento de promesas enfrentan dos problemas básicos. Primero, dónde encontrar las promesas y, segundo, qué califica como promesa (Costello y Thomson, 2008). La mayoría de los estudios se enfoca en promesas de

campaña, por lo que analizan los programas de gobierno para identificar las promesas —los llamados “party manifestos” (Royed 1996; Thomson 2001; Costello y Thomson, 2008; Naurin, 2014; Thomson *et al.*, 2017). El estudio sobre el cumplimiento de promesas hechas por autoridades electas ha atraído menor atención académica, aunque un reciente estudio analiza el cumplimiento de promesas hechas por el partido de gobierno en el parlamento canadiense revisando los discursos del gobernador general al abrir las sesiones parlamentarias (Kennedy *et al.*, 2020). En línea con este estudio, para encontrar las promesas presidenciales, optamos por algo que pueda compararse de gobierno en gobierno. Para ello, usamos cuentas públicas anuales que hacen los presidentes chilenos ante el Congreso Nacional. Recopilamos los compromisos y promesas realizadas por los presidentes en 28 cuentas públicas entre 1990 y 2017. Los discursos los obtuvimos de una base públicamente disponible (Navia y Verdugo, 2020). Analizamos los periodos de los presidentes Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010), Sebastián Piñera (2010-2014) y Michelle Bachelet (2014-2018). Todos ellos, salvo Piñera, pertenecían a la coalición centroizquierdista Concertación. Piñera era miembro de la coalición centroderechista Alianza.

Por otro lado, para identificar las promesas presidenciales, usamos la misma metodología empleada por Thomson *et al.*, (2017) para identificar las promesas de campaña y por otros estudios de características similares. Para definir qué califica como promesa, seguimos el criterio de que las promesas deben ser compromisos sobre acciones en el futuro que se asocian a una acción específica que tiene un resultado verificable. De esa forma, se puede evaluar si la promesa se cumplió (Costello y Thomson, 2008; Thomson *et al.*, 2017; Duval y Pétry, 2019). Usamos la siguiente definición de promesa: “para que una declaración califique como promesa, debe contener lenguaje que indica un compromiso con una acción futura o un resultado. Las promesas incluyen palabras que reflejan un compromiso firme como ‘haremos’ o ‘prometemos hacer’ y compromisos más suaves que dejan ver una intención clara como ‘apoyamos’ o ‘favorecemos’ algunas acciones de forma clara e inequívoca” (Thomson *et al.*, 2017: 532).

Identificamos promesas legislativas y promesas de infraestructura en los discursos presidenciales. El cuadro 1 clasifica los dos tipos de promesas. El primer tipo —las promesas legislativas— son aquellas que dependen de tramitación legislativa para su cumplimiento. Por ejemplo, “presentaremos próximamente un proyecto de reforma constitucional para suprimir el distingo entre legislatura ordinaria y extraordinaria”, una promesa realizada por Aylwin en 1992. El segundo tipo —las promesas de infraestructura— se refiere a promesas que no dependen de tramitación legislativa para su cumplimiento. Apuntan a la creación y remodelación de obras civiles. Por ejemplo, “este año habilitaremos 900 nuevas salas cuna y 500

CUADRO 1. Promesas por presidente en cuenta pública presidencial según tipo, 1990-2017 (porcentaje)

Presidente	Promesas legislativas	Promesas de infraestructura	Total (N)
Aylwin	89.2	10.8	100 (121)
Frei	83.6	16.4	100 (177)
Lagos	69.7	30.3	100 (122)
Bachelet	66.5	33.5	100 (176)
Piñera	87.0	13.0	100 (178)
Bachelet II	65.5	34.5	100 (171)
Total	76.7	23.3	100
N	725	220	945

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Navia y Verdugo (2020).

salas para niveles medios, es decir, niños entre dos y cuatro años de edad”, una promesa realizada por Bachelet en 2008. De las 945 promesas hechas, 76.7 por ciento corresponde a promesas legislativas y 23.3 por ciento a promesas de infraestructura.

A diferencia de otros estudios que clasifican el cumplimiento en total, parcial o nulo (Thomson *et al.*, 2017), utilizamos una clasificación dicotómica para nuestra variable dependiente en el análisis inferencial: si una promesa fue promulgada o no, o si se completó un proyecto de infraestructura. Analizamos el cumplimiento de promesas en cada periodo presidencial, excluyendo aquellas cumplidas por gobiernos posteriores. Para verificar si se cumplió una promesa, utilizamos diferentes estrategias. Para las promesas legislativas, buscamos información para cada promesa, identificando si el ejecutivo presentó un proyecto de ley asociado y si ese proyecto fue promulgado como ley antes del fin de su periodo. Esto lo hicimos revisando el sitio web del Senado para obtener información sobre todos los proyectos de ley presidenciales introducidos y las leyes promulgadas desde 1990 hasta 2018. Para las promesas de infraestructura, recurrimos a las propias cuentas públicas de los presidentes para verificar si, en discursos posteriores, hacían referencia a su cumplimiento. También revisamos información públicamente disponible para verificar si esos anuncios se materializaron antes del fin de cada periodo.

Como variables explicativas, incluimos el efecto del ciclo electoral (el momento del periodo presidencial en que se enuncian las promesas), el contingente legislativo del presidente, la aprobación presidencial y el tema de la promesa. El ciclo electoral lo dividimos en tres etapas, el primer año de gobierno, el periodo intermedio y el último año. Como los gobiernos se inician el 11 de marzo, los años los medimos entre ese día y el 10 de marzo del año siguiente. El contingente legislativo lo medimos como el porcentaje de escaños de la coalición oficialista en el Senado y en la

Cámara de Diputados. Para la aprobación presidencial, utilizamos la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP), una encuesta presencial nacional ampliamente citada que se realiza al menos dos veces al año.

Los temas de las promesas los clasificamos de manera inductiva, con base en la forma en que los presidentes presentan sus discursos. En la mayoría de las cuentas públicas, el discurso se ordena temáticamente, por ministerio. Así, pudimos clasificar las promesas según los lineamientos de cada ministerio. Para las promesas que no se circunscriben a un ministerio, las agrupamos por la temática, por ejemplo, democracia o igualdad de género. Hay algunas cuentas presidenciales que se ordenaron bajo subtítulos valóricos. Por ejemplo, “dignificación de la persona” o “ampliando libertades”. Para estos casos, las promesas las clasificamos según la materia que buscan abordar, siguiendo el lineamiento de agrupación por temas de cada ministerio. El cuadro 2 presenta las promesas realizadas según su

CUADRO 2. Promesas en cuenta pública presidencial según área temática, 1990-2017

Tema	Total	Núm. con presidentes Concertación	(%)	Núm. con Piñera	(%)
Obras públicas	101	96	12.5	5	2.8
Salud	93	76	10.0	17	9.6
Educación	85	67	8.7	18	10.1
Justicia y DDHH	78	72	9.4	6	3.4
Economía	74	56	7.3	18	10.1
Trabajo y previsión social	66	58	7.6	8	4.5
Democracia	49	38	5.0	11	6.2
Perfeccionamiento del Estado	43	34	4.4	9	5.1
Desarrollo social	42	28	3.7	14	8.0
Seguridad	38	26	3.4	12	6.7
Descentralización	31	24	3.1	7	3.9
Agricultura	30	26	3.4	4	2.2
Medio ambiente	30	22	2.9	8	4.5
Cultura	25	20	2.6	5	2.8
Política exterior	22	19	2.5	3	1.7
Energía	20	16	2.1	4	2.2
Vivienda y urbanismo	20	19	2.4	1	0.6
Transporte y telecomunicaciones	18	14	1.8	4	2.2
Defensa	17	11	1.4	6	3.4
Deporte	15	8	1.0	7	3.9
Pueblos indígenas	14	9	1.2	5	2.8
Ciencia y tecnología	10	10	1.3	0	0

CUADRO 2. Promesas en cuenta pública presidencial según área temática, 1990-2017 (continuación)

Tema	Total	Núm. con presidentes Concertación	(%)	Núm. con Piñera	(%)
Igualdad de género	10	8	1.0	2	1.1
Infancia y juventud	8	6	0.8	2	1.1
Minería	6	4	0.5	2	1.1
Total	945	767	100	178	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Navia y Verdugo (2020). Las temáticas en negritas son las que incluimos en los modelos estadísticos.

tema. Identificamos 945 promesas en 25 áreas temáticas. Como cinco de los seis presidentes eran de la coalición centroizquierdista Concertación, estimamos el peso relativo de cada temática por separado para los presidentes de la Concertación y para Sebastián Piñera, el único presidente de la coalición de derecha en el periodo. Así, podemos ver que mientras 9.4 por ciento de las promesas de los presidentes de la Concertación fue sobre temas de derechos humanos y justicia, esos temas ocuparon solo 3.4 por ciento de las promesas hechas por Piñera en sus discursos anuales.

Para asignar qué temáticas de promesas son propiedad de cada coalición, seguimos a Petrocik (1996), atribuyendo a la derecha el *issue ownership* de temas de economía y seguridad y a la izquierda, temas de protección laboral. Adicionalmente, considerando la forma en que se dio la transición a la democracia en Chile, y con base en la explicación ampliamente compartida en la literatura sobre los temas que han dividido políticamente al país desde el retorno de la democracia (Sehnbruch y Siavelis, 2014), atribuimos a los gobiernos de centroizquierda una propiedad temática sobre asuntos de justicia y derechos humanos. Como los temas de salud y educación son prioritarios para la población en general y los gobiernos de derecha e izquierda los abordan, pero desde distintas perspectivas —en el caso de Chile, la derecha promueve soluciones de mercado y competencia y la izquierda, soluciones centradas en un mayor rol del Estado (Sehnbruch y Siavelis, 2014)— no atribuimos *issue ownership* a las promesas de educación y salud. Así, después de clasificar todas las promesas por sus temas, evaluamos si las promesas realizadas en estas cuatro dimensiones, dos de propiedad temática de la centroizquierda y las otras dos de propiedad temática de la centroderecha, tienen efecto sobre la tasa de cumplimiento.

Como variables de control, incluimos las promesas de infraestructura, ya que estas no dependen del legislativo para su cumplimiento —y como la mayoría de nuestras variables explicativas guarda relación con el apoyo al presidente en el

Congreso—. También incluimos un indicador de alternancia en el poder para los casos en que la presidencia cambió de coalición. Esta variable toma el valor de 1 para los gobiernos de Aylwin (1990-1994), Piñera (2010-2014) y Bachelet (2014-2018). También controlamos por los periodos que duraron seis años (Frei 1994-2000 y Lagos 2000-2006). Además, incluimos una variable *dummy* que identifica si las promesas realizadas en las cuentas públicas se anunciaron también en la campaña presidencial. Para ello, revisamos los programas de gobierno de cada candidato presidencial ganador y verificamos si había mención en ellos de las promesas que posteriormente fueron anunciadas en las cuentas anuales.

En el análisis inferencial, estimamos modelos logísticos binarios. La unidad de análisis son las promesas enunciadas. La variable dependiente es binaria, si la promesa realizada fue promulgada como ley o materializada como proyecto de infraestructura. Las variables independientes son los indicadores discutidos anteriormente y toman los valores del momento en que la promesa fue enunciada. El cuadro 3 presenta descriptivos de las variables independientes y de la variable dependiente que utilizamos en los modelos de regresión logística binaria.

CUADRO 3. Descriptivos de las variables independientes y dependiente para los modelos de regresión, promesas en cuenta pública presidencial, 1990-2017

Variable	N	Media	Mín.	Máx.	Desv. estándar
Cumplimiento de la promesa	945	.43	0	1	.495
Primer año gobierno	945	.41	0	1	.492
Último año gobierno	945	.15	0	1	.354
Contingente Senado	945	49.34	44.7	55.3	3.92
Contingente Cámara	945	54.52	48.3	58.3	3.50
Aprobación presidencial	945	41.73	26.0	56.3	11.25
Promesas infraestructura	945	.23	0	1	.423
Alternancia en el poder	945	.50	0	1	.500
Sexenios	945	.32	0	1	.465
Promesa del candidato en campaña	945	.54	0	1	.498
Temática de las promesas (excluyendo aquellas realizadas por Piñera)					
Economía	767	.07	0	1	.260
Seguridad	767	.03	0	1	.181
Justicia y DDHH	767	.09	0	1	.292
Trabajo y previsión social	767	.08	0	1	.265

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Navia y Verdugo (2020).

DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

El cuadro 4 muestra el promedio de promesas realizadas por año por cada presidente. Piñera fue el presidente que más promesas anunció en su periodo (178) y en promedio por año (44.5). Mientras que Aylwin fue quien menos promesas realizó (121). Este cuadro también presenta las promesas clasificadas según el ciclo electoral en que se presentaron. La mayor cantidad de promesas se hacen en el periodo intermedio (44.6%), seguido por el primer año (40.7%) y luego las promesas en el último año (14.7%). Como tasa anual, los presidentes prometen más en su primer año.

El cuadro 5 muestra la composición de las coaliciones en ambas cámaras. Entre 1990 y 2006, el Senado tuvo un número variable de senadores no electos, pero aquí los clasificamos de acuerdo con su orientación política a favor o en contra del oficialismo.

CUADRO 4. Promedio anual de promesas por presidente y ciclo electoral en cuenta pública presidencial, 1990-2017

Presidente	Promesas realizadas	Años del periodo	Promedio por año	Primer año (%)	Años intermedios (%)	Último año (%)
Aylwin	121	4	30.3	45.5	35.5	19.0
Frei	177	6	29.5	32.8	58.8	8.4
Lagos	122	6	20.3	31.2	47.5	21.3
Bachelet	176	4	44.0	37.5	46.0	16.5
Piñera	178	4	44.5	55.1	34.8	10.1
Bachelet II	171	4	42.8	40.9	42.7	16.4
Total	945	28	33.8	40.7	44.6	14.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Navia y Verdugo (2020).

CUADRO 5. Cantidad de escaños en la Cámara y el Senado según coalición, 1990-2017

Gobierno	Núm. de escaños oficialistas en el Senado	Núm. total de escaños en el Senado	(%)	Núm. de escaños oficialistas en la Cámara	Núm. total de escaños en la Cámara	(%)
Aylwin (1990-1994)	22	47	46.8	69	120	57.5
Frei (1994-1998)	21	46	45.7	70	120	58.3
Frei (1998-2000)	23	48	47.9	69	120	57.5
Lagos (2000-2002)	24	48	50.0	69	120	57.5
Lagos (2002-2006)	24	48	50.0	62	120	51.7
Bachelet (2006-2010)	20	38	52.6	65	120	54.2
Piñera (2010-2014)	17	38	44.7	58	120	48.3
Bachelet II (2014-2018)	21	38	55.3	67	120	55.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Servel.cl.

CUADRO 6. Encuestas por periodo presidencial, 1990-2017

Gobierno	Núm. de encuestas	Promedio de aprobación del periodo
Aylwin	15	56.3
Frei	11	39.5
Lagos	12	50.8
Bachelet	9	53.1
Piñera	9	31.7
Bachelet II	10	26.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cepchile.cl.

CUADRO 7. Promesas en cuenta pública presidencial según tipo y tasa de cumplimiento, 1990-2017

Tipo de promesa	Promesas legislativas	Infraestructura
Promesas hechas	725	220
Presentadas al Congreso	531	
Porcentaje	73.2	
Promulgadas/materializadas	273	129
Porcentaje (respecto a promesas hechas)	37.7	58.6
Porcentaje (respecto a proyectos presentados)	51.4	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Navia y Verdugo (2020).

Los gobiernos de Frei y Lagos fueron divididos en dos, debido a que hubo elecciones legislativas a mitad de sus periodos. Salvo Piñera, los presidentes tuvieron mayoría en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado. Bachelet gozó de mayoría en ambas cámaras en sus dos periodos —aunque en su primer periodo, la renuncia de legisladores oficialistas la privó de mayoría a comienzos de 2009—. El cuadro 6 muestra la cantidad de encuestas realizadas en cada gobierno y la aprobación promedio para cada periodo presidencial.

El cuadro 7 muestra la tasa de cumplimiento de las promesas presidenciales según su tipo. Para las promesas legislativas, usamos tres indicadores. En primer lugar, usamos el porcentaje de las promesas hechas en cada discurso anual que fueron presentadas como proyecto de ley —de las 725 promesas de ese tipo, 73.2 por ciento fue presentado como proyecto de ley—. El segundo indicador es el porcentaje de los proyectos que fueron promulgados como ley —de los 531 proyectos, 51.4 por ciento fue promulgado—. El tercer indicador es el porcentaje de las leyes promulgadas respecto al total de promesas hechas —de las 725 promesas legislativas, 37.7 por ciento fue promulgado como ley—. Respecto a las promesas de infraestructura, se cumplió con 58.6 por ciento.

ANÁLISIS INFERENCIAL

El cuadro 8 muestra los seis modelos logísticos binarios sobre los determinantes del cumplimiento de promesas. La variable dependiente es si la promesa realizada fue promulgada como ley o materializada como proyecto de infraestructura. La unidad de análisis son las promesas enunciadas en los discursos presidenciales. Los modelos 1-4 se estiman con las promesas realizadas en todos los gobiernos, mientras que en los modelos 5 y 6, el número de casos es menor, ya que excluimos las promesas realizadas por Piñera. Esto lo hacemos porque incluimos la variable del tema de la promesa. Como los temas prioritarios para los gobiernos de izquierda presumiblemente debieron ser distintos que las prioridades para el gobierno de derecha de Piñera, estimamos estos modelos solo para los presidentes de la Concertación, uno con el efecto del tema y el otro con el efecto de todas las variables independientes y de control.

La hipótesis 1 sostiene que los presidentes cumplen más promesas realizadas en su primer año de gobierno y menos en su último año. Los datos son consistentes con las expectativas, pues en todos los modelos el efecto del primer año es positivo y significativo, mientras que el del último año es negativo y significativo. Por lo tanto, las promesas realizadas en el primer año de gobierno tienen más probabilidades de cumplirse que las hechas en el último año.

La hipótesis 2 plantea que los presidentes cumplen más promesas al contar con un mayor contingente legislativo en las cámaras. Los datos no muestran un efecto estadísticamente significativo del contingente en ninguna cámara. Mientras que el efecto del contingente legislativo del presidente en la Cámara es negativo en todos los modelos, el del Senado tiene efectos positivos cuando se incluyen las demás variables. Por lo tanto, no existe efecto del contingente legislativo sobre el cumplimiento de promesas. Especulamos que la razón detrás de esto está precisamente en que los presidentes en ejercicio ya saben qué apoyo tienen en el poder legislativo por lo que pueden ajustar las promesas que hacen en sus cuentas anuales a dicha realidad. Si el ejecutivo tiene apoyo minoritario en el congreso, será más cuidadoso al realizar promesas que pudieran no tener suficiente apoyo en el legislativo controlado por la oposición. Por eso, la variable de contingente legislativo no tendría efecto significativo.

La hipótesis 3 sostiene que los presidentes cumplen más promesas cuando tienen altos niveles de aprobación. Los resultados coinciden con lo planteado. En los modelos 3 y 4 el efecto de la aprobación presidencial es positivo y significativo. Sin embargo, en el modelo 6, cuando se excluyen las promesas realizadas por Piñera y se incluye la variable del tema, la aprobación presidencial pierde significancia, pero sigue manteniendo su valor positivo. Esto puede deberse a que el efecto de la aprobación presidencial también es condicional a la temática de las promesas que realizan los presidentes. Los presidentes más populares pudieran aprovechar esa

CUADRO 8. Modelos logísticos binarios de los determinantes del cumplimiento de promesas en cuenta pública presidencial, 1990-2017

Variables	Todos los gobiernos				Sin Piñera	
	Modelo 1 H1	Modelo 2 H2	Modelo 3 H3	Modelo 4 H1-H3	Modelo 5 H4	Modelo 6 H1-H4
Primer año	.262* (.151)			.272* (.152)		.391** (.175)
Último año	-.476** (.216)			-.574*** (.221)		-.668*** (.242)
Contingente Senado		-.010 (.021)		.034 (.024)		.004 (.057)
Contingente Cámara		-.003 (.023)		-.042 (.025)		-.095 (.068)
Aprobación presidencial			.018** (.007)	.027*** (.009)		.019 (.014)
Economía					.180 (.288)	.130 (.299)
Seguridad					.173 (.414)	.328 (.422)
Justicia y DDHH					-.839*** (.292)	-.786*** (.297)
Trabajo y prev. social					.835*** (.288)	.867*** (.295)
Promesas infraestructura	1.045*** (.168)	.991*** (.170)	1.017*** (.167)	1.063*** (.173)	.865*** (.183)	.930*** (.193)
Alternancia en el poder	-.304 (.188)	-.335* (.197)	.004 (.223)	.241 (.267)	-.266 (.201)	.247 (.274)
Sexenios	.157 (.198)	.094 (.234)	.297 (.208)	.662** (.285)	.183 (.198)	.613* (.348)
Promesa de campaña	.352** (.147)	.463*** (.144)	.481*** (.144)	.374** (.149)	.284* (.160)	.152 (.170)
Constante	-.688	-.045	-1.662	-1.671	-.598	3.327
Cox&SnellR2	.060	.049	.054	.070	.056	.085
NagelkerkeR2	.081	.065	.073	.094	.076	.114
Casos	945	945	945	945	767	767
Porcentaje predicho correctamente	61.2	61.8	62.4	61.8	61.1	61.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Navia y Verdugo (2020). *** significativo a 0.001, ** significativo a 0.01, * significativo a 0.05.

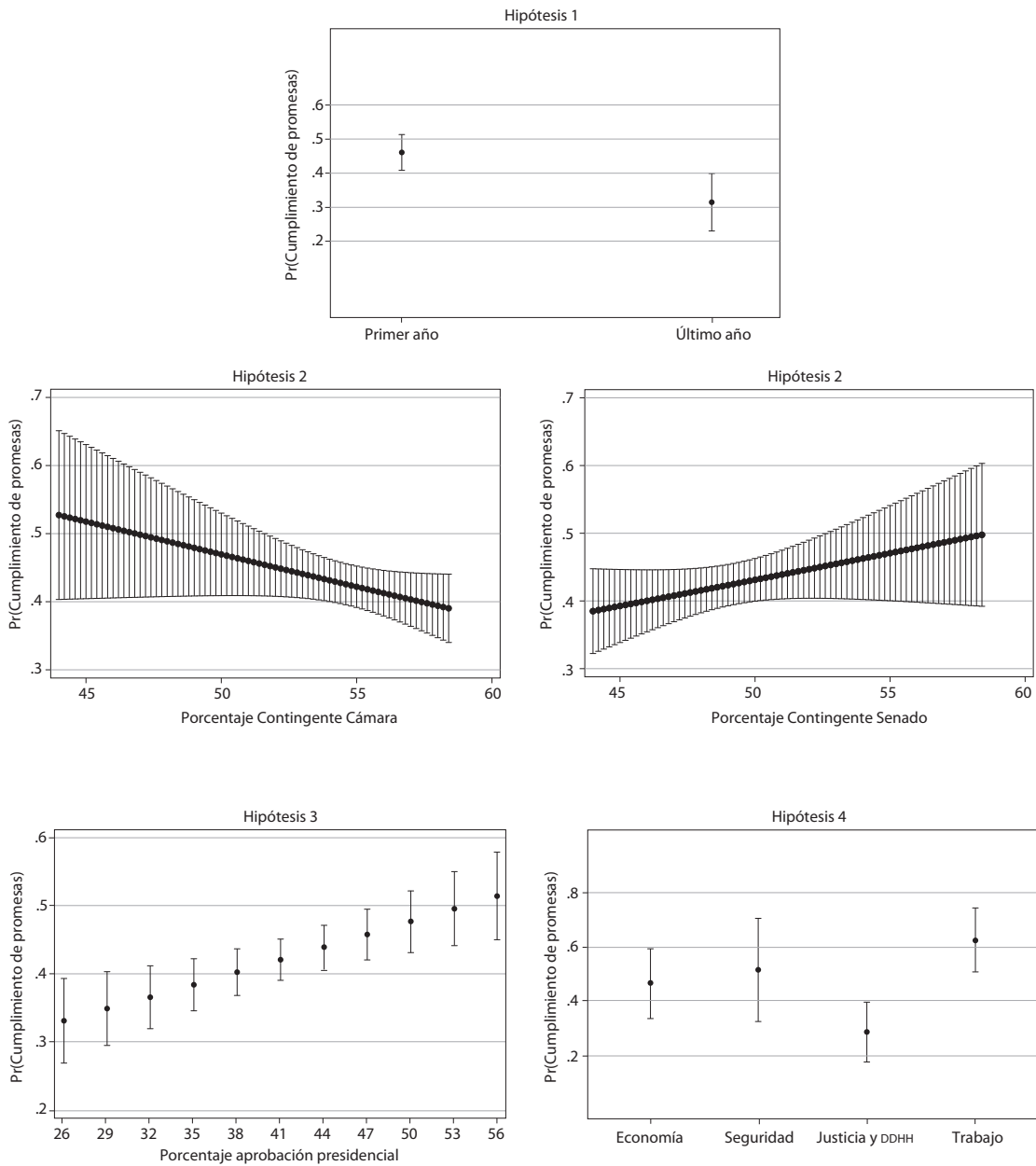
aprobación para impulsar ante el congreso la aprobación de proyectos de ley relacionados con los temas que más identificados se sienten y por los que, presumiblemente, pudieran ser también más populares.

La hipótesis 4 postula que los presidentes cumplen más promesas y compromisos afines a los temas en que sus partidos ejercen dominancia. Para el modelo que solo incluye a los presidentes de la Concertación, cuando las promesas son de justicia y derechos humanos, el efecto es negativo y estadísticamente significativo, por lo que esos presidentes tienen menos probabilidades de cumplir estas promesas. En cambio, cuando las promesas son sobre temas de trabajo y previsión social, el efecto es positivo y estadísticamente significativo, por lo que los presidentes de centroizquierda tienen más probabilidades de cumplir dichas promesas. Por otro lado, cuando las promesas son de economía y seguridad (temas prioritarios de partidos de derecha), no hay un efecto estadísticamente significativo sobre su cumplimiento para los presidentes de la Concertación. Los resultados son parcialmente consistentes con las expectativas, ya que los presidentes de la Concertación cumplen más promesas en algunos temas en que sus partidos ejercen dominancia, como el trabajo y la previsión social. Pero no así con temas relacionados con los derechos humanos. Esto pudiera relacionarse con la presencia de ciertos componentes simbólicos en las promesas que realizan los presidentes sobre temas que son importantes para sus bases de apoyo, pero que tienen poca posibilidad de materializarse en reformas concretas. En el caso de Chile, los temas de derechos humanos fueron esenciales para mantener la unidad de los partidos de centro e izquierda en los primeros años del periodo democrático. De ahí que puede ser que los presidentes usaran esos temas para realizar promesas que, sabiendo que no iban a ser aprobadas por el Senado controlado por la oposición derechista, lograban fomentar la unidad de las bases de apoyo de la izquierda al gobierno.

Por cierto, y como era de esperarse, los presidentes de izquierda no tienen más probabilidades de cumplir promesas en temas prioritarios para los partidos de derecha. Como durante el periodo estudiado hubo un solo gobierno de derecha, no estimamos el modelo de cumplimiento de las promesas presidenciales con áreas temáticas para el único presidente de derecha que ejerció en el periodo (Piñera, 2010-2014).

Respecto a las variables de control, las promesas de infraestructura tienen más probabilidades de cumplirse (puesto que no dependen de acción legislativa). La alternancia en el poder solo tiene efecto negativo y estadísticamente significativo en un modelo. Esto parece indicar que la continuidad en el gobierno de una misma coalición contribuye menos de lo esperado. En parte, esto se puede deber a que, como los gobiernos en Chile son de coaliciones multipartidistas, la continuidad de una coalición en el gobierno no implica continuidad del mismo partido en el ejecutivo, por lo que las prioridades de un presidente cambian respecto al presidente anterior aun si son de la misma coalición.

GRÁFICA 1. Probabilidades predichas de cumplimiento de promesas presidenciales para las variables independientes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Navia y Verdugo (2020). Las figuras para las hipótesis 1-3 se basan en el modelo 4 y la figura para la hipótesis 4 se basa en el modelo 6 del cuadro 8.

La variable sexenios tiene valores positivos en todos los modelos y efecto estadísticamente significativo en solo dos modelos, cuando se incluye el efecto de las distintas variables explicativas de interés. De forma inesperada, durar más años en el cargo permite cumplir más promesas. Esto puede deberse quizás al hecho de tener más tiempo para poder llevar a cabo su agenda. Finalmente, las promesas realizadas por los presidentes en sus discursos que fueron también promesas de campaña hechas por los candidatos tienen más probabilidades de cumplirse. Esto subraya la importancia de los compromisos de campaña hechos por los candidatos presidenciales que la teoría discute y que han sido ampliamente estudiados.

La gráfica 1 muestra figuras de probabilidades predichas estimadas a partir de los resultados de los modelos 4 y 6 en el cuadro 8. La figura para la hipótesis 1 muestra una diferencia estadísticamente significativa en la probabilidad de cumplimiento de las promesas hechas en el primer año respecto a aquellas hechas en el último año de cada gobierno. Por su parte, las figuras para la hipótesis 2 muestran que ni el contingente legislativo del presidente en el Senado ni aquel de la Cámara tienen efecto significativo sobre la probabilidad de cumplimiento de una promesa hecha en un discurso anual del presidente. La figura para la hipótesis 3 muestra el efecto significativo de la aprobación presidencial sobre la probabilidad de cumplimiento de una promesa presidencial hecha en los discursos anuales ante el Congreso. Finalmente, la figura para la hipótesis 4 muestra que, para los presidentes de la Concertación, la probabilidad de cumplimiento de promesas hechas sobre temas de trabajo y previsión social es mayor que la probabilidad de cumplimiento de promesas hechas sobre cuestiones de justicia y derechos humanos. Por su parte, como no son temas sobre los que la centroizquierda ejerce dominio (*issue ownership*), las promesas hechas sobre asuntos de economía o de seguridad no muestran una probabilidad diferente de cumplimiento que el resto de las promesas.


CONCLUSIONES

En este artículo analizamos los determinantes del cumplimiento de las 945 promesas realizadas por los seis presidentes de Chile en sus cuentas públicas anuales entre 1990 y 2017. Clasificamos las promesas en dos tipos: promesas legislativas y de infraestructura. Para el cumplimiento de las promesas legislativas, identificamos si fueron promulgadas como ley, mientras que para el cumplimiento de las promesas de infraestructura identificamos si fueron construidas totalmente. Analizamos el cumplimiento de promesas antes del fin del periodo presidencial de cada mandatario. A partir de nuestro análisis reportamos que las promesas que se hacen el primer año de gobierno tienen mayor probabilidad de ser cumplidas, mientras que las hechas en el último año tienen menos probabilidad de cumplirse. El contingente legislativo no tiene efecto sobre el cumplimiento de promesas. A mayor aprobación del

presidente, mayor probabilidad de cumplir sus promesas. Los presidentes cumplen más promesas en algunos temas en los que sus partidos ejercen dominancia.

Nuestros resultados subrayan la importancia que dan los presidentes a las promesas que hacen una vez que ya están en el poder. Pero también encontramos que los presidentes incumplen algunas de las promesas que realizan. Esto puede deberse a que, habiendo intentado cumplir esas promesas, fallaron en su intento o —como parece ser el caso de las promesas hechas en temas sobre derechos humanos y justicia por presidentes de izquierda en Chile— porque los presidentes usan sus promesas para fijar posición sobre un tema, aunque anticipen que no lograrán cumplir esos compromisos. Luego, las promesas pueden servir tanto para asumir compromisos que implicarán un costo político en caso de ser incumplidos como para reafirmar posturas y posiciones que no lograrán materializarse como medidas concretas. De ahí que, por ejemplo, los presidentes pudieran referirse en años posteriores a promesas de sus discursos previos que fueron incumplidas porque la oposición bloqueó su avance o porque su cumplimiento dependía de otras variables que no estaban en control del ejecutivo, pero que de todos modos son usadas por los presidentes para señalar consecuencias entre sus prioridades y su accionar —aunque los resultados no hayan sido los esperados—. Luego, algunas promesas equivalen a batallas perdidas que, para los presidentes, representan victorias morales por haber dado una pelea que, aunque no llegó a feliz término, marca el carácter del gobierno y subraya las prioridades de un mandatario.

Hemos contribuido a entender los determinantes del cumplimiento de promesas de los políticos, al centrarnos en las promesas realizadas por presidentes ya electos. Como la democracia supone distintos mecanismos de rendición de cuentas y el proceso electoral implica problemas de agente principal, estudiar por qué los presidentes cumplen promesas que hacen una vez electos ayuda a determinar la forma en que los propios mandatarios entienden sus responsabilidades ante los electores. Las aseveraciones de que los presidentes son más poderosos al comenzar sus periodos, cuando poseen mayor contingente legislativo y cuando tienen más popularidad también parecen aplicables al cumplimiento de promesas realizadas por presidentes en ejercicio —aunque no en lo relacionado con el contingente legislativo—. Esto guarda relación con lo reportado en algunos estudios sobre determinantes del cumplimiento de promesas de campaña, que señalan que los gobiernos de minoría no cumplen menos promesas que los gobiernos de mayoría y que lo que influye en la probabilidad de cumplir promesas, respecto a las relaciones de poder compartido, es si el gobierno es de partido único o de coalición, más que si es un gobierno de mayoría o minoría.

Finalmente, aunque no están obligados a hacerlo, los presidentes parecen interesados en cumplir las promesas que realizan una vez que han asumido el poder. En la medida que las hagan al comienzo de sus mandatos, cuando son más populares y cuando se refieren a temas en los que sus partidos ejercen dominancia, las promesas que hacen los presidentes tienen más posibilidades de ser cumplidas. 

REFERENCIAS

- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2010), “Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President”, *Comparative Political Studies*, 43(4), pp. 511-534.
- Alemán, Eduardo y Patricio Navia (2009), “Institutions and the Legislative Success of ‘Strong’ Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile”, *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), pp. 401-419.
- Aninat, Cristóbal (2006), “Balance de poderes legislativos en Chile: ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?”, *Revista de Ciencia Política*, 47, pp. 128-148.
- Annunziata, Rocío (2015), “Revocatoria, promesa electoral y negatividad: Algunas reflexiones basadas en las experiencias latinoamericanas”, *Revista Pilquen*, 18(3), pp. 107-119.
- Artés, Joaquín y Antonio Bustos (2008), “Electoral Promises and Minority Governments: An Empirical Study”, *European Journal of Political Research*, 47(3), pp. 307-333.
- Artés, Joaquín (2013), “Do Spanish Politicians Keep Their Promises?”, *Party Politics*, 19(1), pp. 143-158.
- Barreiro, Belén (1999), “Justificaciones, responsabilidades y cumplimiento de promesas electorales”, *Revista Española de Ciencia Política*, 1(1), pp. 149-169.
- Barrett, Andrew W. y Matthew Eshbaugh-Soha (2007), “Presidential Success on the Substance of Legislation”, *Political Research Quarterly*, 60(1), pp. 100-112.
- Bélanger, Éric y Bonnie M. Meguid (2008), “Issue Salience, Issue Ownership, and Issue-based Vote Choice”, *Electoral Studies*, 27(3), pp. 477-491.
- BCN (Biblioteca del Congreso Nacional) (2019), *Cuentas públicas y apertura de sesiones*, disponible en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/corporaciones/cuentas_publicas/index.html [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2019].
- Boas, Taylor (2016), *Presidential Campaigns in Latin America: Electoral Strategies and Success Contagion*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Bond, Jon, Richard Fleisher y B. Dan Wood (2003), “The Marginal and Time-varying of Public Approval on Presidential Success in Congress”, *The Journal of Politics*, 65(1), pp. 92-110.
- Canes-Wrone, Brandice y Scott de Marchi (2002) “Presidential Approval and Legislative Success”, *The Journal of Politics*, 64(2), pp. 491-509.
- Carey, John (2002), “Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Centro Democracia y Comunidad (2018), *Promesas y expectativas: Análisis de la cuenta pública 2018*, disponible en: <https://www.cdc.cl/web/promesas-y-expectativas-analisis-de-la-cuenta-publica-2018/> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2019].
- Cepchile (2019), Lista de encuestas, disponible en: <https://www.cepchile.cl/encuestaCEP> [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2019].
- Costello, Rory y Thomson Robert (2008), “Election Pledges and Their Enactment in Coalition Governments: A Comparative Analysis of Ireland”, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(3), pp. 239-256.
- Cheibub, José A. y Adam Przeworski (1999), “Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cheibub, Jose. A., Adam Przeworski y Sebastián Saiegh (2004), “Government Coalitions

- and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, 34(4), pp. 565-587.
- Crockett, David A. (2008), “The Contemporary Presidency: An Excess of Refinement: Lame Duck Presidents in Constitutional and Historical Context”, *Presidential Studies Quarterly*, 38(4), pp. 707-721.
- Duval, Dominic y Francois Pétry (2019), “Time and the Fulfillment of Election Pledges”, *Political Studies*, 67(1), pp. 207-223.
- Damore, David (2004), “The Dynamics of Issue Ownership in Presidential Campaigns”, *Political Research Quarterly*, 57(3), pp. 391-397.
- Domínguez, Jorge (1998), “Free Politics and Free Markets in Latin America”, *Journal of Democracy*, 9(4), pp. 70-84.
- Duval, Dominic y Francois Pétry (2019), “Time and the Fulfillment of Election Pledges”, *Political Studies*, 67(1), pp. 207-223.
- Elster, Jon (1999), “Accountability in Athenian Politics”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Falabella, Alejandra (2015), “El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: El tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979-2009)”, *Educação & Sociedade*, 36(132), pp. 699-722.
- Ferejohn, John (1999), “Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Figueiredo, Angelina. C. y Fernando Limongi (2000) “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”, *Comparative Politics*, 32(2), pp. 151-170.
- Fishel, Jeff (1985), *Platforms and Promises*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press.
- Fundación Ciudadanía Inteligente (s.f.), “¿Qué es Del Dicho al Hecho?”, *Del Dicho al Hecho*, disponible en: <https://deldichoalhecho.cl/#/about> [fecha de consulta: 15 de octubre de 2019].
- Franklin, Daniel P. y Michael P. Fix (2016), “The Best of Times and the Worst of Times: Polarization and Presidential Success in Congress”, *Congress & the Presidency*, 43(3), pp. 377-394, DOI: 10.1080/07343469.2016.1206638.
- García Montero, Mercedes (2009), *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Grogan, Fred (1977), “Candidate Promises and Presidential Performance, 1964-1972”, presentado en la Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.
- Harrington, Joseph (1993), “The Impact of Reelection Pressures on the Fulfillment of Campaign Promises”, *Games and Economic Behavior*, 5(1), pp. 71-97.
- Kennedy, John, Cristopher Alcantara y David Armstrong (2020), “Do Governments Keep Their Promises? An Analysis of Speeches from the Throne”, *Governance*, DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12548>.
- Krukones, Michael G. (1984), *Promises and Performance: Presidential Campaigns as Policy Predictors*, Lanham, University Press of America.
- Krukones, Michael G. (1985), “The Campaign Promises of Jimmy Carter: Accomplishments and Failures”, *Presidential Studies Quarterly*, 15(1), pp. 136-144.

- Libertad y Desarrollo (2014), *Índice de 21 de mayo LYD-El Mercurio gobierno Sebastián Piñera*, disponible en: <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2014/03/indice-21-de-mayo-lyd%E2%80%93el-mercurio-gobierno-sebastian-pinera/> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2020].
- Linz, Juan (1990), “Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo, ¿hace alguna diferencia?”, en Oscar Godoy (ed.), *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*, Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 43-107.
- Lockerbie, Brad, Stephan Borrelli y Scott Hedger (1998), “An Integrative Approach to Modeling Presidential Success in Congress”, *Political Research Quarterly*, 51(1), pp. 155-172.
- Londregan, John (2000), *Legislative institutions and ideology in Chile*, Nueva York, Cambridge University Press.
- López Escarcena, Ignacio (2013), “Análisis del primer mensaje a la nación de los presidentes Lagos y Piñera”, *Cuadernos.info*, 32, pp. 125-134.
- Maillet, Antoine (2008), “La gestación del Transantiago en el discurso público: Hacia un análisis de políticas públicas desde la perspectiva cognitivista”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, DOI: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.10932>.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Mansergh, L. (2004), “Do Parties Make a Difference? The Relationship between Government Intention and Government Output in the Public Policy Sphere: The Case of Governments in Ireland, 1977-1997”, tesis doctoral, Dublín, Trinity College.
- Maravall, José M. (1999), “Accountability and Manipulation”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Meneses, Emilio, Jorge Tagle y Tulio Guevara (2019), “La política exterior chilena del siglo xx, a través de los mensajes presidenciales y las conferencias panamericanas hasta la segunda guerra mundial”, *Revista de Ciencia Política*, 4, pp. 50-61.
- Moya, Patricio y Francisco Molina (2017), “Innovación y emprendimiento en el discurso político chileno”, *Journal of Technology Management & Innovation*, 12(1), pp. 93-99.
- Navia, Patricio y Sergio Verdugo (2020), “State of the Nation Addresses by Chilean Presidents, 1990-2017”, Harvard Dataverse, V1, DOI: <https://doi.org/10.7910/DVN/R981LB>.
- Naurin, Elin (2014), “Is a Promise a Promise? Election Pledge Fulfillment in Comparative Perspective Using Sweden as an Example”, *West European Politics*, 37(4), pp. 1046-1064.
- O’Donnell, Guillermo (1994), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69.
- Ortiz, William (2012), “Globalización capitalista: Mecanismos de regulación económica y política”, *Apuntes del CENES*, 31(53), pp. 9-24.
- Pétry, Francois y Dominic Duval (2015), “The Extent to Which Governments Implement Campaign Promises”, *Journal of Parliamentary and Political Law/Revue de droit parlementaire et politique*, edición especial, pp. 1046-1064.
- Petrocik, John (1996), “Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study”, *American Journal of Political Science*, 40(3), pp. 825-850.
- Pomper, Gerald (1968), *Elections in America: Control and Influence in Democratic Politics*, Nueva York, Dodd, Mead and Company.
- Przeworski, Adam (1998), “El Estado y el ciudadano”, *Política y Gobierno*, V(2), pp. 341-379.

- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Royed, Terry (1996), “Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras”, *British Journal of Political Science*, 26(1), pp. 45-80.
- Rivers, Douglas y Nancy Rose (1985), “Passing the President’s Program: Public Opinion and Presidential Influence in Congress”, *American Journal of Political Science*, 29(2), pp. 183-196.
- Sehnbruch, Kirsten y Peter Siavelis (2014), *Democratic Chile: The Politics and Policies of a Historic Coalition, 1990-2010*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Servel (2019), *Sitio Histórico: Resultados electorales*, disponible en: <https://historico.servel.cl/> [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2019].
- Shugart, Matthew y John Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter (2000), “Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(1), pp. 71-98.
- Siavelis, Peter (2002), “The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections”, *Comparative Politics*, 34(2), pp. 419-438.
- Smart, Michael y Daniel Sturm (2013), “Term Limits and Electoral Accountability”, *Journal of Public Economics*, 107, pp. 93-102.
- Stokes, Susan (1999), “What Does Policy Change Tell Us about Democracy?”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Stokes, Susan (2001), *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sullivan, Terry y Scott de Marchi (2011), “Congressional Bargaining in Presidential Time: Give and Take, Anticipation, and the Constitutional Rationalization of Dead Ducks”, *The Journal of Politics*, 73(3), pp. 748-763.
- Thomson, Robert (2001), “The Program to Policy Linkage: The Fulfillment of Election Pledges on Socio-Economic Policy in the Netherlands, 1986-1998”, *European Journal of Political Research*, 40(2), pp. 171-197.
- Thomson, Robert (2011), “Citizens’ Evaluations of the Fulfillment of Election Pledges: Evidence from Ireland”, *The Journal of Politics* 73(1), pp. 187-201.
- Thomson, Robert, Terry Royed, Elin Naurin, Joaquín Artés, Rory Costello, Laurenz Ennser-Jedenastik, Mark Ferguson, Petia Kostadinova, Catherine Moury, François Pétry, Katrin Praprotnik (2017), “The Fulfillment of Parties’ Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing”, *American Journal of Political Science*, 61(3), pp. 527-542.