

PROYECTO BCN INNOVA:

**“VIABILIDAD POLÍTICA PARA INSTAURAR EL SISTEMA DE
GOBIERNO PARLAMENTARIO O SEMIPRESIDENCIAL EN CHILE”**

INFORME FINAL

CONSULTOR: Pablo Ruiz-Tagle Vial

RESUMEN EJECUTIVO

1. La reflexión sobre el modelo ideal de régimen de gobierno que Chile necesita no es nueva. Desde fines de la década de los 70 hasta principios de los años 90 se desarrolló una potente discusión en medios académicos y políticos sobre cuál sería el mejor régimen de gobierno para el país. Desde entonces, y por casi veinte años, este debate estuvo paralizado, y ha vuelto a activarse en estos últimos dos años a raíz de los problemas que se acumulan por efecto de la centralización y fuerte concentración del poder político en la Presidencia de la República. No deja de ser interesante que tanto a comienzos de los años 90 como en la actualidad, la Cámara de Diputados haya tenido una destacada actuación al promover esta discusión y participar activamente en ella.
2. La hipótesis que esta investigación pretende trabajar es que más allá de los modelos arquetípicos del presidencialismo y el parlamentarismo, es necesario evaluar el funcionamiento del sistema de gobierno chileno en su contexto histórico, social y político, y a partir de esa realidad promover una flexibilización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo para que, en los términos de Nohlen, se pueda acrecentar los niveles de gobernabilidad y eficiencia en las tareas públicas, promover la legitimidad del sistema político y garantizar los principios de la democracia constitucional. En una importante medida esta flexibilización se obtiene mediante prácticas, normas y principios que son ajustadas y promovidas para reafirmar el orden constitucional.
3. Si se analiza el sistema de gobierno chileno únicamente a la luz de la regulación constitucional, se podría concluir que es esencialmente presidencialista, esto es, un caso puro de presidencialismo, aún cuando la reforma constitucional reforzó los controles que el Parlamento, en particular la Cámara de Diputados, tiene sobre la gestión gubernativa del Presidente. Ahora bien, un análisis de este tipo sería incompleto sin la revisión de cómo los principales instrumentos que determinan la relación Ejecutivo – Legislativo funcionan en la práctica constitucional. Sólo así es posible identificar los problemas críticos que afectan al régimen de gobierno chileno.
4. Un ejemplo de la relevancia del enfoque que pone énfasis en la práctica constitucional es que desde la óptica de la regulación constitucional la norma más

problemática en términos de afectación del equilibrio de poderes entre Presidente y Congreso es la potestad de veto que la Constitución Política le otorga al primero, que puede ser calificado como un tipo de veto fuerte, pues en el caso de la Constitución chilena se exige súper mayoría o quórum de dos tercios para ser derrotado. No obstante, es una realidad que en la práctica constitucional se ha hecho poco uso del veto, y el desbalance de poderes entre los órganos políticos no pasa por el uso de este instrumento o facultad constitucional.

5. Desde el punto de vista de la práctica constitucional, es nuestra opinión que existen en Chile cuatro aspectos que han desbalanceado los poderes del Legislativo y el Ejecutivo a favor de éste último. Estos son la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, las urgencias, la administración sobre materias presupuestarias y financieras y el desbalance de capacidades técnicas entre el Parlamento y la Administración Pública.
6. Uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional del año 2005 fue fortalecer los mecanismos de control del Congreso sobre la gestión del Presidente, en particular de la Cámara de Diputados. Por ello se reguló en la Constitución las interpelaciones de Ministros, las Comisiones Investigadoras, la facultad de formular acuerdos o sugerir observaciones y la obligación que tienen los Ministros de concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara o el Senado convoque. A pesar de estas nuevas potestades, no se ha percibido un fortalecimiento del rol del Parlamento como lugar paradigmático de la deliberación democrática. Incluso más, existe bastante consenso en que el uso de estos nuevos instrumentos no ha sido el más apropiado.
7. Con el propósito de buscar mecanismos que permitan flexibilizar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo resulta útil mirar algunas experiencias comparadas de donde se puedan obtener lecciones para el caso chileno. También es importante revisar la historia constitucional y política del país, pues permite entender las ideas que han colaborado en el recorrido que llevó a que actualmente Chile cuente con un presidencialismo de las características descritas en este trabajo.
8. Nuestra investigación ha mostrado que en Chile se han ido reforzando progresivamente las atribuciones y potestades del Presidente de la República, desde 1925 hasta la fecha. Particularmente este refuerzo se puede apreciar en las

materias políticas, legislativas y sobre todo administrativas, lo que no obsta a que muchas de esas atribuciones reforzadas no sean ejercidas del modo que se las concibió al momento de diseñarlas. Del mismo modo, a partir de la reforma constitucional del año 2005, se ha podido observar que el órgano parlamentario, particularmente la Cámara de Diputados, ha aumentado significativamente sus potestades en materias políticas, pero la introducción de mayores herramientas de fiscalización en Chile, tales como las interpelaciones y la facilidad para formar Comisiones, no ha producido tampoco el balance deseado entre el Congreso y el Ejecutivo. A todo lo anterior hay que agregar el fenómeno de la creciente inflación de atribuciones de control en los órganos de justicia especializada y en los órganos constitucionales autónomos.

9. No es aventurado decir que en cuanto a su estructura, los otros poderes del Estado en Chile, tales como el Poder Judicial (sin considerar el poder de resolver acciones y recursos constitucionales), han mantenido relativamente estables sus potestades y atribuciones desde 1833 a la fecha. El gran refuerzo de atribuciones orgánicas que se ha producido en la Constitución actual se refiere, por una parte, a las potestades del Tribunal Constitucional, la Justicia Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría que denominamos justicia especializada, y, por la otra, al Banco Central y el Consejo de Seguridad Nacional que denominamos órganos autónomos. Estas atribuciones que se han dado a los órganos de justicia especializada y a los órganos autónomos están particularmente concentradas en las funciones de control político, legislativo, administrativo, judicial, económico y también militar, y llegan a equipararse y en algunos casos a ser mayores que las potestades y atribuciones que el Presidente de la República, el Congreso y el Poder Judicial tienen sobre estas mismas cuestiones.
10. En esta investigación ha sido relevante tener en cuenta las formas que los sistemas parlamentarios y semipresidenciales han organizado para la creación del derecho y control del poder. A partir de su estudio se desprende que son pertinentes y atendibles de considerar para el caso chileno, las comisiones de investigación y ministeriales, las preguntas e interpelaciones, los debates y el control presupuestario, materias todas que requieren de un rediseño institucional en el caso chileno. Por ejemplo, el más importante mecanismo de control de los sistemas parlamentarios es sin dudas, el sistema de interpelaciones y preguntas. Estos mecanismos son ejercidos con regularidad, todas las semanas, lo que permite al

Parlamento mantenerse informado de la acción gubernamental y los más importantes temas de relevancia nacional. Su regularidad evita que generen un efecto desestabilizador en el gobierno interrogado. Además, estos mecanismos se caracterizan por su publicidad y su carácter abierto, de manera que la sociedad civil pueda también colaborar en el cumplimiento de la labor fiscalizadora. La regularidad de estas interrogaciones es facilitada en los países estudiados debido a la existencia de límites temporales para la realización de cada pregunta y sus respuestas (5 minutos, por regla general) como para la realización de las interpelaciones (10 a 15 minutos).

11. También constituyen instancias fundamentales de los sistemas parlamentarios, que pueden dar lugar a interrogaciones y mociones de censura, los debates que sobre cualquier tema y sin excesiva regulación pueden suscitarse en las Cámaras o en las Comisiones. Es en estos debates donde se formulan las principales directrices que el Parlamento impone a la actuación del Gobierno.
12. Dentro de los distintos debates que existen en los países estudiados, dos son de particular interés. Uno es el "Opposite Days" del Reino Unido, donde la oposición cuenta con un número de días para debatir los temas que deseen. Otro tipo de debate de gran interés son los suscitados después del Discurso de la Reina en el Reino Unido o del Debate Anual sobre el estado de la Nación en el caso de España, donde se evalúan los programas anuales del gobierno. En estos países es también posible que sea el Gobierno el que someta determinados temas a discusión.
13. En cuanto a las Comisiones, más que las de investigación que como vimos en los países estudiados no permiten un efectivo control de la minoría parlamentaria, resultan de mucho interés las comisiones que se especializan en el control y desempeño de las competencias que son propias de cada uno los ministerios del Gobierno. Así, en Italia existen comisiones dedicadas a un ministerio de gobierno determinado, no sólo en relación a la legislación del ramo, sino que fiscalizando y desarrollando competencias propias de cada Ministerio (algo semejante a la labor que cumple el Gabinete en las sombras en Reino Unido).
14. Por último, es importante destacar la labor que desarrolla el Parlamento en Italia y Reino Unido en materia de control de gastos. El Gobierno además del presupuesto anual debe presentar a los parlamentos presupuestos plurianuales, de manera de

realizar un control a largo plazo de la estabilidad financiera del país. Además, en el caso de Italia, el Gobierno debe rendir cuenta de los gastos efectuados en el año anterior. Todo esto sin perjuicio de las interpelaciones, debates e investigaciones de comisiones que se pueden suscitar en la materia en cualquier momento.

15. Por su parte, una de las mayores razones que podemos encontrar en Chile para estudiar la proximidad de nuestro régimen con las instituciones del sistema semipresidencial que se ha instalado en Francia y Portugal es la falta de viabilidad política que tiene la propuesta de renunciar a la elección del Presidente y también la estabilidad de los grandes bloques electorales que se ha generado de modo artificial por efecto del sistema binominal. Los sistemas semipresidenciales que hemos revisado han tendido al mismo efecto, ya que en Francia y Portugal han reconocido dentro de sus consecuencias 3 características que, si bien no son definitorias de un régimen semipresidencial, se trata de consecuencias naturales de éste, y que se asemejan al de nuestro país: i) elecciones presidenciales que requieren mayoría absoluta, estableciéndose una segunda elección si es que ninguno de los candidatos consigue el 50% + 1 de las votaciones; ii) la configuración de los partidos políticos o de las agrupaciones políticas en torno a la candidatura o gobierno de un Presidente. En efecto, tanto las coaliciones que gobiernan como las que pretenden gobernar se enmarcan en torno a la figura del Presidente o candidato a tal; y, iii) la configuración del sistema de partidos en un sistema estable con dos grandes fuerzas equilibradas conformadas por agrupaciones de partidos.
16. Estas características del sistema que existe en Francia y en alguna medida en Portugal, se ha dado por la configuración de las elecciones en segunda vuelta y la "presidencialización" de los partidos, lo que hace que para tener mayores posibilidades de alcanzar la Presidencia (características que existen en el sistema chileno), los partidos tienden a asegurar una posición dominante mediante acuerdo con grupos más pequeños, de manera de lograr las votaciones que puedan alcanzar la mayoría absoluta, de un modo semejante a lo que sucede en Chile.
17. La experiencia obtenida en el estudio del régimen semipresidencial también entrega ideas sobre la relación de los Ministros con el Presidente, la posibilidad de disolución del Congreso y de someter el gobierno a aprobación política mediante la conformidad del Parlamento con determinadas leyes. Por ejemplo, se pueden

abordar con estas medidas situaciones tales como las siguientes: (i) la imposibilidad de hacer efectiva la responsabilidad política ante la negativa de ciertos sectores siquiera a legislar ciertos temas; ii) la disminución de la importancia de los quórum calificados generalizados del sistema chileno, en vista de las salidas constitucionales que tendría el Presidente de la República, de llamar a elecciones de Parlamento o de poner su cargo a disposición del mismo; y además, iii) contar con salidas democráticas en caso de estancamientos legislativos ante mayorías políticas irreconciliables con el Presidente de la República.

18. Junto con estudiar las diferencias y semejanzas que nuestro sistema tiene con otros sistemas políticos para encontrar fórmulas flexibles de resolver problemas de colaboración entre el Presidente y el Congreso, y pensar en reformas institucionales, es muy importante centrar la atención en la necesidad de contar con nuevas capacidades de asesoría legislativa técnica y política radicada en el Congreso. También se requiere de forma urgente reforzar una cultura de partidos que practiquen la democracia interna y que sean escuelas de civismo que den sustento político y técnico a esta fórmula de flexibilización y equilibrio que debe asegurarse entre el Ejecutivo y el Congreso de la República de Chile.

TABLA DE CONTENIDO¹

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO PRIMERO: DIAGNÓSTICO DE LA RELACIÓN EJECUTIVO – LEGISLATIVO EN LA PRÁCTICA CONSTITUCIONAL CHILENA.....	14
CAPÍTULO SEGUNDO: LA DISCUSIÓN SOBRE EL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	39
CAPÍTULO TERCERO: ANÁLISIS COMPARADO DE SISTEMAS POLÍTICOS PARLAMENTARIOS (REINO UNIDO, ESPAÑA E ITALIA)	63
CAPÍTULO CUARTO: ANÁLISIS COMPARADO DE SISTEMAS POLÍTICOS SEMIPRESIDENCIALES (FRANCIA Y PORTUGAL).....	85
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	100

¹ Esta investigación contó con la colaboración de la profesora Sofía Correa Sutil y los ayudantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile Ricardo Buendía, Vicente Burgos, María Victoria Demarchi, Diego Gil, Paz Irarrázabal, Nathaly Mancilla, Valentina Martínez, Felipe Meléndez, Pía Muñoz y Pablo Rubio.

INTRODUCCIÓN

Como señala Giovanni Sartori en el prólogo de su *Ingeniería Constitucional Comparada*, si bien las constituciones e instituciones políticas no hacen milagros, resulta difícil pensar en un buen gobierno sin contar con los adecuados instrumentos de gobierno.² En este contexto, la reflexión sobre el régimen de gobierno ocupa un lugar privilegiado en la discusión sobre las constituciones e instituciones adecuadas para una determinada comunidad política.

La reflexión sobre sistemas de gobierno dice relación, fundamentalmente, con el adecuado diseño institucional y el equilibrio de poderes de dos de los tres principales poderes del Estado: el órgano presidencial y el órgano parlamentario. Por eso, la principal clasificación que se usa para analizar esta materia, distingue entre sistemas presidenciales y sistemas parlamentarios. Chile, en su historia, ha adoptado en forma predominante un sistema de gobierno presidencial.

Un sistema presidencial, según expresa Sartori, se define por tres características principales³. Primero, por la elección directa o casi directa del Jefe de Estado por un tiempo determinado. Segundo, porque el gobierno (el órgano Presidencial en nuestro sistema) no es designado ni puede ser desbancado por el voto del órgano parlamentario. Tercero, porque el Jefe de Estado encabeza o dirige el gobierno del país. Estas tres características están establecidas en el sistema constitucional chileno y explican, a grandes rasgos, por qué Chile tiene una forma de gobierno presidencial.

Esta definición también se explica porque estamos insertos en el contexto latinoamericano. La forma de gobierno Presidencial, que se inaugura en el modelo de los Estados Unidos, ha sufrido importantes modificaciones del modelo original y ha predominado con fuerza en todos los países de América Latina. Salvo algunos casos históricos, y sin tomar en cuenta las interrupciones al régimen democrático, todos estos países siguen regulando su institucionalidad política bajo la forma presidencial. En la que Zovatto y Orozco llaman la tercera ola democrática de América Latina, que

² Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 8.

³ *Ibid.*, pp. 97 y ss.

comenzó en 1978, persiste el modelo Presidencial, a pesar de algunos intentos de equilibrar las relaciones entre los poderes del Estado.⁴

En Chile, se han ido reforzando progresivamente las atribuciones y potestades del Presidente de la República desde 1925 hasta la fecha. Particularmente este refuerzo se puede apreciar en las materias políticas, legislativas y sobre todo en las administrativas. Ahora bien, a partir de la reforma constitucional del año 2005, el órgano parlamentario, particularmente la Cámara de Diputados, ha aumentado significativamente sus potestades en materias políticas de fiscalización. A lo anterior hay que agregar el fenómeno de la creciente inflación de atribuciones de control en los órganos de justicia especializada y en los órganos autónomos.⁵

La reflexión sobre el modelo ideal de régimen de gobierno que Chile necesita no es nueva. Desde fines de la década de los 70 hasta principios de los años 90 se desarrolló una potente discusión en medios académicos y políticos sobre cuál sería el mejor régimen de gobierno para el país. Desde entonces, y por casi veinte años, este debate estuvo paralizado, y ha vuelto a activarse en estos últimos dos años a raíz de los problemas que se acumulan por efecto de la centralización y fuerte concentración del poder político en la Presidencia de la República. No deja de ser interesante que tanto a comienzos de los años 90 como en la actualidad, la Cámara de Diputados haya tenido una destacada actuación al promover esta discusión y participar activamente en ella.⁶

Una de las preguntas fundamentales que se debatieron fue si las crisis políticas que provocaron las intervenciones militares en los setenta se agudizaron debido al

⁴ Una completa descripción de la realidad latinoamericana actual en Zovatto, Daniel y Orozco, J.J. *Reforma Política y Electoral en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México & IDEA Internacional, 2008.

⁵ Respecto a la situación institucional de los otros poderes del Estado, en cuanto al Poder Judicial se puede decir que sin considerar el poder de resolver acciones y recursos constitucionales, sus potestades y atribuciones se mantienen relativamente estables desde 1833 a la fecha. El gran refuerzo de atribuciones orgánicas que se ha producido en la Constitución actual se refiere, por una parte, a las nuevas potestades del Tribunal Constitucional, la Justicia Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría que denominamos genéricamente como control judicial especializado, y, por la otra, al Banco Central y el Consejo de Seguridad Nacional que denominamos órganos autónomos. Estas atribuciones que se han dado a los órganos de justicia especializada y a los órganos autónomos están particularmente concentradas en las funciones de control político, legislativo, administrativo, judicial, económico y también militar, y llegan a equipararse y en algunos casos a ser mayores que las potestades y atribuciones que el Presidente de la República, el Congreso y el Poder Judicial tienen sobre estas mismas materias.

⁶ Un buen resumen de la discusión en Chile está recogida en el llamado *Informe Ortega*. Pre-Informe de la Comisión de Estudio del Régimen Político chileno, creada por acuerdo de la Cámara, adoptado el 9 de mayo de 1990.

presidencialismo hegemónico reinante en Latinoamérica. Se argumentó que el presidencialismo no contenía válvulas de escape para superar las crisis.

En esta discusión es posible encontrar dos tendencias claramente diferenciadas. Una es la sostenida por Juan Linz⁷, que sostuvo que existe una relación directa entre los quiebres democráticos de los países de América Latina y sus sistemas de gobierno. En consecuencia, la inestabilidad política de estos países se debería en buena medida al sistema Presidencialista⁸ Por ello, Linz recomendó la introducción del parlamentarismo como la mejor opción para estos países, sobretodo en atención a la estabilidad que genera.

En la posición contraria se encuentra Dieter Nohlen, que ha criticado los argumentos de Linz que proponen un modelo ideal hacia el cual debieran dirigirse los sistemas políticos latinoamericanos. El enfoque metodológico que propuso Nohlen es uno histórico – empírico, que consiste en investigar de manera comparativa y cualitativa la institucionalidad política existente, describiendo esa institucionalidad en conexión con el contexto social, histórico, político y cultural de un determinado país.

La propuesta de Nohlen es realizar una reforma controlada del Presidencialismo que contribuya mediante su renovación hacia un funcionamiento parlamentarista del sistema presidencial. Para ello propone el fortalecimiento de las atribuciones del Parlamento y el mejoramiento y flexibilización de las relaciones entre el órgano Presidencial y el órgano parlamentario, con el triple objetivo de fortalecer la gobernabilidad, aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar los niveles de legitimidad del sistema político.⁹

El enfoque de esta investigación sigue de cerca la propuesta de Nohlen, que parece adecuarse mejor a la práctica constitucional de los países latinoamericanos. Ahora bien, esa propuesta debe ajustarse a un nuevo escenario político, que no escabulle el debate sobre el régimen de gobierno necesario para evitar crisis políticas. En Chile, y en la mayoría de los países latinoamericanos, se ha ido consolidando la

⁷ Zovatto, Daniel y Orozco, J.J. ob.cit., pp. 11 y ss. Véase también las referencias a Linz en las fichas bibliográficas incorporadas en el Informe de Avance 1.

⁸ Linz, Juan. Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo ¿hace alguna diferencia?. En: Godoy, Oscar (ed.). *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*. Santiago, Ediciones Universidad Católica, 1990.

⁹ Zovatto y Orozco, ob.cit., pp. 7 y ss.

institucionalidad política y existe mayor valoración respecto de la importancia de mantener esa institucionalidad. No obstante ello, es difícil sostener que nuestros regímenes se encuentran completamente asentados en la ciudadanía. Por el contrario, las encuestas muestran todavía una insatisfacción respecto de los actores políticos y de su capacidad para ofrecer respuestas a las demandas ciudadanas. Por ello, pensar en reformas al sistema de gobierno es de la mayor importancia. Por ejemplo, debe asumirse como válido que el Parlamento se constituya en el espacio paradigmático de la deliberación política, y que dicho órgano político asuma un rol central en el desarrollo de la democracia constitucional¹⁰.

La hipótesis que esta investigación pretende trabajar es que más allá de los modelos arquetípicos del presidencialismo y el parlamentarismo, es necesario evaluar el funcionamiento del sistema de gobierno chileno en su contexto histórico, social y político, y a partir de esa realidad promover una flexibilización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo para que en los términos de Nohlen se pueda acrecentar los niveles de gobernabilidad y eficiencia en las tareas públicas, promover la legitimidad del sistema político y garantizar los principios de la democracia constitucional. En una importante medida esta flexibilización se obtiene mediante prácticas, normas y principios que son ajustadas y promovidas para reafirmar el orden constitucional¹¹.

Se intentará comprobar esta hipótesis realizando, en primer lugar, un diagnóstico acerca de cómo funciona en la práctica constitucional la relación entre Ejecutivo y

¹⁰ Véase, por ejemplo, la carta al diario El Mercurio del diputado Jorge Insunza, del día 20 de junio de 2009.

¹¹ En sesión de la comisión especial de régimen político chileno, el día 27 de octubre de 2008, se propusieron las siguientes ideas de reformas en la materia: i) Explorar la idea de nombrar ministros coordinadores de acuerdo al artículo 33 inciso 3 y revisar las incompatibilidades parlamentarias del artículo 59 para dar más flexibilidad al gobierno de organizar sus tareas; ii) Mantener el sistema bicameral que algunos han propuesto eliminar en Chile y permitir que el Presidente de la República pueda disolver el Congreso por una vez durante su mandato para llamar a elecciones parlamentarias anticipadas; iii) Extender el mandato Presidencial a cinco o seis años o permitir la reelección por una vez por cuatro años; iv) Buscar en el Congreso un mayor equilibrio entre la representatividad y participación en la representación parlamentaria, y terminar con el proyecto de exclusión política de Jaime Guzmán que se ha consolidado por la vía electoral, derogando el sistema binominal; v) Limitar la reelección infinita de congresistas para asegurar la renovación del Congreso, de modo que los Senadores pueden ser reelegidos por una vez y los Diputados hasta por un máximo de tres periodos sucesivos; vi) Derogar el artículo 23 de la Constitución que pone una barrera corporativista entre los parlamentarios y las organizaciones sociales; vii) incluir formas de iniciativa popular en el proceso legislativo y fiscalizador parlamentario; y, viii) Revisar las leyes orgánicas constitucionales. La Constitución reposa sobre un enmarañado de arbustos con espinas que son estas leyes orgánicas que hay que entrar a revisar con la misma fuerza que la Constitución. Algunas de las leyes orgánicas son leyes de amarre que no son compatibles con los principios del constitucionalismo democrático.

Legislativo, en un intento por identificar sus puntos críticos (capítulo primero). Luego se revisará esta relación desde un punto de vista histórico, analizando distintas visiones historiográficas sobre el sistema político chileno, lo que permitirá dar luces acerca de nuestra situación institucional actual (capítulo segundo). En tercer lugar, se hará una breve descripción de modelos comparados, tanto parlamentaristas como semipresidenciales, con el objeto de mostrar cómo se organizan y distribuyen las potestades de los órganos presidencial y parlamentario en regímenes políticos de otros países del mundo (capítulo tercero y cuarto). El trabajo finalizará con algunas conclusiones y recomendaciones sobre cómo llevar a la práctica la flexibilización en la relación Ejecutivo – Legislativo.

CAPÍTULO PRIMERO: DIAGNÓSTICO DE LA RELACIÓN EJECUTIVO – LEGISLATIVO EN LA PRÁCTICA CONSTITUCIONAL CHILENA¹²

Un primer diagnóstico respecto de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo no puede ser completo si sólo atiende a la regulación constitucional. Resulta necesario revisar cómo esas normas son asumidas por la práctica constitucional de las instituciones políticas, en este caso el Congreso Nacional y el Presidente de la República.

En su trabajo comparativo, Zovatto y Orozco realizan una clasificación de los sistemas presidenciales latinoamericanos, siguiendo de cerca una propuesta por Carpizo.¹³ La clasificación se basa fundamentalmente en las disposiciones de los textos constitucionales latinoamericanos. Los criterios de la clasificación y los países que se insertan en cada categoría se exponen en el siguiente cuadro¹⁴:

Tipo	Características	Países
Presidencialismo puro	El más próximo al modelo estadounidense. Poder Ejecutivo unitario y de elección popular, sistema de frenos y contrapesos, ministros responsables de su gestión ante el Presidente, existencia de veto legislativo y de juicio político por causales de ilegalidad.	Brasil, Chile , Ecuador, Honduras y México.
Presidencialismo predominante	Gran cúmulo de potestades al Presidente, que constituye el eje del sistema político y constitucional. Los controles del Legislativo son débiles.	República Dominicana.
Presidencialismo atemperado	El eje del sistema político y constitucional es el Poder Legislativo, que concentra las mayores atribuciones.	Ninguno.
Presidencialismo con matices parlamentarios	Incorpora instrumentos de control legislativo sobre el Presidente, como la posibilidad de que el Congreso censure a los ministros, aún cuando la decisión final la tome el Presidente. ¹⁵	Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay.
Presidencialismo	Introduce instrumentos de control	Argentina, Colombia,

¹² Se agradece especialmente la colaboración de Diego Gil para la elaboración de este capítulo.

¹³ Zovatto y Orozco, ob.cit. pp. 18 y ss.

¹⁴ Elaboración propia a partir de la descripción de Zovatto y Orozco.

¹⁵ La censura es un instrumento distinto al juicio político, pues en la primera se analiza la gestión y la segunda reproches de ilegalidad.

parlamentarizado	propios del sistema parlamentario, como la censura vinculante a los ministros. En algunos casos se permite que el Presidente pueda disolver anticipadamente el Congreso y convocar a elecciones.	Guatemala, Uruguay y Venezuela.	Perú, y
------------------	--	---------------------------------	---------

Como se ve, la propuesta de Zovatto y Orozco ubica a Chile dentro de los presidencialismos puros, es decir, como un sistema donde el Ejecutivo y el Legislativo se controlan recíprocamente y gozan de prerrogativas similares y equivalentes. En nuestra opinión, la Constitución Política, después de la reforma del año 2005, desde el punto de vista del puro análisis de las disposiciones parece apoyar la visión de los autores aztecas, a diferencia de la práctica constitucional. Sin embargo, pensamos también que han surgido en nuestro país una serie de prácticas que ubican al régimen chileno dentro de la categoría de un presidencialismo predominante, como intentaremos demostrar en el análisis y la argumentación que sigue.

2. La relación Ejecutivo – Legislativo en la regulación constitucional¹⁶

2.1 Facultades constitucionales del Presidente de la República

Atribuciones Generales

Las atribuciones del órgano presidencial se encuentran establecidas fundamentalmente en la Constitución Política, salvo algunas facultades legislativas que aparecen en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Su regulación concentra todo el capítulo IV del texto constitucional, denominado Gobierno, y ordena las funciones del Presidente de la República, de sus Ministros de Estado (colaboradores inmediatos del Presidente) y las Bases Generales de la Administración del Estado.

La misión del Presidente de la República está contemplada en el artículo 24 de la Constitución:

¹⁶ Una descripción de la regulación post reforma constitucional del año 2005 puede verse en Huneeus, Carlos. "Reforma Electoral en Chile". En: Zovatto, Daniel y Orozco, J.J. *Reforma Política y Electoral en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México & IDEA Internacional, 2008. También en Carmona, Carlos. "Modificaciones al órgano presidencial que introduce la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050". En: *Revista de Derecho Público* N° 68, Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2006. La estructura del análisis en este apartado sigue de cerca el formato utilizado en el trabajo comparativo de Zovatto y Orozco citado arriba.

“El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Las atribuciones especiales del Presidente se encuentran enumeradas en el artículo 32 y se refieren fundamentalmente a las funciones que le corresponde en su calidad de Jefe de Estado y en su calidad de responsable final de las labores de la Administración Pública. En ese contexto se inserta la potestad reglamentaria (autónoma y de ejecución), la facultad de declarar estados de excepción, nombrar a los principales funcionarios de la Administración (ministros, subsecretarios, intendentes y gobernadores), dirigir las relaciones internacionales, etc.

La reforma constitucional del 2005 introdujo importantes modificaciones a las potestades del órgano Presidencial.¹⁷ Una de las reformas se refiera a la consagración de la potestad presidencial de llamar a retiro a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al Director General de Carabineros antes de completar su respectivo período. Para ello, el Presidente debe dictar un decreto explicando las motivaciones e informar previamente al Parlamento de la decisión.

Una segunda modificación se refirió a la potestad de designar a miembros de otros órganos del Estado. Se aumentó la cantidad de miembros que puede designar en el Tribunal Constitucional; antes designaba 1 de 7, ahora 3 de 10.

Una tercera modificación consistió en la formalización de la cuenta pública que el Presidente debe rendir ante toda la nación, todos los 21 de mayo. Se trataba de una práctica no regulada constitucionalmente.

Por último, se aumentaron las exigencias en materia de estados de excepción, con el objeto de garantizar la protección de los derechos fundamentales durante estos períodos.

¹⁷ Véase Carmona, ob.cit.

Facultades legislativas del Presidente

Huneeus distingue entre atribuciones legislativas y atribuciones no legislativas del órgano Presidencial.¹⁸ Las atribuciones legislativas se refieren a las facultades de generar proyectos de ley y promover su aprobación, y consisten fundamentalmente en competencias para controlar la agenda legislativa.

Una primera atribución se refiere a la iniciativa legislativa que se reconoce al Presidente. En esto el sistema presidencialista latinoamericano se apartó del modelo estadounidense, el que no confiere al Presidente la atribución de enviar proyectos de ley al Congreso (aún cuando en la apertura de las sesiones del Congreso el Presidente de los EE.UU. manifiesta su interés en algunos proyectos). Todas las Constituciones Latinoamericanas otorgan a los respectivos Presidentes iniciativa legal. Incluso algunos, entre los que no está Chile, expanden esta atribución a otros funcionarios de la Administración, como por ejemplo los ministros.¹⁹

El reconocimiento de la iniciativa legislativa del Presidente se encuentra en el artículo 65 de la Constitución Política. Éste establece que las leyes pueden tener su origen por mensaje que dirija el Presidente de la República a la Cámara de Diputados o al Senado.

Ahora bien, en línea con el constitucionalismo latinoamericano, pero probablemente con una regulación más extensa, el texto constitucional suma a la atribución anterior la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, regulada en los incisos terceros y siguientes del artículo 65 de la Constitución Política. La iniciativa exclusiva quiere decir que las leyes sobre determinadas materias sólo pueden tener su origen en un mensaje del Presidente de la República, independiente de la discusión parlamentaria posterior. Entre esas materias están aquellas como la alteración de la división política o administrativa del país, la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, las normas relacionadas con la enajenación, arrendamiento o concesión de bienes del Estado o de las municipalidades, las normas que organizan las fuerzas de aire, mar y tierra en tiempos de paz y guerra, las leyes tributarias, etc. Existen algunas materias bastante amplias reservadas a la iniciativa del Presidente de la República, como la señalada en el N° 6

¹⁸ Huneeus, ob.cit., pp. 360 y ss.

¹⁹ Zovatto y Orozco, ob.cit., p. 34.

del artículo 65, que se refiere a las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

Una segunda atribución legislativa del Presidente es el veto, donde sí existe concordancia con el modelo estadounidense. Como señalan Zovatto y Orozco: “El veto es el mecanismo por el cual el presidente rechaza o formula observaciones respecto de un proyecto de ley o decreto aprobado por el legislativo. Se considera como el principal contrapeso del Ejecutivo frente al Legislativo y todos los países latinoamericanos lo contemplan con algunas variantes”²⁰. El veto puede ser parcial o total. Cuando es parcial, el Presidente regresa al Congreso la parte del proyecto que rechaza pero promulga y publica el resto de la iniciativa. Este tipo de veto, acogido en legislaciones como la de Argentina, Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay y Venezuela, no se encuentra establecido en el derecho chileno.

El veto está regulado en el artículo 73 de la Constitución:

“Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días. En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo. Si las dos Cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación. Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación”.

Como se ve, desde el punto de vista de la regulación, la norma que reconoce el veto presidencial le otorga amplias potestades al Presidente, por cuanto para superarlo se requieren dos tercios de los miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado en cada Cámara. Es decir, con el control de un tercio más un parlamentario en cada Cámara el Presidente puede bloquear las iniciativas legislativas. Esto es lo que

²⁰ Ibid, p. 35.

Shugart y Mainwaring denominan “veto fuerte”, a diferencia del “veto débil” que sólo exige mayoría absoluta para ser superado.²¹

Una tercera atribución legislativa son las urgencias, probablemente el mecanismo más útil para controlar la agenda legislativa. A través de ella, el Presidente fija plazos para la discusión de determinados proyectos de ley, con el efecto consiguiente de definir las prioridades de la labor legislativa. Esta facultad sólo se encuentra reconocida en algunos países latinoamericanos además del nuestro, como Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.²²

Las urgencias están reguladas en el artículo 74 de la Constitución Política y en los artículos 26 y 27 de la LOC del Congreso Nacional. El artículo 74 de la Constitución señala:

“El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días. La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley”.

El artículo 27 de la Ley del Congreso Nacional señala:

“Cuando un proyecto sea calificado de simple urgencia, su discusión y votación en la Cámara requerida deberán quedar terminadas en el plazo de treinta días; si la calificación fuere de suma urgencia, ese plazo será de diez días, y si se solicitare discusión inmediata, será de tres días, caso en el cual el proyecto se discutirá en general y en particular a la vez. Se dará cuenta del mensaje u oficio del Presidente de la República que requiera la urgencia, en la sesión más próxima que celebre la Cámara respectiva, y desde esa fecha comenzará a correr el plazo de la urgencia”.

Una cuarta facultad legislativa es la facultad para pedir sesiones especiales. Esta norma (artículo 32 N° 2 del texto constitucional) se estableció en la reforma

²¹ Citado en *Ibíd.*, p. 37.

²² *Ibíd.*, p. 46.

constitucional del año 2005 debido a la supresión, en la misma reforma, de la distinción entre Legislatura Extraordinaria y Legislatura Ordinaria. Dada la eliminación del período extraordinario, se consideró conveniente que el Presidente tuviera la atribución de convocar a sesiones del Parlamento cuando considere que hay asuntos que requieren una atención urgente. Según Carmona, algunas de las características de esta facultad son las siguientes: i) no excluye los asuntos legislativos, es decir, el órgano Presidencial puede convocar la sesión para despachar un proyecto de ley, sin embargo, la práctica legislativa indica que eso se logra mediante otros instrumentos (acuerdos con los Presidentes de las Cámaras o comités), por lo que su uso tiene más sentido respecto de asuntos no legislativos; ii) se trata de una facultad radicada en el Jefe de Estado, no en sus Ministros; iii) se trata de una atribución vinculante, que no requiere aprobación del Parlamento; iv) la potestad supone que no sólo se convoca sino también se define los asuntos que se debatirán; v) no tiene límites respecto del número de veces que se puede utilizar la herramienta de la convocatoria, y, vi) la sesión requiere del quórum general de funcionamiento de las Cámaras.²³

Una última atribución legislativa, incorporada también en la reforma constitucional del año 2005, es la facultad para dictar textos refundidos. Dicha atribución está consagrada en el artículo 64 inciso quinto que señala:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Presidente de la República queda autorizado para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En ejercicio de esta facultad, podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance”.

Esta facultad existía anteriormente. Sin embargo, la novedad está en la forma de su regulación. Antes de esta regulación, por resolución de la Contraloría General de la República, se requería habilitación legal para la dictación de textos refundidos, pues se consideraba que eran Decretos con Fuerza de Ley (D.F.L.). Ahora ya no se precisa esa habilitación pues se trata de la facultad de dictar D.F.L. especiales a partir de la habilitación constitucional.²⁴

²³ Carmona, ob.cit.

²⁴ Ídem.

Facultades no legislativas del Presidente

Respecto de las atribuciones no legislativas del Presidente, siguiendo la matriz de Zovatto y Orozco, vale la pena destacar algunos elementos. En primer lugar, y a diferencia del sistema presidencialista original que es el norteamericano, donde interviene el Senado, en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas la designación de los ministros es competencia exclusiva del Presidente de la República. Así lo establece explícitamente el artículo 33 de la Constitución chilena. La misma norma establece la posibilidad de que el Presidente encomiende a uno o más ministros la tarea de coordinar las labores de ellos y las relaciones entre el Gobierno y el Congreso Nacional.

Además, el texto constitucional habilita al Presidente a nombrar algunos funcionarios públicos de especial relevancia, como por ejemplo tres miembros del Tribunal Constitucional (de un total de 10).

La Constitución chilena, a diferencia de sus pares latinoamericanos, no otorga mayores atribuciones políticas a los ministros. En otros países éstos participan en la declaración de estados de sitio o excepción, en nombramientos de funcionarios de relevancia, en el otorgamiento de gracia o indulto, en convocatorias al Congreso, entre otras funciones.²⁵ Algunas de las atribuciones que sí otorga el texto constitucional a los ministros son la refrendación de los reglamentos y decretos emanados del Presidente (artículo 35), la posibilidad de asistir a las sesiones del Congreso con derecho preferente a voz (artículo 37), y la posibilidad de que todas sus firmas juntas más la del Presidente autoricen pagos no autorizados por ley en casos de emergencias extraordinarias, hasta un 2% de la Ley de Presupuesto del año.

2.2 Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo

El Parlamento chileno es bicameral, es decir, comprende dos ramas, la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes y tienen las demás atribuciones que le otorgan la Constitución y la ley. La diferencia principal entre la Cámara de Diputados y el Senado es que la primera tiene mayores atribuciones en

²⁵ Zovatto y Orozco, ob.cit., p. 50.

el ámbito de la fiscalización política, mientras que la segunda tiene mayor relevancia en materia de aprobaciones y nominaciones de cargos públicos y cuestiones judiciales.

Cuando se alude a los controles del Legislativo sobre el Ejecutivo se está pensando fundamentalmente en mecanismos que permiten controlar la gestión de la Administración independientes del procedimiento legislativo, por el cual emanan las leyes. Las facultades del Parlamento en esta materia están establecidas fundamentalmente en la Constitución Política y en la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Una de las grandes modificaciones de las reformas constitucionales del año 2005 es el fortalecimiento de las facultades de fiscalización política, sobretodo de la Cámara de Diputados.²⁶

Una primera modificación se refirió a la facultad de formular acuerdos o sugerir observaciones (artículo 53 N° 1 letra a). La norma constitucional actual exige que esos acuerdos u observaciones tengan respuesta fundada del Ministro respectivo en un plazo no mayor a 30 días. Estas dos exigencias (fundamentación y plazo) no existían antes de la reforma.

Una segunda reforma, y que ha tenido mayor connotación pública, se refiere a la interpelación de Ministros (artículo 53 N° 1 letra b). Las citaciones a Ministros son una facultad exclusiva de la Cámara y consisten en la posibilidad de realizar una sesión especial para formular preguntas relativas a su cartera. La asistencia del Ministro es obligatoria, al igual que la respuesta a las preguntas. Para citar se requiere un quórum de 1/3 de los diputados en ejercicio. Otro límite que impone la Constitución es que no se puede citar más de tres veces en un año calendario a un mismo Ministro.

Una tercera atribución fiscalizadora agregada en la reforma es la capacidad de crear comisiones investigadoras (artículo 53 N° 1 letra c). Antes, esta facultad estaba reglada en el reglamento de la Cámara de Diputados. El requisito para formar estas comisiones es tener un quórum de 2/5 de los diputados en ejercicio. El objeto de las comisiones es reunir información respecto a determinados actos del gobierno. Para ello, pueden citar a los funcionarios involucrados o solicitar antecedentes. Al igual que en la atribución anterior, se establece que los Ministros sólo pueden ser citados hasta tres veces a una misma comisión investigadora.

²⁶ Estas nuevas facultades también están resumidas en Carmona, ob.cit., y Huneus, ob.cit.

Por último, una nueva facultad entregada por la reforma constitucional tanto a la Cámara como al Senado corresponde a la obligación que tienen los Ministros de concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoque para informarse sobre asuntos relativos a su cargo. No se trata de comisiones investigadores ni interpelaciones públicas, sino sesiones especiales para tratar un tema. Aquí la Constitución no estableció un límite en el número de convocatorias.

El resto de las facultades del Parlamento permanecen en forma bastante similar a su situación antes de la reforma del 2005. Esto permite concluir que dicho proceso de reforma tuvo una atención preferente en el equilibrio de potestades entre Presidente y Parlamento, sobretudo aumentando las posibilidades institucionales de fiscalización política de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, hay que señalar que respecto de los controles del Legislativo sobre el Ejecutivo existen varios textos constitucionales latinoamericanos que contemplan instrumentos más intensos y desarrollados de fiscalización que los que se han adoptado en la carta fundamental chilena. Existen dos países latinoamericanos que contemplan mociones de confianza, como pasos previos a la conformación de un Consejo de Ministros (Perú y Uruguay). Además, doce textos constitucionales establecen la moción de censura respecto de los ministros, la que en algunos casos requiere ratificación del Presidente (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay) y en otros es vinculante, es decir, el Parlamento puede terminar destituyendo a uno o más ministros (Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela)²⁷.

De acuerdo al derecho chileno la única forma en que el Parlamento puede destituir a un ministro e incluso a un Presidente es por la vía de la acusación constitucional o juicio político, que es medio de control sobre la gestión del Ejecutivo, pero este tipo de control político jurídico se funda en la revisión de actos ilegales o incumplimiento de deberes asociados al cargo o infracciones constitucionales.

²⁷ Zovatto y Orozco, ob.cit., p. 56.

3. La relación Ejecutivo – Legislativo en la práctica constitucional²⁸

Si se analiza el sistema de gobierno chileno únicamente a la luz de la regulación constitucional, se podría concluir que es esencialmente presidencialista, esto es, un caso puro de presidencialismo, aún cuando la reforma constitucional reforzó los controles que el Parlamento, en particular la Cámara de Diputados, tiene sobre la gestión gubernativa del Presidente. No obstante, el análisis sería incompleto sin la revisión de cómo los principales instrumentos que determinan la relación Ejecutivo – Legislativo funcionan en la práctica constitucional. Sólo así es posible identificar los problemas críticos que afectan al régimen de gobierno chileno.

Un ejemplo de la relevancia de este enfoque que pone énfasis en la práctica constitucional es que desde la óptica de la regulación constitucional la norma más problemática en términos de afectación del equilibrio de poderes entre Presidente y Congreso es la potestad de veto que la Constitución Política le otorga al primero, que se calificó anteriormente como un tipo de veto fuerte, pues en el caso de la Constitución chilena se exige súper mayoría o quórum de dos tercios para ser derrotado. No obstante, es una realidad que en la práctica constitucional se ha hecho poco uso del veto, y el desbalance de poderes entre los órganos políticos no pasa por el uso de este instrumento o facultad constitucional.

El desbalance de poderes

Desde el punto de vista de la práctica constitucional, es nuestra opinión que existen en Chile cuatro atribuciones que han desbalanceado los poderes del Legislativo y el Ejecutivo a favor de éste último. Estos son la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, las urgencias, la administración sobre materias presupuestarias y financieras y el desbalance de capacidades técnicas entre el Parlamento y la Administración Pública.

²⁸ Para la realización de este apartado sirvieron como insumos fundamentalmente las entrevistas realizadas a académicos y parlamentarios que han reflexionado sobre el régimen de gobierno chileno. Se entrevistó a las siguientes personas: Rodrigo Álvarez (Presidente de la Cámara de Diputados), Alan Bronfman (Profesor de Derecho), Carlos Carmona (Ministro del Tribunal Constitucional), Edmundo Eluchans (Diputado de la República), Soledad Ferreiro (Directora de la Biblioteca del Congreso Nacional), Carlos Huneeus (Profesor de Derecho), Miguel Landeros (Secretario Jefe de Comisiones Cámara de Diputados), Humberto Nogueira (Profesor de Derecho), Ricardo Nuñez (Senador de la República), Eduardo Saffirio (Diputado de la República) y Guido Williams (Jefe del área jurídica de la Biblioteca del Congreso Nacional).

Como se vio en el apartado anterior, además de tener iniciativa legislativa, el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva sobre una gran cantidad de materias. Esta norma ha hecho que en la práctica, la inmensa mayoría de las materias que se debaten en el Parlamento sean proyectos enviados por el Ejecutivo. Es factible imaginar un Poder Legislativo activo aún con la existencia de la iniciativa exclusiva, por cuanto existen numerosas materias que quedan fuera de su ámbito de aplicación. Sin embargo, en los hechos esta norma ha implicado un fuerte control de la agenda legislativa por parte del Presidente y una inhibición del trabajo parlamentario en la gestación de proyectos de ley. Uno de nuestros entrevistados señaló que el 80% de los proyectos que se discuten en el Parlamento provienen del Presidente. La amplitud del lenguaje usado por el texto constitucional ha colaborado en esta situación.

Como señala Alan Bronfman²⁹, al criticar el excesivo presidencialismo del sistema chileno:

“...la iniciativa exclusiva sigue siendo la piedra de tope de la función legislativa, porque casi todo tema importante está ahí, incluso cuando se habla de la seguridad social o las normas que incidan en ella, es una cosa impresionantemente amplia ... en el artículo 65, donde dice, establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella tanto al sector público como al sector privado... Bueno, dentro de la seguridad social hay un montón de aspectos económicos que llevan a eso, entonces por todos lados hay iniciativa exclusiva...”.

El ministro del Tribunal Constitucional Carlos Carmona, más benevolente con el sistema de iniciativa exclusiva, señala que si bien el número de iniciativas parlamentarias ha sido históricamente bajo desde el retorno a la democracia, ha aumentado en los últimos gobiernos y que ha aumentado tanto el número de mociones parlamentarias como el número de éstas que se convierten finalmente en ley. El entrevistado identifica como causa de este aumento el hecho que en el Diario Oficial se comenzara a identificar los autores de las leyes publicadas³⁰.

²⁹ Entrevista realizada el 11 de mayo de 2009. Las siguientes citas se refieren a la misma entrevista.

³⁰ Entrevista realizada el 29 de abril de 2009. Las siguientes citas se refieren a la misma entrevista.

Con todo, aún reconociendo que la actividad parlamentaria en la elaboración de proyectos de ley ha aumentado, el Presidente sigue teniendo un rol preponderante en la generación de iniciativas legales. En el inicio del proceso de formación de ley en el sistema chileno el Presidente es el principal legislador.

El otro instrumento que ha ayudado profusamente al Presidente a controlar la agenda legislativa son las urgencias. Mediante este instrumento se determinan las prioridades de la discusión parlamentaria. Como no se contemplan sanciones por el incumplimiento del plazo establecido en las urgencias, su uso ha sido más relevante en la determinación del orden de prioridad de la deliberación parlamentaria. En este sentido el control de la agenda por parte del Presidente ha sido bastante notorio.

Así lo confiesa el diputado Edmundo Eluchans³¹:

“Nosotros los parlamentarios estamos permanentemente presentando proyectos de ley, y un porcentaje muy alto son aquellas con apoyo del Ejecutivo, porque es el Ejecutivo a través de las urgencias el que fija el ritmo de discusión de los proyectos, tanto es así que cuando los parlamentarios presentan un proyecto de ley (uno o varios parlamentarios) lo primero que hacen es tratar de entusiasmar al ejecutivo para que conozca, le guste, le entusiasme y que le dé urgencia...”.

Por su parte, el actual Presidente de la Cámara de Diputados, Rodrigo Álvarez, señala³²:

“La semana previa al 21 de mayo la Cámara de Diputados chilena tenía más proyectos con discusión inmediata y suma urgencia que con discusión ordinaria, entonces eso no puede ser, no es un sistema lógico legislativo donde se deba legislar con suma urgencia porque los ministerios debían sacar una serie de proyectos antes del discurso de la Presidenta...”.

Humberto Nogueira comparte esta apreciación³³:

³¹ Entrevista realizada el 7 de mayo de 2009. Las siguientes citas se refieren a la misma entrevista.

³² Entrevista realizada el 15 de junio de 2009. Las siguientes citas se refieren a la misma entrevista.

“El uso del veto suspensivo parcial es normal, al igual que los requerimientos al Tribunal Constitucional (han sido mínimos). De lo que se ha abusado es del mecanismo de las urgencias, en cuanto a su calificación y no a su determinación. No obstante lo anterior, este mecanismo es relativamente ineficiente porque la Constitución no establece sanción para el incumplimiento de los plazos”.

En consecuencia, la deliberación política pasa por el control del Ejecutivo, lo que genera un incentivo fuerte a discutir aquellos proyectos enviados por éste. Una posible explicación de la utilización de este instrumento la otorga uno de los entrevistados, quien señala que no son muchos los días totales de discusión parlamentaria al año teniendo en cuenta las semanas distritales, los días a la semana en que no se sesiona y el mes de vacaciones. En consecuencia, para cumplir el programa de gobierno el Presidente requiere ordenar la discusión del Parlamento.

El punto anterior reconoce, en todo caso, que las urgencias constituyen un instrumento anómalo si se piensa en un equilibrio de potestades entre Presidente y Congreso. Lo extraño, no obstante, es que como cuenta Miguel Landeros³⁴, en la discusión constitucional para la reforma del año 2005 se pensó en establecer la posibilidad de calificar las urgencias pero los propios parlamentarios terminaron rechazando esta opción. La calificación de las urgencias iba a habilitar a los parlamentarios a participar en la definición final sobre la prioridad de la tramitación de los proyectos de ley apurados por el Ejecutivo.

Un tercer aspecto crítico en la relación Ejecutivo – Legislativo son las potestades sobre las materias presupuestarias y financieras. En el régimen chileno el Presidente tiene atribuciones bastante amplias en la elaboración de proyectos de ley relacionados con el gasto y la administración financiera, incluyendo paradigmáticamente la elaboración del presupuesto. Asimismo, tiene potestades amplias en la ejecución y evaluación del gasto. El rol del Parlamento se limita a la discusión y negociación de las partidas presupuestarias ya presentadas para su aprobación por el Ejecutivo.

³³ Entrevista realizada el 13 de mayo de 2009.

³⁴ Entrevista realizada el 11 de mayo de 2009.

Esta es una materia particularmente sensible en la historia constitucional chilena. A ello hay que agregar que, como se verá en el análisis comparado, en general todos los sistemas políticos entregan el control sobre las materias presupuestarias y financieras al Gobierno, por cuanto constituye un instrumento esencial a la hora de llevar adelante los programas necesarios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. No obstante ello, en el régimen chileno vigente existe un desbalance en estas materias, donde el rol del Parlamento es reducido. Es posible pensar en varios aspectos donde el Poder Legislativo podría tener más protagonismo que el que tiene actualmente, sin quitarle el rol preponderante que debe tener el Presidente, específicamente en todo lo relativo al presupuesto. Uno de estos aspectos es el control del gasto, donde el Congreso podría jugar un rol más activo.

Lo anterior tiene relación directa con el último de los aspectos críticos en la relación Ejecutivo – Legislativo y que dice relación con el desbalance de capacidades técnicas. Es unánime la opinión de los entrevistados en el sentido de que la diferencia de capacidades técnicas es abrumadora a favor de la Administración Pública que se ordena tras el Poder Ejecutivo. Este elemento tiene bastante incidencia en los otros aspectos críticos identificados. Con un sistema de asesoría técnica robusto, los parlamentarios podrían generar mayor número de proyectos de ley, fortalecer el nivel de la deliberación política y fiscalizar de mejor forma la gestión del Gobierno.

La identificación del problema está bien resumida por el Presidente de la Cámara y diputado Álvarez:

“Desde el Parlamento el primer carácter (del desbalance de poderes) es la omnipresencia del Ejecutivo como un colegislador reforzado, que se expresa no sólo en sus prerrogativas legales, sino también en la fuerza de sus equipos, imagínate lo que es en su momento el Ministerio de Hacienda, el de Obras Públicas, como por ejemplo en la negociación del Transantiago, donde (los parlamentarios) se reunían con 20 asesores técnicos y el Parlamento no tenía ninguno...”.

El diputado Eduardo Saffirio, de tendencia política opuesta comparte la observación del diputado Álvarez, y constata en ese mismo sentido que:³⁵:

“Mejorar drásticamente su sistema de asesoría (del Congreso Nacional). El manejo de información de la tecno burocracia sobre políticas públicas establece hoy día una asimetría abrumadora en su favor (del Ejecutivo) y en contra de los parlamentarios”.

Existe un reconocimiento, eso sí, al rol cada vez más protagónico que ha ido tomando la Biblioteca del Congreso Nacional en la generación de insumos técnicos y políticos para los parlamentarios. Sin embargo, el desbalance aún se nota con fuerza y la capacidad técnica de la Administración Pública sigue imponiéndose en el debate político y parlamentario.

El senador Ricardo Nuñez cree que se ha avanzado en la relación entre las decisiones políticas y la información técnica. Su alegato principal se centra en la calidad de la política, más que en un balance de capacidades técnicas que favorezca al ejecutivo³⁶:

“Creo que en Chile se dio un paso importante al juntar más claramente las decisiones políticas con las decisiones técnicas; es uno de los aspectos positivos de la transición y de las demandas de la globalización. En materia de tratados de libre comercio, sobre todo, se nos ha obligado a legislar con un grado mayor de conocimiento de los aspectos técnicos; esto ha hecho que la cultura política esté conversando mejor con la cultura técnica, (lo que permite) tomar decisiones más informados. Lo que no puede ocurrir, creo yo, es que tomemos decisiones considerando la técnica por sobre la política, eso es contra natura, el sistema político debe tomar decisiones políticas, eso no sería democracia, si no tecnocracia. Acá lo que hay que mejorar es tanto la calidad de la información técnica como la calidad de la política, lo que está fallando en Chile es la calidad de la política”.

³⁵ Entrevista realizada el 19 de agosto de 2009. Las siguientes citas se refieren a la misma entrevista.

³⁶ Entrevista realizada el 6 de agosto de 2009.

El desbalance de capacidades técnicas en números³⁷

Para graficar uno de los puntos centrales en el desbalance de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, quisimos hacer el ejercicio de comparar algunos números que reflejan la capacidad técnica de ambos poderes del Estado. Como un estudio completo sobre la materia no es el propósito de este trabajo, se escogió como entidad representante de la capacidad técnica del Congreso Nacional a la Biblioteca de este organismo, y como representante privilegiado del Ejecutivo al Ministerio de Hacienda. Podrían pensarse metodologías más precisas para realizar este tipo de comparaciones que la que se ha utilizado para este apartado. Sin embargo, el propósito acá es sólo ratificar una tendencia general que ha sido identificada mediante la observación de la práctica constitucional y mediante las entrevistas efectuadas.

La Biblioteca del Congreso Nacional no es la única fuente técnica del trabajo legislativo que realizan los parlamentarios, pero sí es la que concentra el mayor número de asesores y la que contiene el sistema más sofisticado de asesoría legislativa. En los últimos años se ha venido transformando en la instancia coordinadora central del apoyo técnico de los parlamentarios.³⁸ El Ministerio de Hacienda tampoco es la única fuente de asesoría técnica del gobierno, pero se ha transformado en una instancia coordinadora central en el diseño de políticas públicas que realiza el Ejecutivo. Una de las más importantes razones de la existencia de esa actividad centralizadora es que concentra toda la coordinación presupuestaria necesaria para el diseño e implementación de programas públicos a través de uno de sus servicios principales, la Dirección de Presupuestos.

Ahora bien, hay que reconocer que en el gobierno la capacidad técnica se encuentra bastante más distribuida que en el Parlamento, porque cada ministerio y servicio público interviene en su sector normativo. No obstante, si se logra mostrar una

³⁷ Se agradece especialmente la ayuda en este apartado del ayudante de la Facultad de Derecho de la U. de Chile Mauricio Delgado.

³⁸ Existen otras instancias institucionales de apoyo legislativo, como las Oficinas de Informaciones del Senado y la Cámara de Diputados, los Secretarios de Comisión, el personal que contrata cada parlamentario o los think tanks externos afiliados a partidos políticos. Sin embargo, estas entidades o tienen un número bastante menor de asesores, o tienen importantes funciones administrativas o carecen de toda neutralidad política en la asesoría legislativa. Por eso, la Biblioteca del Congreso Nacional es el mejor referente para hacer la comparación propuesta. Ver comentarios y observaciones críticos a trabajo de Valdes, Domingo y Soto, Sebastián "¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuestas para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria". En *Estudios Públicos*, N° 114 (otoño 2009) en páginas siguientes.

importante asimetría de capacidades técnicas recurriendo a un sólo ministerio, se estaría comprobando la tendencia general identificada sobre la desmedrada situación en que se encuentra el Parlamento para producir por si mismo regulaciones de calidad.³⁹

Para la obtención de la información y el levantamiento de los datos relevantes en esta materia se recurrió fundamentalmente a los links de “Gobierno Transparente” que desde la entrada en vigencia de la ley de transparencia existen en cada uno de los servicios públicos.

Los números son reveladores. 70 personas componen el personal que trabaja en el ámbito de la asesoría legislativa de la Biblioteca del Congreso Nacional, ya sea en calidad de planta, contrata o a honorarios. El sueldo promedio del personal que forma esta repartición es cercano a los \$2.250.000. Si le agregamos el personal en puestos de responsabilidad y autoridad que trabaja en este mismo ámbito, tenemos un total de 86 personas y un sueldo promedio quinientos mil pesos más alto. El detalle se puede ver en los cuadros que siguen:

Cuadro: Asesores Técnicos Parlamentarios BCN

Contrato	Funcionarios	Promedio Remuneración	Total
Planta	10	2.266.903	22.669.030
Contrata	51	2.435.487	124.209.837
Honorarios	9	1.979.340	17.814.060
			164.692.927

Cuadro: Jefaturas y Coordinación Asesoría Parlamentaria BCN

Contrato	Funcionarios	Promedio Remuneración	Total
Planta	4	3.181.157	12.724.628
Contrata	11	2.811.620	30.927.820
Honorarios	1	3.666.666	3.666.666
			47.319.114

Si con el propósito de realizar una comparación que nos permita apreciar semejanzas y diferencias por cumplir tareas análogas o relacionadas, uno suma el número de

³⁹ La distribución de capacidades técnicas entre Ministerios tampoco son homogéneas. Estas diferencias son un tema que amerita un análisis en profundidad, por cuanto reflejan igualmente desbalance de poderes, esta vez dentro de la Administración Pública.

personas que trabajan en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda que, dada la breve descripción de cargo que aparece en la página web, uno podría presumir que tienen funciones de generación de información técnica para la elaboración de proyectos de ley y otras directrices normativas, se llega a la conclusión que al menos trabajan en esta mismas actividades en ese sólo servicio público un total de 209 personas. Adicionalmente, el sueldo promedio mensual es levemente superior a los 3 millones de pesos. Los cuadros siguientes detallan esta información:

Cuadro: Dotación de Planta Dirección de Presupuestos

Función	Nº Funcionarios	Sueldo Bruto Promedio	Total
Autoridad de Gobierno	2	6,492,838	12.985.676
Jefes de Gabinete	3	3,052,833	9.158.499
Seremi	4	2,862,043	11.448.172
Jefe Departamento	3	2,563,964	7.691.892
Asesor jurídico o abogado	3	2,513,948	7.541.844
			48.826.083

Cuadro: Dotación Contrata Dirección de Presupuestos

Función	Funcionarios	Promedio remuneración	Total
Director y Subdirector de Presupuestos	2	5.542.889	11.085.778
Jefes de Departamento	2	4.442.182	8.884.364
Jefes de Subdepartamento	25	4.196.253	104.906.325
Jefe de Sector	7	3.816.660	26.716.620
Jefe de Sección	1	1.819.202	1.819.202
Jefe de Oficina	3	1.299.533	3.898.599
Profesional Analista	15	3.406.618	51.099.270
			208.410.158

Cuadro: Dotación Honorarios Dirección de Presupuestos

Función	Funcionarios	Promedio remuneración	Total
Asesoría Legal	7	2.624.322	18.370.254
Asesoría y evaluación económica y de programas gubernamentales y de servicios públicos.	19	2.042.232	38.802.408
			57.172.662

Si al personal de la Dirección de Presupuestos se suma las personas que trabajan en asesoría legislativa en el Ministerio de Hacienda, la dotación total de esta repartición pública asciende a 315 personas, es decir, casi 4 veces más que el personal de la Biblioteca del Congreso Nacional. El presupuesto mensual de este último organismo para la remuneración de los asesores técnicos es cercano a los 212 millones. El del Ministerio de Hacienda, incluida la Dirección de Presupuestos, es cercano a los 900 millones. A continuación se presenta el detalle de la información del Ministerio de Hacienda, sin Dirección de Presupuestos:

Cuadro: Dotación Planta Ministerio de Hacienda

Función	Funcionarios	Promedio remuneración	Total
Jefe de División	1	4.236.148	4.236.144
Subdirector de Racionalización y Función Pública	1	4.236.148	4.236.148
Jefe de Subdepartamento	6	3.632.517	21.795.102
Jefe de Sector	1	2.467.333	2.467.333
Profesional Analista	119	2.588.056	307.978.664
			340.713.395

Cuadro: Dotación Contrata Ministerio de Hacienda

Función	Nº Funcionarios	Sueldo Bruto Promedio	Total
Asesores Regionales	8	2,558,443	20.467.544
Asesor profesional o legal o abogado	11	1,491,161	16.402.771
			36.870.315

Cuadro: Dotación Honorarios Ministerio de Hacienda

Función	Nº Funcionarios	Remuneración Bruta Promedio	Total
Asesoría Jurídica	22	2.754.165	60.591.630
Asesoría Económica	32	2.993.837	95.802.784
Gestión Interna	18	2,509,485	45.170.730
			201.565.144

La información recopilada permite señalar que sólo un Ministerio del Poder Ejecutivo prácticamente cuadruplica la capacidad técnica en personal del principal organismo proveedor de experticia técnica en el Parlamento.

Una valiosa descripción y también algunas propuestas de reformas sobre la asesoría legislativa parlamentaria han planteado Salvador Valdés y Sebastián Soto en un trabajo recientemente publicado en el Centro de Estudios Públicos⁴⁰. En el artículo manifiestan varias críticas al sistema de asesoría actualmente vigente, por lo que proponen un modelo que combine personal interno con la compra de asesoría legislativa externa generada por think tanks e institutos previamente acreditados. La asesoría interna estaría conformada fundamentalmente por cuerpos de funcionarios que dependerían de cada Comité (bancadas partidistas) en una rama del Congreso. Esto reduciría el riesgo de que cada parlamentario desvíe el trabajo de sus asesores legislativos hacia el trabajo distrital, permitiendo a su vez una mayor cercanía y lealtad entre asesores y parlamentarios que, a juicio de los autores, no es realizable con una asesoría neutral como la que realiza la Biblioteca del Congreso Nacional. Por ello proponen reestructurar este último tipo de asesoría para que cumpla un rol de apoyo a la labor legislativa, generando insumos neutrales que serían procesados después por los asesores de las bancadas. También proponen que parte de su personal sea destinado al trabajo en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, con el objeto de fortalecer la función de supervisión de la ejecución del gasto público.

La propuesta de Valdés y Soto es interesante y detallada. Sin embargo, el énfasis puesto en la asesoría dominada por bancadas y centros de pensamiento externos podría erosionar el sentido de conjunto y el espíritu republicano del trabajo que debiera realizarse al interior del Congreso Nacional. Destinar importantes sumas de dinero al financiamiento de estudios provenientes de instituciones externas, muchas de las cuales responden a intereses o facciones particulares y a veces poco transparentes de tipo político, económico y corporativo, no parece una solución razonable. Con una adecuada independencia, mayor personal y mejor infraestructura, la Biblioteca del Congreso Nacional podría perfectamente realizar esa labor, desde el Parlamento. Eventualmente, en casos calificados que requieren insumos externos, la misma Biblioteca podría encargarse de licitar estudios y propuestas, como actualmente lo

⁴⁰ Valdés, Salvador, y Soto, Sebastián. "¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuestas para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria". En *Estudios Públicos*, N° 114 (otoño 2009).

hace. La propuesta de traspasar la asesoría legislativa personal a una controlada por bancadas resulta digna de análisis, pero nuevamente la Biblioteca del Congreso nos parece que está en una posición privilegiada para asumir un rol protagónico en la selección, coordinación y evaluación de ese personal, con el objeto de reducir el riesgo de captura identificado por los autores. Una mejora sustancial en el modelo de asesoría legislativa pasa por el fortalecimiento de las instituciones públicas que trabajan en la materia, y por eso no debe olvidarse el sentido republicano de su labor, que es discutir los asuntos públicos en un espacio abierto y transparente con prácticas de asignación de recursos que responda a la lógica democrática y representativa y que exprese los ideales de todos los ciudadanos, no sólo de los grupos organizados de siempre.

Evaluación de los mecanismos de control del Legislativo

Uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional del año 2005 fue fortalecer los mecanismos de control del Congreso sobre la gestión del Presidente, en particular de la Cámara de Diputados. Por ello se reguló en la Constitución las interpelaciones de Ministros, las Comisiones Investigadoras, la facultad de formular acuerdos o sugerir observaciones y la obligación que tienen los Ministros de concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara o el Senado convoque.

A pesar de estas nuevas potestades, no se ha percibido un fortalecimiento del rol del Parlamento como lugar paradigmático de la deliberación democrática. Incluso más, existe bastante consenso en que el uso de estos nuevos instrumentos no ha sido el más apropiado.

El Presidente de la Cámara y diputado Rodrigo Álvarez señala que la relevancia mayor de la reforma constitucional del año 2005 fue cambiar la firma del texto constitucional de Pinochet a Lagos: “pero en la dicotomía Congreso - Gobierno no ha sido un cambio sustancial”. El mismo señala que:

“de hecho, ha tenido una consecuencia que a lo mejor hoy es un problema mayor. Como se estableció que a partir de 1/3 de diputados puedes formar cualquier comisión investigadora hoy tenemos una hiperinflación de comisiones”.

Carlos Carmona, de tendencia política diversa al Diputado Alvarez y hoy en su calidad de profesor de derecho y Ministro del Tribunal Constitucional, concluye:

“(Lo relevante) es cómo tú ejerces el poder. Así, la interpelación, es un tremendo instrumento que no ha sido usado correctamente, no lo han podido enhebrar bien, al no ser usado correctamente se ha disminuido; también las comisiones investigadoras están desprestigiadas, muchas comisiones que nunca se han constituido, votaciones intrascendentes...”.

En el mismo sentido se pronuncia el diputado Eduardo Saffirio:

“Han sido reformas carentes de una visión sistemática y contextual. Mientras no se aborde el control oligopólico de los medios de comunicación, la crisis de los partidos y el incivismo “ciudadano”, cualquier mayor poder al Parlamento sólo significará mayor desprestigio. Así lo prueba las más de 50 comisiones investigadoras que existen actualmente en la Cámara y el circo que desde un comienzo han sido las interpelaciones...”.

En consecuencia, los mecanismos de control que posee el Legislativo no han logrado revertir una práctica asentada de amplia autonomía del Ejecutivo en la gestión gubernativa. En la conducción y fiscalización de las políticas públicas, el rol del Congreso es limitado.

Si a lo anterior se agrega los importantes instrumentos que utiliza el Presidente para controlar el ejercicio de la potestad legislativa, tenemos que reconocer que en Chile en la práctica y en la realidad política se ha asentado un clase de presidencialismo que es en la clasificación de Zovatto y Orozco del tipo predominante.

4. Comentarios Generales

Como se señalaba en el primer apartado de este capítulo, la hipótesis que se ha trabajado en esta investigación es que más que un cambio radical de régimen de gobierno, lo que el sistema vigente requiere es una flexibilización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El concepto de flexibilización consiste en una mayor distribución de poder entre los órganos políticos nombrados con el fin de fortalecer la gobernabilidad, aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar la

legitimidad del sistema político, más allá de las etiquetas con que se describa en definitiva en los círculos académicos y en la cátedra cada régimen de gobierno.⁴¹ Desde este concepto no se entiende que Presidente y Congreso sean entidades separadas que no pretenden intervenir en las labores del otro. Por el contrario, la flexibilización supone adecuados instrumentos de control de un órgano sobre el otro. Pero un requisito necesario para que pueda darse un proceso de flexibilización que sea efectivo, es que exista un cierto equilibrio en las potestades de ambos órganos que se desea disciplinar flexibilizando y en eso consiste el eje central de nuestra propuesta.

En el diagnóstico de la práctica constitucional del régimen de gobierno chileno encontramos cuatro atribuciones que desequilibran la relación Ejecutivo – Legislativo: iniciativa exclusiva, urgencias, administración financiera y capacidad técnica. Estos no son los únicos elementos que hay que pensar desde la idea de la flexibilización, pero sí, al menos, los más críticos en la práctica constitucional actual.

Como tesis general, planteamos entonces que la idea de la flexibilización encontró amplio respaldo en las entrevistas realizadas. La mayoría de los entrevistados no creía conveniente un cambio radical del régimen. Por el contrario, estimaban más adecuado introducir algunas reformas sustanciales que permitieran equilibrar la relación Ejecutivo – Legislativo.

El diputado Edmundo Eluchans a este respecto señala:

“Yo no hablaría de un cambio de sistema de gobierno, yo hablaría de una corrección al sistema actual, o sea, a mi me gusta el presidencial pero haría ciertas correcciones, yo creo que es fundamental darle más atribuciones al Congreso Nacional, restringir en alguna medida las facultades del Presidente de la República”.

Por su parte, Alan Bronfman opina:

“Creo que es mucho más realista mirar las cosas desde otro ángulo, es decir, mirar en vez de presidencialismo, parlamentarismo, mirar los mecanismos de control que existen en el régimen parlamentario y mirar esto a la luz de los

⁴¹ Zovatto y Orozco, ob.cit., p. 14.

partidos políticos, porque mucho más realista es decir, mire, más que censura al ministro de interior, lo que me interesa es que ese Ministro de Interior pueda ser traído al Congreso y tenga que responder preguntas todas las semanas...”.

Carlos Huneeus⁴² agregó:

“Yo no creo en los cambios de sistema de gobierno como forma de solucionar los problemas que tiene la democracia en este país, porque el habito no hace al monge, porque son temas complejos que tienen que ver con ejercicio del poder, con sistema de partidos, con cultura cívica que es independiente del sistema institucional...”.

Con el propósito de buscar mecanismos que permitan flexibilizar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo resulta útil mirar algunas experiencias comparadas de donde se puedan obtener lecciones para el caso chileno. También es importante revisar la historia constitucional y política del país, pues permite entender las ideas que han colaborado en el recorrido que llevó a que actualmente Chile cuente con un presidencialismo de las características descritas y eso es precisamente lo que emprendemos en la siguiente parte de este estudio.

⁴² Entrevista realizada el 4 de junio de 2009.

CAPÍTULO SEGUNDO: LA DISCUSIÓN SOBRE EL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA⁴³

Un debate inconcluso

Hacia fines de los años 70 comienza a articularse una visión crítica sobre el régimen presidencial establecido bajo la Constitución de 1925. Una obra pionera al respecto es el estudio del historiador Julio Heise sobre el régimen parlamentario en Chile, que a su juicio se extiende desde 1861, dadas las prácticas parlamentarias y las ideas predominantes, hasta 1925. Heise propuso una revalorización del parlamentarismo mostrando sus virtudes frente al régimen presidencial. Uno de sus principales argumentos apunta a destacar la estabilidad del régimen político bajo el sistema parlamentario chileno, dada su flexibilidad y capacidad de albergar el disenso, a la vez que pondera el fortalecimiento de las libertades públicas bajo su alero, y rescata la ampliación de la participación política durante su vigencia, así como también la subordinación de los militares al poder civil. Según Heise, el parlamentarismo fue una escuela cívica para el pueblo chileno, pues con él aprendió a ser gobierno y oposición, a ejercer y respetar las libertades públicas, a competir políticamente dentro del Estado de Derecho. Publicado casi inmediatamente después del golpe de Estado, desgaciadamente el trabajo de Heise no tuvo entonces el impacto académico ni político esperable.⁴⁴

Posteriormente, el Grupo de Estudios Constitucionales, conocido informalmente como Grupo de los 24, creado en 1978 por opositores al régimen militar con el fin de redactar una nueva Constitución, propuso “la posibilidad de establecer un régimen semipresidencial, ello con el objeto de lograr mayorías estables de gobierno y mantener siempre mayorías armónicas y homogéneas en el parlamento y el gobierno, como asimismo, para evitar los bloqueos entre ambos órganos y la consiguiente crisis

⁴³ Se agradece especialmente la colaboración de la profesora Sofía Correa para la elaboración de este capítulo.

⁴⁴ Julio Heise, *Historia de Chile. El Período Parlamentario (1861-1925)* Editorial Jurídica, Santiago, 1974. Un segundo tomo publicado en 1982 tampoco tuvo la recepción que se merecía: Julio Heise, *El Período Parlamentario 1861-1925. Tomo II. Democracia y gobierno representativo en el período parlamentario*. Editorial Universitaria, 1982.

Es necesario aclarar que, durante la vigencia de la Constitución del 25, los estudiosos del derecho constitucional siguieron mostrando preferencia por el régimen de gobierno parlamentario. Tal es el caso de Carlos Estévez Gazmuri y Gabriel Amunátegui. Véase Ignacio Rivadeneira Hurtado, “Los regímenes o sistemas políticos. Evolución, características, ventajas y desventajas: Estudio comparativo del caso chileno”, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2004. pp. 254-261

del régimen político.” Propusieron, por tanto, “a nivel del Poder Ejecutivo una separación de funciones, entre el Jefe de Estado que es el Presidente de la República y el gobierno, constituido por el Primer Ministro y los Ministros de Estado.” De este modo, el Presidente de la República tendría “un rol de árbitro moderador del régimen político, de garante de la Constitución y con atribuciones en las funciones más permanentes de la Nación, tales como la defensa nacional, las relaciones internacionales y la administración pública.” Por su parte, el Primer Ministro sería “el encargado de conducir la política contingente del país, sobre la base de un programa gubernamental”, que debía tener el apoyo de la mayoría en la Cámara de Diputados. Ello generaría “una doble responsabilidad política del Gobierno”, ante el Presidente de la República y ante la Cámara de Diputados, que la podría hacer efectiva “a través de un voto de censura constructivo, el cual consiste en que, junto con votar la censura del Gobierno en funciones, se vota en el mismo acto por el nombre de la persona que ocupará el cargo de Primer Ministro y el programa de Gobierno que éste implementará.”⁴⁵

Adicionalmente, en 1978, se publicaba en Estados Unidos el estudio de Arturo Valenzuela sobre el quiebre de la democracia en Chile, donde se hacía notar que el régimen presidencial bajo la Constitución de 1925 había generado tales rigideces en el proceso político que éstas habían culminado en una crisis terminal seguida del golpe de Estado del 73.⁴⁶ Aunque no circulara abiertamente en el país en esos años, este trabajo de Arturo Valenzuela tuvo un fuerte impacto entre los científicos políticos chilenos. Algunos años más tarde, a mediados de los años 80, en artículos publicados en revistas académicas nacionales, Valenzuela exponía sobre la necesidad de establecer en Chile un régimen parlamentario, dado el carácter del sistema de partidos políticos, reflejo de una sociedad escindida social e ideológicamente. Por último, en 1989, la FLACSO publicó traducido al castellano, el estudio de Valenzuela sobre el quiebre de la democracia en Chile.⁴⁷

⁴⁵ Informe del Grupo de Estudios Constitucionales, citado en el Prólogo de Eduardo Palma para el libro de Sergio Micco y Eduardo Saffirio, *¿Abandonar el Presidencialismo? Presidencia, quiebre y redemocratización en Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), 2000, pp. xviii, xix.

⁴⁶ Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regime: Chile*. John Hopkins University Press, 1978.

⁴⁷ Cabe mencionar los siguientes artículos de Arturo Valenzuela publicados en los años 80: “Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile”, *Revista de Ciencia Política*, vol. vii, n°2, 1985; “Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario”, *Estudios Públicos*, n°18, 1985. *The Breakdown of democratic regime: Chile* fue publicado como *El quiebre de la democracia en Chile*, por Flacso en 1978 y

En esa misma época, constitucionalistas y científicos políticos chilenos⁴⁸ comenzaron a difundir la idea de abandonar el presidencialismo, al que se le hace responsable de la crisis política que terminó en el golpe de Estado, y proponen adoptar un régimen semipresidencial, e incluso un régimen parlamentario, bajo el supuesto que éste sería más afín con una democracia consociativa, o de consenso, como la que se estaba pensando entonces para el futuro cercano.⁴⁹

Una vez iniciada la transición a la democracia, con elección presidencial y reapertura del Congreso Nacional, se intensifica la discusión sobre el régimen de gobierno. Académicos y políticos, plantearon sistemáticamente la necesidad de abandonar el presidencialismo y transitar hacia un régimen semi presidencial e incluso parlamentario, lo que implicaba una nueva fórmula constitucional, distante del rígido sistema presidencial de la Carta de 1980, aún después de las reformas del 89. Tanto así que a comienzos de 1990 los presidentes de los partidos Renovación Nacional (Andrés Allamand), Democracia Cristiana (Gutemberg Martínez) y PPD (Jorge Schaulsohn) hicieron un llamado conjunto a abrir un amplio debate para transitar hacia un nuevo régimen político, puesto que, afirmaban, “el régimen presidencial no es el más conveniente para la futura institucionalidad”.⁵⁰

Como parte de este amplio debate, en 1989 se organizaron seminarios y mesas redondas, en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica y en el Centro de Estudios Públicos (CEP), para las cuales se invitó desde el extranjero a Juan Linz,

luego por la Universidad Diego Portales en 2003. Valenzuela está muy influido en su trabajo por la obra de Juan Linz que ya se ha citado en la primera parte de este estudio.

⁴⁸ Véase Humberto Nogueira Alcalá, *El Régimen Semipresidencial ¿una nueva forma de gobierno democrática?* Grupo de Estudios Constitucionales, 1984; *Un régimen semipresidencial para Chile* (ICHEH, 1985); *Teoría y práctica democrática* (Editorial Andante, 1986); *Regímenes políticos contemporáneos* FCE (1986). Genaro Arriagada, “El sistema político chileno (Una exploración del futuro)”, *Estudios Cieplan*, n° 15, diciembre 1984; y del mismo autor, *El sistema político futuro*, Editorial Aconcagua, 1985. Mario Fernández Baeza, “Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo. Tres tesis sobre un sistema de gobierno para Chile”, *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Cuadernos del CLAEH*, 43, diciembre 1987.

Sobre esta discusión en general véase el Prólogo de Eduardo Palma para el libro de Sergio Micco y Eduardo Saffirio, *ob.cit.*, También Ignacio Rivadeneira Hurtado, *ob.cit.*, pp. 272 y sgtes. Este autor consigna un seminario organizado en 1986 en el ICHEH titulado “¿Un régimen semipresidencial para Chile?”

⁴⁹ La noción de democracia de consenso es de Arend Lijphart. Véase Óscar Godoy Arcaya, editor, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990.

⁵⁰ Véase Ignacio Rivadeneira Hurtado, *ob.cit.*, pp. 282-283

Arturo Valenzuela y Giovanni Sartori, científicos políticos que desde hacía un tiempo venían postulando la relación entre democracia y régimen parlamentario.⁵¹

En enero de 1990, el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica publicaba las ponencias de Linz y Valenzuela, además de un artículo de su director, Óscar Godoy, junto a un trabajo enviado especialmente por Arend Lijphart, en un libro con el sugerente título de "Hacia una Democracia Moderna. La Opción Parlamentaria."⁵² Estas ponencias habían sido presentadas en un seminario titulado "Presidencia y Parlamento en el sistema político chileno", organizado en agosto del año anterior por el Instituto de Ciencias Políticas en conjunto con el Latin American Studies Program de George Washington University, con el apoyo del National Endowment for Democracy. El texto se ofrecía como "una contribución para encontrar un sistema institucional más adecuado a nuestra democracia y más perfecto que los propuestos en el pasado."⁵³ En él se recogía la percepción que había en esa época de que la apertura democrática coincidiría con un nuevo momento constituyente, o como lo formulara Óscar Godoy, se percibía "un período constituyente en el horizonte".⁵⁴ En tal contexto, los autores de este libro proponían que se adoptase en Chile un régimen parlamentario, en el cual se le otorgaría al Presidente de la República un rol moderador en el sistema político, como representante de la nación, situándose por sobre el gobierno mismo y las contiendas partidistas.⁵⁵

En el conjunto de artículos de este libro, Juan Linz, aportaba una perspectiva comparada en la cual los estudios de casos demostraban la estrecha relación entre el régimen parlamentario y la estabilidad democrática, con la única excepción de relación positiva entre democracia y régimen presidencial en el caso de los Estados Unidos, en el cual había también que establecer matices con respecto al equilibrio de poderes. "La evidencia empírica demuestra, concluía Óscar Godoy, que los presidencialismos,

⁵¹ Estos encuentros académicos fueron publicados. Véase Mesas Redondas en *Estudios Públicos* Ns. 36 (1989) y 42 (1991). También Óscar Godoy Arcaya, editor, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. ob.cit.*; y Óscar Godoy, editor, *Cambio de régimen político*. Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.

Ignacio Rivadeneira Hurtado, menciona un seminario en la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales titulado "Presidencialismo y Parlamentarismo" que fuera publicado en su Boletín, año I ns. 1 y 2, 1991. También analiza el debate en la prensa que se produjo el primer semestre de 1990. Véase Ignacio Rivadeneira, *ob.cit.*, pp. 281-284.

⁵² Óscar Godoy Arcaya, editor, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. ob.cit.*

⁵³ Óscar Godoy Arcaya, "El Régimen Parlamentario: Una opción política para Chile", en Óscar Godoy Arcaya, editor, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria, ob.citp.* 14

⁵⁴ *ibidem.*, p. 12

⁵⁵ Óscar Godoy Arcaya, *ibidem.*, p. 38.

fuera de la excepción nombrada, tienden a retroceder hacia formas políticas autoritarias.”⁵⁶ Por otra parte, Lijphart argumentaba que en el régimen presidencial se busca siempre concentrar más poder, en una persona; mientras que la lógica del régimen parlamentario es la de dispersar el poder, y por tanto armoniza con la democracia de consenso.⁵⁷ Arturo Valenzuela, por su parte, apostaba a que un régimen parlamentario no solamente contribuiría a moderar la política chilena al incentivar las coaliciones y la transacción, sino que también haría que el gobierno fuese “más eficiente y ágil para solucionar los problemas del país” que lo que habían sido los gobiernos presidenciales, en los cuales el permanente enfrentamiento del Ejecutivo con el Congreso había producido “parálisis gubernamental”.⁵⁸ A la vez, afirmaba que existían “serias dudas sobre la viabilidad del sistema institucional contemplado en la Carta Fundamental de 1980”, por ser un “sistema presidencialista exagerado”.⁵⁹ Por lo mismo, Valenzuela se jugó por hacer una propuesta muy concreta de régimen político para Chile, a saber:

“La fórmula para Chile podría ser la mantención de un Presidente elegido por un colegio electoral amplio, con responsabilidades importantes en relaciones exteriores y defensa y de garante de la institucionalidad en momentos de crisis política, teniendo la capacidad de convocar a los dirigentes del Parlamento para crear gobiernos en caso de una ruptura de la coalición gobernante, y capacidad de llamar a elecciones en caso de no poder estructurarse un gobierno. Pero habría una separación clara entre este jefe del Estado y el jefe de gobierno que tendría la responsabilidad de gobernar ajustándose a la voluntad de la coalición mayoritaria...

“La transición hacia un gobierno parlamentario –precisaba Valenzuela- tendría que concretarse dentro del marco del proceso de redemocratización que comienza en Chile en marzo de 1990. Debería ser parte del proceso de reforma constitucional propio de las grandes transiciones políticas fundacionales, como la de 1833 en Chile o la reciente transición a la democracia en España.” ...⁶⁰

⁵⁶ *ibidem.*, p. 19

⁵⁷ *ibidem.*, p. 37.

⁵⁸ Arturo Valenzuela, “Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario”, en Óscar Godoy Arcaya, editor, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, *ob.cit.*, pp. 183-184.

⁵⁹ *ibidem.*, p. 133.

⁶⁰ *ibidem.*, p. 190.

De este modo se fue generando un consenso político favorable a la adopción de una forma parlamentaria de gobierno. Por ejemplo, Arturo Fontaine Talavera, director del CEP, señalaba abriendo una de esas mesas redondas sobre formas de gobierno, que “políticos bien diversos como Lagos, Allamand y Zaldívar coincidieron en la necesidad de una reforma drástica de la Constitución para encaminarse hacia un esquema de tipo parlamentario”, añadiendo otros nombres de académicos y políticos que favorecían un régimen parlamentario para Chile, tales como Genaro Arriagada, Ángel Flisfisch, y Hernán Larraín.⁶¹ Es decir, en 1989, la propuesta favorable a un régimen parlamentario de gobierno cubría prácticamente todo el espectro político chileno, desde los socialistas (como Ricardo Lagos) hasta los dirigentes de la derecha (como Andrés Allamand y Hernán Larraín).

En septiembre de 1990 el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile realizaba en Santiago el Seminario “Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria”, que replicaba el título del libro editado por Óscar Godoy en enero de ese mismo año. Las principales ponencias de ese encuentro fueron publicadas en octubre de 1992 en un libro editado también por Óscar Godoy, que se tituló “Cambio de Régimen Político”.⁶² Los autores de los distintos artículos que componen el texto desarrollan una variedad de argumentos críticos al régimen presidencial y su expresión histórica bajo la Constitución del 25, y promueven ya sea un semi presidencialismo, un semi parlamentarismo, o incluso un régimen parlamentario para Chile. Por cierto, presumen que la apertura democrática traería consigo un cambio de régimen político. Como lo dijera Genaro Arriagada, “la gran tarea de los chilenos en los próximos cuatro años, esto es bajo el gobierno de Patricio Aylwin, será crear un sistema político nuevo, verdaderamente democrático y capaz de fundar una convivencia estable. ... algunos de los más influyentes políticos han concordado –agregaba- en la conveniencia de una reforma en ese sentido ... de que el semipresidencialismo sea el sistema político en que culmine nuestra actual transición a la democracia.”⁶³

Recogiendo el impacto de tan vigorosa discusión académica, en mayo de 1990 la Cámara de Diputados creaba la “Comisión Especial de Estudio del Régimen Político

⁶¹ “Mesa Redonda: Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo”, Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Estudios Públicos*, n°36, 1989, p. 6.

⁶² Óscar Godoy, editor, *Cambio de Régimen Político*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.

⁶³ Genaro Arriagada, “Después de los presidencialismos... ¿qué?”, en Óscar Godoy, editor, *Cambio de Régimen Político*, *ob.cit*, p. 57.

Chileno”, compuesta de diputados de los diferentes partidos con representación parlamentaria.⁶⁴

Durante el año 1990, la Comisión invitó a exponer ante ella a destacados científicos políticos que venían escribiendo sobre este tema, algunos de los cuales ya habían participado en diversos encuentros académico-políticos en Chile, a saber: Arend Lijphart, de la Universidad de California; Juan Linz, de Yale; Giovanni Sartori, de la Universidad de Columbia; Arturo Valenzuela, de Georgetown; y Didier Maus, de la Universidad de París. También, en conjunto con diversos centros académicos --el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica, el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-- organizó un seminario sobre régimen político, estabilidad democrática y eficiencia gubernativa, en el que intervinieron tanto académicos como diputados, senadores y presidentes de partidos. Las intervenciones y ponencias del seminario, tanto de académicos como de políticos, fueron en general proclives a la adopción de un régimen parlamentario, o al menos un régimen semipresidencial, para fortalecer la democracia, en vez de continuar en el régimen presidencial que establecía la Constitución del 80.

A comienzos del año 1991, la Comisión organizó un seminario en España, con el apoyo del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano (IRELA), del Centro de Estudios Constitucionales (de Madrid), y de la Comisión de Comunidades Europeas, sobre experiencias comparadas, titulado “El régimen político de Chile y la experiencia europea: normas constitucionales, práctica política y eficiencia de las instituciones democráticas.” En este encuentro participaron especialistas de España, Francia, Italia, Portugal, Alemania, y Canadá, junto a académicos, parlamentarios y presidentes de partidos políticos chilenos.

Es decir, podemos observar un muy serio esfuerzo por parte de la Cámara de Diputados para discutir cuál sería la mejor forma de gobierno para Chile, conjugando en tal debate las posturas de los actores políticos --fuesen parlamentarios o presidentes de partidos-- con los académicos nacionales y extranjeros que habían estado trabajando sobre regímenes de gobierno en los últimos años. En estos encuentros

⁶⁴ Esta Comisión fue presidida por el diputado Eugenio Ortega Riquelme, por lo que el informe que emitiera, en noviembre de 1991, se le conoce informalmente también como “Informe Ortega”. Sobre el trabajo de esta Comisión véase: Cámara de Diputados, Chile, “Pre-Informe de la Comisión Especial de Estudio del Régimen Político Chileno creada por acuerdo de la Cámara, adoptado el 9 de mayo de 1990”, manuscrito inédito.

académico-políticos se fue configurando una mirada compartida, proclive a la adopción de un régimen parlamentario, o al menos semipresidencial, para consolidar y fortalecer la democracia en Chile. A la vez que se pensó que la coyuntura histórica que se vivía, de transición a la democracia, ofrecía una oportunidad especial para poder abandonar el régimen presidencial. La Comisión Especial creada para estudiar el régimen político más adecuado para Chile, concluyó su tarea proponiendo que se creara una comisión mixta de senadores y diputados para analizar con mayor profundidad aún las propuestas que había sistematizado en sus dos años de trabajo.⁶⁵

Esta iniciativa, sin embargo, no prosperó, y la discusión sobre el régimen político que debía tener Chile, se paralizó. Ello no deja de ser paradójico ya que muchos de quienes venían propiciando un cambio de régimen político habían adquirido posiciones de poder en la transición democrática. Por de pronto, Patricio Aylwin que había presidido el Grupo de Estudios Constitucionales, un año y medio antes de asumir la Presidencia de la República.⁶⁶ Así explicaba esta transformación el sociólogo Manuel Antonio Garretón:

“en los años posteriores a la dictadura, los proponentes de este régimen de gobierno ... fueron cambiando sus posiciones. Llegaron entonces a manifestarse o bien como definitivamente contrarios a un cambio en el régimen de gobierno, o bien como partidarios de mantener al respecto un debate más bien académico, bajo el supuesto de que el país no estaba maduro para enfrentar un sistema que no fuera presidencial, con lo cual cualquier propuesta debía postergarse para un futuro muy hipotético.”⁶⁷

En la celebración de los 180 años del Congreso Nacional, a mediados de 1991, el discurso del presidente del Senado, Gabriel Valdés Subercaseaux, ponía el dedo en la llaga:

⁶⁵ Véase “Pre-Informe de la Comisión Especial de Estudio del Régimen Político Chileno”, *ob.cit*

⁶⁶ Este cambio de postura hacia la valoración del régimen presidencial se refleja en la tesis de Sergio Micco y Eduardo Saffirio para obtener el grado de magíster en Ciencias Políticas en la Universidad Católica, presentada en 1993 y publicada en forma de libro por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) en 2000, con el título *¿Abandonar el Presidencialismo? Presidencia, quiebre y redemocratización en Chile*. Micco y Saffirio plantean, a contra corriente de lo que había sido la discusión académica precedente, que para asegurar la consolidación democrática convenía mantener el régimen presidencial. En el Prólogo de esta obra, Eduardo Palma afirma que “llegó ‘a ser políticamente correcto’ defender el cambio de régimen.” (p. xi), y menciona el entusiasmo de E. Boeninger por el cambio de régimen político antes de asumir responsabilidades ministeriales en el gobierno de Patricio Aylwin. (p. xix).

⁶⁷ Citado por Ignacio Rivadeneira Hurtado, *ob.cit*, p. 277.

“El Poder Ejecutivo, señalaba, fortalecido en nombre de la eficacia, se rodea de tecnoburocracias que buscan reemplazar el papel del Parlamento ... no creemos que este Congreso tenga todas las facultades que le corresponden en una democracia moderna, aseveraba, ni siquiera las que tenía en el pasado. Ciertos desequilibrios entre los poderes del Estado conspiran contra la expresión plena de lo que debe ser un Congreso. Lo vemos claramente después de un año de funcionamiento.”

La respuesta del Presidente de la República, Patricio Aylwin, otrora crítico del presidencialismo, fue que la democracia se podría perfeccionar en el futuro. Por cierto, durante su gobierno, no se propuso ninguna reforma para establecer un mayor equilibrio de poderes.⁶⁸

Condenación del período parlamentario

No obstante lo señalado, no sólo el cambio de posición en los espacios del poder incidió en el cambio de posturas de políticos que habían sido críticos del presidencialismo. Es posible también pensar que la persistencia de la adhesión al presidencialismo, a pesar del acuerdo académico-político reseñado, se debería a que la discusión sobre régimen de gobierno que se dio a principios de los años 90 tuvo como gran debilidad la incapacidad de someter a crítica la visión historiográfica que demoniza la experiencia histórica del parlamentarismo chileno, y por tanto se mantuvo casi intocado el mito de que la eficiencia y estabilidad política sólo fue posible en Chile bajo regímenes presidenciales.

En efecto, quienes proponían la adopción de un régimen parlamentario sostuvieron que la experiencia histórica chilena conocida como período parlamentario no era tal, pues nunca se habían adoptado los mecanismos legales para asegurarlo, y a lo más se estaría ante un régimen de asamblea, el que caracterizaron como oligárquico,

⁶⁸ Véase Ignacio Rivadeneira Hurtado, *ob.cit*, pp. 287-288. Hay que tener presente que en esos años el Senado estaba compuesto por miembros designados y vitalicios, lo que creaba una distorsión adicional a aquella generada por el sistema electoral binominal bajo el cual se genera una sobre representación de la segunda minoría en el Congreso. De modo que un tránsito hacia un régimen parlamentario o semipresidencial exigía a la vez suprimir la presencia de senadores designados y vitalicios (lo que se logró con las reformas constitucionales de 2005) y modificar el sistema electoral binominal. Quizá por eso podemos plantearnos con más propiedad estas cuestiones hoy en el año 2009 cuando algunos de esos obstáculos han sido removidos.

irresponsable, ineficiente, estéril, pernicioso en todo sentido.⁶⁹ Es decir, no se hicieron cargo de las críticas al período parlamentario chileno, más bien las suscribieron creyendo poder escapar de la contradicción argumentando que no se trataba de un régimen parlamentario propiamente tal. Como lo dijera el constitucionalista Francisco Cumplido:

“Comparto la afirmación de que en Chile no se ha desarrollado un gobierno parlamentario auténtico, por lo que las críticas al ‘parlamentarismo’ habido entre 1891 y 1924 no son válidas o no afectan al sistema.”⁷⁰

Con razón Óscar Godoy diría que para la “mentalidad chilena”, “la ruptura con el presidencialismo es un paso revolucionario”⁷¹; por cierto, no es que la posibilidad de un cambio de régimen lo sea, sino que lo es la posibilidad de concebir como deseable el abandonar la concentración del poder en la Presidencia de la República.

Son pocos los que en el contexto de esa discusión académico-política valoraron la experiencia histórica del parlamentarismo chileno. Entre ellos, cabe mencionar a Óscar Godoy y a Arturo Valenzuela. Éste sostiene que después de 1891 no se estaría ante un régimen parlamentario sino que se inició un período “de gobierno presidencial débil”, que fue el resultado de una “profunda crisis del presidencialismo chileno del siglo XIX”. Valenzuela valora positivamente el proceso político durante este período histórico. A su juicio, después de 1891 se produce una profundización de la democracia pues “la política chilena deja de ser una política de elites y empieza a convertirse en una política más amplia de masas”; y los partidos se convierten “en la palanca del proceso político, aislando a la política chilena de las tendencias estatistas, corporativistas y populistas que se siguieron en países donde el Congreso era débil y donde los organismos públicos se desarrollaron bajo la tutela del Poder Ejecutivo.”⁷² Arturo Valenzuela plantea que es relevante reconocer “que el régimen presidencial en

⁶⁹ Véase, por ejemplo, Genaro Arriagada, “Después de los presidencialismos ... ¿qué?”, *ob.cit*, pp. 89-91; Francisco Cumplido, “Análisis del presidencialismo en Chile” en Óscar Godoy editor, *Cambio de régimen político*, *ob.cit*, p. 117; Hernán Larraín F., “El parlamentarismo como desafío para Chile”, en Óscar Godoy editor, *Cambio de régimen político*, *ob.cit*, pp. 156-157; Enrique Barros B., “La distribución del poder en un régimen semipresidencial. Análisis institucional del régimen político francés” en Óscar Godoy editor, *Cambio de régimen político*, *ob.cit*, p.166.

⁷⁰ Francisco Cumplido, *ob.cit*, p. 139

⁷¹ Óscar Godoy Arcaya, “El Régimen Parlamentario: Una opción política para Chile”, *ob.cit*, p. 38.

⁷² Arturo Valenzuela, “Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario”, en Óscar Godoy Arcaya, editor, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, *ob.cit*, pp. 138-139.

Chile fracasó" así como también reconocer que fracasó el intento de superar sus crisis aumentando el poder presidencial, lo que habría contribuido a agravar el problema político.⁷³

En cambio, la visión histórica de Óscar Godoy parece a veces contradictoria, pues cuando incursiona en historia política del siglo XIX, exalta la excepcionalidad de Chile en el concierto latinoamericano, en cuanto "nuestras instituciones republicanas han persistido y se han consolidado en el tiempo", gracias "al talento de Diego Portales". Precisa Godoy: "La concentración de la autoridad en la Presidencia jugó una función central en el período de consolidación de la nacionalidad, del espacio territorial chileno y, en definitiva, de la soberanía y del Estado. Portales percibió que el Estado fuerte y centralizado, una vez instaurado el régimen republicano, era un momento en un proceso, pero no una situación permanente. Y así, en efecto, ese régimen abrió el horizonte y la orientación de la historia política chilena hacia la libertad política y la real contención y control del poder del Estado."⁷⁴

El problema es que por esta vía Godoy no escapa de la visión apologética de los decenios autoritarios de la primera mitad del siglo XIX, y aunque los legitima en cuanto etapa preparatoria para la apertura liberal, profundiza aquella interpretación historiográfica que hace de ese período la época dorada de la historia política chilena y a Portales su genio creador; de lo que se desprende (aunque Godoy no intente hacerlo) que el período liberal y parlamentario constituye una decadencia respecto al momento de oro que lo precedió, el de los decenios autoritarios. Tal es la lectura historiográfica de Alberto Edwards⁷⁵, Francisco Antonio Encina⁷⁶, Aníbal Pinto Santa-Cruz⁷⁷, Mario Góngora⁷⁸, por nombrar a los más influyentes en forjar la conciencia histórica nacional, en la cual porfiadamente persiste la identificación del presidencialismo autoritario con el progreso económico, social y político.

⁷³ *ibidem.*, p. 181.

⁷⁴ Óscar Godoy A., "Desarrollo democrático y cambio político", en Óscar Godoy, editor, *Cambio de régimen político*, *ob.cit.*, p. 18.

⁷⁵ Alberto Edwards, *La Fronda Aristocrática en Chile* (Santiago, Imprenta Nacional, 1928)

⁷⁶ Francisco Antonio Encina, *Portales* (Santiago, 1934), e *Historia de Chile. Desde la Prehistoria hasta 1891* (Santiago, Editorial Nascimento, 1951-1952).

⁷⁷ Aníbal Pinto Santa-Cruz, *Chile. Un caso de desarrollo frustrado* (Santiago, Editorial Universitaria, 1958)

⁷⁸ Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago, Ediciones La Ciudad, 1981)

Por cierto, la visión que se tenga de la historia política institucional de Chile en los siglos XIX y XX condicionará las decisiones sobre el régimen político deseable en el presente y futuro del país. Así, por ejemplo, lo ha planteado el constitucionalista José Luis Cea al señalar que “la cultura política chilena ha sido marcada por una concepción autoritaria del gobierno” proveniente de aquella historiografía que se focaliza “en la concepción “portaliana” del gobierno fuerte y centralizador, con el Presidente como resorte principal de la máquina política. De tal interpretación fluye –asegura Cea- una imagen paternalista, personalizada, mesiánica y concentrada del mando supremo, identificada con el Jefe de Estado como autoridad superior a las demás instituciones y situada sobre los partidos, grupos y la sociedad misma.”⁷⁹ A ello se agrega, en esta visión historiográfica, una crítica fuerte a las dirigencias políticas, sea la “fronda aristocrática” del siglo XIX o a los partidos políticos del siglo XX, en consecuencia señala Cea, “el gobierno ha sido entendido como obra realizable por dominación, hegemonía o imposición presidencial, y no como tarea de unión, cooperación y consenso entre las instituciones políticas, los partidos y los grupos sociales en una comunidad pluralista.”⁸⁰ De modo que esta historiografía focalizada en la acción de Portales, argumenta Cea, ha legitimado el “presidencialismo reforzado”.

Sin embargo, no obstante la claridad con que Cea vincula el discurso historiográfico “portaliano” con formas autoritarias de gobernar, no da el paso siguiente que implicaba una revisión crítica de la condenación del período parlamentario, por eso puede afirmar que “el parlamentarismo asambleísta funcionó mal y terminó peor. El presidencialismo reforzado no funcionó bien y concluyó en cruento colapso.”⁸¹

La visión crítica sobre el período parlamentario caracteriza a la historiografía del siglo XX chileno, especialmente a partir de *La Fronda Aristocrática en Chile*, de Alberto Edwards, publicada en 1928, y ha venido de la mano de la exaltación del presidencialismo autoritario que lo antecede, al cual se le ha denominado régimen “portaliano”⁸². Las interpretaciones de Edwards fueron coincidentes con las de Francisco Antonio Encina, quien les dio una amplísima difusión en su *Historia de Chile*

⁷⁹ José Luis Cea E., “Presidencialismo reforzado. Críticas y alternativas para el caso chileno”, en Óscar Godoy, editor, *Cambio de régimen político*, ob.cit, pp. 107-108

⁸⁰ *ibidem.*, p. 108

⁸¹ *ibidem.*

⁸² *La Fronda Aristocrática en Chile* ha tenido múltiples reediciones. La Editorial Universitaria la publicó en 1982 con un prólogo de Mario Góngora, edición que también ha vuelto a reeditarse numerosas veces.

en veinte volúmenes, la que fue profusamente leída⁸³. Posteriormente, a mediados de la década de 1980, la influyente obra de Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, le dió un nuevo vigor y difusión a la interpretación historiográfica de Alberto Edwards.⁸⁴

Sostuvo Edwards en *La Fronda Aristocrática* que la historia política de Chile se debía entender en función de la obra de Diego Portales, cuya genialidad le había permitido crear un orden político estable, un Estado en Forma, luego de la anarquía post independencia. La genialidad de Portales le habría llevado a recrear el espíritu de la monarquía bajo formas republicanas, organizando un gobierno fuerte, que se hacía obedecer y que estaba por sobre los sectores en pugna en la sociedad. En palabras de Alberto Edwards, "La obra de Portales fue la restauración de un hecho y un sentimiento, que habían servido de base al orden público, durante la paz octaviana de los tres siglos de la colonia; el hecho, era la existencia de un poder fuerte y duradero, superior al prestigio de un caudillo o la fuerza de una facción; el sentimiento era el respeto tradicional por la autoridad en abstracto, por el poder legítimamente establecido con independencia de quienes lo ejercían."⁸⁵

Esta creación de Portales habría permitido el progreso de Chile, y su excepcionalidad en el contexto latinoamericano. De este modo, el período de mayor prosperidad y estabilidad política habría sido aquél del presidencialismo autoritario, en el que el Presidente gobernaba sin contrapesos, entre 1830-1860. Por cierto, en su caracterización de esta etapa dorada de la historia de Chile, Edwards no repara en el hecho de que durante estos treinta años el país vivió permanentemente bajo estados de excepción constitucional. De acuerdo a lo señalado por Germán Urzúa Valenzuela, el país fue gobernado sea bajo Facultades Extraordinarias, que incluso le otorgaban al Presidente potestad legislativa, sea bajo Estados de Sitio que suspendían la vigencia de la Constitución, durante los años 1829, 1830, 1831, 1833, 1834, 1836, 1837, 1838,

⁸³ Sobre la Historia de Chile de Francisco Antonio Encina véase Alfredo Jocelyn-Holt, "Encina, ¿Cíclope o Titán?", prólogo a la reedición de *La literatura histórica chilena y el concepto actual de la historia* de Francisco Antonio Encina (Santiago, Editorial Universitaria, 1997). Véase también Bernardo Subercaseaux, *Historia del libro en Chile (alma y cuerpo)* (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1993)

⁸⁴ El *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* de Mario Góngora fue editado por primera vez en 1981 por Ediciones La Ciudad. En 1986 la Editorial Universitaria, lo reeditó incorporando los debates que había generado esta obra, edición que ha sido reimpresa numerosas veces.

⁸⁵ Alberto Edwards, *La Fronda Aristocrática en Chile*, Editorial Universitaria, 2005, p. 61

1839, 1840, 1846, 1851, 1852, 1853, 1859, 1860, 1861, incluyendo por cierto los períodos electorales.⁸⁶

A esta etapa que Edwards caracteriza como de estabilidad política y de prosperidad económica, le seguía un período más gris, en el cual el Presidente debió compartir el poder con los partidos que eran la expresión de la Fronda aristocrática, es decir de la aristocracia en su condición de rebeldía contra los gobiernos por el hecho de ser tales. Por cierto, esta etapa desvalorizada en Edwards, corresponde a la época liberal en la cual se hicieron las más importantes reformas políticas que limitaron el poder presidencial. En efecto, el Congreso electo en 1867 declaró reformables 19 disposiciones constitucionales y aprobó una reforma electoral tendiente a restringir la intervención del Ejecutivo en las elecciones. En 1871 se promulgó la reforma constitucional que prohibía la reelección presidencial; en 1874 se hizo una profunda reforma electoral que amplió sustantivamente el universo electoral y que puso más cortapisas a la intervención del Ejecutivo. Ese mismo año se aprobaron significativas reformas constitucionales que buscaban la independencia del Congreso y la limitación del poder presidencial, junto con asegurar los derechos de reunión y de asociación.⁸⁷

Un tercer período en la interpretación de Edwards se abre en 1891 cuando la Fronda aristocrática triunfa sobre el Presidente, y el gobierno queda en manos de los partidos. Comenzó entonces, dirá Edwards, un período de letargo, de inacción, un período sin historia, en el cual la política se vuelve plutocrática, semejando un juego de salón en el cual la oligarquía se entretenía derribando ministerios. El gobierno se había convertido en un juego en el cual "seis caballeros asumían el poder, o lo que llevaba ese nombre. Honorables, llenos de buenas intenciones, pero sin ningún programa que realizar, ni ideas muy definidas respecto de los problemas de la Administración, iban a sentarse por pocos meses en el sillón de los Ministros, a firmar maquinalmente los decretos y proyectos de ley, elaborados por una burocracia casi inerte como ellos mismos."⁸⁸

Tal es su caracterización del período parlamentario, entre 1891 y 1920, cuyas consecuencias fueron, señala Edwards, la rebelión del electorado en 1920 y el fin del Estado en Forma, después de lo cual sólo cabía esperar un nuevo Portales que volviera

⁸⁶ Germán Urzúa Valenzuela, *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1992), pp. 75-77.

⁸⁷ Véase Julio Heise, *Historia de Chile, ob.cit*, pp. 38-46; y del mismo autor, *El Período Parlamentario, ob.cit*, pp. 50-62.

⁸⁸ Alberto Edwards, *ob.cit*, p. 195

a darle al país un régimen de gobierno eficaz, en el que se concentrara el poder político en el Presidente de la República y neutralizara así la acción de los partidos. Edwards creyó ver en Ibáñez, y su ejercicio dictatorial del poder, al nuevo Portales que salvaría al país de la revolución.

La visión crítica del período parlamentario se vio reforzada desde mediados del siglo XX por la historiografía católica (Jaime Eyzaguirre, Gonzalo Vial) y por la historiografía marxista (Julio César Jobet, Hernán Ramírez Necochea, Luis Vitale). Paradójicamente, ambas vertientes coincidieron en condenar esta etapa histórica por su carácter oligárquico, plutocrático, por la frivolidad de su clase política, incapaz de resolver los problemas económicos y sociales que se acumulaban sin solución, en medio de la abundancia que sólo ella disfrutaba. Según esta perspectiva, el crecimiento económico de Chile se habría logrado durante el “régimen portaliano”, mientras que el liberalismo de la segunda mitad del siglo habría perjudicado el crecimiento de la economía en la medida en que el Estado habría dejado de lado las políticas de protección a los productores nacionales. Posteriormente, la riqueza del salitre se habría entregado al capital extranjero, y lo que quedaba en el país se habría dilapidado, perdiéndose la oportunidad de lograr sentar las bases del desarrollo económico. Así, se difundió una interpretación económico-social del período parlamentario como estéril, por ejemplo a través de la influyente obra de Anibal Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, publicada en 1958. De este modo, el período liberal y parlamentario se asoció al despilfarro y a la frustración.

Esta interpretación anclada en la dimensión económico-social se sumó a la idea de la ineficacia política que había planteado Alberto Edwards. De modo que, así como Edwards sostenía que nada había ocurrido en Chile entre 1891 y 1918, así mismo esta historiografía anti oligárquica instaló la idea de que nada había quedado en el país de la riqueza del salitre, pues toda ella se habría gastado en frivolidades de la oligarquía. Por cierto, todas estas líneas interpretativas confluyen en la medida en que se asientan en una interpretación ideológica anti liberal y anti parlamentaria, que requiere ser superada para poder revisar nuevamente, sin prejuicios, esta etapa histórica.

Revisión del período parlamentario

Tienen razón los constitucionalistas y cientistas políticos cuando afirman que durante el llamémoslo período parlamentario, no existió en Chile un régimen parlamentario

propiamente tal. Es que el régimen de gobierno que caracteriza el período post autoritario del siglo XIX, a partir de 1861, fue el fruto de un conjunto de reformas constitucionales y electorales junto a prácticas políticas, inspiradas en el liberalismo parlamentario europeo, todas las cuales buscaban limitar las amplísimas atribuciones que la Constitución de 1833 le otorgaba al Presidente de la República, sin que buscasen establecer expresa y directamente un régimen parlamentario. La denominación de esta experiencia histórica como régimen parlamentario proviene de los contemporáneos a ella, quienes así lo percibieron, y que lo legitimaron sobre la base de considerar que la representación política estaba radicada fundamentalmente en el Congreso.⁸⁹ Por ejemplo, en 1879 Jorge Huneeus Zegers en su obra *La Constitución ante el Congreso* sostenía que “el gobierno de Chile es parlamentario.”⁹⁰

El historiador Julio Heise da inicio al período parlamentario en 1861, en consideración a estos factores. Es decir en función de la conciencia política de los contemporáneos que van interpretando la Constitución en un sentido parlamentario. La interpretación parlamentaria de la Constitución se vio reflejada en unas prácticas parlamentarias –las interpelaciones (o interrogación a los ministros) y los votos de censura (o manifestación de disconformidad de la mayoría de cualquiera de las dos Cámaras con el rumbo del gobierno)-- que se van adoptando paulatinamente; en la configuración de un sistema de partidos políticos; y en las reformas constitucionales y electorales que, promulgadas en la década de 1870, buscaron limitar el poder presidencial. Las interpelaciones no estaban contempladas en la Constitución, pero quedaron establecidas en el reglamento de la Cámara tempranamente, en 1846, convirtiéndose en una práctica habitual a partir de la segunda mitad de la década de 1870. El que no hubiese incompatibilidad entre los cargos de Parlamentario y de Ministro de Estado ayudó a consolidar la interpretación parlamentaria de la Constitución de 1833, y a expandir las prácticas conducentes a materializarla.⁹¹

En muy pocas ocasiones se dio un choque frontal entre el Presidente y el Congreso. En ese caso, éste podía contar con el uso de las leyes periódicas. En efecto, entre las atribuciones del Congreso, la más poderosa eran las llamadas leyes constitucionales o

⁸⁹ Véase Julio Heise, *Historia de Chile*, *ob.cit*

⁹⁰ Citado por Ignacio Rivadeneira Hurtado, *ob.cit*, p. 241.

Una excepción en la preferencia generalizada por el régimen parlamentario, la constituye Julio Bañados Espinoza, profesor de derecho constitucional y ministro de Balmaceda. Véase Ignacio Rivadeneira Hurtado, *ob.cit*, pp. 244-246.

⁹¹ Julio Heise, *Historia de Chile*, *ob.cit*, parte 1.

leyes periódicas, es decir, la aprobación anual del presupuesto, y cada año y medio del cobro de contribuciones y de la mantención de fuerzas armadas de mar y tierra. Sin ellas el gobierno se paralizaba, y eran una amenaza siempre latente al Presidente. Sin embargo, el Congreso las utilizó en muy contadas ocasiones: en 1841, 1857 y 1891, desatando, en este último caso, la guerra civil, puesto que el Presidente Balmaceda se negó a respetar esta atribución del Congreso. Después de 1891, teniendo el Congreso el control del proceso político, no necesitó hacer uso de ellas.

Es decir, en la década de 1860 se produce el tránsito al parlamentarismo desde un presidencialismo autoritario, que, como vimos, se caracterizó por la concentración de atribuciones en el Presidente que además gobernaba permanentemente con facultades extraordinarias otorgadas por unos Congresos compuestos de los “amigos políticos” del Presidente. No hay que olvidar que el presidencialismo autoritario tuvo que enfrentar dos guerras civiles, en 1851 y en 1859. Este tránsito al parlamentarismo se sostiene en la convicción que los dirigentes políticos de la época tenían de que la única manera de materializar el régimen representativo era el parlamentarismo, y de que su funcionamiento tenía que ser semejante a las prácticas europeas de la época.⁹² Y está marcado por el paulatino ejercicio de unas prácticas políticas propias del régimen parlamentario, por el abandono por parte del Ejecutivo de los regímenes de excepción para gobernar (facultades extraordinarias y estado de sitio) y por la promulgación de significativas reformas constitucionales (1867, 1871, 1874) y electorales (1869, 1874).

No obstante el acierto interpretativo de Heise reflejado en su periodificación que extiende el período parlamentario a partir de 1861, la idea prevaleciente en la conciencia histórica chilena es que éste comienza después de la guerra civil de 1891. Es cierto que esta conflagración marca un antes y un después respecto a la concentración de poder presidencial, en la medida en que se termina la práctica de la intervención electoral del Ejecutivo que le permitía a éste definir la composición de ambas Cámaras del Congreso Nacional. Una sola reforma, sumada a la conciencia política compartida, bastó para ese efecto. Esta fue la ley de Comuna Autónoma⁹³, impulsada por parlamentarios del Partido Conservador, que dejó en manos de los

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Sin embargo, Samuel Valenzuela estima que es decisiva la reforma electoral de 1890 que se pone en práctica después de la guerra civil, porque con ella se habría introducido la cámara secreta para emitir el voto, y por tanto se habría asegurado el secreto del sufragio. Valenzuela minimiza la práctica del cohecho electoral que fue habitual en Chile entre 1891 y 1958. Véase Samuel Valenzuela, “La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno” en *Estudios Públicos* N° 71, 1998.

municipios todo el proceso electoral, a la vez que aumentó el número de éstos desde 72 a 267⁹⁴. El resultado fue que los partidos políticos lograron el control del proceso electoral. De este modo, después de 1891 el Congreso, ya independiente de la voluntad presidencial en su constitución, se impuso sobre el Ejecutivo y lo forzó a constituir gabinetes que reflejaran la opinión parlamentaria. De allí la rotativa ministerial tan criticada por los analistas, y que Julio Heise relativiza al compararla con la que existió en Chile bajo el régimen presidencial establecido en la Constitución de 1925.⁹⁵

Es necesario hacerse cargo también de la extendida crítica respecto a la ineficacia, la esterilidad del período parlamentario en Chile, el cual sería la consecuencia de la rotativa ministerial, reflejo de la frivolidad de los partidos políticos y de la falta de una reglamentación adecuada del régimen de gobierno.

Por una parte, Heise relativiza esta visión del parlamentarismo chileno, al constatar la larga permanencia de los subsecretarios y jefes de servicios, a veces por varios períodos presidenciales, los que le darían continuidad a la administración del Estado y a las políticas públicas. En ese contexto, Heise hace ver que muchas veces el Presidente buscaba generar una crisis ministerial, para poder gobernar con los subsecretarios, bajo gabinetes llamados “de administración”; y que en otras ocasiones, como en decisiones de política exterior, el Presidente llegó incluso a actuar sin tomar siquiera en cuenta al ministro del ramo.⁹⁶ Este análisis de Heise es muy iluminador e interesante, pues obliga a volver a estudiar el funcionamiento del Estado durante el llamado Parlamentarismo, y relativizar la inoperancia de la Presidencia de la República vis-à-vis el Congreso, a la vez que da sustento a la afirmación de Arturo Valenzuela de que se trataría más bien de un régimen presidencial débil.

El hecho es que este período histórico se caracterizó por un gran dinamismo con respecto a las políticas públicas, a través de las cuales se invirtió la riqueza del salitre. En efecto, los más recientes estudios de historia económica del período han demostrado que un tercio de la riqueza del salitre quedó en manos del Estado de Chile a través de la alta tributación impuesta a la exportación de salitre y yodo, la que llegó

⁹⁴ Julio Heise, *El Período Parlamentario*, *ob.cit*, p. 251

⁹⁵ Julio Heise, *Historia de Chile*, *ob.cit*, pp. 285 y sgtes.

⁹⁶ *Ibidem*.

a ser más de un 40% del valor de las exportaciones en la década de 1890, después de la guerra civil, en pleno parlamentarismo.⁹⁷

Esta riqueza se invirtió fundamentalmente en la construcción de líneas férreas y dotación de maquinaria ferroviaria, en la construcción de líneas telegráficas, en educación secundaria y primaria, fundamentalmente, en obras portuarias y de infraestructura urbana, en armamento, y en la expansión del aparato del Estado que fue cubriendo con sus funcionarios y sus servicios todo el territorio nacional.

Si en 1890 la extensión de la red ferroviaria estatal era de 1.100 kms., en 1900 era de 2.100 kms., en 1910 era de más de 2.800 kms., en 1915 era de más de 5.100 kms.⁹⁸ La construcción de escuelas y liceos, se reflejó en un aumento de la matrícula escolar fiscal. El número de alumnos en la educación primaria, secundaria y superior creció de 20.500 en 1860, a 153.000 en 1895, 291.000 en 1910, 400.000 en 1920.⁹⁹ Por cierto, aumentó proporcionalmente el número de profesores en el sistema escolar, y se creó el Instituto Pedagógico para asegurar una formación de calidad. La creciente presencia del Estado en todo el territorio nacional, incluyendo los nuevos territorios en el norte salitrero, en la Araucanía, en la Patagonia, fue posible por y se reflejó en el número de empleados públicos; por ejemplo los del Ministerio del Interior, que incluye intendencias, gobernaciones, estadísticas, correos y telégrafos, policías, aumentaron de 568 en 1880 a 1.935 en 1900, 13.828 en 1919.¹⁰⁰ La inversión en infraestructura urbana en comunicaciones (telégrafo), pavimentación, agua potable, alcantarillado, alumbrado público, acompañó al proceso de creciente urbanización del país.¹⁰¹

Una evaluación del período parlamentario debe reconocer que éste se caracteriza por la vigencia irrestricta de las libertades públicas, especialmente de prensa, de reunión y de asociación.¹⁰² Por eso, incluso durante toda la guerra contra Perú y Bolivia, la prensa fue activísima y criticó fuertemente al Ejecutivo por la conducción bélica, el Congreso continuó con las prácticas parlamentarias, por ejemplo con la interpelación a los Ministros de Estado para que dieran cuenta de las materias a su cargo, los

⁹⁷ Véase Carmen Cariola Sutter y Osvaldo Sunkel, *Un siglo de historia económica de Chile 1830-1930. Dos ensayos y una bibliografía*. Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1983, cuadro 18 p. 137.

⁹⁸ *Ibidem.*, cuadro 24-B, p. 142

⁹⁹ *Ibidem.*, cuadro 26 p. 143.

¹⁰⁰ *Ibidem.*, cuadro 23 p. 141.

¹⁰¹ *Ibidem.*, p. 93.

¹⁰² Julio Heise, *Historia de Chile, ob.cit*, 5° parte, cap. 1.

parlamentarios intervinieron en la conducción de la guerra, y se realizaron normalmente las elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales que correspondían.

La vigencia de la libertad de prensa, de reunión y de asociación facilitó a fines del siglo XIX y comienzos del XX, una intensa asociatividad de artesanos y obreros, en asociaciones mutuales, mancomunales y de resistencia. Además de las asociaciones católicas, primero de obreros, luego de estudiantes, que culminan en la Acción Católica de la década de 1930. Así también, la creación de un partido marxista revolucionario como lo fue el POS convertido luego en Partido Comunista. Además, la libertad de prensa vigente durante el período parlamentario facilitó el desarrollo de la prensa en las provincias y de la prensa obrera, a la vez que permitió la difusión de toda una literatura hiper crítica desde fines del siglo XIX y especialmente durante la década de 1910 (con figuras como Recabarren, Alejandro Venegas, Tancredo Pinochet, entre otros), y de un periodismo satírico de gran difusión entre sectores medios y populares.¹⁰³

Durante el “parlamentarismo” el país fue capaz de enfrentar exitosamente profundos cambios, luego de la conquista de las provincias salitreras a Perú y Bolivia. Su territorio se expandió hasta triplicar lo que había sido hasta la década del 70 y la sociedad se volvió más compleja. Con respecto a la riqueza del salitre obtenida y administrada durante el “parlamentarismo”, hay que destacar la capacidad del Estado (de la clase dirigente) para retener una importante proporción de ésta a través de la tributación, y para invertirla eficazmente.

Además de administrarse bien los recursos fiscales, este período se caracterizó por la acertada conducción de las relaciones internacionales. Se firmaron tratados de paz con los países vecinos: con Argentina se firmó el tratado de límites en 1881 y en los años siguientes se fijaron con precisión los hitos de dicha frontera; en 1898 se resolvió por la vía diplomática el problema de la Puna de Atacama; en 1902 se firmó un tratado general de arbitraje para la resolución de los problemas limítrofes entre Chile y Argentina. Después de la guerra se firmó la paz con Perú en 1883, y con Bolivia se firmó un pacto de tregua en 1884 y un tratado definitivo en 1904.

¹⁰³ Véase Sofía Correa Sutil *et.al.*, *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico* (Santiago, Editorial Sudamericana, 2001), primera parte.

Para evaluar el período parlamentario también hay que mirar la importancia que tuvo el “parlamentarismo” en la formación y consolidación de los partidos políticos chilenos. Si bien tradicionalmente se ha fechado su inicio en la “cuestión del sacristán” (1856), en una primera etapa mientras no se dismantelara el autoritarismo presidencial, no fueron más que círculos en torno a ciertas personalidades, el Presidente, uno u otro de sus ministros, el Arzobispo, Montt, Varas. Durante el “parlamentarismo” se produce una creciente estructuración de los partidos y se consolidan sus vínculos con la ciudadanía.¹⁰⁴ Por ejemplo, desde 1864 comienza a haber propaganda política, concentraciones públicas, movilización del electorado.¹⁰⁵ En este proceso tuvieron enorme importancia las reformas electorales que van ampliando el universo electoral y que intentan liberar a los procesos electorales de la intervención del Ejecutivo.

La ley electoral de 1874 que establece la presunción de derecho de que quien sabe leer y escribir tiene la renta necesaria para votar, permite ampliar muchísimo el universo electoral: se duplica entre 1873 (49.000) y 1876 (106.000), y se triplica para 1879 (150.000). Es decir, votaban unos 150.000 hombres, alrededor de un 7% de la población, correspondiente a un 30% de los hombres adultos, con una tasa de alfabetismo de varones adultos de un 35%.¹⁰⁶ En el siglo XX, hasta antes de la votación femenina y de la ley de 1962 que obligó a inscribirse, la proporción de electorado era de un 9% de la población.¹⁰⁷ Ello nos da una idea de la magnitud de la movilización electoral en el período “parlamentario”.

Además, las reformas electorales de 1874 establecen el voto acumulativo (cada elector tiene tantos votos como candidatos a elegir, y los puede acumular en uno solo) en elecciones de diputados (a partir de 1890 se amplía a todas las elecciones). Ello permite elegir candidatos minoritarios, como fue el caso de Emilio Recabarren en Iquique. Es muy interesante la consecuencia que esta reforma tiene en la organización de los partidos pues los obliga a calcular con precisión en qué candidatos se van a

¹⁰⁴ Véase Samuel Valenzuela, “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile” en *Estudios Públicos* N° 58, 1995; y “Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX” en *Estudios Públicos* N° 66, 1997.

¹⁰⁵ Julio Heise, *El Período Parlamentario*, *ob.cit.*, p. 36.

¹⁰⁶ Véase Samuel Valenzuela, “Hacia la formación de instituciones democráticas” *ob.cit.*, pp. 220, 232

¹⁰⁷ Véase Sofía Correa Sutil, *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX* (Santiago, Sudamericana, 2004, pp. 72-73.

concentrar cuántos votos, para no perder candidatos que podrían ser elegidos.¹⁰⁸ Y ese cálculo se puede luego materializar porque hay una significativa proporción del voto que se cohecha (se compra). Entonces, los partidos tienen que tener redes locales, agentes partidistas, capaces de hacer bien los cálculos y de distribuir los votos correspondientes entre los sufragantes cohechados. Por lo tanto, el cohecho es un elemento constitutivo del sistema electoral que obliga a establecer redes partidistas bien asentadas, con dirigentes de nivel intermedio confiables, en todas las localidades del país, que son quienes reciben el dinero, compran los votos, distribuyen los votos comprados entre los candidatos de la lista, verifican que el elector cohechado cumpla con su parte, paga, organiza las fiestas del día de la elección y las concentraciones previas.

También la elección indirecta del Presidente obliga a los partidos a tener un número significativo de dirigentes intermedios, por departamento, los electores del Presidente, los cuales debían ser muy confiables para que mantuvieran su voto posteriormente en la elección realizada por el colegio electoral.

La reforma electoral de 1874 entrega a las Juntas de Mayores Contribuyentes (en vez de la Municipalidad controlada por el Ejecutivo), la inscripción, la organización de la elección, el recuento de los votos y la calificación de las elecciones. Esta disposición obliga a los partidos a organizarse a nivel local, para conformar las Juntas de Mayores Contribuyentes y para nombrar apoderados de mesa. Había que inscribirse antes de cada elección, de modo que también los partidos tenían que movilizar a sus seguidores para que se inscribieran, y tenían que estar atentos, en cada comuna, de las inscripciones de los seguidores de otros partidos, para evitar fraudes.¹⁰⁹

Después de la guerra civil de 1891, la Ley de Comuna Autónoma, que tiene propósitos y efectos electorales, aumenta de 72 a 267 el número de comunas en Chile, de modo que todo este aparataje electoral que hemos descrito tiene que reproducirse en cada una de las más de 250 comunas del país.

¹⁰⁸ Samuel Valenzuela, "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile" *ob.cit*, pp. 24, 25.

¹⁰⁹ Samuel Valenzuela, "Hacia la formación de instituciones democráticas", *ob.cit*, p. 224

Las relaciones entre la dirigencia de los partidos, es decir los parlamentarios, y las bases partidistas eran de carácter clientelísticas.¹¹⁰ Pero es ese mismo clientelismo el que permite procesar en el centro del poder político las demandas locales, así como también las peticiones personales de múltiples ídoles, incluidas candidaturas a nivel municipal.

Este tejido social-político, parte esencial del “parlamentarismo” chileno, es el que ha permitido que la política chilena se haya estructurado a través de partidos y no de movimientos populistas, como en la mayoría del continente, como lo ha hecho notar Arturo Valenzuela¹¹¹. Desde entonces, los partidos han sido los más eficaces canales de representación ciudadana. Por lo mismo, ya es hora de tomar distancia de la crítica cerrada al “parlamentarismo” chileno y comenzar a mirar sus aportes al desarrollo político de Chile, no siendo menor aquél del equilibrio entre un Ejecutivo que administraba y un Congreso que representaba el sentir y las demandas de una pluralidad social extendida a lo largo del país.

No es de extrañar entonces la amplísima legitimidad que tuvo el régimen parlamentario en los partidos políticos del período. No obstante, la literatura crítica que caracteriza a la producción intelectual de la segunda década del siglo XX, y la conciencia que tuvieron los dirigentes políticos sobre la necesidad de reformar el régimen parlamentario, éstos no se plantearon su sustitución por un régimen presidencial, excepto en los discursos de Arturo Alessandri como Presidente. De hecho, en 1925 se esperaba introducir reformas a la Constitución del 33 para poder hacer más operativo el régimen parlamentario.

Sin embargo, se había comenzado a difundir un discurso fuertemente anti-oligárquico, que arrastró consigo también al régimen parlamentario, al cual se le culpó de todos los males del país, en concreto de los males sociales (la cuestión social) y la desvalorización monetaria. Las nuevas generaciones de intelectuales, con una impronta nacionalista (tanto Alberto Edwards como Alejandro Venegas, por ejemplo), van a construir el discurso crítico del parlamentarismo, a la vez que celebratorio del presidencialismo autoritario que le antecede, mitificando a la figura de Portales, para de ese modo poder legitimar una nueva fase presidencialista, centralista y autoritaria. El descontento antioligárquico y antiparlamentarista de ciertos segmentos de los

¹¹⁰ Julio Heise, *El Período Parlamentario*, *ob.cit*, Cuarta Parte.

¹¹¹ Ver *supra* p. 71.

sectores medios incluyó también a la oficialidad joven del ejército. Ellos van a hacer alianza con aquellos nuevos dirigentes de los partidos que querían hacerse un lugar desplazando a quienes tenían el control partidario, por ejemplo, Arturo Alessandri.

El ejército y la voluntad política de Alessandri terminaron imponiendo una Constitución presidencialista.¹¹² Los partidos conservador, radical y comunista llamaron a abstenerse en el plebiscito que la ratificaría. De hecho, la abstención superó el 50% del universo electoral. Fue la práctica política la que terminó legitimando a la nueva Constitución. Pero, ya hemos visto, la evaluación que los analistas hicieron a fines de la década de 1980 y principios de los años 90, sobre el régimen presidencial y la Constitución de 1925 fue lapidaria: el presidencialismo que en ella se estableció, y que se fue acentuando en las reformas que se le hicieron, habría llevado al país al golpe de Estado de 1973, y con éste, al derrumbe de la democracia.

¹¹² Sofia Correa Sutil *et.al.*, *Historia del siglo XX chileno*, *ob.cit*, p. 100.

CAPÍTULO TERCERO: ANÁLISIS COMPARADO DE SISTEMAS POLÍTICOS PARLAMENTARIOS (REINO UNIDO, ESPAÑA E ITALIA)¹¹³

1. Antecedentes Generales de los Sistemas Parlamentarios

Los sistemas parlamentarios se caracterizan por la preponderancia del Parlamento en el régimen de gobierno, existiendo una estrecha relación entre éste y el Ejecutivo. La formación del gobierno y su permanencia en el poder depende de la confianza del Parlamento, el que cuenta con importantes mecanismos para evaluar la gestión gubernamental.

La centralidad del Parlamento en estos regímenes y la relación de éste con los otros poderes del Estado depende de la institucionalidad establecida por la costumbre (Reino Unido) o por la Constitución y las leyes (España e Italia), pero de manera más significativa dependerá del funcionamiento del sistema de partidos políticos¹¹⁴.

Hecha esta prevención, se pueden señalar como características del régimen parlamentario clásico las siguientes¹¹⁵:

- a. Comprende tres principales órganos entre el ejecutivo y el legislativo: el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y el Parlamento.
- b. Existe un ejecutivo bicéfalo, con un Jefe de Gobierno y un Jefe de Estado.
- c. Gobierna el Gabinete encabezado por un Primer Ministro.
- d. El Primer Ministro es el líder del partido o de la coalición de partidos que conforma la mayoría parlamentaria, y los miembros del Gobierno son todos o en su mayoría miembros del parlamento (Holanda y Noruega son excepciones a este último principio).
- e. Es necesaria la confianza expresa del Parlamento para ejercer funciones de gobierno.
- f. El mandato del Gobierno se circunscribe al periodo de la legislatura parlamentaria, aunque puede culminar antes, si la mayoría parlamentaria le revoca la confianza.

¹¹³ Se agradece especialmente la colaboración de Paz Irarrázabal para la elaboración de este capítulo.

¹¹⁴ Pasquino, Gianfranco. *Los poderes de los jefes de gobierno*. Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2007, pp.10.

¹¹⁵ En base a la caracterización de Planas, Pedro. *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Fondo De Cultura Económica, Segunda Edición, Perú, 1997, pp. 114.

- g. El Parlamento, en caso de acordar un voto de censura o de desconfianza, puede obligar a dimitir al Jefe de Gobierno o al Gobierno en pleno y elegir a un nuevo Gobierno sin mediar elección popular.
- h. En caso de romperse la identificación entre Gobierno y mayoría parlamentaria, el primero puede disolver el Parlamento (o una de las Cámaras, generalmente) sólo con el propósito de convocar a nuevas e inmediatas elecciones parlamentarias, a fin de que el electorado dirima entre los grupos partidarios que integran el Parlamento.

Países con régimen de gobierno parlamentario, son, entre otros, Alemania, Austria, España, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Israel, Italia, Noruega, y Suecia. Reino Unido, España e Italia son democracias parlamentarias, que en el caso de los dos primeros países operan dentro de una monarquía constitucional. Para este análisis se ha revisado fundamentalmente los regímenes del Reino Unido, España e Italia.

El sistema político de España e Italia se encuentra configurado de manera importante en sus Constituciones, la española de 1978 y la italiana de 1947. El Reino Unido, por su parte no cuenta con una constitución escrita sino con una de carácter predominantemente consuetudinaria, lo que da mayor flexibilidad al régimen parlamentario.¹¹⁶

El Jefe de Estado corresponde al Rey en el Reino Unido y España, y al Presidente de la Republica, elegido por el Parlamento, en el caso de Italia. Entre las funciones más relevantes del Jefe de Estado, en su relación con los demás poderes, se encuentra su participación en el nombramiento del Gobierno, la convocatoria de las cámaras del Parlamento, y la solicitud de su disolución. Participa, también, en el proceso de formación de la ley donde destaca su poder de veto y promulgación de las leyes aprobadas por el Parlamento. Sin embargo, el Jefe de Estado puede carecer de responsabilidad política por lo que su real importancia en el régimen político depende

¹¹⁶ La composición y los poderes de las instituciones gubernamentales y los derechos de los ciudadanos, se hallan reconocidos en una serie de leyes básicas – como la Carta Magna de 1215, la Declaración de Derechos de 1689 y las Leyes sobre el Parlamento de 1911 y 1949-, los principios de derecho común, las costumbres y las convenciones. El hecho que la Constitución no esté escrita tiene dos importantes consecuencias: primero, la hace completamente flexible pudiendo ser modificada por el parlamento de la misma forma que las otras leyes mediante mayoría regulares. En segundo lugar, implica que no exista revisión judicial de las leyes, gozando el parlamento de autoridad última y soberana.

de su prestigio como un ente de consenso y unión entre los distintos poderes del Estado.

El Gobierno, por su parte, dirige la política nacional y la administración del Estado. El Jefe de Gobierno es el Primer Ministro para el caso de Reino Unido, Presidente de Gobierno en España y Presidente del Consejo de Ministros en Italia. Estos son elegidos por el Parlamento y generalmente serán los líderes del partido mayoritario. Al igual que para su elección, el Primer Ministro necesita contar con la confianza del Parlamento para mantenerse en el poder. El Primer Ministro elige y remueve a los demás Ministros que integrarán su gabinete o consejo de Ministros, quienes pueden ser parlamentarios, y generalmente representarán la distribución de fuerzas políticas existente en el Parlamento. (En el caso de Reino Unido el gabinete en su totalidad corresponde a integrantes del partido mayoritario habiendo sido excepcional en la historia inglesa gabinetes de coalición). El Gabinete, por regla general responde políticamente de manera conjunta ante el Congreso.

El principal órgano en los sistemas parlamentarios, el Parlamento, está formado por dos cámaras, siendo la con mayor legitimidad democrática la Cámara de los Comunes (Reino Unido) o de Diputados (España e Italia, aunque en estos países las diferencias entre las cámaras son menores). Las principales funciones del Parlamento son legislar, fiscalizar al Gobierno y discutir los más relevantes temas del acontecer nacional.

Existe un estrecho vínculo entre las actividades que desempeñan el Parlamento y el Gobierno. Así, los Ministros desempeñan de forma simultánea el cargo de parlamentario, el gobierno participa activamente en el proceso de creación de leyes y, en conjunto con el parlamento, formulan las más importantes políticas de gobierno.

Un último aspecto a destacar de estos países es que su sistema de partidos políticos es predominantemente de carácter bipartidista. Si bien existen múltiples partidos políticos, la participación de la gran mayoría de éstos en el parlamento es marginal, concentrándose el poder en los dos partidos mayoritarios (o coaliciones en el caso de Italia).

2. Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo

2.1 Facultades del Ejecutivo

El Ejecutivo en los sistemas parlamentarios estudiados, está encabezado por un Gabinete conformado por parlamentarios perteneciente al partido político mayoritario. El Gabinete lleva a cabo su programa de gobierno principalmente a través de las iniciativas legislativas y logrando acuerdos y compromisos con los demás partidos políticos en el Parlamento. El ejercicio simultáneo de las funciones de Ministro y parlamentario otorga gran injerencia al gobierno en toda la actividad parlamentaria. En el caso de España e Italia, a pesar de que los Ministros puedan no ser parlamentarios, estos tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas. La compatibilidad de los cargos de Ministro y parlamentario es una medida lógica, según Martínez Sospedra¹¹⁷, pues el Gobierno debe estar en condiciones de defender su política ante el Congreso y, como expresión que es de la mayoría, resulta conveniente que sino todos, al menos la mayor parte de sus miembros formen parte de la misma.

Iniciativa legislativa

En los sistemas parlamentarios tanto el Gobierno como las cámaras cuentan con iniciativa legislativa, sin embargo ésta suele ejercerse mayoritariamente por el Gobierno. En el caso de España e Italia el Ejecutivo cuenta con iniciativa exclusiva en materia de presupuesto (artículo 134.1 Constitución Española).

En el Reino Unido cuando los proyectos de ley son del Gabinete se les denomina *government bill*. Cada año, el Gobierno informa al Parlamento de sus planes para una nueva legislación en el Discurso de la Reina. La nueva legislación se introduce como proyectos de ley y debe ser debatido y aprobado por el Parlamento antes de que pueda convertirse en una ley del Parlamento.

En cuanto a la concentración de la iniciativa legislativa en manos del gobierno, Pasquino señala que desde 2002 al 2007 el 94% de las propuestas de ley del Gobierno del Reino Unido fueron aprobadas frente al 2% de los proyectos de ley del Parlamento;

¹¹⁷ Martínez Sospedra, Manuel. *Las Instituciones del Gobierno Constitucional*. Fundación Universitaria San Pablo, C.E.U, Segunda Edición, Valencia, 1994, pp. 66

en España las propuestas de ley del Gobierno aprobadas correspondieron al 92% y en Italia al 75%.¹¹⁸

Poder de veto

En los países estudiados se atribuye al Jefe de Estado la sanción de las leyes, pero en la práctica constituye un mero acto ceremonial, sin que exista un ejercicio real de poder de veto. En España y en el Reino Unido, el Monarca sólo cumple con la formalidad de la sanción de la ley.

En Italia, existe lo que se conoce como "veto suspensivo", un método de control por parte del Jefe de Estado, el cual asumirá la forma de un mensaje en el que se contenga la exposición de los motivos que han inducido al Jefe del Estado a requerir una reconsideración de la ley. La Constitución en su artículo 74 señala que el Presidente de la República, antes de promulgar una ley, podrá, mediante mensaje razonado, pedir a las Cámaras una nueva deliberación. Si las Cámaras aprueban nuevamente la ley, ésta deberá ser promulgada. Este reenvío de un proyecto de ley no es un obstáculo insuperable, sino que más bien que retrasa la promulgación.

Facultad para legislar

El gobierno cuenta con poder reglamentario para llevar adelante su programa de gobierno expresado en las leyes dictadas por el Parlamento. Además, los tres países estudiados contemplan mecanismos de delegación de la facultad legislativa.

En el Reino Unido, el gobierno puede solicitar al Parlamento autorización para dictar legislación delegada, para lo cual debe dictar una ley autoritativa donde se establecen los correspondientes mecanismos de control del Parlamento de esta autorización. Por convención, hay materias indelegables, especialmente las que atañen al ejercicio fiscal. El Gobierno que ha sido autorizado por el Parlamento presenta el texto de la ley a la Cámara de los Comunes donde se publica en la gaceta interna del Parlamento, pero sin entrar en vigor. Desde su publicación rige un período de suspenso y control de la delegación, que dura entre 30 y 40 días. En ese lapso, el control de la legislación delegada puede ejercerse bajo dos métodos. Uno es el consentimiento tácito que no

¹¹⁸ Pasquino, Gianfranco. Ob.cit. Nota 114. pp. 68

exige pronunciamiento afirmativo de ninguna de las Cámaras. Cualquier representante puede, sin embargo, objetar el proyecto y solicitar su debate. Si nadie lo objeta, se presume el consentimiento y la ley entra en vigor una vez terminado el plazo de suspensión. El otro método de control exige pronunciamiento expreso de ambas cámaras. La ley autoritativa especifica qué tipo de control es necesario.

En España, las Cortes Generales pueden delegar en el gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias que no digan relación con derechos fundamentales y libertades públicas, régimen electoral, y demás que la Constitución señale como materias de leyes orgánicas. Esta delegación debe ser expresa, para una materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio. (artículo 82 CE) Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada se denominan Decretos Legislativos. (artículo 85 CE)

En Italia, el ejercicio de la función legislativa puede ser delegado al Gobierno especificándose los principios y criterios directivos, y por un plazo limitado y para objetivos determinados. Cuando, en casos extraordinarios de necesidad y urgencia, el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley, deberá presentarlas a las Cámaras ese mismo día para su conversión. Los decretos perderán toda eficacia desde el principio si no fueren convertidos en leyes dentro de los 60 días desde su publicación. (artículo 77 CI)

Disolución del parlamento

La institución de la disolución del Parlamento es la facultad del Gobierno para poner fin al Parlamento prematuramente, provocando nuevas elecciones. Este es, en principio, un mecanismo de equilibrio, constituyendo un contrapeso frente al voto de censura del Parlamento sobre el Gobierno.

En el Reino Unido el Primer Ministro puede disolver con libertad el Parlamento, lo que constituye un poder político que en la práctica no se ejerce contra el partido de mayoría a que pertenece el Primer Ministro sino que, por el contrario, para su fortalecimiento. Es así como se decide por nuevas elecciones cuando las encuestas resultan favorables al partido.¹¹⁹

¹¹⁹ Planas, Pedro. Ob. Cit. nota 115, pp.150

Igual cosa sucede en España, donde el Gobierno intenta aprovechar las circunstancias favorables para incrementar su mayoría parlamentaria.¹²⁰ La Constitución española contempla dos formas de disolución, por una parte la disolución de ambas cámaras y la convocatoria a elecciones que se produce cuando transcurrido dos meses contados desde la primera votación de investidura del Presidente, ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso. Por otra parte la disolución puede ser provocada de manera facultativa por el Presidente afectando sólo al Congreso, sólo al Senado o como ocurre normalmente a ambas Cámaras simultáneamente. El Presidente con libertad puede ejercer esta facultad, habiendo oído al Consejo de Ministros, estando sujeto a límites puntuales. El derecho a disolución no puede ejercerse en tres supuestos temporales: cuando esté en trámite una moción de censura (artículo 115.2 CE), cuando se halle en vigor cualquiera de los estados excepcionales previstos en la Constitución (artículo 116.5 CE) y cuando no haya transcurrido un año desde la anterior disolución (artículo 115.3 CE). Luego, es necesario que el decreto de disolución contenga la fecha de convocatoria de elecciones (artículo 155.1 CE). Disolución y elecciones forman así parte del mismo mecanismo de renovación democrática del poder.

En Italia, la disolución del Parlamento es una facultad que se otorga al Presidente de la Republica de acuerdo al artículo 88 de la Constitución, el cual está sólo obligado a escuchar los Presidentes de las Cámaras. En la práctica esta es una decisión conjunta del Presidente con el Gobierno, y puede surgir como un mecanismo de solución de una crisis institucional por iniciativa del Parlamento, del Gobierno o del mismo Jefe de Estado. La Constitución agrega en este punto que el Presidente no podrá ejercitar esta facultad en los últimos seis meses de su mandato, salvo que estos coincidan con los últimos seis meses de la legislatura. Con esto se busca evitar que el jefe de Estado pueda usar este poder para favorecer su reelección.

2.2 Facultades del Legislativo

El Parlamento en los sistemas parlamentarios tiene múltiples funciones. Es el principal órgano deliberativo, donde se generan las más importantes directrices de la actuación

¹²⁰ Balaguer Callejón, Francisco (coordinador). *Derecho Constitucional. Tomo II*, Editorial Tecnos, Segunda Edición, pp. 451 y 452.

gubernamental, la sede donde se desarrolla el procedimiento legislativo y se ejercen los mecanismos de fiscalización del gobierno.

Facultades para legislar

En los sistemas estudiados el Parlamento es responsable de la aprobación de nuevas leyes. Debatir y legislar son de las funciones más importantes del Parlamento.

En el Reino Unido, por regla general, la tramitación de un proyecto se inicia en la Cámara de los Comunes, actuando la Cámara de los Lores como revisora. Se realiza una triple lectura de los proyectos en cada una de las Cámaras, una primera general y luego se aprueba el proyecto en una segunda lectura. A continuación pasa a las comisiones, luego de lo cual se debate por última vez en las Cámaras y se somete a votación. Si hay diferencias entre la Cámara de los Comunes y los Lores se forman comisiones mixtas, sin embargo el poder de resistencia de los Lores es reducido. Los Lores no pueden oponerse a un proyecto de naturaleza financiera y respecto de los demás proyectos sólo pueden retrasar su entrada en vigencia por dos años.

En España los proyectos de ley pueden iniciarse en el Congreso o el Senado, aunque la regla general es que se inicien en el primero. La Mesa evalúa el proyecto y declarado admisible se publica y comienza a correr el plazo de indicaciones que pueden efectuar los parlamentarios. Luego de transcurrido el plazo de indicaciones el proyecto se remite a la Comisión que corresponda según la materia que trata el proyecto. La Comisión discute el proyecto y dicta un Dictamen con su opinión que es enviada al Pleno. La discusión en el pleno se inicia, por regla general, con la defensa que hace el Gobierno de su proyecto y con la exposición del Dictamen de la Comisión. Luego el proyecto pasa al Senado quien puede vetarlo o enmendarlo, aunque en la práctica el Congreso puede revertir estas decisiones del Senado.

En Italia todo proyecto de ley es presentado a una de las Cámaras siendo posteriormente examinado por una Comisión y luego por la Cámara en pleno, que aprobará artículo por artículo y en una votación final. Luego el proyecto pasa a la otra cámara, siendo necesario que el texto sea adoptado por ambas cámaras en términos idénticos. La aprobación requiere de mayoría simple. Para que la iniciativa legislativa pueda ser finalmente ley, requiere del control por parte del Jefe del Estado, quien

podrá pedir a las Cámaras una nueva deliberación. Si las Cámaras aprueban nuevamente la ley, ésta deberá ser promulgada y posteriormente publicada.¹²¹

Moción de censura

En los sistemas parlamentarios el Gobierno necesita contar con la confianza del Parlamento para mantenerse en el poder. El Parlamento tiene la posibilidad de retirar la confianza que ha dispensado al Gobierno sustituyéndolo por otro. En estos regímenes, puede distinguirse sistemas de censura al gobierno estrictamente reglamentadas (como es el caso de España e Italia) y el sistema del Reino Unido donde se ha desarrollado junto a la tradicional censura parlamentaria otros mecanismos a través de los cuales el Parlamento puede provocar la dimisión del Gabinete, lo que ocurre por ejemplo cuando el gobierno pierde una votación legislativa de relevancia.

En el Reino Unido existe, en primer lugar, el mecanismo de censura tradicional. El gobierno necesita mantener la confianza de una mayoría en la Cámara de los Comunes, si la Cámara vota manifestando que no confía en el Gobierno, se sustituye el Gabinete. Este mecanismo no tiene gran relevancia práctica como mecanismo de control debido a la identificación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno donde la sustitución del Primer Ministro ocurre por medio de acuerdos entre los miembros del partido mayoritario. Así, por lo general el Primer Ministro dimite de su cargo pasando a ocupar su lugar otro miembro del mismo partido mayoritario. Como explica Planas la censura es un instrumento casi inofensivo, y salvo por la caída de Callaghan en 1979 está lejos de ocasionar el derrumbe del gobierno, siendo su objetivo más bien generar la atención del electorado para revertir preferencias políticas.¹²²

Otra forma alternativa de censura al Gobierno es la moción de no confianza presentada tras el debate y la exposición programática del Gobierno durante el Discurso de la Reina. Planas¹²³ muestra como de las 21 votaciones pro censura efectuadas desde 1941, el instrumento más relevante ha sido la derrota sufrida por el Gobierno al presentar un proyecto de ley relevante para su gestión (que en 7 ocasiones provocó la dimisión del Gobierno), así como la moción de no confianza presentada tras el discurso de la Corona y los rechazos a leyes de presupuesto. Las mociones de censura explícitas

¹²¹Pizorusso, Alessandro, ob.cit., pp. 237.

¹²² Planas, Pedro. Ob.cit. pp. 177

¹²³ Planas, Pedro. Ob.cit. pp. 178.

sólo han prosperados en tres oportunidades 1841, 1857 y 1979. La última de éstas fue presentada por Margaret Thatcher y los conservadores contra la colisión laborista-liberal, presidida por Callaghan. Ahora, en relación a los efectos que genera una censura, esto es dimisión del gobierno o disolución de la Cámara, en 15 casos el gobierno dimitió. En los seis casos restantes el Gobierno disolvió la Cámara.

España, por su parte, recoge las técnicas de lo que la doctrina ha denominado "parlamentarismo racionalizado", que supone reducir las exigencias de la responsabilidad política del Gobierno a supuestos muy concretos y jurídicamente formalizados. Las mociones de censuras están estrictamente reguladas en la legislación española. De esta forma se configura un sistema racionalizado en donde la confianza del Parlamento se presume a menos que a través de uno de los dos mecanismos constitucionalmente previsto, se demuestre que se ha roto la relación fiduciaria que mantiene Gobierno y Parlamento. Además la viabilidad del único de esos dos mecanismos que no depende de la voluntad gubernamental, la moción de censura, se reduce seriamente con las exigencias de que se incluya un candidato alternativo y de que alcance la sumatoria absoluta del Congreso como se explicará a continuación.

En España pueden distinguirse dos especies de mociones de censura, una primera, de iniciativa del Presidente y que se denomina "cuestión de confianza", y la generada por los Diputados que puede dar lugar a un voto de desconfianza constructivo. En ambos casos la consecuencia de la aprobación de la moción es la dimisión del Gobierno. El ejercicio de las censuras corresponde al Congreso de Diputados, quedando excluido el Senado

La "cuestión de confianza" está regulada en la Constitución española como una facultad del Presidente del Gobierno. Éste plantea por si solo una cuestión de confianza ante el Congreso, sin otro trámite que la consulta no vinculante del Consejo de Ministros, toda vez que fue al Presidente y no al Gobierno a quien la Cámara otorgó su confianza. El Presidente puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general, (artículo 112 CE) no sobre un proyecto de ley como ocurre en Reino Unido. Como ha señalado Balaguer¹²⁴ existen circunstancias en la vida política en que el gobierno puede apreciar que, para seguir ejercitando sus funciones con eficacia o para acometer una decisión

¹²⁴ Balaguer Callejón, Francisco, ob.cit. pp.448.

política de trascendental importancia, precisa previamente renovar la confianza del Parlamento.

La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados (artículo 112 CE) lo cual significa que mientras que para cambiar el Gobierno es menester obtener la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, como se describirá, para revalidar la confianza al Gobierno basta con que, de entre los Diputados que asistan a la votación, voten más a favor del Gobierno que en contra de él. La posibilidad de revalidar la confianza parlamentaria al Gobierno por mayoría simple es congruente con la eventualidad de que la investidura tenga lugar por mayoría simple. Todo lo cual configura un sistema encaminado a asegurar la estabilidad gubernamental y en el que se entiende que el Gobierno goza de la Confianza parlamentaria salvo que la mayoría del Congreso manifieste expresamente su desconfianza. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según el procedimiento de consultas a los partidos para la nominación que efectúe el Rey (artículo 114.1).

El segundo mecanismo de censura contemplado en la Constitución es el voto de desconfianza constructivo, mecanismo que tiene su origen en Alemania de la post guerra surgiendo como una respuesta a la inestabilidad gubernamental sufrida durante la Republica de Weimar (1919-1933).¹²⁵ La Constitución española en el artículo 113.1 establece que "el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura". La moción debe presentarse mediante un escrito motivado, firmado por al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. (artículo 113. 2 CE) Estos dos últimos requisitos suponen importantes obstáculos para la viabilidad de la moción, y en consecuencia, resguardan la estabilidad del sistema. Para que la moción de censura prospere, el Reglamento de la Cámara exige la obtención de la mayoría absoluta del Congreso de Diputados, esto es, el voto más uno de los que forman la Cámara.

¹²⁵ Por este mecanismo cualquier canciller alemán puede ser expulsado por una mayoría absoluta de los miembros del Bundestag votando una moción presentada contra él, siempre y cuando una mayoría de los miembros sea capaz de elegir a otro canciller dentro de las siguientes 48 horas. Pasquino, Gianfranco. Ob.cit. nota 114 pp. 51-53.

Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará automáticamente Presidente del Gobierno (artículo 114.2 CE). Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones (artículo 113. 4 CE). Martínez Sospedra señala que la figura de la moción de censura constructiva obedece al deseo de salvaguardar al máximo la estabilidad del Gobierno y en particular busca mantener a un Gobierno minoritario enfrentado a una mayoría “negativa”, es decir, una mayoría que sería incapaz de sostener un Gobierno.¹²⁶

Este mecanismo sólo ha sido usado en dos ocasiones en España desde su incorporación en la Constitución de 1978, sin embargo como explica Pasquino cumple una importante función disuasiva.¹²⁷ En el sistema constitucional español la moción de censura es el único procedimiento mediante el cual el Congreso de los Diputados puede manifestar, a iniciativa propia, la pérdida de confianza en el Gobierno.

Por último, en Italia se distingue entre moción de censura que puede ser presentada por el Gobierno o los parlamentarios (artículo 94 CI) y la “cuestión de confianza” planteada por Gobierno a propósito de un determinado acuerdo parlamentario (artículo 116 del Reglamento de la Cámara).

La moción de censura presentada por parlamentarios deberá contar con la firma de al menos una décima parte de los componentes de una Cámara y que no podrá discutirse sino tres días después de su presentación (artículo 94.3 CI). Por su parte, los reglamentos parlamentarios prevén junto a la moción de censura, presentada por el Gobierno o por la mayoría parlamentaria, la cuestión de confianza que habrá de ser planteada por el gobierno a propósito de la aprobación de una iniciativa legislativa concreta, de una enmienda u otro acto parlamentario en particular. Si no se presenta como cuestión de confianza, la Constitución establece que no comportará la obligación de dimitir el voto contrario de una de las cámaras o ambas sobre una propuesta del gobierno, sin embargo lo cierto es que se habrá generado una crisis donde el gobierno probablemente vea reclamada políticamente su dimisión. Debe tenerse presente en

¹²⁶ Martínez Sospedra, Manuel. Ob. Cit nota 117. pp. 67.

¹²⁷ Pasquino, Gianfranco. Ob.cit. nota 114 pp. 53 y 54.

este punto que nada impide al Presidente del Consejo presentar su dimisión y la de su gobierno cuando lo considere oportuno.¹²⁸

Censura individual de los Ministros

La censura al gobierno provoca la dimisión del Gabinete en su conjunto, sin embargo, se han desarrollado vías alternativas para que el cuestionamiento de la labor de un Ministro sólo tenga efectos sobre éste. Ahora bien, lo que efectivamente nunca ocurre en estos sistemas es que la censura al primer Ministro no genere la dimisión de todo el gabinete.

En el Reino Unido la responsabilidad es colectiva, de manera que si el gobierno pierde la confianza del Parlamento dirimen todos sus integrantes. Ha caído en desuso la censura a un sólo Ministro que, de producirse podría motivar la caída del Primer Ministro y del Gabinete en su conjunto. Es una práctica – establecida más en la función del compromiso con el Gobierno y el Primer Ministro- que los Ministros, en forma individual, asuman la responsabilidad política por los actos de su sector, a fin de liberar de responsabilidad al propio Gobierno.

En España la Constitución señala en el artículo 108 que el Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de Diputados. No existe en la Constitución reconocimiento de responsabilidad política de uno o varios miembros del Gobierno aisladamente. No es posible en consecuencia, que un miembro del gobierno abandone su puesto a consecuencia de una censura sino únicamente presentando su dimisión. En la práctica se han presentado y admitido a tramite en varias ocasiones lo que se ha denominado “mociones de reprobación”, donde la Cámara propone un pronunciamiento negativo respecto a un Ministro por un aspecto determinado de su gestión. El pronunciamiento reprobatorio parlamentario ha provocado la dimisión de los Ministros.¹²⁹

En Italia la actividad de los Ministros, por lo general, no genera responsabilidad política autónoma ante el Parlamento. La responsabilidad recae en un sólo Ministro ocurrirá cuando el Gobierno se disocie de la acción del Ministro o cuando la censura incida

¹²⁸ Pizorusso, Alessandro, ob.cit., p. 341.

¹²⁹ Lopez Guerra, Luis, ob.cit., pp. 127

sobre conductas de carácter privado o sobre otro tipo de aspectos personales. En este caso ha sucedido la dimisión individual del Ministro.

Interpelaciones e interrogación de los Ministros

Este es el método de control del Gobierno usado más regularmente en los sistemas parlamentarios. En los tres países estudiados, los Ministros son llamados semanalmente a dar explicaciones de sus actuaciones ante la Cámara o las distintas comisiones que las integran. Este es, además, el método de control más importante con que cuentan las minorías parlamentarias, las cuales muchas veces no pueden reunir los quórum exigidos para interponer mociones de censura o para la creación de comisiones de investigación.

El "Question Time" del Reino Unido es el modelo paradigmático de preguntas que ha sido seguido por los demás países con sistemas parlamentarios. Consiste en preguntas diarias desarrolladas en ambas Cámaras. Salvo los viernes, en una hora al inicio de cada sesión la oposición puede realizar preguntas de interés público a los Ministros, aunque el debate puede extenderse hasta por tres horas. Un día determinado se efectúan las preguntas al Primer Ministro que es acompañado por los demás Ministros. Cada parlamentario puede presentar hasta un máximo de tres preguntas, que son entregadas al respectivo Ministro con tres días de anticipación. Al iniciarse la sesión, los Comunes reciben un papel con las preguntas previstas, que suelen ser entre 70 y 80. Para recibir la respuesta verbal del Ministro, el representante sólo debe mencionar el número de la pregunta, y tiene derecho a repreguntas o explicaciones adicionales. Las que no obtengan respuesta verbal son respondidas por escrito. Todas las preguntas y las respuestas son publicadas en el boletín oficial. Los interrogatorios semanales son transmitidos por los medios de comunicación social. En cuanto a las interpelaciones, en el Reino Unido, a partir de cualquier debate de las Cámaras puede suscitarse discusión sobre la responsabilidad política de los Ministros y requerirse su comparecencia a dar explicaciones.

En el caso de España la Constitución no sólo se refiere a las interpelaciones e interrogaciones de los Ministros sino que estos mecanismos de control pueden afectar a cualquier miembro de Gobierno. Estas pueden suscitarse tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. La Constitución impone que en el orden del día de cada pleno se reserve un tiempo mínimo para preguntas e interpelaciones (artículo 111. 1

CE). El tiempo se regula por el Reglamento del Congreso que establece una regla general de dos horas semanales para la evaluación de preguntas e interpelaciones. En la práctica los plenos ordinarios de las Cámaras dedican una tarde entera a este asunto. Las preguntas tienen un objeto concreto y determinado: un hecho, una situación o una información, según el Reglamento del Congreso.

Este mecanismo de control no está tan desarrollado como en Reino Unido. Martínez Sospedra señala que entre las falencias de este mecanismo en España se encuentra el hecho que el Gobierno demora mucho en responder las preguntas escritas, la oposición no ha sabido explotar este mecanismo de control y no se cuenta con apoyo de los medios de comunicación.¹³⁰

Las interpelaciones, por su parte, son iniciativas presentadas por un diputado o por un grupo parlamentario que versan sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de uno de sus departamentos. Toda interpelación puede dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición (artículo 111.2).

En Italia también se distinguen preguntas e interpelaciones. La pregunta consiste en la "simple cuestión expuesta por escrito acerca de si un hecho es cierto, si ha llegado al Gobierno alguna información o si es exacta, de si el Gobierno se propone comunicar a la Cámara documentos o noticias, o si el mismo ha tomado o está en condiciones de tomar alguna medida sobre un asunto determinado" (artículo 128 del Reglamento de la Cámara o 145 del Senado). Existe un "question time", cada semana durante una hora, donde el Presidente del Consejo o uno de los Ministros responde a un máximo de seis preguntas atribuidas por el presidente de la asamblea en virtud de un criterio de rotación entre los grupos.

A diferencia de las preguntas, la interpelación consiste "en la cuestión, planteada por escrito, acerca de los motivos o propósitos de la conducta del gobierno en asuntos que afecten a aspectos determinados de su política" (artículo 138 Reglamento de la Cámara y 156 del Senado). El interpelante puede desarrollar la cuestión durante un máximo de 15 minutos así como, tras la intervención del Gobierno, durante 10

¹³⁰ Martínez Sospedra, Manuel. Ob. Cit nota 117. pp.69

minutos, si ha quedado o no satisfecho. Si queda insatisfecho puede presentar la correspondiente moción.

Petición de información

La Constitución española contempla una regulación de esta institución señalando el artículo 109 que las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquellas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por otra parte en su artículo 77 señala que las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.

Debates y resoluciones del Parlamento

Los parlamentos pueden debatir con libertad sobre cualquier tema de interés nacional y en particular sobre el desempeño de la actividad del gobierno. De esta forma el Parlamento además de controlar al Gobierno, desarrolla una actividad de impulso político, participando activamente en la dirección y orientación política del Estado.

En las Cámaras de Reino Unido se realizan debates que pueden recaer sobre cualquier tema, nacional o internacional, y entre estos, por supuesto, se encuentra la evaluación del accionar del Gobierno. Estos debates se coordinan entre los dos principales partidos, pero existe el "Opposite Days" que permite a la oposición elegir por los temas en debate durante 20 días de legislatura que dura aproximadamente 180 días (de dichos días, 17 son para el mayor partido de oposición y 3 días son para los restantes partidos opositores).

Existen también las "mociones de aplazamiento" donde la oposición puede abrir de improviso un debate con el Gobierno sobre un hecho de gravedad que involucre responsabilidad política del Ministerio.

El debate más importante que involucra a ambas Cámaras se produce después del Discurso de la Corona. Se inicia con un discurso de respuesta a la Corona y suele durar seis días en donde se cuestiona los lineamientos de la política gubernamental. En cualquiera de estos debates se pueden suscitar mociones de desconfianza.

En España el Parlamento también efectúa con libertad debates en cualquier materia, que reciben el nombre de "sesiones informativas" y de estas surgen resoluciones que son acuerdos o tomas de posición de las Cámara ante cuestiones concretas. Estas resoluciones pueden ser declaraciones de voluntad de la Cámara sobre un tema genérico, no dirigidas a poder público alguno o bien resoluciones sobre una cuestión que el Gobierno ha sometido al Parlamento.

En Italia los presidentes de los grupos parlamentarios o diez diputados pueden presentar "mociones" "a fin de promover un acuerdo de la asamblea sobre un asunto determinado" (artículo 110 del Reglamento de la Cámara, artículo 157 Reglamento del Senado). Sobre estas mociones se desarrolla una discusión que habrá de concluir con una votación. Un tipo especial de moción es la de censura o la moción de confianza.

Comisiones de investigación

Las Cámaras del Parlamento cuentan con una diversidad de comisiones de trabajo, cada una de las cuales desarrolla controles sobre las materias en que se especializan. Sin embargo, en los países estudiados se contemplan comisiones permanentes, y eventualmente comisiones transitorias, dedicadas exclusivamente a investigar la actividad gubernamental.

La Constitución española y la italiana regulan la formación de estas comisiones, cuya integración en la práctica impide que actúen como verdaderos mecanismos de control de la minoría sobre el Parlamento.

La Constitución española en su artículo 76 señala que el Congreso y el Senado, y en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. La decisión de constituir una Comisión de Investigación, que son de carácter temporal, corresponde al pleno de la Cámara por mayoría, cuestión que ha sido cuestionada ya que impide a la minoría ejercer sus funciones de control. Estará obligado a comparecer a requerimiento de las Cámaras

cualquier ciudadano o funcionario público. Las Comisiones de Investigación concluyen su tarea con la elaboración y aprobación de unas conclusiones que se plasman en un dictamen que ha de ser sometido a votación del Pleno de la Cámara. Si ésta lo aprueba, el Dictamen se publica en el Boletín Oficial de las Cortes. Las conclusiones de las Comisiones no tienen por sí mismas más efecto que los puramente políticos. Estas no son vinculantes para los Tribunales, ni afectan a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones correspondientes. Este mecanismo de control es mayormente utilizado por la Cámara Alta.

En Italia las comisiones especializadas en controlar e investigar al Gobierno se encuentran previstas en el artículo 82 de la Constitución. Las comisiones son órganos extraordinarios instituidos por una Cámara o por ambas a fin de aclarar y analizar problemas o situaciones de "interés público". Estas comisiones, integradas en proporción a la composición política de la asamblea, procederán a las averiguaciones que consideren oportunas y gozarán a tal efecto de los poderes propios de la autoridad judicial.

Control del presupuesto

Sin perjuicio que en los sistemas parlamentarios el Gobierno tiene la dirección de la política económica, el Parlamento cumple una importante labor en la materia, aprobando la ley de presupuesto y exigiendo rendición de cuentas no sólo anuales sino también por periodos de tiempo más extensos.

En el caso de Reino Unido la Cámara de los Comunes posee el monopolio sobre toda legislación de carácter financiero, incluido el presupuesto de la nación y en este sentido es el único responsable de la toma de decisiones sobre proyectos de ley financiera. Sin embargo el Gobierno suele someter al Parlamento una propuesta de presupuesto, en donde plantea sus objetivos y prioridades donde pretende focalizar los gastos.¹³¹ La estructura de controles de gasto en el Reino Unido viene definida por dos elementos fundamentales: la definición de Límites Sectoriales de Gasto y de Límites de Gasto de Gestión Anual. Los Límites Sectoriales de Gasto se definen por un plazo de tres años,

¹³¹http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-reasury.gov.uk/spending_review/spend_plancontrol.cfm (Última consulta: 28 de agosto de 2009).

estos límites se aplican rigurosamente, suponiendo una restricción presupuestaria dura. Los límites anuales no pueden incrementarse a propuesta de los Ministerios sectoriales, lo que refuerza la estabilidad y credibilidad del sistema.

Además de dichos controles, el parlamento realiza Evaluaciones del Gasto bienales destinadas a asegurar el ajuste de las pautas de gastos de cada ministerio a los objetivos y principios de política fiscal.¹³²

En España e Italia, el Gobierno cuenta con una reserva absoluta de iniciativa presupuestaria. El artículo 134 de la Constitución Española establece que “Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda, aprobación y control”. Anualmente el Gobierno presenta el proyecto de ley de Presupuestos ante el Congreso al menos tres meses antes de la expiración del año anterior. Remitido el proyecto al Congreso y ordenada su publicación por la Mesa, se inicia el procedimiento con la comparecencia de los distintos responsables de las secciones presupuestarias, a fin de ilustrar a los parlamentarios sobre sus objetivos y fines. El proyecto goza de preferencia para su tramitación. Las enmiendas de totalidad al mismo sólo podrán postular la devolución de aquel al Gobierno. El debate de totalidad tendrá lugar en el Pleno de la Cámara y al término del mismo quedarán fijadas tanto la cifra global del Presupuesto como la de cada una de las secciones, que no podrán en lo sucesivo ser alteradas, salvo acuerdo entre la Cámara y el Gobierno. El texto se remite a la Comisión de Presupuestos para su tramitación como un proyecto de ley ordinario, con la expresa salvedad de que las enmiendas que supongan aumento de crédito sólo podrán ser tramitadas si proponen una baja de igual cuantía en la misma sección. Las enmiendas que supongan disminución de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno. La Constitución prevé que si la ley de presupuestos no está en vigor el primer día del ejercicio económico correspondiente, se consideran automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

En Italia, el Gobierno presenta en septiembre la ley de presupuesto anual ante el Parlamento para su aprobación. Se presenta también ante el Parlamento un

¹³² Gómez, Juan Luis y Martínez-Vázquez, Jorge. “La Programación Presupuestaria Plurianual con referencia a su práctica en el Reino Unido y Dinamarca”. Disponible en: http://www.ief.es/Publicaciones/revistas/PGP/51_Gomez-MartinezVazquez.pdf. Pág. 156. (Última consulta: 28 de agosto de 2009).

presupuesto plurianual en el que se indican los gastos que se efectuarán durante un periodo no inferior a tres y no superior a cinco años, lo que obliga al Gobierno calcular los gastos con vistas a más de un ejercicio.

Otro mecanismo de control con que cuenta el Parlamento en materia presupuestaria consiste en que el Tribunal de Cuentas, órgano independiente que controla los actos de la administración, debe informar al Parlamento sobre los gastos efectuados por el Gobierno. El artículo 100 de la Constitución señala que el Tribunal de Cuentas controla la gestión financiera de la administración y debe informar directamente a las Cámaras sobre los resultados del control efectuado.

Gabinete en las sombras y el Comisionado Parlamentario para la Administración

Estos son dos mecanismos de control propio del sistema parlamentario inglés. El Gabinete en las sombras es un gabinete paralelo que no ejerce labores de gobierno. Constituye el "contra gabinete" formalmente conocido como la "Leal Oposición a Su Majestad". Está conformado por los principales dirigentes del partido opositor y cumple el papel de Primer Ministro el líder de la oposición. Se divide en el mismo número de Ministros que corresponde al Gabinete en funciones, en virtud de lo cual cada Ministro en ejercicio tiene el control directo y permanente de un Ministro en la sombra. La función de este Gabinete, además de oponerse oficialmente al Gobierno y de canalizar sus cuestionamientos hacia el electorado, consiste en mantener sistemáticamente informada a la oposición de los asuntos gubernamentales y así prepararlo en la eventualidad de que asuma funciones de gobierno. Sin embargo, en momentos de crisis que requieran unidad nacional este Gabinete se presta para ofrecer inmediata asesoría al Gabinete oficial. Los miembros del Gabinete en la sombra reciben sueldo oficial.

El Comisionado Parlamentario para la Administración, es una entidad totalmente independiente del gobierno. Lo nombra la Cámara de los Comunes y actúa en coordinación y dependencia con esta Cámara. Realiza un control gubernamental y a pedido de la Cámara o de los ciudadanos recibe quejas que suscitan los actos cometidos por los departamentos ministeriales en el ejercicio de su labor administrativa. Para cumplir su misión, el Comisionado tiene libre acceso a documentos de los Ministerios y de la administración y presenta el informe de su

investigación a un Comité Especial de los Comunes además de un reporte obligatorio anual.

3. Algunas conclusiones para el caso Chileno

Los sistemas parlamentarios suponen un conjunto de disposiciones que regulan las atribuciones del Parlamento y el Gobierno, y más importante aun, suponen una práctica que contempla sutiles y complejas relaciones entre los distintos actores del sistema político. En estos sistemas, Gobierno y Parlamento se vinculan de manera intensa, tanto para la formación del Gobierno como para el ejercicio de las funciones de ambos órganos y para mantener su poder. La relación de confianza mutua se manifiesta también en la posibilidad que tiene el Parlamento de provocar la dimisión del Gabinete, así como la facultad del Primer Ministro para provocar la disolución del Parlamento. Gobierno y Parlamento dirigen en conjunto el gobierno y la política del país, siendo uno de sus medios de actuación la elaboración de las leyes.

Sin perjuicio de lo anterior, la labor del Parlamento se distingue de manera importante de la del Gobierno por sus facultades de fiscalización. De estas facultades, son particularmente pertinentes de considerar para el caso chileno, las comisiones de investigación y ministeriales, las preguntas e interpelaciones, los debates y el control presupuestario.

El mecanismo de control más importante de los sistemas parlamentarios es sin dudas, el sistema de interpelaciones y preguntas. Estos mecanismos son ejercidos con regularidad, todas las semanas, lo que permite al Parlamento mantenerse informado de la acción gubernamental y los más importantes temas de relevancia nacional, así como su regularidad evita que generen un efecto desestabilizador en el gobierno interrogado. Otra característica fundamental de estos mecanismos es su publicidad, de manera que la sociedad civil pueda también cumplir con una labor fiscalizadora. La regularidad de estas interrogaciones es facilitada en los países estudiados debido a la existencia de límites temporales para la realización de cada pregunta y sus respuestas (5 minutos, por regla general) como para la realización de las interpelaciones (10 a 15 minutos).

También constituyen instancias fundamentales de los sistemas parlamentarios que pueden dar lugar a interrogaciones y mociones de censura, los debates que sobre cualquier tema y sin excesiva regulación pueden suscitarse en las Cámaras o en las Comisiones. Es en estos debates donde se formulan las principales directrices que el Parlamento impone a la actuación del Gobierno. Dentro de los distintos debates que existen en los países estudiados, dos son de particular interés. Uno es el *Opposite Days* del Reino Unido, donde la oposición cuenta con un número de días para debatir los temas que deseen. Otro tipo de debate de gran interés son los suscitados después del Discurso de la Reina en Reino Unido o del Debate Anual sobre el estado de la Nación en el caso de España, donde se evalúan los programas anuales del gobierno. En estos países es también posible que sea el Gobierno el que someta determinados temas a discusión.

En cuanto a las Comisiones, más que las de investigación que como vimos en los países estudiados no permiten un efectivo control de la minoría parlamentaria, resultan de mucho interés las comisiones que se especializan en el control y desempeño de competencias propias de los ministerios del Gobierno. Así en Italia existen comisiones dedicadas a un ministerio de gobierno determinado, no sólo en relación a la legislación del ramo, sino que fiscalizando y desarrollando competencias propias de cada Ministerio (algo semejante a la labor que cumple el Gabinete en las sombras en Reino Unido).

Por último, es importante para los efectos de considerar la mejora del sistema político chileno destacar la labor que desarrolla el Parlamento en Italia y Reino Unido en materia de control de gastos. El Gobierno además del presupuesto anual debe presentar a los parlamentos presupuestos plurianuales, de manera de realizar un control a largo plazo de la estabilidad financiera del país. Además en el caso de Italia el Gobierno debe rendir cuenta de los gastos efectuados en el año anterior. Todo esto sin perjuicio de las interpelaciones, debates e investigaciones de comisiones que se pueden suscitar en la materia en cualquier momento.

CAPÍTULO CUARTO: ANÁLISIS COMPARADO DE SISTEMAS POLÍTICOS SEMIPRESIDENCIALES (FRANCIA Y PORTUGAL) ¹³³

1. Antecedentes Generales de los Sistemas Semipresidenciales

El concepto de sistema semipresidencial puede ser definido negativamente porque no recoge la división rígida de poderes que supone un régimen presidencial, y tampoco se basa en un gobierno que es de la exclusiva confianza y dependiente, en su permanencia, de la voluntad del Congreso, como se puede ver en los regímenes parlamentaristas. En términos amplios, el gobierno semipresidencial que en sus rasgos principales ha sido concebido y explicado por el profesor de derecho francés Maurice Duverger y que se ha desarrollado en la práctica en Francia y Portugal se puede definir como aquel en el que las competencias de gobierno y ejecutivas se dividen entre un representante elegido soberana y directamente por sufragio universal y un Primer Ministro y un gabinete responsables ante la asamblea legislativa respectiva.

Uno de los rangos distintivos de este sistema es la dualidad de liderazgos. Dos personas comparten la decisión sobre asuntos de gobierno: i) el Presidente o Jefe de Estado, con una esfera de poder determinada constitucionalmente en una sola persona (excluyendo aquellos casos en que este puesto es utilizado de manera simbólica), elegido por sufragio universal, de donde proviene mucha de su fuerza política; y, ii) un Primer Ministro, elegido por el Congreso directa o indirectamente, que comparte funciones de gobierno con el Presidente. Tres elementos se han identificado¹³⁴ para determinar un gobierno semipresidencial: i) Presidente de la República electo por sufragio universal; ii) Presidente con esfera de poderes concretos y activos; y, iii) presencia de un Primer Ministro y ministros en un Consejo que poseen poder ejecutivo y de gobierno, pudiendo desarrollar sus labores sólo si el Parlamento no pierde la confianza o no se opone a ellos.

El régimen de gobierno semipresidencial se define por el sistema constitucional que lo sustenta que determina cuáles son los poderes y frenos del Presidente, del Primer Ministro, el Consejo de Ministros y el Parlamento; y por la práctica política en el que efectivamente conviven dos figuras centrales en el poder ejecutivo.

¹³³ Se agradece especialmente la colaboración de Vicente Burgos para la elaboración de este capítulo.

¹³⁴ Duverger, Maurice. *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*; European Journal of Political Research. 1980, pp. 165-187.

El caso Francés

En diciembre de 1958, Francia contaba con una nueva Constitución y un nuevo Presidente. La pretensión del movimiento que lideró de Gaulle¹³⁵ fue diseñar un sistema que evitara excesos en el poder parlamentario, poniendo frenos a una serie de potestades que existían en el régimen anterior, como el dominio de la ley (artículo 34 a 37); limitación de la agenda legislativa (artículo 48, actualmente reformado solamente en cuanto a que la iniciativa legislativa de la Asamblea Nacional y el Senado tienen ciertos momentos en que pueden establecer la discusión del día); además de la serie de competencias que pasaban a la esfera del Presidente de la República. En otras palabras, se reconocieron mayores potestades al Presidente en el Capítulo II de la Constitución. Sin embargo, es la reforma constitucional de 1962, ratificada mediante el referéndum del mismo año, la que convirtió el que era un régimen parlamentario matizado en uno semipresidencial, cambiando un sistema de elección indirecta del Presidente realizada por un colegio electoral de aproximadamente ochenta mil personas¹³⁶ a un sufragio directo, sin que su ministerio dejara de ser responsable ante la Asamblea Nacional. La legitimidad democrática del Presidente de la República pasó a ser equivalente a la de la Asamblea Nacional, dejando en un hombre la conducción del país, cuestión que ha tenido una relevancia práctica tan relevante que, por ejemplo, amparó a Mitterrand a no renunciar y forzar una cohabitación cuando en 1986 la oposición triunfó en los comicios para conformar la Asamblea Nacional.¹³⁷

El Caso Portugués

El proceso de generación de la Constitución portuguesa de 1976 es consecuencia política del proceso conocido como la revolución de abril o de los claveles. Las circunstancias en torno a su origen siguen siendo materia de controversia histórica, en particular, en cuanto a la determinación de si acaso existieron presiones a los constituyentes por parte de militares rupturistas. Lo cierto es que en principio la Constitución portuguesa tuvo elementos concretos de intervención militar en el sistema de gobierno: en el Consejo de Defensa, una participación en el Consejo de la

¹³⁵ Algunas de las intenciones políticas de de Gaulle pueden encontrarse en "The bayeux manifestó" en Liphart, Arend (Ed.). *Politics in Europe: Comparisons and Interpretations*. Englewood Cliffs, New Jersey. Prentice Hall, 1969, p. 11 y siguientes.

¹³⁶ Rivadeneira, Ignacio. *Los regímenes o sistemas políticos: evolución, características, ventajas y desventajas: estudio comparativo del caso chileno*. Universidad de Chile, Santiago, 2004, p. 91.

¹³⁷ Rivadeneira, ob.cit., p. 92.

Revolución y en el Tribunal Constitucional. Posteriormente, fueron paulatinamente retirándose del poder. Por eso hablar de un sistema de gobierno en Portugal es particularmente complejo por dos factores principales, a saber: i) la brevedad del periodo que cubre la Constitución portuguesa; y ii) los 5 procesos de reforma constitucional, el último del año 2001 que han modificado el texto constitucional de forma relevante, y han hecho a algunos autores denominar a esa Constitución como “contorsionista”¹³⁸.

Los primeros años del sistema portugués fueron de una gran inestabilidad, porque los gabinetes no alcanzaban a durar un año en promedio. No existía una mayoría política clara en el sistema de partidos. La primera elección que concluye con un claro ganador (el PSD) y con mayoría absoluta en el Parlamento, hace que el Primer Ministro y su gabinete alcancen una durabilidad hasta ese momento desconocida para el sistema portugués.

2. Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el sistema semipresidencial

2.1 Facultades Constitucionales del Presidente

Atribuciones del Presidente

Al Presidente Francés, como representante de la soberanía¹³⁹, se le asigna la función *arbitral*. El artículo 5 de la Constitución Francesa establece: “velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado (...)”. Esta función hace que al “avaluar el funcionamiento institucional de la república”¹⁴⁰ se alce como un representante popular central ante la nación. Aun cuando deba actuar con la mayoría del Parlamento, en la práctica es el primer responsable de la dirección política gubernamental.

El Presidente Portugués es calificado como “representante de la república” (en virtud de su elección por sufragio universal) y “garante de la independencia nacional”,

¹³⁸ B, Gomez Fortes. *La Constitución contorsionista de Portugal*. En: Barreno, Antonio y otros. *Portugal: Democracia y Sistema Político*. Ed. Siglo Veintiuno de España, Madrid, 2003, pp. 51 y siguientes.

¹³⁹ Cabe destacar la legitimidad que tienen los Presidentes franceses para ejecutar las atribuciones constitucionales entregadas en virtud de la elección popular.

¹⁴⁰ Rivadeneira, ob.cit., p. 94.

cuestión que, como se verá más adelante, es una de las funciones que en la práctica han entregado argumentos a quienes sostiene que Portugal tiene un sistema semipresidencial, con un rol activo y conformador aunque carezca de funciones ejecutivas directas.

Formación del Poder Ejecutivo en cuanto al Gobierno

En Francia, el Poder Ejecutivo lo conforman el Presidente de la República, electo por sufragio universal con mayoría absoluta, y el Primer Ministro y Consejo de Ministros, electos por el Presidente quien debe tomar en consideración las fuerzas políticas en el Congreso para la elección.

Portugal tiene un Presidente electo universalmente con un Primer Ministro con consejo de Ministros. Al carecer de la facultad de solicitar la renuncia al gabinete político de ministros, el objetivo del Presidente en el sistema semipresidencial es regular el trato que el Parlamento le da a las políticas a través de la discusión de leyes. Como el Presidente puede disolver el Parlamento, se le reconoce el poder reglar la discusión y de utilizar los controles constitucionales con la amenaza de la disolución. Se ha dicho que el Presidente actúa en las situaciones más críticas y generales del país. Al Primer Ministro, que tiene la responsabilidad política frente al Parlamento, se le exige un trabajo más concreto en relación a las políticas públicas de turno.

2.2 Algunas facultades Legislativas del Presidente y del Primer Ministro con el Consejo de Ministros

Iniciativa

En ambos países, los Presidentes carecen de iniciativa legislativa. En Francia sólo desde el 2008 puede comunicarse el Presidente con el Parlamento de manera directa. Antes debía enviar mensajes a través de los ministros, realizándose 15 entre 1958 y 2008. El Primer Ministro tiene iniciativa legal a través de la presentación de proyectos de ley, pero en la práctica conduce a la mayoría parlamentaria en ejercicio.

Poder de veto

En Francia, el Presidente puede solicitar nueva deliberación al Parlamento dentro de 5 días de aprobado por este último, facultad que no tiene respecto de las leyes orgánicas que debe promulgar de forma automática. Este veto puede ser total o parcial, pero es débil en el sentido de que no puede derogarse o no promulgar una normativa aprobada y confirmada por el Parlamento. La facultad con que cuenta el Presidente es la de someter a examen de constitucionalidad del Consejo Constitucional la norma en disputa. La facultad de someter la norma a una nueva deliberación sólo ha sido utilizada en dos ocasiones para disposiciones referidas a cuestiones de mediana importancia. Ningún Presidente ha remitido la normativa aprobada a la revisión del Consejo Constitucional. Sí en cambio se utilizó con tres tratados internacionales aprobados por el Parlamento. Si en el trámite legislativo se observa que se tramita una enmienda o proposición fuera del ámbito de la ley, el Gobierno (Consejo de Ministros) o el Presidente de la Cámara donde se tramita el proyecto podrá considerarlo inadmisibles (artículo 41). En caso de controversia entre el Presidente de la Cámara y el Gobierno, resolverá el Consejo Constitucional en 8 días.

En Portugal, el Presidente tiene poder de veto (artículo 136) para limitar aquellas leyes que han sido fruto o que modifican el sistema de gobierno. Sin embargo, en la práctica ha sido mucho más utilizado el denominado "poder de devolución" que consiste en devolver la normativa al Congreso para que se ajuste a las pretensiones presidenciales para que se promulguen, bajo amenaza de utilizar efectivamente el veto, que requiere 2/3 para ser ratificado en contra por parte del Parlamento. Para limitar el trabajo normativo del Congreso, lo que si ha utilizado el Presidente es la facultad de solicitar la fiscalización preventiva del Tribunal Constitucional respecto de materias constitucionales (artículo 134).

Poder para disolver la Asamblea Nacional

El artículo 12 de la Constitución Francesa establece: "El Presidente de la República podrá, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras, acordar la disolución de la Asamblea Nacional. Las elecciones generales se celebrarán entre los veinte y los cuarenta días siguientes a la disolución (...) No se procederá a una nueva disolución en el año siguiente al de las elecciones." El Senado, en cambio, es indisoluble a todo evento. La disolución de la Asamblea Nacional debe hacerse

previa consulta del Primer Ministro y de los Presidentes de ambas Cámaras. La disolución de la Asamblea Nacional se ha realizado 5 veces: dos por de Gaulle, siendo la última relacionada con la Revolución de Mayo del 68 para apaciguar los ánimos; Mitterrand cada vez que ganó las elecciones presidenciales pretendió acomodar la Asamblea los años 81 y 88, y una por Chirac que vio derrotada a su coalición, debiendo cohabitar con el socialista Lionel Jospin.

En Portugal, el Presidente tiene la facultad, nunca utilizada, para solicitar la disolución del Congreso (artículo 133), debiendo llamar a elecciones 90 días después. Desde 1982, el Presidente tiene esta facultad como único y último método para presionar una medida. En consecuencia, la amenaza de la disolución ha permitido al Presidente Portugués manejar la relación con el Parlamento con negociaciones respecto a la legislación y que no han terminado, hasta hoy, con la disolución del Congreso, desde el llamado a elecciones de 1987.¹⁴¹

Poderes de decreto

Al presidir el Consejo de Ministros Francés, es la firma del Presidente la que le da validez a las ordenanzas y decretos. Las materias que no están incluidas en el artículo 34 de la Constitución (las materias de ley) tendrán carácter reglamentario. Están controlados por el juez administrativo. En caso de controversia entre reglamento y ley, resuelve el Consejo Constitucional.

En Portugal, todo aquello que no es reserva absoluta del Congreso, o reserva relativa sin que haya sido delegado al Gobierno, es factible de ejecutarse con decretos leyes, que deben ser en su mayoría aprobados por el Congreso, salvo aquellos que son materia exclusiva de Gobierno. Parte importante de las políticas públicas son determinadas en conjunto por el Parlamento y el Consejo, pero este último modifica o afina la voluntad parlamentaria mediante decretos leyes que se convierten en

¹⁴¹ Son de esta opinión textual los Presidentes Soares y Sampaio (ver texto De Araujo, Antonio, "El presidente de la República en la evolución del sistema político de Portugal", en: Barreno, Antonio y otros. *Portugal: Democracia y Sistema Político*. Ed. Siglo Veintiuno de España, Madrid, 2003, pp. 83 y siguientes).

estatutos reguladores¹⁴². En efecto, el número de decretos leyes septuplica al de leyes de la Asamblea.

Control de Agenda Legislativa

Respecto de las urgencias, la Constitución Francesa permite al Presidente decretar el inicio y fin de los períodos extraordinarios (artículo 30). El Gobierno (Consejo de Ministros) establece la agenda y la orden del día para la discusión de proyectos de ley. Dos semanas están al arbitrio del gobierno en cuanto a la agenda, una para la revisión de las políticas públicas del gobierno y de su acción. Una sesión al mes se garantiza para las fuerzas de oposición para fijar la pauta y se mantiene un día a la semana para las preguntas del legislativo al equipo de gobierno. Al mismo tiempo, luego de la primera revisión de las Cámaras, el Gobierno puede declarar la urgencia de un proyecto de ley.

En cuanto a las iniciativas, la iniciativa en materia de aumento o disminución de gasto público es exclusiva del Primer Ministro y su gobierno. Esto hace que en la práctica se inicie la sesión con un Mensaje del Primer Ministro u otro ministro, previamente aprobado por el Consejo de Ministros, depositándose para su discusión y aprobación el primer martes de octubre.

2.3 Algunas Facultades no Legislativas del Presidente y del Primer Ministro con el Consejo de Ministros

Designación de cargos

El Presidente Francés nombra al Primer Ministro atendiendo en la práctica a la composición de la mayoría de la Asamblea Nacional (artículo 8). Sin embargo, su destitución, que conlleva a la de todo el Consejo de Ministros, solo puede solicitarla o aprobarla por mayoría del Parlamento, o la logra con la dimisión del propio Primer Ministro. Sólo los Ministros que tengan apoyo en el Parlamento podrán mantenerse en el Gobierno. Tanto es así, que en la práctica se ha instituido la tradición que después de cualquier elección, sea presidencial o parlamentaria, el Jefe de Gobierno presenta

¹⁴² Leston-Bandeira, Cristina. *Parlamento Portugués: el desarrollo de una nueva Institución*, en: Barreno, Antonio y otros. *Portugal: Democracia y Sistema Político*. Ed. Siglo Veintiuno de España, Madrid, 2003, p. 160.

su renuncia, cuestión que debe ser aceptada o rechazada por el Presidente. El Presidente nombra cargos directa e indirectamente de la administración pública y militares, además de embajadores y enviados a países y representaciones extranjeras. Algunos de estos nombramientos deben hacerse en concordancia con el Consejo de Ministros. Subsidiariamente a los cargos establecidos en la Constitución como elegidos por el Presidente, el Primer Ministro nombra empleos civiles y militares. Además, el Presidente debe encabezar el Consejo de Ministros y determinar cómo reglamentos y ordenanzas los acuerdos que en él se tomen, a partir de la firma que haga de los mismos.

En cuanto a la remoción, el Presidente portugués tuvo la facultad hasta la primera revisión constitucional de 1982, donde se define que el Presidente sólo puede solicitar la remoción de Ministros que tuvieran un comportamiento fuera del orden constitucional y legal. El Primer ministro y su gabinete tienen una responsabilidad Institucional ante el Presidente, no así política. En la práctica política portuguesa, esta facultad no se ha utilizado. Sin embargo, para el nombramiento del Primer Ministro, está sujeto a la misma práctica francesa: si es que no hay una mayoría clara en el Parlamento, el Presidente tiene una posibilidad más amplia de designar al Primer Ministro, pero con mayorías absolutas en el Congreso, debe cumplir sus designios. Desde 1987, las mayorías políticas en el Congreso Portugués han designado al Primer Ministro y su gabinete.

La presidencia del Consejo de Ministros portugués es ejercida por el Primer Ministro, y sólo si éste se lo pide directamente, puede ejercerla el Presidente, en una clara diferencia con el sistema francés.

Facultades de control del Consejo de Ministros al Presidente

La Constitución Francesa señala: “Los actos del Presidente de la República distintos de los previstos en los artículos 8 (apartado 1), 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61 serán refrendados por el Primer Ministro y, en su caso, por los ministros responsables” (facultad de hacer nombramientos en determinados cargos por el Presidente de la República, llamar a Estado de Emergencia, enviar mensajes al Parlamento, envío de Tratados Internacionales y Reformas Constitucionales). Es en esta refrendación ministerial a la ejecución de ciertas políticas donde radica la mayor diferencia entre

este sistema y el presidencial y parlamentario, ya que se comparte el poder ejecutivo entre el Presidente y el Primer Ministro.

El Consejo de Ministros portugués tiene la facultad para legislar todo aquello que no se encuentre enunciado dentro de las materias asignadas a la Asamblea de la República. Una parte importante de los proyectos de ley que normalmente se tramitan son peticiones para poder legislar sobre asuntos de las materias legislativas que están reservadas a la Asamblea de forma relativa, sobre todo en el período hasta 1995. Posteriormente, con una nueva definición de las materias legislativas, y la consolidación de la oposición en la Asamblea de la República, el número de peticiones del Consejo de Ministros se ha reducido considerablemente, de un 52% de los proyectos de ley presentados a un 23% en los últimos años.¹⁴³

Atribuciones Administrativas del Primer Ministro

Se encuentran definidas en el artículo 21 de la Constitución Francesa: i) dirigirá la acción del Gobierno fijando los decretos de atribución para cada Ministerio; ii) será responsable de la defensa nacional; iii) garantizará la ejecución de las leyes; iv) ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares en todos los casos que no estén reservados al Presidente de la República; y, v) suplirá, en caso necesario, al Presidente de la República en la presidencia de los consejos y de los comités a que se refiere el artículo 15, además de poder hacerlo excepcionalmente en el Consejo de Ministros.

En Portugal, el Consejo de Ministros tiene las atribuciones administrativas definidas en el artículo 197, a saber: i) negociar y concertar convenios internacionales; ii) ratificar los acuerdos internacionales cuya aprobación no sea competencia de la Asamblea de la República o que no hayan sido sometidos a ésta; iii) presentar a la Asamblea de la República, en los términos establecidos en el apartado d) del artículo 162, las cuentas del Estado y de los demás entes públicos que la ley determine; y, iv) proponer al Presidente de la República que se sometan a referéndum cuestiones de especial interés nacional.

¹⁴³ Leston-Bandeira, ob.cit., p. 158.

2.4 Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo

En Francia, el Parlamento se constituye bajo un sistema bicameral. En materias legislativas, ambas tienen similar injerencia salvo en los casos de un desacuerdo prolongado, donde se impone la opción de la Asamblea Nacional. En cuanto a las facultades políticas, la Asamblea Nacional reúne todas esas potestades. El Senado tiene a su haber la posibilidad de vetar reformas constitucionales. Los diputados de la Asamblea Nacional son 577. Duran 5 años en sus puestos, renovándose toda la cámara en cada período, siendo electos por un sistema uninominal a dos vueltas. Los cupos de senadores son 320, duran 9 años en sus cargos, renovándose un tercio cada 3 años, electos por sufragio indirecto, algunos por votación mayoritaria y otros por la proporcionalidad de la generalidad de las votaciones.

Portugal, por su parte, tiene un sistema unicameral. La Asamblea de la República está compuesta por 230 diputados, elegidos en un sistema proporcional de representación. Tiene el derecho exclusivo para legislar materias de muy amplia índole, que implican directamente el poder de decisión de cómo y cuándo se establecen determinadas políticas públicas, como por ejemplo, la base y ejecución del sistema educativo, determinación de impuestos y tasas, creación de tribunales (artículo 161 y siguientes de la Constitución). Tiene como corolario el poder relativo de la Asamblea, con materias que sí pueden ser delegadas en el gobierno, a través de peticiones de éste, que como hemos visto son cada vez más escasas por la redefinición de facultades que se han desarrollado en la Constitución.

Métodos indirectos de voto de confianza y discusión presupuestaria

El Parlamento francés cuenta con un método indirecto de voto de confianza para con el Primer Ministro: el Primer Ministro debe hacerse cargo del programa de gobierno que, si es rechazado, lo obliga a presentar su dimisión ante el Presidente de la República. Por lo mismo, en la práctica francesa el Primer Ministro es parte de la mayoría parlamentaria, siendo su función conducirla y orientar la discusión del Parlamento.

Otro método particular es el del artículo 49.3: "El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la

Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de Presupuestos o de financiación de la seguridad social. En tal caso, este proyecto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere votada en las condiciones previstas en el párrafo anterior". Esta facultad ha sido utilizada más de 30 veces en la V república francesa.

En Portugal, el gobierno es políticamente responsable frente a la Asamblea de la República y tiene el deber de informar al Parlamento de las decisiones gubernamentales que toma dentro de la esfera de sus poderes y las acciones de la Administración Pública.

La Asamblea de la República fue disminuyendo su intervención en la discusión de políticas públicas de manera directa¹⁴⁴, no pudiendo llevar el peso de la cantidad de discusiones que se requería fueran llevadas en el Pleno. Los grupos parlamentarios encontraron una nueva forma de influir de manera más directa y simple en las decisiones políticas del Gobierno, dejando de utilizar las normas que les otorgaban competencia exclusiva a la hora de determinar políticas públicas. Las enmiendas al presupuesto y determinación de como se gasta el mismo se han configurado como propuestas políticas en sí mismas e incluso como demostración de opciones políticas partidistas propias. Al mismo tiempo, la discusión del presupuesto es el momento para presentar críticas a las políticas públicas del gobierno de turno por parte del Parlamento.¹⁴⁵ El Primer Ministro cuenta con la misma facultad que el Primer Ministro Francés (artículo193) de sujetar el Gobierno a la aprobación de alguna norma en específico.

Moción de confianza y moción de censura

En Francia la ejerce la Asamblea Nacional, siendo solamente susceptible de ejercerse contra el Primer Ministro. Si bien puede presentarla a lo menos el 10% de los miembros de la Asamblea Nacional, debe ser aprobada por la mayoría absoluta, lo que hace muy difícil que al existir un Primer Ministro identificado con la mayoría parlamentaria, a este se le censure. Hace ya 30 años que se vienen repitiendo mociones de censura, en vista del bajo requisito que deben cumplir (la oposición de

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 153.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, p. 156.

turno no ha bajado de los 200 escaños, necesitándose alrededor de 58 para la moción) cuestión que no fue impedida por el límite de una moción (ampliada hoy a 3) de censura por año.

El caso Portugués también recoge la figura de la moción de confianza que una vez solicitada por el Primer Ministro, puede significar su dimisión si no es aprobada en relación al proyecto de ley que está aparejada. La moción de censura al gobierno o a un proyecto de él, debe ser presentada por 4/10 de los diputados en ejercicio y aprobada por la mayoría de la Asamblea, en un debate que no puede pasar de los 3 días. Hasta 1987, a través de este mecanismo los Gabinetes duraron en promedio 11 meses, en virtud del poco asentamiento político que tenía el Primer Ministro con las fuerzas políticas del gobierno. Posteriormente, con la fijación del Primer Ministro como parte de la mayoría absoluta victoriosa en las elecciones de Asamblea Nacional, desde 1987 el poder del Primer Ministro ha aumentado considerablemente, sin que se registren mociones de censura aprobadas.

Interpelación

La agenda legislativa del Parlamento Francés contempla una vez por semana la posibilidad de preguntar en sesión a los ministros sobre su accionar y la ejecución de políticas públicas. Esta sesión, en la práctica, es una interpelación periódica al actuar de los ministros. Estas preguntas pueden ser con debate (interpelación) o sin debate, que permiten un diálogo público entre el congresista y el Ministro. También hay sistemas de preguntas escritas. Todo el sistema de preguntas y respuestas ya son parte de la tradición del sistema francés. Los senadores transmiten a los ministros preguntas por escrito, cuyas respuestas se publican en el Boletín oficial del Estado. Cada dos semanas, se reserva una sesión plenaria para las preguntas orales. Algunas sesiones pueden dedicarse al debate de cuestiones orales, con mayor carácter político. Además, las cadenas de televisión Public Sénat y France 3 retransmiten en directo la sesión de cuestiones de actualidad al gobierno, sesión que se celebra dos jueves al mes, por la tarde, desde las 15 hasta las 16 horas. Desde el año 1991, el Senado ha puesto en obra un procedimiento original de preguntas orales con debate en torno a un tema europeo. Cada año, los senadores remiten cerca de 7000 preguntas escritas al gobierno.

El artículo 180 de la Constitución Portuguesa define que los diputados tienen el derecho de abrir dos debates en cada período legislativo sobre la aplicación de políticas públicas o sectoriales mediante la interpelación al Ministro de turno. Tienen también como herramienta las preguntas escritas conocidas como requerimientos, que son públicos y que deben ser respondidos en plazos bastante breves, alcanzando notoriedad si así lo decide el diputado que los propone. Sin embargo, ambos métodos de control han perdido actualmente su formalidad, sobre todo después de la consolidación de mayorías, en pos de la discusión presupuestaria (al que los Parlamentarios dedican la mayor de sus atenciones) y de las comisiones de investigación, que hace que las citaciones y preguntas al gobierno sean cuestión de cada día, con un aumento progresivo de la utilización de los mecanismos de control: interpelaciones (un aumento del 200% en la década del 90), preguntas al gobierno, propuestas de Comisiones de Investigación y Requerimientos, pero que no han hecho aumentar la sensación de fuerza del Parlamento frente al Gabinete, sobre todo si ha estado en los últimos años amparado en la mayoría absoluta del Congreso.¹⁴⁶

Comisiones Especiales en Francia

Pueden establecerse comisiones especiales para estudiar determinados asuntos y leyes. Son denominadas Comisiones de Encuesta y Comisiones de Control. Las primeras recaban información sobre hechos determinados; y la segunda refieren a denuncias o a tratamiento preventivo sobre el actuar de la administración o de entidades o empresas públicas, integradas desde 20 a 30 miembros, habilitados con facultades de recabar información y testimonio. El secreto se mantiene por defecto, hasta que se apruebe su publicidad por mayoría de la misma comisión. La persona que no comparece o que no presta juramento ante la comisión se expone a una multa de 50 mil francos y hasta 2 años de prisión.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Costa-Lobos, Marina. *El incremento del poder del Primer Ministro en Portugal desde 1976*. en: Barreno, Antonio y otros. *Portugal: Democracia y Sistema Político*. Ed. Siglo Veintiuno de España, Madrid, 2003, p. 160.

¹⁴⁷ Planas, Pedro. *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1997, p. 320 y siguientes.

3. Algunas conclusiones para el caso Chileno

Una de las mayores razones en Chile para argumentar a favor del sistema presidencial vigente es la estabilidad en el sistema político, favoreciendo a las grandes coaliciones políticas. Los sistemas semipresidenciales que han sido revisados han producido al mismo efecto. Los regímenes de gobierno de Francia y Portugal se caracterizan por tres elementos que, si bien no son definitorias de un régimen semipresidencial, se trata de consecuencias naturales de éste, y que se asemejan al contexto político chileno: i) elecciones presidenciales que requieren mayoría absoluta, estableciéndose una segunda elección o "ballotage" si es que ninguno de los candidatos consigue el 50% + 1 de las votaciones; y segundo ii) la configuración de los partidos políticos o de las agrupaciones políticas en torno a la candidatura o gobierno de un Presidente. En efecto, tanto las coaliciones que gobiernan como las que pretenden gobernar se enmarcan en torno a la figura del Presidente o candidato a tal. Cabe destacar la gran figuración interna y externa en el sistema de partido francés que tuvieron, por ejemplo, los liderazgos de Sarkozy y Royal, y la reforma del Partido Socialista Francés que tuvo lugar después de la derrota de su figura presidencial; y, iii) la configuración del sistema de partidos en un sistema estable con dos grandes fuerzas equilibradas conformadas por agrupaciones de partidos. Se trata de un efecto que, a diferencia de las razones que explican el fenómeno en Chile, particularmente en Francia se ha dado por la configuración de las elecciones en segunda vuelta y la presidencialización de los partidos, lo que hace que para tener mayores posibilidades de alcanzar la presidencia, los partidos tiendan a asegurarse mediante acuerdo con grupos más pequeños, para consolidar las votaciones que puedan alcanzar la mayoría absoluta.

Más allá de la relación que tenga el consejo de Ministros con el Presidente, la posibilidad de disolver el Congreso y de someter el gobierno a aprobación política mediante la conformidad del Parlamento con determinadas leyes, podría tener consecuencias positivas en el sistema chileno. Algunas consecuencias que se derivarían de la introducción de este mecanismo son las siguientes: i) responsabilidad de grupos políticos en el Parlamento que se nieguen a aprobar o discutir políticas públicas, que utilicen una política de bloqueo a las propuestas gubernamentales; (ii) eliminación de los quórum calificados generalizados de nuestro sistema político, en vista de las salidas constitucionales que tendría el Presidente de la República de llamar a elecciones de

Parlamento o de poner su cargo a disposición del mismo; y, (iii) contar con salidas democráticas en caso de estancamientos legislativos ante mayorías políticas irreconciliables con el Presidente de la República de turno.

La serie de facultades con que cuenta el Congreso para la revisión del trabajo presidencial son una consecuencia del rol que el mismo juega en el sistema, ya que se está revisando a quienes el Congreso indirectamente eligió. Sin embargo, la intervención en la discusión presupuestaria por parte de los congresistas es una figura digna de analizar a la hora de entregar más poder a los parlamentarios en el contexto de un sistema presidencial.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La reflexión sobre el modelo de régimen de gobierno que Chile necesita no es nueva. Es más, durante toda su historia esta reflexión se ha mantenido abierta y más recientemente ha sido revisitada en los años ochenta y comienzos de los noventa, porque se produjo en esos años un intenso debate académico al respecto, en el contexto del reciente término de una ola de regímenes dictatoriales en la región latinoamericana. La pregunta fundamental que a finales de los ochenta motivo esta controversia intento determinar si las crisis políticas que provocaron las intervenciones militares en los setenta se agudizaron debido al presidencialismo hegemónico reinante en Latinoamérica. Se argumentó que el presidencialismo no contenía válvulas de escape para superar estas crisis.

En esta discusión es posible encontrar dos tendencias claramente diferenciadas. La primera sostiene que existe una relación directa entre los quiebres democráticos de los países de América Latina y sus sistemas de gobierno. En consecuencia, la inestabilidad política de estos países se debería en buena medida al sistema presidencialista. Esta forma de pensar nuestra historia política recomienda la introducción del parlamentarismo como la mejor opción para nuestros países, sobre todo en atención a la estabilidad que genera.

La segunda tendencia propone un modelo ideal hacia el cual debieran dirigirse los sistemas políticos latinoamericanos. El enfoque metodológico que se propone en esta segunda opción se funda en un proceso de ensayo y error y tiene una base histórica – empírica, que consiste en investigar de manera comparativa y cualitativa la institucionalidad política existente, describiendo esa institucionalidad en sus vínculos con el contexto social, histórico, político y cultural de un determinado país.

Esta segunda propuesta se completa con la idea de realizar una reforma controlada del Presidencialismo que contribuya a su renovación y flexibilización y que permita transitar hacia un funcionamiento que introduzca algunos rasgos más “parlamentaristas” al sistema que existe en Chile, que algunos denominan presidencialismo puro o reforzado. Para ello, propone el fortalecimiento de algunas de las atribuciones del Parlamento y el mejoramiento y flexibilización de las relaciones entre el órgano presidencial y el órgano parlamentario, con el triple objetivo de

fortalecer la gobernabilidad, aumentar el rendimiento de las políticas públicas y de acrecentar los niveles de legitimidad del sistema político.

El enfoque de esta investigación sigue de cerca esta segunda propuesta, que hace suya la tesis de la flexibilización y que parece adecuarse mejor a la práctica constitucional de los países latinoamericanos. Ahora bien, esta propuesta debe saber ajustarse a un nuevo escenario político y no debe escabullir el debate sobre el régimen de gobierno y su capacidad real para evitar las crisis políticas que pueden sobrevenir. En Chile, y en la mayoría de los países latinoamericanos, se ha ido consolidando la institucionalidad política y existe una mayor valoración respecto de la importancia de mantener esa institucionalidad. No obstante ello, es difícil sostener que nuestros regímenes se encuentran completamente legitimados frente a la ciudadanía. Por el contrario, las encuestas muestran todavía una insatisfacción creciente respecto de los actores políticos y de su capacidad para ofrecer respuestas a las demandas ciudadanas. Por ello, pensar en reformas sustanciales y hasta comprensivas al sistema de gobierno es de la mayor importancia. Asumir que el Parlamento se constituya en el espacio paradigmático de la deliberación política, y que asuma un rol central en el desarrollo de la democracia constitucional es parte fundamental del proceso de legitimación de todo el sistema político chileno.

La hipótesis de esta investigación ha postulado que más allá de los modelos arquetípicos del presidencialismo, parlamentarismo y del semi presidencialismo, es necesario evaluar el funcionamiento del sistema de gobierno chileno en su contexto histórico, social y político. Se ha postulado también que desde el estudio minucioso de esa realidad es que conviene promover una flexibilización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que sea capaz de acrecentar los niveles de gobernabilidad y eficiencia en las tareas públicas, promover la legitimidad del sistema político y garantizar los principios de la democracia constitucional. Esta flexibilización se obtiene mediante la detección y luego la transformación de prácticas pro democráticas que subsisten y que sirven para mejorar el sistema, y de normas y principios que son ajustadas y promovidas para reafirmar el orden constitucional y que finalmente pasan a ser reconocidas como parte consustancial del mismo.

Con ese objeto es que tiene sentido realizar un diagnóstico certero respecto de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ese diagnóstico no puede ser completo si sólo se atiende a la regulación constitucional que consta en el texto de la carta

fundamental. Resulta necesario revisar también como esas normas son asumidas por la práctica constitucional en las instituciones políticas, en este caso en el Congreso Nacional y por parte del Presidente de la República.

Sobre el particular podemos decir que nuestra investigación ha mostrado que en Chile se han ido reforzando progresivamente las atribuciones y potestades del Presidente de la República, desde 1925 hasta la fecha. Particularmente este refuerzo se puede apreciar en las materias políticas, legislativas y sobre todo administrativas, lo que no obsta a que muchas de esas atribuciones reforzadas no sean ejercidas del modo que se las concibió al momento de diseñarlas. Del mismo modo, a partir de la reforma constitucional del año 2005, se ha podido observar que el órgano parlamentario, particularmente la Cámara de Diputados, ha aumentado significativamente sus potestades en materias políticas, pero la introducción de mayores herramientas de fiscalización en Chile, tales como las interpelaciones y la facilidad para formar Comisiones, no ha producido tampoco el balance deseado entre el Congreso y el Ejecutivo. A todo lo anterior hay que agregar el fenómeno de la creciente inflación de atribuciones de control en los órganos de justicia especializada y en los órganos constitucionales autónomos.

Por eso, no es aventurado decir que en cuanto a su estructura, los otros poderes del Estado en Chile, tales como el Poder Judicial (sin considerar el poder de resolver acciones y recursos constitucionales), han mantenido relativamente estables sus potestades y atribuciones desde 1833 a la fecha. El gran refuerzo de atribuciones orgánicas que se ha producido en la Constitución actual se refiere, por una parte, a las potestades del Tribunal Constitucional, la Justicia Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría que denominamos justicia especializada, y, por la otra, al Banco Central y el Consejo de Seguridad Nacional que denominamos órganos autónomos. Estas atribuciones que se han dado a los órganos de justicia especializada y a los órganos autónomos están particularmente concentradas en las funciones de control político, legislativo, administrativo, judicial, económico y también militar, y llegan a equipararse y en algunos casos a ser mayores que las potestades y atribuciones que el Presidente de la República, el Congreso y el Poder Judicial tienen sobre estas mismas cuestiones.

En este complejo escenario de redistribución de funciones políticas y constitucionales, el concepto de flexibilización consiste por una parte en una mayor distribución de poder entre los órganos políticos que tienen mayor legitimidad democrática directa con

el fin de fortalecer la gobernabilidad, y al mismo tiempo mediante esa acción legitimadora se piensa que se puede aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar la legitimidad del sistema político. Desde este punto de vista no se entiende que el Presidente y Congreso sean entidades separadas que no pretenden intervenir en las labores del otro o que sus atribuciones sean empatadas o que sean resueltas de modo ordinario por un tercero, esto es, por ejemplo, un órgano autónomo constitucional y menos en el contexto del Consejo de Seguridad Nacional donde la constitucionalidad y carácter democrático del mismo esta seriamente en cuestión. Por el contrario, el proyecto de la flexibilización supone instalar instrumentos adecuados de control de un órgano sobre el otro y particularmente construir un trabajo coordinado entre el Presidente y el Congreso para que desde esos dos órganos con representatividad democrática surja la gobernabilidad, la coherencia técnica y la política que da coherencia a todas las formas de las políticas públicas y así se profundice en la legitimidad de las mismas.

Se ha argumentado que un requisito para que pueda darse un proceso de flexibilización efectivo, es que exista un cierto equilibrio en las potestades de ambos órganos que se desea disciplinar y someter a los equilibrios y contrapesos de la flexibilización. Este es uno de los factores que no está presente en Chile, particularmente en cuanto a las atribuciones legislativas exorbitantes que goza el Ejecutivo en cuanto a su iniciativa exclusiva, control de las urgencias, atribuciones en materias administrativas y financieras y capacidades técnicas y de asesoría. Los que critican éste predominio del Ejecutivo sostienen que es muy baja la influencia parlamentaria en la elaboración de la ley en el régimen presidencial chileno.

Adicionalmente, algunos pueden entender de manera errada lo que se ha explicado en la sección comparada de este trabajo acerca del control del Ejecutivo sobre la legislación que también se produce en los regímenes parlamentarios, y que lleva a que, como señala un autor, desde 2002 al 2007 el 94% de las propuestas de ley del Gobierno del Reino Unido fueron aprobadas frente al 2% de los proyectos de ley del Parlamento, y que en España las propuestas de ley del gobierno aprobadas correspondieron al 92% y en Italia al 75%. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en nuestro sistema en los sistemas parlamentarios se da el máximo grado de flexibilidad, del que carecemos porque en verdad el Ejecutivo está inserto en el Legislativo y para efectos de la creación del derecho no hay diferencia sustancial en el ejercicio de ambas funciones del poder. Eso explica la relevancia de la intervención del

Gobierno en el proceso de formación de ley. En el contexto chileno es más difícil de explicar esta intervención porque se identifica casi con una forma de dominación de un poder sobre los demás.

Por otra parte, en esta investigación ha sido relevante tener en cuenta las formas que los sistemas parlamentarios y semipresidenciales han organizado para la creación del derecho y control del poder. A partir de su estudio se desprende que son pertinentes y atendibles de considerar para el caso chileno, las comisiones de investigación y ministeriales, las preguntas e interpelaciones, los debates y el control presupuestario, materias todas que requieren de un rediseño institucional en el caso chileno. Por ejemplo, el más importante mecanismo de control de los sistemas parlamentarios es sin dudas, el sistema de interpelaciones y preguntas. Estos mecanismos son ejercidos con regularidad, todas las semanas, lo que permite al Parlamento mantenerse informado de la acción gubernamental y los más importantes temas de relevancia nacional. Su regularidad evita que generen un efecto desestabilizador en el gobierno interrogado. Además estos mecanismos se caracterizan por su publicidad y su carácter abierto, de manera que la sociedad civil pueda también colaborar en el cumplimiento de la labor fiscalizadora. La regularidad de estas interrogaciones es facilitada en los países estudiados debido a la existencia de límites temporales para la realización de cada pregunta y sus respuestas (5 minutos, por regla general) como para la realización de las interpelaciones (10 a 15 minutos).

También constituyen instancias fundamentales de los sistemas parlamentarios que pueden dar lugar a interrogaciones y mociones de censura, los debates que sobre cualquier tema y sin excesiva regulación pueden suscitarse en las Cámaras o en las Comisiones. Es en estos debates donde se formulan las principales directrices que el Parlamento impone a la actuación del Gobierno.

Dentro de los distintos debates que existen en los países estudiados, dos son de particular interés. Uno es el *Opposite Days* del Reino Unido, donde la oposición cuenta con un número de días para debatir los temas que deseen. Otro tipo de debate de gran interés son los suscitados después del Discurso de la Reina en el Reino Unido o del Debate Anual sobre el estado de la Nación en el caso de España, donde se evalúan los programas anuales del gobierno. En estos países es también posible que sea el Gobierno el que someta determinados temas a discusión.

En cuanto a las Comisiones, más que las de investigación que como vimos en los países estudiados no permiten un efectivo control de la minoría parlamentaria, resultan de mucho interés las comisiones que se especializan en el control y desempeño de las competencias que son propias de cada uno los ministerios del Gobierno. Así, en Italia existen comisiones dedicadas a un ministerio de gobierno determinado, no sólo en relación a la legislación del ramo, sino que fiscalizando y desarrollando competencias propias de cada Ministerio (algo semejante a la labor que cumple el Gabinete en las sombras en Reino Unido).

Por último, es importante destacar la labor que desarrolla el Parlamento en Italia y Reino Unido en materia de control de gastos. El Gobierno además del presupuesto anual debe presentar a los parlamentos presupuestos plurianuales, de manera de realizar un control a largo plazo de la estabilidad financiera del país. Además, en el caso de Italia, el Gobierno debe rendir cuenta de los gastos efectuados en el año anterior. Todo esto sin perjuicio de las interpelaciones, debates e investigaciones de comisiones que se pueden suscitar en la materia en cualquier momento.

Por su parte, una de las mayores razones que podemos encontrar en Chile para estudiar la proximidad de nuestro régimen con las instituciones del sistema semi-presidencial que se ha instalado en Francia y Portugal es la falta de viabilidad política que tiene la propuesta de renunciar a la elección del Presidente y también la estabilidad de los grandes bloques electorales que se ha generado de modo artificial por efecto del sistema binominal. Los sistemas semipresidenciales que hemos revisado han tendido al mismo efecto, ya que en Francia y Portugal han reconocido dentro de sus consecuencias 3 características que, si bien no son definitorias de un régimen semipresidencial, se trata de consecuencias naturales de éste, y que se asemejan al de nuestro país: i) elecciones presidenciales que requieren mayoría absoluta, estableciéndose una segunda elección si es que ninguno de los candidatos consigue el 50% + 1 de las votaciones; ii) la configuración de los partidos políticos o de las agrupaciones políticas en torno a la candidatura o gobierno de un Presidente. En efecto, tanto las coaliciones que gobiernan como las que pretenden gobernar se enmarcan en torno a la figura del Presidente o candidato a tal; y, iii) la configuración del sistema de partidos en un sistema estable con dos grandes fuerzas equilibradas conformadas por agrupaciones de partidos.

Estas características del sistema que existe en Francia y en alguna medida en Portugal se ha dado por la configuración de las elecciones en segunda vuelta y la "presidencialización" de los partidos, lo que hace que para tener mayores posibilidades de alcanzar la Presidencia (características que existen en el sistema chileno), por lo que los partidos tienden a asegurarse mediante acuerdo con grupos más pequeños, para logra las votaciones que puedan alcanzar la mayoría absoluta, de un modo semejante a lo que sucede en Chile.

La experiencia obtenida en el estudio del régimen semipresidencial también entrega ideas sobre la relación de los Ministros con el Presidente, la posibilidad de disolución del Congreso y de someter el gobierno a aprobación política mediante la conformidad del Parlamento con determinadas leyes. Por ejemplo, se pueden abordar con estas medidas situaciones tales como las siguientes: (i) la imposibilidad de hacer efectiva la responsabilidad política ante la negativa de ciertos sectores siquiera a legislar ciertos temas; ii) la disminución de la importancia de los quórum calificados generalizados del sistema chileno, en vista de las salidas constitucionales que tendría el Presidente de la República, de llamar a elecciones de Parlamento o de poner su cargo a disposición del mismo; y además, iii) contar con salidas democráticas en caso de estancamientos legislativos ante mayorías políticas irreconciliables con el Presidente de la República.

Por eso, junto con estudiar las diferencias y semejanzas que nuestro sistema tiene con otros sistemas políticos para encontrar fórmulas flexibles de resolver problemas de colaboración entre el Presidente y el Congreso, y pensar en reformas institucionales, es muy importante centrar la atención en la necesidad de contar con nuevas capacidades de asesoría legislativa técnica y política radicada en el Congreso que en su comparación con el sólo Ministerio de Hacienda resulta desequilibrada y para reforzar una cultura de partidos que practiquen la democracia interna y que sean escuelas de civismo que den sustento político y técnico a esta fórmula de flexibilización y equilibrio que debe asegurarse entre el Ejecutivo y el Congreso de la República de Chile.

Cuadro resumen de propuestas de flexibilización de las relaciones Presidente

– Congreso:

Fuente	Propuesta	Justificación	Normas relacionadas que requerirían revisión
Diagnóstico de la práctica constitucional chilena	1. Revisión de las materias sujetas a la iniciativa exclusiva del Presidente.	Permitir mayores posibilidades de elaboración de proyectos de ley desde el Parlamento.	Artículo 65 Constitución Política.
	2. Revisión del sistema de urgencias.	Permitir mayor intervención del Parlamento en la definición de las prioridades de la agenda legislativa.	Artículo 74 Constitución Política. Artículo 26 LOC Congreso Nacional.
	3. Mayores facultades para el Congreso Nacional en la supervisión del gasto.	Lograr mayor control del Parlamento sobre la ejecución del gasto.	Artículo 65 y 67 Constitución Política. Artículo 25 LOC Congreso Nacional.
	4. Mayor capacidad técnica del Congreso Nacional.	Permitir mayor diálogo entre Congreso y Administración Pública en la elaboración y tramitación de proyectos de ley.	(Nueva normativa)
Regímenes de gobierno parlamentarios	1. Sistema regular de interpelaciones y preguntas	Generar una cultura democrática de constante diálogo entre Gobierno y Parlamento.	Artículo 52 Constitución Política.
	2. Debates abiertos y flexibles sobre los lineamientos de las políticas de Gobierno.	Permitir una mayor intervención del Congreso en la discusión de las directrices fundamentales del Gobierno.	(Nueva normativa)
	3. Períodos legislativos asignados a la oposición.	Generar mayor participación de la oposición en la elaboración y tramitación de proyectos de ley.	Artículo 55 Constitución Política. Artículo 6 LOC Congreso Nacional.
	4. Comisiones parlamentarias por ministerio.	Potenciar el rol de los parlamentarios en la fiscalización de la gestión gubernativa, su	Artículo 52 Constitución Política.

		especialización en los distintos sectores del Gobierno.	
	5. Nueva institucionalidad parlamentaria para el control de gasto.	Lograr mayor control del Parlamento sobre la ejecución del gasto.	(Nueva normativa)
Regímenes de gobierno semipresidenciales	1. Revisión de mecanismos de disolución del Congreso y de sujetar la permanencia del Gobierno a la aprobación de determinadas leyes.	Introducir mecanismos institucionales para solucionar crisis políticas.	Artículo 32 Constitución Política.
	2. Eliminación del sistema de quórum calificados.	Respetar el principio de mayoría y potenciar la eficiencia del trabajo legislativo.	Artículo 66 Constitución Política.

En la actividad política reciente desde el año 2005 a la fecha no ha existido una preocupación intensa de los parlamentarios y el Ejecutivo por analizar y proponer reformas al sistema político. Sin embargo, durante este mismo periodo se realizó el esfuerzo institucional serio y sistemático en el seno de la Comisión Especial de Régimen Político de la Cámara de Diputados, que funcionó durante la segunda mitad del año 2008 y principios de 2009 presidida por el diputado y hoy candidato presidencial Marco Enriquez Ominami. En esta comisión el senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle presentó el día 3 de diciembre de 2008 una propuesta de reforma constitucional denominada la Constitución del Bicentenario que ha tenido amplia difusión y aceptación ciudadana y esta pendiente el que esta Comisión publique y de a conocer un Informe Final de los resultados de su trabajo parlamentario lo que se espera suceda en los próximos días.

Los Congresos Ideológicos o Programáticos de los partidos políticos tampoco se han referido de manera comprensiva a esta materia. El único que hizo alguna referencia fue el V Congreso Ideológico y Programático de la Democracia Cristiana, realizado a fines del año 2007. El documento, que contiene los resultados del Congreso, diagnostica un agotamiento del sistema político chileno y propone avanzar hacia un nuevo texto constitucional. También sugiere cambiar el sistema binominal, eliminar los quórum y se manifiesta explícitamente a favor de un sistema semipresidencial.

En el marco de las candidaturas presidenciales, varias de las propuestas del senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle en torno a una Nueva Constitución del Bicentenario son coincidentes con los planteamientos de este informe.¹⁴⁸ La candidatura de Marco Enríquez-Ominami y Jorge Arrate se han manifestado a favor del cambio constitucional, pero no se conocen propuestas concretas sobre la forma del nuevo sistema político que proponen salvo el llamado a una Asamblea Constituyente. La candidatura de Sebastián Piñera, por su parte, no ha hecho alusión directa a estas materias, aunque muchos de sus asesores se han manifestado proclives al cambio constitucional en varias cuestiones tales como la descentralización y el sistema electoral. &

¹⁴⁸ Véase nota 11.