

Carlos Huneeus¹ y Fabiola Berríos²

El Congreso Nacional en un Régimen Presidencial. El Caso de Chile³

Este artículo analiza el congreso nacional chileno en la nueva democracia inaugurada en marzo de 1990. Nuestro principal argumento es que el examen del congreso es indispensable para la comprensión del proceso político chileno y del presidencialismo en particular, afirmación que se puede extender a otros países de América Latina. El presidente no actúa solo, pues importantes decisiones las debe tomar de acuerdo con el parlamento. Las relaciones entre ambos poderes no pueden verse como si fueran de carácter vertical, estando el Jefe de Estado por encima del poder legislativo, pues en ciertas materias tienen una vinculación más bien de tipo horizontal y en no pocas se encuentra en una situación de dependencia respecto del congreso. Esto configura un complejo cuadro de relaciones entre ambos poderes, en que intervienen diversos factores institucionales y condiciones políticas del momento, entre los cuales destacan la magnitud de la mayoría parlamentaria (o su ausencia) que tenga el presidente.

En segundo lugar, sostenemos que el estudio del congreso debe hacerse a través de un enfoque institucional propiamente tal,⁴ que no se puede reducir a la lectura de la Constitución,⁵ sino que debe considerar los aspectos políticos más amplios que definen a las instituciones.⁶ Este sentido de las instituciones se justifica en el caso de Chile

1 Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

2 Cientista política, investigadora de la Corporación CERC.

3 La investigación ha sido posible con el apoyo del proyecto Fondecyt Nr. 1020790. También participó en el proyecto el sociólogo Rodrigo Cordero, investigador del CERC y profesor de la Universidad Diego Portales.

4 Sobre el enfoque institucional, Bo Rothstein, "Political Institutions: An Overview", en: Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.) *A New Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp.133-166 y B. Guy Peters, "Political Institutions, Old and New", en el mismo libro, pp. 205-220.

5 Sobre los recursos constitucionales del poder del presidente y el congreso, Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago: Editorial Jurídica, 1997), varios volúmenes; Verdugo, Mario et. al. *Derecho Constitucional* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1994), 2 tomos.

6 Nos remitimos a Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society* (New Haven Yale University Press, 1968), y para una perspectiva aún más amplia de las instituciones, Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).

porque, como veremos en su oportunidad, la *Realpolitik* modificó los alcances de algunos elementos centrales de la Constitución de 1980, incluso al momento de la inauguración de la democracia. Esta generalización también se puede aplicar a otras experiencias latinoamericanas si se hiciese un análisis histórico-sistemático a partir de la recuperación de la democracia después de “los nuevos autoritarismos”.⁷

En segundo lugar, el análisis del congreso no debe limitarse al período de la nueva democracia, sino que tiene que tener presente su prolongada trayectoria, la más extensa en América Latina, que mostrará interesantes continuidades y diferencias. Los principales funcionarios administrativos del congreso entraron a la carrera profesional antes del golpe de Estado de 1973 y un significativo, aunque reducido número de parlamentarios, perteneció a esta organización antes del desplome de la democracia.⁸

En cuarto lugar, el estudio del congreso en Chile es más interesante cuando se tiene a la vista otros congresos en América Latina, para hacer una comparación con un número reducido de casos, que permita un análisis más profundo. Esto es posible de hacer respecto de Argentina y Brasil, que disponen de una interesante bibliografía que entregan aportes sólidos e interesantes para comprender las funciones de esta institución en las nuevas democracias.

Consideramos que el estudio del parlamento no puede prescindir de considerar la amplísima bibliografía sobre esta institución y de sus miembros realizada para los regímenes parlamentarios. Así como la política comparada ha formulado teorías sobre diversas instituciones, por ejemplo, partidos y sistemas de partidos, independientemente de la forma de gobierno, sea experiencias parlamentarias o de presidencialismo, también corresponde aplicar el mismo criterio en el estudio del congreso. Hacerlo sólo a partir de los casos de regímenes presidencialistas es considerar un número reducido de casos, en que predomina, además, la experiencia de los EE.UU., cuya singularidades hacen poco aconsejable diseñar estrategias de investigación para el análisis de los casos latinoamericanos a partir de la situación estadounidense. Volveremos sobre este punto.

El trabajo se desarrolla en torno a tres tesis, que discutiremos a lo largo de estas páginas. En primer lugar, la autoridad del presidente es menos poderosa de la que se sostiene a la luz de la lectura de la Constitución de 1980 y la del congreso es más relevante de la que se le atribuye a partir de este instrumento. Una comprensión más amplia de estas instituciones, que incluye la influencia en ellas de las singularidades de la democratización chilena, demostrará esta afirmación.

En segundo lugar, durante el desarrollo de la democracia el poder del congreso, particularmente del senado, se ha fortalecido, que se ha convertido en una importante arena deliberativa y decisoria, especialmente de carácter electoral, adquiriendo com-

7 Collier, David (comp.) *The new Authoritarianism in Latin America*, Princeton: Princeton University Press, 1979.

8 Hay una breve historia de la cámara alta para el período anterior a Pinochet, Vial, Gonzalo et. al. 1995, *Historia del Senado de Chile* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1995).

petencias que ha perdido el presidente. El examen de las cuatro legislaturas mostrará esta gradual institucionalización del congreso, que no era visible en la primera, dominada por la agenda de la inauguración del orden democrático.

En tercer lugar, las funciones del Congreso y sus relaciones con el presidente deben analizarse en el contexto político de una mayor personalización de la política, especialmente visible en el caso de los diputados, que conduce a estrategias individuales que afectan el perfil de la institución, contando con el apoyo de los medios de comunicación. Ciertas funciones no se cumplen a través de los canales institucionales, sino directamente por los medios de comunicación, que se han convertido en un factor externo de influencia en aquel.

Primeramente se hará una revisión de la bibliografía sobre el congreso en América Latina y en Chile en particular, para analizar luego las singularidades de la democratización que han afectado a esta institución, los cambios ocurridos en ésta, especialmente el mayor peso institucional del senado vis-a-vis el deterioro de la función de la cámara baja, y se discutirán los factores que explican estas modificaciones.

La Importancia del Congreso Nacional

El desarrollo político de Chile en el siglo XX no se comprende sin considerar el papel del congreso. Los quiebres democráticos en 1924 y 1973, aunque en contextos distintos en cada caso, tuvieron un fuerte componente de confrontación entre el ejecutivo y el congreso.⁹ La primera ocasión en que el general Pinochet presionó al primer gobierno de la democracia del presidente Patricio Aylwin, el “ejercicio de enlace” en diciembre de 1991, se debió a decisiones de la Cámara de Diputados.¹⁰

Tampoco se puede explicar el reclutamiento y la carrera en la clase política chilena sin considerar al congreso,¹¹ pues todos los presidentes elegidos democráticamente entre 1932 y 2000 fueron o intentaron ser parlamentarios.¹² Arturo Alessandri Palma, presidente en dos oportunidades (1920–24 y 1932–38),¹³ fue el que tuvo la más larga carrera política como parlamentario, principalmente como diputado, que ejerció en

9 Para una visión general de esas rupturas Collier, Simon y Sater, William F. *A History of Chile, 1808–1994*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1996). Traducción al castellano, *Historia de Chile, 1808–1994*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1998). Sobre la caída de la democracia en 1973, Huneeus, Carlos, *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse* (Heidelberg: Esprint Verlag, 1980); Valenzuela, Arturo. *The breakdown of democratic regimes: Chile*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

10 Una comisión investigadora de la Cámara de Diputados reunía antecedentes sobre el pago del Ejército a una empresa que había sido dirigida por uno de los hijos de Pinochet.

11 Esto se ve favorecido por ser Chile un Estado unitario. En los federados, la clase política está más influida por las carreras en los Estados federados, desde los cuales se puede avanzar a la dirección del gobierno, como Alemania, o a la presidencia, como ha sido el caso de Argentina.

12 La información la hemos tomado de Ramón, Armando de, *Biografías de chilenos. Miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile), 4 volúmenes. Para una visión general del proceso político, Collier y Sater *Historia de Chile, 1808–1994*.

13 Donoso, Ricardo *Alessandri. Agitador y Demoledor* (México: Fondo de Cultura Económica, 1954).

forma ininterrumpida por casi tres décadas entre 1887 y 1915; en este último año ganó las elecciones a senador por Tarapacá y Antofagasta, con el apoyo del partido Radical, en una campaña en que presentó la imagen de un líder popular – “el León de Tarapacá” – que le ayudará a ascender a la presidencia en las elecciones de 1920.¹⁴

Pedro Aguirre Cerda, su sucesor en el segundo período presidencial (1932–1938), fue diputado por dos períodos entre 1915 y 1921 y senador entre 1921 y 1924. Juan Antonio Ríos, elegido después del fallecimiento de aquel, había sido elegido diputado por Arauco, Lebu, Cañete en las elecciones de 1924, fue reelegido en las de 1926 e ingresó al Senado por las provincias de Arauco, Malleco y Cautín en el “congreso termal” de 1930,¹⁵ siendo después elegido en este distrito en las elecciones parlamentarias de 1933.

Gabriel González Videla, fue diputado en el “congreso termal” en 1930 por su ciudad natal, La Serena, siendo luego elegido por dos períodos entre 1933 y 1941. En 1945 entró al senado por las provincias de Tarapacá y Antofagasta.

La elección de senador por Santiago fue muy importante en la carrera presidencial, porque era el distrito con mayor población y el que daba mayor visibilidad nacional, de tal manera que ganar un escaño por éste servía para preparar la campaña presidencial. Lo hizo así Carlos Ibáñez (1952–1958), elegido en 1949, Jorge Alessandri, en las elecciones de 1957 (1958–1964) y Eduardo Frei Montalva (1964–1970) en esta misma ocasión, obteniendo la primera mayoría senatorial, aunque fracasó en la lucha presidencial del año siguiente.¹⁶

El primer presidente de la nueva democracia, Patricio Aylwin, fue candidato a diputado en las elecciones de 1949, sin ser elegido, llegó al Senado en 1965 por las provincias de Curicó, Talca, Linares y Maule, y fue reelegido en 1973; el segundo presidente, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994–2000), fue senador en 1989 y el tercero, Ricardo Lagos Escobar (2000–2006), fracasó en su intento de llegar al senado en 1989, impedido por la ley electoral que establece el binominalismo, pues siendo superado por su compañero de lista, el presidente del PDC en ese momento, Andrés Zaldívar, obtuvo más votos que el candidato opositor que resultó elegido, Jaime Guzmán (UDI).

La única excepción está constituida por Joaquín Lavín, el candidato presidencial de la derecha en 1999 y que lo será nuevamente en las de 2005, que se convirtió en figura nacional a partir de su desempeño como alcalde de la comuna de Las Condes, una de las más adineradas del país y en el 2000 fue elegido edil de Santiago.

14 Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica “Yo, el León de Tarapacá. Arturo Alessandri Palma, 1915–1932”, *Historia* 32, 1999, 485–551.

15 Vial, Gonzalo *Historia de Chile (1891–1973). La dictadura de Ibáñez (1925–1931)*, vol. IV, (Santiago: Editorial Fundación, 1996).

16 Gazmuri, Cristián con la colaboración de Patricia Arancibia y Alvaro Góngora. *Eduardo Frei Montalva y su época* (Santiago: Aguilar, 2000).

Esta función del Congreso se explica por la naturaleza del régimen presidencial, en el cual la carrera política no se consolida en el poder ejecutivo porque los más altos puestos, los subsecretarios y los ministros, los ejercen mientras cuenten con la confianza del presidente. Esto produce inseguridad e inestabilidad respecto de continuar la carrera política y busquen una base de poder propia, que proporciona el congreso. El Dr. Eduardo Cruz-Coke, miembro del partido Conservador, que fue un exitoso ministro de Salubridad al final de la segunda administración de Arturo Alessandri (1937-1938), siguió en la actividad política, siendo elegido senador por Santiago en 1941, fue candidato presidencial de su partido en 1946 y fue reelegido en la cámara alta en 1949.¹⁷ Dos ministros del primer gobierno democrático del presidente Aylwin, Carlos Ominami y Alejandro Foxley, de Economía y Hacienda respectivamente, entraron al Senado, en 1993 y 1997 el primero y el segundo. La carrera política puede verse favorecida por una experiencia en algún ministerio, pero la prioridad estaba en llegar al parlamento, como fue el caso de Eduardo Frei Montalva, ministro de Obras Públicas por algunos meses en 1945, que había tratado infructuosamente de entrar a la Cámara en dos oportunidades, cargo en el cual ganó experiencia y prestigio nacional, que le ayudó a ser elegido senador en 1949.¹⁸

Visiones Latinoamericanas Sobre el Congreso

Pese a admitirse la importancia del parlamento en la democracia, su estudio ha sido descuidado por los científicos políticos. Los analistas de las transiciones a la democracia de la "tercera vía"¹⁹ no la examinaron,²⁰ pues el interés se dirigió al examen de los factores que explican el cambio de régimen,²¹ los que ayudan o dificultan la consolidación de la democracia, poniendo especial atención al rol que tuvieron las élites en ello,²² a las condiciones que explican el surgimiento de los partidos,²³ y, en los casos

17 Carlos Huneeus y María Paz Lanas. "Ciencia política e historia. Eduardo Cruz-Coke y el Estado de bienestar en Chile, 1937-1938", *Historia* 25, 2002, pp. 151-186.

18 Gazmuri, op. cit.

19 Huntington, Samuel P. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century* (Londres: University of Oklahoma Press, 1991).

20 Hay escasas excepciones. Liebert, Ulrike y Cotta, Maurizio (eds.) 1990, *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain, and Turkey* (Londres: Pinter Publishers, 1990); Pasquino, Gianfranco 1995, "Executive-Legislative Relations in Southern Europe", en: Gunther, Richard, Diamandouros, Nikiforos P. y Puhle, Hans Jürgen (eds.) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, (Baltimore: John Hopkins University Press, 1995).

21 La bibliografía sobre la transición y consolidación de la democracia es muy amplia, Baloyra, Enrique (Ed.) *Comparing New Democracies* (Boulder: Westview Press, 1987); Linz, Juan y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996); Sanramarta, Julián (ed.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982); O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead (eds.). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986); Gunther, Diamandouros, y Puhle *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*.

22 Por ejemplo, Higley, John y Michael G. Burton, "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns", *American Sociological Review*, vol. 54, No. 1, 1989, pp. 17-32.

23 Linz, Juan José y Montero, José R. (eds.) *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986).

latinoamericanos, se han estudiado las políticas para superar el subdesarrollo y la pobreza.²⁴ De ahí que sea acertada la conclusión de un estudioso estadounidense cuando señaló, al editar un libro sobre este tema, que “los congresos en América Latina han recibido escasa atención y no han sido bien comprendidos”.²⁵

No sólo hay pocos estudios, sino que los existentes están muy influidos por la bibliografía sobre el congreso de los EE.UU., a pesar de reconocerse por los propios estudios norteamericanos que “los congresos en América Latina no se parecen ni se comportan como el congreso en los Estados Unidos”.²⁶ Enseguida, estos estudios hacen un análisis institucional restringido, con una lectura bastante apegada al texto de la Constitución y de las leyes referidas al presidente y al congreso, con lo cual se consigue una visión parcial de esta institución, porque ella no está definida sólo por los recursos proporcionados por el orden legal.

La escasez de publicaciones académicas sobre el congreso en América Latina es una realidad que no ha cambiado desde hace bastante tiempo, pues fue reconocida hace tres décadas con términos que mantienen su actualidad:

“los estudios (sobre los congresos) están desproporcionadamente concentrados en los congresos estatales y en el congreso federal de los EE.UU., y porque incluso en estos estudios algunas de las preguntas cruciales (principalmente, las consecuencias de la actividad legislativa en el resto del sistema político) han sido virtualmente ignoradas. Fuera de los EE.UU. y especialmente en los países del llamado Tercer Mundo, el conocimiento de los parlamentos y sus relaciones con las otras instituciones y procesos está severamente limitado”.²⁷

La escasez de estudios sobre el congreso en el régimen presidencial podría deberse al hecho de que predomina entre los analistas la visión de que se trata de una entidad subordinada a las decisiones del Jefe de Estado, por lo cual no tendría mayor sentido analizar su comportamiento²⁸, pues sus funciones y su desempeño estarían condicionadas a la autoridad del ejecutivo. De ahí que el interés principal ha estado en el estudio de las decisiones del presidente y, a través de esto, se considera el papel desempeñado por el congreso, poniéndose especial énfasis en los poderes del Jefe de Estado sobre éste.

La escasez de estudios sobre el congreso debe matizarse en relación a las investigaciones realizadas en algunos países, que no es tomada en cuenta por los politólogos estadouni-

24 Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R., *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

25 Morgenstern, Scott, “Towards a Model of Latin American Legislatures”, en: Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (ed.) *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 1-19, la cita es de p. 5.

26 *Ibidem*, p. 18.

27 Robert A. Packenham, “Legislatures and Political Development”, en: A. Kornberg y L.D. Musolf (eds.) *Legislatures in Developmental Perspectives* (Durham, NC: Duke University Press, 1970), pp. 521-537, reproducido en: Norton, Philip (ed.) *Legislatures* (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 81-96, la cita es de p. 81.

28 A lo largo del artículo, usaremos indistintamente los términos congreso, parlamento y poder legislativo.

denses en sus generalizaciones acerca de este poder del Estado. Existe una importante bibliografía realizada por politólogos nacionales sobre los parlamentos en Brasil, Argentina y México que entregan valiosos aportes a la comprensión de esta institución y del régimen presidencial en general. Esta literatura permite diseñar una estrategia de investigación comparativa a partir de un número reducido de países, en vez de considerar al conjunto de los países de la región, limitándose a ver sus respectivas constituciones y los resultados electorales, lo cual permitiría formular generalizaciones sobre el congreso en el presidencialismo, que luego pueden confrontarse en una comparación más amplia con un mayor número de casos, como lo recomienda Lijphart.²⁹

En este trabajo consideraremos los estudios sobre el congreso en Argentina y en el Brasil y sus conclusiones han sido útiles para orientar el examen del caso de Chile. Los estudios sobre el congreso en Argentina han mostrado su importancia en el sistema político y, con ello, ponen de relieve los límites del poder presidencial por las decisiones del legislativo.³⁰ En su primera presidencia, Carlos Menem (1989–1994) ejerció un fuerte liderazgo, haciendo un intenso uso de recursos institucionales para impulsar su agenda política esquivando la acción del congreso, que llevaron a analistas a sostener que se estaba ante un hiperpresidencialismo, con un congreso que sería una institución de marginal relevancia en el proceso político.³¹ Una perspectiva similar, considerando además el empleo de un liderazgo plebiscitario; llevó a O'Donnell a calificar al sistema político argentino como una democracia delegativa,³² en la cual se alterarían aspectos centrales del orden pluralista por la altísima centralización de atribuciones en el presidente.³³

Tres fueron las medidas empleadas por Menem. En primer lugar, los decretos de necesidad y urgencia (DNU) que se referían a importantes materias legislativas, sin requerir el acuerdo del congreso y sin ser después ratificadas por éste, abarcando los más variados temas económicos, tributarios y políticos, como la reorganización de minis-

29 Lijphart, Arend, "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, vol. LXV, Nr.3, Septiembre 1971, pp. 682–693; "The Comparable Cases Strategy in Comparative Research", *Comparative Political Studies* 8, 1975, pp. 158–175.

30 Mustapic, Ana María "Oficialistas y diputados": las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina", *Desarrollo Económico* vol. 39, Nr. 156, Enero–Marzo 2000, pp. 571–595; Mustapic, Ana María y Goretti, Matteo, "Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983–1989)", *Desarrollo Económico* Nr. 126, Julio–Septiembre 1992, pp. 251–269; Llanos, Mariana, "Understanding Presidential Power in Argentina: a Study of the Policy of Privatization in the 1990s", *Journal of Latin American Studies* vol. 33:1, Febrero 2001, pp. 67–99 y Peruzzotti, Enrique, "The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy", *Journal of Latin American Studies* vol.33:1, Febrero 2001, pp. 133–155.

31 Nino, Carlos Santiago, "Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina", en: Lijphart, Arend & Waisman, Carlos H. (eds.), *Institutional Designs in New Democracies. Eastern Europe and Latin America* (Boulder: Westview Press, 1996), pp.161–174.

32 Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* vol. 5:1, pp. 55–69;

33 Para una crítica a esta posición de O'Donnell, véase Peruzzotti, "The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy".

terios.³⁴ En segundo lugar, las leyes de delegación de facultades legislativas, con las cuales impulsó su ambicioso plan de reforma económica que dirigió el ministro de Economía Domingo Cavallo,³⁵ que implicó la privatización de empresas, la desregulación de los servicios públicos y la apertura de la economía. En tercer lugar, controló la composición de la Corte Suprema, designando a abogados cercanos a sus posiciones políticas, lo cual le permitió aumentar su poder e influencia, pues dispuso de un máximo tribunal que le facilitó su gestión, en vez de desempeñarse como un poder de control del sistema democrático. La reforma constitucional en Argentina de 1994 “dejó una figura presidencial todavía muy poderosa (y) muchas de las concesiones que hizo Menem en el sentido de reformar la estructura del poder presidencial para obtener la reelección fueron hechas en el espíritu de que no le afectaran personalmente en lo inmediato”.³⁶

Varios politólogos discrepan de esta interpretación a partir de un análisis bastante detallado del proceso político. Sostienen que la formación de las leyes da cuenta de una realidad más compleja, en que el presidente no tiene el poder que se le atribuye, no actúa con la autonomía que se le describe y el congreso es más relevante de lo que se afirma al examinar el texto constitucional y las decisiones presidenciales. Ana María Mustapic no es partidaria de calificar al presidencialismo argentino como “presidencialismo fuerte”, sino más bien como un caso de “centralismo limitado”³⁷, porque el ejecutivo depende en buena medida de las decisiones del congreso y los legisladores: “El Congreso no puede ser ignorado”.³⁸ Y la disciplina de los legisladores no es algo automático, con la cual cuenta el presidente, sino que “hay que producirla”.³⁹ El uso del veto presidencial no da cuenta, continua Mustapic, de un presidente todopoderoso, sino de una realidad distinta, la de un congreso activo, consciente de sus prerrogativas.⁴⁰

- 34 Entre julio de 1989 y el 24 de agosto de 1994 (fecha de la entrada en vigencia de la reforma constitucional), Menem dictó 336 DNU, diez veces que todos los dictados en la historia argentina desde la aprobación de la Constitución en 1853, pues entre este año y 1989, se dictaron solo 35. Cabe señalar que no todos fueron reconocidos en el título por el ejecutivo, solo 166 casos lo dicen explícitamente, 49% lo reconoció, en los demás, no lo admitió, 170. Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo, “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (Julio 1989–Agosto 1994)”, *Desarrollo Económico* vol. 36, Nr. 141 (Abril–Junio 1996), pp. 443–474, los datos se encuentran en p. 452. Los autores revisaron cada uno de los más de 13.500 decretos, que incluyen los reconocidos como DNU y los no reconocidos explícitamente como tales para esquivar las críticas, pero que lo eran en su contenido.
- 35 Sobre la gestión de Cavallo en el primer gobierno de Menem, Carlos Huneus, “Technocrats and Politicians in the Democratic Politics of Argentina (1983–1995)”, en: Miguel A. Centeno y Patricio Silva (eds.) *The Politics of Expertise in Latin America* (Londres: MacMillan, 1997).
- 36 Negretto, Gabriel L. “Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina”, *Desarrollo Económico* vol. 41, Nr. 163 (Octubre–Diciembre 2001), pp. 411–444, la cita es de p. 439.
- 37 Mustapic “Oficialistas y diputados”, p.577.
- 38 *Ibidem*, p. 578.
- 39 *Ibidem*, p. 581.
- 40 Otra de las manifestaciones de la autonomía del congreso es no dar quórum para iniciar la discusión parlamentaria. Entre 1983 y 1995 fracasó un 26,48% de las sesiones previstas de la Cámara de Diputados. Mustapic, “Oficialistas y diputados”, p. 582.

Esta interpretación del sistema político argentino ha sido confirmada en otras investigaciones, en que se analizó las privatizaciones durante el gobierno de Menem, concluyéndose que el presidente no pudo actuar en forma autónoma, sino que debió considerar al congreso.⁴¹ En dos de las diez leyes de privatizaciones —empresa de petróleo y sistema de pensiones— el ejecutivo tuvo que retirar del congreso el proyecto original y reemplazarlo por otro texto, en el cual debió considerar las críticas de los parlamentarios. Este cambio lo tuvo que hacer a pesar de que el ejecutivo tenía mayoría en ambas cámaras y Menem gozaba de amplio liderazgo en el partido. Llanos también demostró que cuando se aplicaba el veto, el ejecutivo nunca volvió al proyecto original, sino que introdujo cambios que tomaron en cuenta las posiciones de los parlamentarios.⁴² El ejecutivo tenía que estar pendiente de la tramitación en el congreso, no bastaba con enviar los proyectos de ley y esperar su rápida aprobación de acuerdo al interés del gobierno. Esto requería cultivar relaciones con parlamentarios, interviniendo el presidente, sus más cercanos colaboradores, así como también paralelamente participaba el ministerio de economía. Esto prueba que “hubo un intenso proceso de negociación por el cual el ejecutivo pudo controlar el contenido de sus políticas”⁴³.

El estudio del sistema político del Brasil también apunta en la dirección de un sistema político que tiene un fuerte grado de dependencia del congreso y su funcionamiento es menos autónomo que la imagen que se tiene cuando se lee la Constitución o se pone atención al desempeño de algunas de sus instituciones, como el sistema de partidos.⁴⁴ Esta bibliografía contradice los estudios que sostienen que el sistema político brasileño se caracteriza por un presidente débil, una baja eficacia gubernativa, la fragmentación del sistema de partidos, la alta volatilidad electoral y una débil disciplina parlamentaria.⁴⁵ Las investigaciones antes aludidas muestran una realidad diferente: un régimen político más eficiente, un parlamento que tiene más eficacia decisoria y un presidente que tiene capacidad de encontrar apoyos en el congreso, más allá de lo que le entrega su propia coalición.⁴⁶ En la práctica, el presidencialismo brasileño funciona con una importante dinámica parlamentaria, por la eficacia decisoria que tiene el congreso, que, a su vez, representa los intereses de los partidos en un régimen federal.⁴⁷

41 Llanos, “Understanding Presidential Power in Argentina”, p. 86.

42 Llanos, “Understanding Presidential Power in Argentina”, p. 85.

43 *Ibidem*, p. 87.

44 Un minucioso e inteligente examen de la amplia bibliografía brasileña sobre el sistema político en el Brasil hace Palermo, Vicente, “¿Cómo se gobierna Brasil? El debate sobre instituciones políticas y gestión de gobierno”, *Desarrollo Económico*, Nr. 159, vol. 40, octubre-diciembre 2000.

45 Mainwaring, “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”, en Mainwaring y Shugart *Presidencialismo y democracia en América Latina*, pp. 65–120.

46 Figueiredo, Argelina Cheibub y Limongi, Fernando, “Congress and Decision-Making in Democratic Brazil”, en: Kinzo, Maria D’Alva y Dunkley, James (eds.) *Brazil since 1985: Politics, Economics and Society* (Londres: Institute of Latin American Studies, 2003), pp. 62–83; de los mismos autores, “Presidential Power, Legislative Organizations, and Party Behaviour in Brazil”, *Comparative Politics* vol. 32, Nr. 2, 2000, pp. 151–170.

47 Lamounier, Bolívar, “Brazil: An Assessment of the Cardoso Administration”, en: Domínguez, Jorge I. y Shifter, Michael (eds.) *Constructing Democratic Governance in Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003), pp. 269–291.

Visiones Norteamericanas Sobre el Congreso Chileno

A pesar de la larga trayectoria democrática de Chile, los cientistas políticos no han estudiado el congreso.⁴⁸ Sólo se dispone de un estudio monográfico sobre el parlamento en Chile realizado por un especialista estadounidense y escrito antes del colapso de la democracia en 1973.⁴⁹ Sin embargo, es una investigación especializada, pues se concentra en el Senado, y más aún, en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, que era, y sigue siendo, la principal comisión de la cámara alta.

El artículo de Valenzuela y Wilde⁵⁰ no es una investigación propiamente tal sobre el congreso, sino que desarrolla una tesis formulada por el primer autor a partir de sus estudios hechos en los años 70 sobre la política local en la antigua democracia, que se habría caracterizado por negociaciones y compromisos de políticas particularistas articuladas por los parlamentarios, que habrían tenido una enorme influencia en la calidad del sistema político porque habían servido para integrar a los ciudadanos al sistema político. Sin embargo, esta interpretación ve sólo un lado de la cuestión y no considera que esas políticas particularistas tuvieron malos efectos en el desarrollo económico, pues constituyeron uno de los factores que provocaron la inflación crónica que afectó al país durante gran parte del siglo XX, porque los parlamentarios entregaron beneficios económicos a individuos o grupos de interés sin preocuparse de definir su correspondiente financiamiento. Este perjuicio fue muy notorio en el sistema provisorio, que condujo a la creación de múltiples sistemas para diferentes grupos de interés, creando una situación de "anarquía", que provocó un daño al sistema público de pensiones y a la economía nacional. Estas repercusiones negativas de la práctica parlamentaria explican que se haya eliminado esta facultad en la reforma constitucional de 1970, extendiendo el espíritu de la reforma de 1943 que restringió la interferencia de los legisladores en la gestión económica del Estado, para ampliar la del ejecutivo en ella.⁵¹

Los estudiosos del Congreso chileno de la nueva democracia también han sido politólogos norteamericanos, aunque los resultados son dispares. Carey, que ha escrito sobre los parlamentos de diversos países,⁵² se apoya en un limitado trabajo de campo y principalmente en literatura secundaria en inglés para comprender el proceso político chileno, no considera la literatura sobre el proceso político chileno publicados en castellano y su preocupación por conocer las singularidades de la transición y

48 Los constitucionalistas han estudiado cuidadosamente el congreso, incluso aspectos específicos. Por ejemplo, Tapia Valdés, Jorge, *La técnica legislativa* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1966).

49 Agor, Weston H. *The Chilean Senate. Internal Distribution of Influence* (Austin: The University of Texas Press, 1971).

50 Arturo Valenzuela y Alexander Wilde, "El Congreso y la Redemocratización en Chile", *Alternativas* N.º 3, Mayo-Agosto 1984, pp. 5-40.

51 Silva Bascuñán, Alejandro, "El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo" en: Lagos, Gustavo (ed.), *La reforma constitucional de 1970* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), pp. 89-108 y Molina Silva, Sergio, "La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social", en: *ibídem*, pp. 77-88.

52 John Carey M., et. al. "Legislative Autonomy in new Regimes: The Czech and Polish Cases", *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXIV: 4, Noviembre 1999, pp. 569-603.

consolidación de la nueva democracia es superficial. Por este motivo, arriba a conclusiones demasiado generales, de dudosa utilidad explicativa, como cuando afirma que “la característica más destacada del Congreso chileno en la era de la posttransición es la preeminencia de dos coaliciones multipartidistas, particularmente en contraste con el sistema de partido del congreso en la era anterior a la transición”.⁵³ La otra conclusión del estudio se encuentra influida por la comparación implícita que hace con el congreso de los EE.UU., cuando señala que las mesas de la cámara de Diputados y las bancadas son “las dos más importantes instituciones que dirigen su trabajo”,⁵⁴ pues en este último la mayor importancia la tienen los partidos y los comités.⁵⁵

La excepción la constituye el libro de Siavelis,⁵⁶ el resultado de su tesis doctoral, en que se examina la presidencia, el sistema de partidos y el congreso durante el primer gobierno democrático. Este libro constituye un aporte al análisis del presidente y el congreso porque hace un examen cuidadoso con un amplio acopio de antecedentes, dentro del cambio de régimen político y tomando en cuenta la evolución institucional de Chile hasta 1973. Sus conclusiones, sin embargo, se apoyan en el proceso político correspondiente a la primera de las cuatro legislaturas que ha tenido la democracia chilena, pues el trabajo de campo fue realizado en 1993, por lo cual deben relativizarse a la luz del desarrollo posterior. Las condiciones iniciales de la democracia impusieron ciertos rasgos a las relaciones entre el presidente y el congreso que después no se mantuvieron. Cuando la democracia estaba claramente consolidada y el tema cívico-militar había dejado de tener la prioridad que tuvo en el primer gobierno, se produjo un cambio hacia una mayor participación del congreso en el proceso político y particularmente del Senado. Esta evolución no confirma la tesis del exagerado presidencialismo que se desprende de la lectura de la Constitución de 1980 y de cier-

53 John M. Carey, “Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”, en: Morgenstern, y Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, pp. 222–253, la cita es de p. 253.

54 *Ibidem*, p. 253. Carey, por su parte, ha hecho investigación en 1997, pero reducido al trabajo de la comisión de Hacienda, en el marco de una investigación comparada sobre las políticas fiscales patrocinada por el Banco Mundial. Lisa Baldez, y John M. Carey, “Budget Procedure and Fiscal restraint in Posttransition Chile”, en: Stephan Haggard, y Mathew D. McCubbins (ed.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 104–148.

55 En el Congreso norteamericano, el trabajo legislativo está influido por las decisiones de (1) los partidos, (2) los comités, (3) el staff, (4) los caucus o bancadas, (5) las normas, rules, y (6) la presidencia. Lowi, Theodore J., Ginsberg, Benjamin y Shepsle, Kenneth A. *American Government. Power and Purpose* (Nueva York: W.W. Norton & Company, 2002), 7a edición. P. 213.

56 Peter M. Siavelis, *The Presidents and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation* (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2000). En un trabajo más reciente, se apoya en trabajo de campo para su tesis doctoral en 1993, sin nueva información, Peter M. Siavelis, “Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile”, en: Morgenstern y Nacif *Legislative Politics in Latin America*, pp. 79–113; en castellano, “Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet”, en: Lanzaro, Jorge (compilador) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, 2003), pp. 203–249.

tas decisiones presidenciales, que llevan a Siavelis a describir al sistema político como de presidencialismo exagerado, aunque con presidentes moderados.⁵⁷

Para el mejor conocimiento de los legisladores, se han hecho encuestas a senadores y a diputados, que entregan interesante información. Un equipo de investigación del Instituto Iberoamericano de Hamburgo, Alemania, ha hecho una encuesta el 2002 a los senadores, incluyendo los institucionales, con un cuestionario en que predominan preguntas de opiniones sobre temas políticos y socioeconómicos, que no se apartan a las que se conocen respecto de los individuos de la izquierda, centro y derecha a través de encuestas a la población.⁵⁸ El reducido número de casos dificulta sacar generalizaciones de posturas distintas según partidos u otra variable independiente.

La encuesta aplicada a los diputados por Manuel Alcántara de la Universidad de Salamanca, España, también emplea un cuestionario con opiniones, y contiene interesantes preguntas sobre el funcionamiento de la Cámara y las relaciones con los partidos.⁵⁹

El Presidencialismo y la Visión Pesimista de Juan Linz

El estudio del congreso en el régimen presidencial remite, primeramente, al debate sobre las singularidades de esta forma de gobierno. Se debe a Juan Linz⁶⁰ el interés provocado desde comienzos de los años 90 en el estudio del presidencialismo y, en particular, sus capacidades para contribuir al desarrollo y a la consolidación de la democracia. Hasta ese momento, el interés estuvo centrado en el análisis del cambio de régimen, sin prestar atención al orden institucional que debía adoptar la nueva democracia.

Linz tuvo una visión pesimista sobre la capacidad del régimen presidencial de contribuir a la estabilidad de la democracia, que fundamentó en su larga y minuciosa investigación sobre la caída de los regímenes pluralistas en Europa y América Latina en la etapa de las entreguerras y después de la II guerra mundial.⁶¹ Linz consideraba que este

57 Siavelis hace afirmaciones muy categóricas a partir de la lectura de la constitución, que luego tiene que matizar porque la práctica la ha desmentido: "La habilidad del ejecutivo para declarar la urgencia legislativa, combinada con la habilidad para convocar a sesiones extraordinarias, le entrega al presidente poderosos poderes para fijar la agenda del proceso legislativo. Adicionalmente, para asegurarse que sus proyectos tendrán iniciativa, los presidentes también pueden usar estas facultades para desentrañar el proceso legislativo y prevenir que sea considerado por el congreso". A continuación, señala que ello no ha ocurrido, pero podría ocurrir en el futuro: "Aunque los presidentes Aylwin y Frei usaron estas facultades con una relativa flexibilidad, nada asegura que futuros presidentes serán tan generosos en su uso", Siavelis, *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*, p.19.

58 Nolte, Detlef, "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada", *Revista de Ciencia Política* vol. XXIII, Nr. 2, 2003, pp. 43-67.

59 Alcántara Sáez, Manuel, "La ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002: Rasgos constantes y peculiaridades", *Revista de Ciencia Política* vol. XXII, Nr. 2, 2003, pp. 68-87.

60 Linz, Juan J. "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1: 2, 1990, pp. 51-69; "The Virtues of Parliamentarianism", *Journal of Democracy*, vol. 1:4, 1990, pp. 84-91; "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en: Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), vol. 1, pp. 3-87.

61 Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978).

régimen tendría debilidades institucionales para enfrentar con éxito las graves crisis políticas, que eran más visibles al examinar las capacidades del parlamentarismo, que sí tendría recursos para enfrentar momentos difíciles. De ahí que la crítica de Linz al presidencialismo va acompañada de una propuesta a favor de la introducción del régimen parlamentario en América Latina.⁶²

Las debilidades del presidencialismo serían las siguientes. En primer lugar, posee una legitimidad dual, pues el presidente y el congreso son elegidos en elecciones separadas, que darían lugar a distintas mayorías, y cada poder contaría con una legitimidad para aspirar a que su voluntad imperara sobre el otro, lo cual puede generar un conflicto que afecte la estabilidad de la democracia. Las caídas de la democracia en Chile en 1924 y 1973 son buenos ejemplos de este tipo de diferencias.

En segundo lugar, el presidente es elegido por un período fijo, lo cual introduce una rigidez para enfrentar situaciones de crisis provocadas por una mala gestión. Los mecanismos para alejar al jefe de Estado de su cargo son complejos y lentos, pues requieren altas mayorías, que hacen difícil su concreción, sin que haya posibilidad de sacarlo oportunamente. Por otro lado, carece de incentivos para los buenos presidentes, pues no se les permite la reelección, con lo cual obliga al país a un cambio de jefe de Estado que puede provocar incertidumbres que se podrían evitar si hubiese la posibilidad de la continuidad⁶³.

En tercer lugar, es un sistema con un solo ganador, que es el que obtiene la presidencia y, con ello, obtiene todo el poder, en tanto que los candidatos derrotados quedan excluidos del sistema político, sin tener instancias desde las cuales ejercer una labor política que sea beneficiosa para el sistema político y tener incentivos de poder que les permitan preparar una nueva candidatura presidencial.

Estos argumentos dieron origen a una amplia bibliografía, en que sobresale el libro de Shugart y Carey,⁶⁴ que criticaron la interpretación de Linz e hicieron importantes aportes en el estudio de este tipo de sistema político. En primer lugar, afirman que no existe un solo tipo de presidencialismo y las críticas de Linz se podrían aplicar solo en el presidencialismo "fuerte" y no en los presidencialismos "débiles", como los de Costa Rica y los Estados Unidos.⁶⁵

62 Linz, "The Virtues of Parliamentarism".

63 La reelección presidencial consecutiva ha sido autorizada en el Brasil y Argentina y los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Carlos Menem lo ejercieron por dos períodos consecutivos. En Costa Rica ha sido autorizada por la Corte Constitucional la reelección después de un mandato. Sobre la reelección, véase Serrafiero, Mario D., *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad. Argentina, América Latina y EE.UU.* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1997).

64 Matthew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992). Matthew S. Shugart y Scott Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en el libro editado por ambos *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 12-54, especialmente pp. 47-48.

65 Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, p. 165.

En segundo lugar, no comparten su visión sobre los efectos perversos de la legitimidad dual, porque no hay nada determinado en ello, pues todo dependerá de la capacidad del Ejecutivo para lograr llegar a acuerdos con el legislativo, para lo cual debe entenderse con los partidos de oposición.

Tampoco están de acuerdo con su pesimismo de que el presidencialismo no tiene capacidad para enfrentar crisis graves, pues los ejemplos de los desplomes de las democracias en los años 30 en Europa tuvieron causas más complejas que las provenientes de la forma de gobierno y que tuvieron que ver con graves conflictos políticos y socioeconómicos.⁶⁶ Ello se demuestra porque colapsaron democracias parlamentarias, como la república de Weimar en Alemania (1918–1933), lo cual demuestra que el tipo de régimen político no tuvo una importancia determinante en el desplome.⁶⁷ Con todo, Shugart y Carey llegan a coincidir con Linz en tomar al presidente como el eje central del presidencialismo, por cuanto sus atribuciones son medidas principalmente en relación a las facultades que tiene frente al poder legislativo. Ellos destacan la iniciativa exclusiva que tiene el presidente en ciertas materias que son objeto de ley, el poder de veto que goza para impedir que lleguen a ser leyes los proyectos aprobados por el congreso y que no cuentan con su aprobación, la posibilidad de gobernar por decreto, decidiendo sobre temas que son materia de ley, y la posibilidad de recurrir al plebiscito cuando tiene discrepancias con el parlamento

Críticas a los Críticos de Linz

Este planteamiento tiene sus problemas, porque es una mirada parcial al presidencialismo porque sólo se hace desde el presidente, sin considerar las funciones del congreso. Si bien es cierto que el título del libro, *Presidents and assemblies*, anunciaría que se analizarían ambas instituciones, en la práctica los autores se concentran en el estudio del poder ejecutivo y el examen de los parlamentos se guía por la tesis de que están subordinados a las decisiones del presidente. La base empírica en que se apoyan para formular sus generalizaciones sobre el presidente es limitada, apoyándose en la literatura secundaria publicada en inglés y sin revisar algunos casos que tienen más relevancia para apoyar mejor las generalizaciones. En verdad, formular generalizaciones sobre el presidencialismo requiere tener un buen conocimiento del desarrollo político de los principales casos involucrados, no sólo de Estados Unidos, pues de lo contrario se queda en un nivel muy alto de generalización y apoyado en información de fuerte contenido constitucional. No estamos pensando en que se debe ser la alter-

66 Estos argumentos fueron reiterados luego por Shugart: “no está claro hasta qué grado el presidencialismo per se es responsable por la tasa de éxito inferior de las democracias presidenciales”, concluyendo que el colapso de la democracia se explica más por factores socioeconómicos, que por el régimen de gobierno: “Debido a que el nivel de vida es un factor sustancial que contribuye a la viabilidad de la democracia, el grado de responsabilidad del presidencialismo por el fracaso de la democracia no es claro”. Mainwaring y Shugart, p. 401.

67 Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, p. 42.

nativa a la monumental obra de von Beyme sobre el parlamentarismo,⁶⁸ pero sí a un buen conocimiento de una media docena de países, especialmente si se trata de un estudio realizado por dos autores.

En el caso de Chile, el más citado en el libro,⁶⁹ la información de su proceso político se apoya en politólogos estadounidenses que han estudiado la democracia que colapsó en 1973,⁷⁰ por lo cual no conocen la existencia de aspectos centrales del proceso político más reciente, como la reforma constitucional de 1989,⁷¹ que introdujo numerosos e importantes cambios a la Constitución de 1980, incluyendo la composición del Senado, que es ignorada.

En países con tradición democrática anterior, como Chile y Uruguay, las relaciones entre el presidente y el congreso tienen que analizarse en su perspectiva histórica, de tal manera que la disposición a la cooperación y al compromiso que las caracteriza después de las dictaduras militares en cada uno de ellos tiene que explicarse como un distanciamiento de la relación conflictiva que hubo en el pasado, que condujo al colapso de la democracia. Las élites sacan lecciones del fracaso del pasado para hacer posible que las instituciones funcionen mejor en la nueva democracia.

El conocimiento más bien general de los principales casos conduce a errores, como los comete Shugart en otro trabajo escrito conjuntamente con Scott Mainwaring,⁷² especialista en Brasil, cuando sostiene que el presidente en Chile en 1973 era el más poderoso de los 15 países examinados en un estudio sobre América Latina y el sudeste asiático, muchísimo más que la poderosa figura construida por el régimen de Pinochet en la Constitución de 1980, que aparece apenas con 5 puntos, frente a los 12 que tuvo en 1973.⁷³ Esta conclusión carece de sentido al considerar el objetivo que tuvo el régimen autoritario al diseñar las instituciones que existirían después que los militares regresaran a sus cuarteles y que se concretaron en la Constitución de 1980, que fue hecha a la medida del general Pinochet, concentrando en el presidente una mayor cantidad de atribuciones que las que tuvo en la Carta Fundamental de 1925. Esto llevó al debilitamiento del Congreso Nacional, quitándole atribuciones y se le despla-

68 Klaus von Beyme, *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1999), 3ª edición revisada y actualizada (original de 1970).

69 El índice contiene 23 menciones de la palabra Chile y 8 referencias temáticas; Brasil, 19 y 4 respectivamente; Colombia, 16 y 7; Costa Rica, 9 y 4; Argentina, 3 y 4; Estados Unidos, 16 y 4; Francia, 14 y 6, respectivamente.

70 Hacen bastante uso del libro de Arturo Valenzuela, *The breakdown of democratic regimes: Chile* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978). La única excepción es el libro del historiador Julio Heise, *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974).

71 Andrade Geywitz, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*. (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1991).

72 Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", *Desarrollo Económico* vol. 34, Nr. 135 (Octubre-Diciembre 1994), pp. 397-418.

73 Incluía los países de América del sur y algunos de América Central, más EE.UU., Filipinas y Corea del Sur. El presidente de Chile en 1973 tenía un total de 12 puntos, 8 tenía en 1970, antes de la reforma constitucional de ese año, y apenas 5 en 1989.

zó a Valparaíso, para que el presidente pudiera actuar con mayor autonomía y aquel desempeñara un rol marginal en el sistema político.⁷⁴

Yendo más allá del libro de Shugart y Carey, llama la atención que el examen de los casos de presidencialismo se hace desde una perspectiva más bien legal-constitucional que politológica, recurriendo a una amplia lectura de las constituciones, que, obviamente, es una aproximación muy limitada al conocimiento de las instituciones.⁷⁵ El énfasis del neoinstitucionalismo ha sido precisamente aportar una nueva dimensión de la política a través del examen de las instituciones, complementando así la aproximación que hicieron los juristas y los científicos políticos tradicionales a través del examen de las leyes y la constitución.⁷⁶

Además, la fortaleza o debilidad de un presidente depende no solo de sus atribuciones respecto del congreso,⁷⁷ sino también en relación al Poder Judicial, en el sentido de poder nombrar a los magistrados de los tribunales superiores. La amplia autonomía que tiene el presidente en la Argentina para nombrar a los ministros de la Corte Suprema, como lo hizo Carlos Menem, aumenta enormemente su poder, como lo veremos más adelante.⁷⁸

El poder del presidente, además, no descansa sólo en los recursos que le entrega la constitución, sino también en el control o influencia que ejerza en su partido o en la coalición que lo apoya, con lo cual puede conseguir que los parlamentarios saquen adelante la legislación que le es prioritaria. Esa fue la base fundamental del poder presidencial en el México del PRI.⁷⁹ Una relación descuidada con su partido puede debilitar al presidente, como le ocurrió a Eduardo Frei Montalva (1964–1970), que vio dificultada su gestión de gobierno por la formación de fracciones que discrepaban abiertamente de sus iniciativas, que terminaron con la división del PDC en 1969⁸⁰ y

74 Esto se analiza en Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2000), capítulo VI.

75 Esta mirada excesivamente constitucionalista también se encuentra en otros politólogos. En su análisis del presidencialismo en el Brasil, Mainwaring sólo emplea datos electorales que dan cuenta de la composición de las bancadas y la estructura del sistema de partidos y se limita a mencionar los artículos de la constitución de 1988 que establecen la autoridad del presidente frente al congreso. Mainwaring, Scott. "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil", en Mainwaring y Shugart (eds.) *Presidentialism and democracy*. Godoy, Oscar, "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida", *Revista de Ciencia Política* vol. XXIII, Nr. 2, 2003, pp. 7–42, también orienta su análisis a una lectura de la Constitución de 1980, que se aprecia en el alto número de notas al pie de página referidas a artículos de la Carta Fundamental: 17 de las 66.

76 Rothstein, "Political Institutions: An Overview", y Peters, "Political Institutions, Old and New".

77 Mainwaring y Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia", cuadro 3.

78 El presidente Ernesto Kirchner, elegido en abril de 2003, procedió a cambiar a los ministros nombrados por Menem, designando a abogados de prestigio.

79 Véase, por ejemplo, Espinoza Toledo, Ricardo, "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México", en: Merino, Mauricio (coordinador) *La ciencia política en México* (México: Fondo de Cultura Económica, 1999), pp. 56–74; Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940–1996)* (México: Tusquets Editores, 2001); Weldon, Jeffrey, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en: Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.) *Presidentialism and democracy in América Latina* (Buenos Aires: Pailón, 2002), pp. 175–211.

80 Los conflictos al interior del PDC y sus repercusiones en el gobierno han sido analizados en "A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile", en: Scott Mainwaring y Timothy S. Scully (eds.) *Christian Democracy in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 2003). pp. 121–161.

a Salvador Allende (1970-1973), que no fue capaz de persuadir a su partido para llegar a un acuerdo con la Democracia Cristiana que hubiese abierto una solución pacífica a la grave crisis política del invierno de 1973.

Institucionalización del Congreso y Opinión Pública

En el estudio del congreso se debe hacer una distinción analítica entre los rasgos y funciones de la institución parlamentaria y las que tienen los parlamentarios. No siempre se hace esta separación y se enfatiza, por ejemplo, que la principal característica de la actividad parlamentaria es la presión por conseguir la reelección, con lo cual asume que la institución está condicionada por sus miembros.⁸¹ Esta es una preocupación de los miembros de la cámara de representantes en los EE.UU., cuyo mandato es de sólo dos años, pero no lo es en los parlamentarios latinoamericanos que tienen un período de cuatro años, o de los senadores en Chile, que es de ocho.

Hay relaciones recíprocas entre la institución y sus parlamentarios. Las características de la política moderna, que apuntan hacia un mayor rol de los medios de comunicación, especialmente la televisión,⁸² imponen pautas de comportamiento de los legisladores que tienen consecuencias en el perfil institucional de la corporación. Por ejemplo, la función de control de la administración que se encuentra entregada a la Cámara de Diputados se por los medios de comunicación y no principalmente a través de los canales institucionales del congreso. Los funcionarios que debieran ser controlados están más preocupados de no ser objeto de acusaciones a través de la prensa por ciertos diputados, antes que de cuidar el control que hace el congreso a través de los medios establecidos en el orden constitucional.⁸³ Esto tiene como consecuencia el protagonismo individual, que opaca el desempeño de la corporación y la hace irrelevante ante los ojos de la ciudadanía.

Este nuevo estilo, adoptado por un número reducido, pero muy activo de diputados, ha tenido consecuencias en la imagen del congreso, como lo demuestran las encuestas. Los resultados dan cuenta de una mala imagen de ella y de sus miembros. Las causas de este perfil de opiniones no se pueden reducir al protagonismo individual de ciertos parlamentarios, sino hay que comprenderlo en el contexto más amplio del impacto del autoritarismo en la cultura cívica, que cerró el congreso y atacó a la política y a los políticos, que creó condiciones favorables a una imagen crítica de los dirigentes de los partidos y de los parlamentarios desde el comienzo de la nueva democracia. Esto último fue estimulado en los años 90 por la política de la UDI de perfilarse como un partido integrado por dirigentes que "no" eran políticos, y que cuestionaba la política,

81 Morgenstern, "Towards a Model of Latin American Legislatures".

82 Norris, Pippa (ed.) *Politics and the Press* (Londres: Lyanne Rienner Publishers, 1997); *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

83 El nuevo presidente de la Cámara de Diputados, Pablo Lorenzini, se quejó en junio del 2004 de que diversos ministerios no responden los oficios que se les envía.

discurso que ha abandonado desde que se convirtió en el principal partido de Chile en las elecciones parlamentarias de 2001.

Las encuestas muestran que los ciudadanos tienen una baja confianza en el congreso, por debajo de la que recibe el gobierno, las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica. En abril de 2004, sólo 20% tenía confianza en el Senado y 18% en la Cámara de Diputados. Estos apoyos son considerablemente inferiores a los que hubo en las encuestas de 1996, en las cuales fueron 27% y 26% respectivamente. Esta baja confianza en las dos cámaras atraviesa la sociedad, porque se encuentra en todos los grupos sociales y en los votantes de los distintos partidos, aunque con mayor claridad en los de derecha.

Cuadro 1: La confianza en las instituciones políticas y sociales 1990-2004. Suma de respuestas "mucho" y "bastante confianza"

P: Le voy a decir el nombre de algunas instituciones. ¿Podría decirme cuanta confianza tiene Ud en cada una de ellas: mucha, bastante, poca o ninguna confianza?

	Jun' 90*	Jun' 96	Jun' 97	Jun' 98	Jul' 99	Jul' 00	Jul' 01	Jul' 02	Dic' 02	Abr' 03	Dic' 03	Abr' 04
Carabineros de Chile	59	40	40	39	38	47	45	55	47	47	41	54
Televisión	--	51	54	54	55	57	42	43	--	43	--	52
Rádios	--	61	67	61	64	67	54	57	--	46	--	50
Banco Central	--	50	44	41	29	44	44	45	--	57	42	48
Iglesia Católica	76	60	66	63	63	61	52	52	36	50	48	48
La Marina	--	39	41	54	34	38	33	49	--	38	43	44
La Fuerza Aérea	--	39	42	34	36	40	32	39	--	40	42	44
El Ejército**	41	36	34	29	30	36	27	36	--	34	41	42
Policía de Investigaciones	--	29	28	29	31	38	36	38	--	34	--	37
Diarios	--	51	55	44	47	51	30	34	--	27	--	36
El Senado***	63	27	20	20	15	21	12	12	12	18	16	20
El Poder Judicial	44	25	16	22	18	26	22	14	14	19	17	19
La Cámara de Diputados	--	26	20	21	15	22	12	11	12	15	16	18
Partidos Políticos	--	14	14	14	10	15	10	4	--	6	--	9
N	1200 63%	1200 67%	1200 67%	1200 67%	1200 67%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%	1200 70%

* En Junio de 1990, la alternativa era "no mucha" en vez de "poca"

** En Junio de 1990, se preguntó por las Fuerzas Armadas.

*** En Junio de 1990, se preguntó por el "Parlamento"

Fuente: BARÓMETROS CERC.

Un bajo nivel de confianza no es exclusivo del Congreso; también se da en otras instituciones, como el Poder Judicial, que es tan bajo como aquel. Sin embargo, este último, por iniciativa del gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) ha iniciado una profunda renovación a través de la reforma judicial que tendrá enormes repercusiones en su funcionamiento de cara a la ciudadanía, que probablemente repercutirá en una mayor confianza de los ciudadanos.⁸⁴ Llama la atención que el Congreso no ha tomado en cuenta la baja credibilidad que tiene ante la ciudadanía, sin tener presente que esta situación le produce daño. Un mínimo de sentido corporativo debiera haber llevado a los parlamentarios a tomar medidas para enfrentar esta situación.

84 Hasta el momento en que se escribe estas páginas, junio de 2004, ello no ha ocurrido.

La confianza en los parlamentarios es bajísima, que también ha caído desde 1990, pues en abril del 2004 apenas un 17% tiene confianza en los senadores y en los diputados. Son las élites en las cuales los chilenos tienen menos confianza, siendo superados ampliamente por los militares, los Carabineros, los dirigentes empresariales y sindicales y los obispos. Sólo los jueces compiten en la baja estima ciudadana. Este resultado da cuenta de una limitada legitimación de este organismo en el sistema político y, por ello, está en malas condiciones para contribuir a la legitimación de la democracia.

Cuadro 2: Confianza en las élites políticas y sociales. 1988-2004. (Suma del porcentaje alternativas "mucho" y "bastante confianza")

P. Para la solución de los problemas nacionales, Ud. tiene mucha confianza, bastante confianza, poca confianza en ...

	Dic' 88	Mar' 94	Abr' 95	Jul' 95	Jun' 96	Jun' 97	Jul' 98	Jul' 99	Jul' 00	Jul' 01	Jul' 02	Dic' 02	Abr' 03	Dic' 03	Abr' 04
Carabineros	48	42	35	33	32	33	34	36	47	47	52	47	43	41	49
Militares	36	28	24	23	29	28	26	30	37	26	35	--	28	--	38
Obispos	58	48	44	51	52	58	57	55	54	46	45	27	41	38	37
Sacerdotes	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	26	--	36	35
Jueces	48	34	29	29	32	16	24	20	29	14	11	12	20	20	17
Diputados	--	39	23	25	27	20	22	17	25	17	12	10	15	15	17
Senadores	**43	41	24	25	28	20	23	16	26	16	14	9	15	14	17
Policeros	30	30	17	21	19	16	18	12	17	9	9	--	8	--	14
N	2988	1240	1240	1240	1240	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200
	98%	63%	63%	67%	67%	67%	67%	67%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%

*Hasta JUNIO de 1995 se preguntó por Sindicalistas.
 **En DICIEMBRE de 1988 se preguntó por Senadores y Diputados en una sala alternativa, por lo tanto el porcentaje también incluye a Diputados
 ***Antes de julio del 2001 se preguntó sólo por empresarios.
 Fuente: BAROMETROS CERC.

Una de las explicaciones del debilitamiento de la legitimidad de la Cámara de Diputados es la altísima personalización de la política que caracteriza la acción de los diputados, que ha ido en contra del desempeño de los mecanismos institucionales. Esto se demuestra en el énfasis puesto por algunos de ellos en la denuncia sobre actos irregulares o ilegales cometidos por miembros del ejecutivo a través de los medios de comunicación, sin hacer hincapié en el ejercicio responsable y constante de los mecanismos institucionales para controlar la administración.

Las denuncias públicas se han hecho con escaso sentido de la responsabilidad, dañando la honra de funcionarios que no han cometido irregularidades legales. Han abarcado los más variados hechos, desde irregularidades administrativas o excesos en los estilos de gestión, hasta hechos que podrían ser calificados como delictuosos. Estas denuncias son practicadas no sólo por los diputados de los partidos de oposición, que se podría explicar por su tarea de cuestionar la acción del gobierno, sino también por parlamentarios de la coalición de gobierno, que debieran apoyarlo. Se ha difundido por años un estilo de denuncias con carácter sensacionalista, que afecta no sólo a la autoridad cuestionada, sino que también ha terminado por dañar a los propios parlamentarios, que son también severamente vigilados por los medios de comunicación, siendo denunciados cuando han cometido errores.⁸⁵

85 Los principales diputados "fiscalizadores" han tropezado con errores cometidos por ellos, perdiendo el prestigio que tuvieron durante años.

El control de la Cámara se encuentra establecido en el art. 48 de la Constitución, que señala que “la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días.” Este tipo de control es poco práctico porque requiere el acuerdo de las bancadas de gobierno y oposición. Más usado por los diputados es solicitar antecedentes a organismos de la administración a través de oficios enviados por alguna de las comisiones de la Cámara, por la presidencia de la corporación y los diputados individualmente. Estos últimos son remitidos por la Oficina de Informaciones de la Cámara, sin indicación del nombre del (o los) parlamentarios que lo solicitan. Es el mecanismo institucional más empleado por los diputados, aunque en la práctica se ha desvirtuado porque son miles de oficios sobre los más variados temas, muchas veces solicitando información que se encuentra disponible en los sitios web o en las memorias de las instituciones. De ahí que el profesor Alejandro Silva Bascuñán afirme que los oficios enviados por los diputados están “desprovistos de seriedad”.⁸⁶

Hemos analizado los oficios enviados entre 1998 y 2002 en torno a los organismos controlados, 10 entidades, distinguiendo los Ministerios, subsecretarías, las secretarías regionales ministeriales, y otras. En este período se han enviado 3180 oficios de información, de los cuales más de un tercio fue durante el año 2002, con un aumento explosivo en los últimos años, pues en los primeros hubo un promedio de 491 oficios anuales, mientras que el 2002 hubo 1214. Llama la atención que estos oficios hayan aumentado en número hacia las municipalidades, particularmente en 1998 y 2002, cuando representaron el 60,9% y el 57% respectivamente del total de los oficios. Considerando los cinco años, el 35,1% de los oficios fue enviado a los municipios.

Esto se puede explicar como consecuencia del mayor rol político de los municipios como consecuencia del aumento del número que es controlado por la oposición desde las elecciones de 2000. En segundo lugar, se encuentran las subsecretarías, y, en tercer lugar, otros servicios del Estado.

Hay un bajísimo número de oficios dirigidos a los ministerios, no alcanzan el 1%, que pone de manifiesto la ineficacia de este mecanismo, pues quiere decir que los diputados consiguen la información que necesitan directamente de los ministerios.

86 Silva Bascuñán, *Tratado de derecho constitucional*, vol.VI, p. 108.

Cuadro 3. Destino de los oficios enviados por la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados 1998-2002

Destino	1998	1999	2000	2001	2002	Total	%
Gobierno Regional	9	7	13	19	46	94	2,9
SEREMIS	10	37	18	8	35	108	3,3
Empresas	25	11	67	16	12	131	4,1
Contraloría General o Regional	21	96	78	71	39	305	9,5
Otros	23	83	95	59	68	328	10,02
Otros servicios del Estado	61	60	97	59	140	417	13,1
Subsecretarías	79	146	148	126	179	678	21,3
Municipios	351	30	37	6	695	1119 ⁸⁷	35,1
Totales Anuales	579	470	553	364	1214	3180	100
%	18,20	14,77	17,38	11,44	38,17	100	--

Fuente: Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados. Elaboración propia.

Los diputados han ido más allá del texto constitucional, pues han dirigido oficios de información a organismos de la administración autónoma, que están fiscalizados por entidades precisadas expresamente por la ley. Ha sido el caso de Televisión Nacional, BancoEstado y CODELCO.

Una gran cantidad de oficios de información han sido enviados por el congreso a CODELCO. Desde la inauguración de la democracia hasta agosto de 2002 se enviaron 256 oficios de información enviados por el Congreso Nacional, de los cuales la inmensa mayoría, 220, fueron enviados por la Cámara de Diputados y sólo 36 por el Senado, representando un 85,9% y un 14,1%, respectivamente. El envío de oficios ha sido intenso al comienzo del segundo gobierno democrático (1994 y 1995) y muy especialmente durante la campaña presidencial de 1999, pues un 13% se envió en 1998 y un 20,9% en 1999.

Cuadro 4. Cantidad de oficios enviados anualmente a Codelco por la Cámara de Diputados.

Año	Cantidad	%
1990	5	2,2
1991	16	7,2
1992	5	2,2
1993	11	5
1994	30	13,6
1995	30	13,6
1996	5	2,2
1997	10	4,5
1998	29	13,1
1999	46	20,9
2000	22	10
2001	11	5
2002	0	0
Total	220	100

Fuente: Codelco. Elaboración propia

87 Es necesario hacer la salvedad que esta cantidad representa en algunos casos la solicitud de la misma información a todos los municipios del país o al menos a varios de ellos, es decir un oficio tipo enviado a distintas municipalidades, lo que resulta igualmente relevante pues afecta al funcionamiento en ciertos casos de gran parte del gobierno comunal.

El BancoEstado también ha sido objeto de atención por parte de los diputados. La información solicitada se refiere a asuntos internos de la empresa, como la nómina de los créditos otorgados a microempresarios,⁸⁸ información sobre un crédito específico, otorgado a un importante empresario, Andrónico Luksic,⁸⁹ los honorarios pagados a abogados externos de la empresa,⁹⁰ la nómina de miembros del directorio, con indicación de las remuneraciones,⁹¹ la lista de las personas contratadas a honorarios,⁹² los nombres de los profesionales que han entrado a trabajar en la empresa en 1993 y 1994⁹³ y otros similares. Entre el 1 de enero de 1998 y el 31 de agosto de 2002, la Cámara envió un total de 38 Oficios de Información.⁹⁴

Este control por los diputados ha sido cuestionada por estos organismos. TVN reclamó ante la justicia civil a través de un procedimiento de mera certeza, que se reconociera que, como empresa autónoma del Estado, dotada de patrimonio propio, con funciones específicamente señaladas por su ley, que la organiza como una sociedad anónima abierta privada, sólo se encuentra bajo la supervigilancia de la Superintendencia de Valores y Seguros. Por su naturaleza jurídica y las funciones entregadas por el legislador, no le correspondería ser fiscalizada por la Cámara de Diputados.

El BancoEstado, por su parte, se ha negado a entregar la información solicitada por la cámara, señalando que su la ley orgánica de 1978 (art. 1) lo dejó fuera del control de ésta, pues se trata de “una empresa autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometida exclusivamente a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras”. Al definir su giro en los artículos siguientes, estableció que se trata de una entidad muy distinta a las entidades estatales que pertenecen a “la administración del Estado”, pues la pone en igualdad de condiciones ante las entidades privadas, para que el giro bancario sea ejercido en similares condiciones de competitividad que los demás bancos e instituciones financieras del país. De ahí que no corresponda entregar la información solicitada por la Cámara.⁹⁵

Sin embargo, la Contraloría General de la República le ha dado la razón a la cámara, exigiendo la entrega de la información y sancionando al presidente del banco por no hacer entrega de ella, provocando un conflicto institucional de dudoso sentido. El banco ha tratado de superar la situación por la vía judicial, sin que se haya resuelto el conflicto.⁹⁶

88 Oficio Nr.564, de 1.7.2002.

89 Oficio solicitado por la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo, el 28.12.2000.

90 Oficio Nr. 683, de 5.12.2000, por la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo.

91 Oficio Nr. 1440, de 27 de Septiembre de 2000. Esta información se encuentra en la Memoria del BancoEstado.

92 Oficio Nr. 4457, de 4.11.1999.

93 Oficio Nr. 193, de 25 enero 1995.

94 En los primeros años de la democracia, hubo un escaso número de oficios, apenas 9.

95 El juicio está pendiente.

96 Presentó una demanda en contra del Fisco y la Contraloría General de la República de declaración de mera certeza, que no ha sido fallada. Hemos analizado la demanda del juicio ordinario del BancoEstado.

La Inauguración del Proceso Legislativo y las Limitaciones de los Enclaves Autoritarios

Hemos dicho que el análisis del congreso no puede hacerse sólo viendo el texto de la Constitución de 1980, sino que es necesario analizar las instituciones en su concepto amplio y tomar en cuenta el proceso político y las relaciones de poder que se han dado en la nueva democracia. La *Realpolitik* crea condiciones a favor de decisiones políticas que no guardan relación con lo establecido en el texto de la carta fundamental. Ello ocurrió respecto del Senado al momento de la inauguración de la democracia, ampliando su legitimidad y fortaleciéndolo como arena deliberativa y decisoria.

La Constitución de 1980 modificó el carácter que tuvo históricamente el Senado en el sentido que todos sus miembros eran elegidos por los ciudadanos, introduciendo a los “senadores institucionales”, en un alto número, que serían designados por el presidente de la república, la corte suprema y el consejo de seguridad nacional —un total de 9, junto a 26 elegidos—. Entre los designados estaba uno por cada rama de las Fuerzas Armadas y otro por Carabineros de Chile.⁹⁷ La finalidad fue integrar a los militares a este organismo decisorio, pues “los constituyentes de 1980” decidieron que los militares debían ser los garantes del sistema político, lo cual se tradujo, además, en el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, dotado de amplias atribuciones para fiscalizar a la administración.⁹⁸ La reforma constitucional de 1989 redujo en parte el peso de los “senadores institucionales” al aumentar de 26 a 38 el número de los elegidos, pero su número siguió siendo muy importante, porque representaron el 20% de sus miembros y actuaron como un bloque junto a los senadores de la oposición, lo cual impidió que la mayoría electoral producida en cada una de las elecciones tuviera expresión en la cámara alta.

Sin embargo, esta mayoría no se utilizó en el acto constitutivo del Senado, el 11 de marzo de 1990, cuando era necesario elegir a su presidente, que sería el encargado de presidir la solemne ceremonia del congreso pleno en la cual se produciría el traspaso de poder de Pinochet al presidente elegido en los comicios del 14 de diciembre de 1989. La derecha tenía la mayoría de los votos para elegir a uno de sus senadores y se esperaba que lo hiciera. La presidencia del senado era importante porque integraba el Consejo de Seguridad Nacional, la institución emblemática del rol tutelar de las Fuerzas Armadas en la democracia y, por ello, el principal enclave autoritario. El Presidente estaba en ese organismo junto a los comandantes en jefe de las tres ramas de las

97 Tres son elegidos por la Corte Suprema, dos de los cuales son exministros de ésta y el otro, un exconcejal; cuatro son nombrados por el Consejo de Seguridad Nacional, uno por cada una de las tres ramas de las FFAA y por Carabineros de Chile, y dos por el presidente, que deben ser un ex ministro y un exrector de una universidad pública (art. 45 de la Constitución).

98 El debate constitucional en la Comisión Ortúzar y en el consejo de Estado se encuentra en Silva Bascuñán, *Derecho Constitucional*, tomo VI. El expresidente Jorge Alessandri, que fue presidente del consejo de Estado desde su creación en 1975 hasta 1980, fue partidario de los senadores designados en la propuesta de reforma constitucional hecha al final de su mandato, que hemos analizado en Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2000), p. 237–239.

FFAA, y el general director de Carabineros, así como también con el presidente de la Corte Suprema, el Contralor General de la República y al presidente del Senado, en una situación de igualdad de votos con los uniformados. Sin embargo, la derecha no empleó esta mayoría por razones políticas.

Jaime Guzmán, fundador, presidente de la UDI, senador elegido por uno de los distritos de la región metropolitana, y uno de los principales asesores del general Pinochet durante su régimen, advirtió que era políticamente insostenible apoyarse en la legitimidad legal para controlar la dirección de la cámara alta con los votos de los senadores designados. Esto provocaría un conflicto que dañaría la institucionalidad que regulaba la transición a la democracia, que incluía la continuidad del general Pinochet como comandante en jefe del Ejército por un período de ocho años más. Además, no era conveniente asumir un cargo de esa significación, pues la derecha consideraba que era más conveniente que la coalición oficialista asumiera el control de los principales cargos de autoridad del Estado, pues tenía una visión muy pesimista sobre su capacidad de desempeño. Los parlamentarios de la UDI estaban convencidos, al igual que los militares y el general Pinochet, de que la Concertación impulsaría políticas populistas bajo la presión de los sindicatos, que conducirían a una crisis económica, no tan grave como la de 1973, pero sí de enormes repercusiones políticas, como la que había ocurrido en Argentina con el presidente Raúl Alfonsín (1983–1989), que lo obligó a entregar su cargo a su sucesor seis meses antes del período normal establecido por la Constitución. Además, los militares tenían presente la política militar de Alfonsín en contra de los altos mandos de las Fuerzas Armadas, que fueron procesados y condenados por la justicia por la guerra de las Malvinas, provocando incidentes que amenazaron la estabilidad de la democracia.⁹⁹ La continuidad de Pinochet en la dirección del Ejército se justificó para tener este cargo en la eventualidad de una crisis económica y política.

Pocos días antes del 11 de marzo de 1990, en que se realizaría esta ceremonia, Guzmán visitó a Gabriel Valdés,¹⁰⁰ un destacado político demócrata cristiano, que había sido ministro de relaciones exteriores durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, subsecretario de la ONU, presidente del PDC entre 1982 y 1987 y elegido con amplia mayoría por un distrito del sur del país. Le ofreció derechamente la presidencia del Senado porque consideraba que era la única persona que podía asegurar que hubiera una ceremonia pacífica y digna de entrega del poder por parte de Pinochet al presidente electo, Patricio Aylwin. El acuerdo implicó para la UDI la vicepresidencia del senado¹⁰¹ y la presidencia de algunas comisiones, dándole a este nuevo partido posiciones de autoridad que eran bastante importantes. Asimismo, fue una decisión a favor de un paulatino y cuidadoso distanciamiento de su imagen de identificación

99 Sobre los incidentes provocados por los militares ante la política del presidente Alfonsín hacia las instituciones castrenses, véase Norden, Deborah, *Military Rebellion in Argentina* (EE.UU.: University of Nebraska, 1996).

100 Entrevista con Gabriel Valdés.

101 La ocupó Beltrán Urenda, que no era militante de la UDI.

con el régimen militar, al intervenir en un acto de gran simbolismo en la inauguración de la democracia.

Este arreglo no dejó de tener consecuencias políticas, pues fue determinante para que el otro partido opositor, RN, buscara un acuerdo con el gobierno para perfilarse como el principal de la oposición. Esta iniciativa también se dio en la arena legislativa y se tradujo en el apoyo a la reforma tributaria, una iniciativa muy apreciada por la nueva administración, que necesitaba recursos frescos para financiar los programas sociales prometidos en la campaña presidencial, una tarea de enorme importancia porque se habían congelado desde la crisis económica de 1982/83.¹⁰²

Este acuerdo entre Guzmán y Valdés, que contaba con el apoyo del general Pinochet, dio ventajas al nuevo gobierno por tener un miembro más en el Consejo de Seguridad Nacional, y también favoreció a los partidarios del antiguo régimen, que vieron fortalecido el principio de la legalidad que organizó el cambio de régimen según lo establecido en la Constitución de 1980. Además, proporcionó a la UDI la posibilidad de tener un activo protagonismo al momento del establecimiento de la nueva democracia, que necesitaba porque estaba muy identificado con el régimen militar, pues sus principales dirigentes, incluso los parlamentarios, fueron altos funcionarios de éste.¹⁰³

El acuerdo Guzmán-Valdés de 1990 fortaleció la legitimidad del Senado, constituyendo un primer e importante paso que lo llevó a ser una importante arena política para las negociaciones entre el gobierno y los partidos de oposición.¹⁰⁴ Esto se ha visto confirmado en los años posteriores, pues es un espacio institucional en el cual se negocian acuerdos legislativos, incluso cuando existen diferencias entre los partidos de la coalición de gobierno. En vez de retrasar la agenda legislativa por la ausencia de consenso en los partidos de gobierno, el presidente envía los proyectos de ley asumiendo la existencia de discrepancias, con la finalidad de que se logre el acuerdo en el congreso, en negociaciones entre los parlamentarios de la coalición de gobierno y con los de la oposición. Ello ocurrió, por ejemplo, en la administración del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) con la reforma laboral, que fue enviada al parlamento sin que hubiera acuerdo entre los parlamentarios, que estaban divididos entre un sector "liberal", que era partidario de flexibilizar las normas, y otro más "social", que temía que esas normas fueran usadas en forma abusiva por los empresarios. Esos acuerdos se lograron en el senado, que permitió la aprobación de una ley laboral que compatibilizó los intereses de unos y otros.

Este mayor protagonismo del congreso también se explica por la mayor fuerza de la oposición conseguida en las elecciones parlamentarias de 2001, en las cuales la Con-

102 Véase Marcel, Mario, "Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, N.º 45, 1997, pp. 33-84.

103 Esto se analiza en Huneeus, *El régimen de Pinochet*, especialmente capítulos VIII y XII.

104 Siavelis opina lo contrario: "una de las más importantes consecuencias del limitado rol que juega el poder legislativo en el proceso político chileno, es la pérdida o, cuando menos, su debilitado perfil, de ser una importante arena de negociación y de agregación de intereses", *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*, p. 155, nota 36.

certación vio reducida su mayoría de 20 diputados, que tuvo en 1997, a sólo 5 diputados. Esta mayoría se redujo dos años más tarde a raíz del desafuero de cinco legisladores por supuestas gestiones con un empresario de plantas de revisión técnica de vehículos motorizados. Luego, la denuncia de irregularidades de gestión en el ministerio de Obras Públicas en el 2003, que demostraban la prácticas burocráticas propias de una organización tradicional en un importante ministerio, condujo a un importante acuerdo entre el gobierno y el principal partido de la oposición, la UDI, que permitió aprobar con relativa celeridad dos iniciativas legales preparadas por expertos de ambas partes destinadas a promover la modernización del Estado, que incluyó, por primera vez, un financiamiento público de las campañas electorales.

El Perfil Institucional del Congreso en Chile. ¿Congreso Fuerte o Débil?

La interpretación dominante de los estudiosos norteamericanos del congreso en América Latina es que se encuentra en un sistema político caracterizado por la asimetría de autoridad entre un presidente muy poderoso y un Congreso institucionalmente débil, subordinado a las decisiones del primero, que cuenta con un amplio abanico de recursos institucionales para mantener su supremacía.¹⁰⁵ Las principales atribuciones del presidente son la iniciativa exclusiva en numerosas materias de ley, la posibilidad de dictar decretos sobre algunos temas legales, como ocurre en Argentina y Brasil, la posibilidad de determinar la agenda legislativa y forzar el ritmo del trabajo legislativo a través de las urgencias y frenar la acción del congreso por medio de los vetos respecto de los proyectos aprobados por el congreso en contra de su iniciativa original.

La experiencia de Chile desde 1990 apunta en otra dirección. El presidente nunca ha tenido que vetar un proyecto aprobado por el congreso, tampoco ha hecho uso unilateral de las urgencias, pues normalmente son concordadas con los parlamentarios y se envían cuando se sabe de antemano que el proyecto podrá ser despachado en el plazo fijado porque hay acuerdo con la oposición,¹⁰⁶ y la iniciativa exclusiva en materias económicas es la consecuencia natural de la responsabilidad del ejecutivo en la gestión económica, consagrada en la reforma constitucional de 1970.

El énfasis en la debilidad del congreso no constituye un aporte a la comprensión de las singularidades de esta institución, pues es un tema muy antiguo en el estudio de los parlamentos, que nos remite a la tesis de la decadencia del parlamento, cuyo primer exponente fue Lord Bryce,¹⁰⁷ como consecuencia de los cambios políticos y socioeco-

105 Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, Mainwaring y Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Siavelis desarrolla estas ideas para el caso de Chile.

106 Además, la urgencia carece del peso que se les atribuye, porque no hay sanción si la respectiva cámara no despacha el proyecto en el plazo correspondiente.

107 Bryce, Lord, "Decline of Legislatures", en *Modern Democracies* (Londres: MacMillan Company, 1921), pp. 367-377, reproducido en: Norton, Philip (ed.) *Legislatures* (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 47-56.

nómicos. ¿Si en el régimen parlamentario se ha llamado la atención sobre el creciente debilitamiento del parlamento, la institución fundamental, que elige al jefe del gobierno, por qué se descarta que ello no puede ocurrir en un régimen presidencialista?

Bryce dio varios argumentos explicativos de esa tendencia. En primer lugar, los partidos de masas debilitaban al parlamento porque hacían depender la acción de los parlamentarios de las decisiones de aquellos, sin poder, por ello, responder fielmente a la voluntad de sus electores¹⁰⁸. En segundo lugar, habrían surgido nuevas organizaciones que competían con los parlamentarios respecto al poder en el sistema político, como los grupos de interés, especialmente las poderosas organizaciones sindicales. En tercer lugar, los temas de la política que debían decidirse en el parlamento eran cada vez más complejos y difíciles que medio siglo antes, ante los cuales los parlamentarios no estaban en condiciones de decidir adecuadamente, recayendo las decisiones en personal del gobierno. Todos estos factores repercutían en el debilitamiento de la calidad de los parlamentarios, un desarrollo que ha sido denunciado como una realidad a fines del siglo XX mientras las demandas en las asambleas representativas fue mayor, el promedio de la calidad de talento y carácter de sus miembros no aumentó¹⁰⁹. El poder perdido por el parlamento se desplazaba a otras instituciones, hacia el ejecutivo en los Estados de EE.UU. y hacia el *cabinet* en Inglaterra.

De ahí que cuando se tiene en cuenta el debate iniciado por este autor no constituye novedad plantear la debilidad del parlamento, realidad que no se ha corregido a lo largo del siglo XX, lo cual ha dado motivo para reiteradas propuestas para fortalecer el parlamento, como se ha planteado respecto del caso británico, el más antiguo y más emblemático.¹¹⁰

La tesis de la debilidad del congreso en el presidencialismo en Chile no ayuda a la comprensión de su real papel en el proceso político. En primer lugar, porque reduce la dimensión institucional a los recursos establecidos en la Carta Fundamental, sin tomar en cuenta, como hemos dicho antes, que las instituciones tienen otros componentes que le pueden entregar un mayor espacio de poder e influencia. No basta mirar la dimensión jurídico-institucional para concluir el carácter de una institución; es necesario considerar otros factores que dan cuenta de la compleja red de intereses que existen en un sistema, que van más allá de los alcances que entrega la legitimidad legal, pues la legitimación es mixta, como argumentó hace mucho tiempo Max Weber.¹¹¹ Este análisis dará cuenta de un sistema político más diversificado, en que el poder del presidente es menos autónomo de lo que se sostiene y el del congreso es más importante de lo que se cree.

108 Bryce, "Decline of Legislatures", p. 49.

109 Bryce, op. cit., p. 54.

110 Norton, Philip, "Reforming Parliament in the United Kingdom: the Report of the Commission to Strengthen Parliament", *Journal of Legislative Studies* vol. 6, Nr. 3, 2000, pp. 1-14.

111 Weber, Max, "Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft", reproducido en *Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik* (Stuttgart: Alfred Kroener Verlag, 1968), pp. 151-166.

En segundo lugar, entrega una visión estática porque se refiere a la situación existente en 1989, incluso, después de la reforma constitucional de ese año que moderó el carácter de algunos “enclaves autoritarios”.¹¹² Vimos antes que la derecha reconoció la débil legitimidad que tienen los senadores designados cuando en 1990 renunció a usarlos para elegir al presidente del Senado, apoyando un acuerdo con la Concertación para que una personalidad de ésta ocupara ese cargo. A lo largo de la democracia, el senado vio fortalecido el poder electoral, limitado en la Carta de 1980 a su participación en la elección de los consejeros del banco central. En el primer gobierno democrático se aprobó el nuevo estatuto legal de Televisión Nacional (TVN), que estableció un directorio elegido por el senado, a propuesta del presidente.¹¹³ Durante el segundo gobierno de la democracia, se ampliaron las facultades decisorias de carácter electoral del Senado como consecuencia de la reforma judicial,¹¹⁴ correspondiéndole la designación de los ministros y fiscales de la Corte Suprema, que antes recaían sólo en el Presidente, así como también el fiscal nacional. Estos cambios han reducido la autoridad del presidente y han fortalecido la del senado, entregándole, además, un importante recurso político a sus miembros.¹¹⁵

En tercer lugar, la tesis de la debilidad del congreso tiene el inconveniente de impedir apreciar la variedad de funciones que tiene el congreso en el régimen presidencial, que son de enorme importancia para el funcionamiento de la democracia. Como bien argumentó Pakenham¹¹⁶ en su importante artículo a partir de la experiencia del Brasil en 1964/1965, el Congreso cumple varias funciones, entre las cuales destacaban las que denominó “decisorias o de influencia”, en las que incluye participar en la preparación de las leyes,¹¹⁷ la articulación de intereses y el control de la administración. La cuestión es en qué medida el congreso cumple sus funciones, apreciación más compleja que buscar determinar si es fuerte o débil.

112 Usamos el concepto de Manuel Antonio Garretón, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1995).

113 También interviene en la elección de los miembros del Consejo Nacional de Televisión, que son propuestas por el presidente.

114 Sobre la reforma judicial, Blanco, Rafael, “El programa de justicia del Gobierno de Eduardo Frei”, en: Muñoz, Oscar–Stefoni, Carolina (eds.) *El Periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle* (Santiago: FLACSO–Editorial Universitaria, 2003), pp. 187–220; Correa, Jorge, “Cenicienta se queda en la Fiesta. El poder judicial chileno en la década de los 90”, en: Drake, Paul y Jaksic, Iván (eds.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en las noventa* (Santiago: LOM Ediciones, 1999) pp. 281–315.

115 Por ejemplo, un acuerdo de los senadores Marcos Cariola (UDI) y Gabriel Valdés (PDC) a favor de un ministro de la Corte de Apelaciones de Valdivia para ser ministro de la Corte Suprema fue un factor muy importante para que su nombre integrara la lista propuesta por el gobierno al senado y fuera ratificado por la cámara alta.

116 Pakenham, “Legislatures and Political Development”.

117 Él la ilustra en el Brasil de 1961, cuando la sorpresiva renuncia del presidente Janio Quadros produjo una crisis política pues la oposición y los militares no querían que le sucediera su vicepresidente, Joao Goulart, que había integrado la lista derrotada, generándose una situación que condujo al país “al borde de la guerra civil”, Pakenham, p. 92. Para salir de la crisis, se acordó modificar la Constitución hacia un cierto tipo de parlamentarismo, en el sentido que los ministros debían contar con la aprobación de la Cámara de Diputados. Goulart aceptó el arreglo, pero se empeñó en restablecer el presidencialismo, lo cual le demoró 14 meses. Sobre esta crisis, véase Thomas E. Skidmore, *Politics in Brazil, 1930–1964: An Experiment in Democracy* (Nueva York: Oxford University Press, 1967), pp. 200–223.

Las Relaciones entre el Presidente y el Congreso

Una de las principales variables explicativas de las relaciones entre el Presidente y el congreso es la producción legislativa. Una relación conflictiva crea las condiciones para una agenda legislativa del presidente que tiene escaso eco en el parlamento, mientras que una relación cooperativa puede traducirse en la aprobación de buena parte de los proyectos del ejecutivo. Los presidentes tienen la principal responsabilidad en definir las relaciones con el congreso, que depende no sólo del apoyo parlamentario que tiene al asumir el cargo, sino también de su estrategia de cara a la oposición, que puede definirse incluso durante la campaña electoral.

El presidente Aylwin se preocupó desde la campaña no sólo de contener las expectativas de los ciudadanos, moderando las promesas respecto de las políticas que impulsaría el primer gobierno democrático, sino también evitó crear las condiciones para tener una relación de enfrentamiento con los partidos de oposición. La prioridad del ejecutivo era consolidar la democracia y ello no era posible de lograr sin una política de cooperación con los partidos de oposición, no sólo porque ésta tenía a su favor los “senadores designados”, sino también porque el escenario del nuevo régimen era muy delicado. Para impulsar su programa económico era indispensable contar con la confianza de los empresarios, que tenían una alta identificación con el régimen autoritario, y una política conflictiva con la oposición habría impedido lograrlo.

Distinto fue la política seguida por el presidente Raúl Alfonsín en Argentina, quien en la campaña electoral hizo amplias promesas sobre las capacidades de la democracia para resolver los problemas del pueblo y se enfrentó con el peronismo en una decisión coyuntural que tendrá efectos estratégicos en las relaciones entre el gobierno y la oposición, pues ésta le responderá con una persistente acción en su contra, especialmente a través de los sindicatos, que se expresará en 14 huelgas generales.¹¹⁸

La gran cantidad de leyes aprobadas en la nueva democracia en Chile se consiguió a pesar de que la coalición gobernante no tuvo mayoría en el senado, con la excepción entre 1999 y el 2000,¹¹⁹ porque los “senadores institucionales” votaron con la oposición en los proyectos más relevantes políticamente. Esta no es una situación de poder única en las nuevas democracias; también la tuvo Alfonsín en Argentina, quien debió entenderse con la oposición.¹²⁰

El hecho que la oposición estuviera dividida en dos partidos que tenían un peso electoral similar –distinto a Argentina, que tiene uno dominante– favoreció al gobierno, pues le dio la posibilidad al ejecutivo de llegar a acuerdos con uno y otro, con RN en

118 Lewis, Colin M. y Torrents, Nissa (eds.) *Argentina in the Crisis Years (1983–1990)*. (Londres: Institute of Latin American Studies, 1993).

119 El desafuero del senador Francisco Javier Errázuriz, de la Unión de Centro y la detención del general Pinochet en Londres el 16 de octubre de 1998, permitió a la Concertación tener mayoría. Su renuncia del Senado al volver a Chile, luego del desafuero en agosto del 2000, terminó con esa mayoría. Desde entonces, está empatada con la oposición.

120 Mustapic y Goretti, “Gobierno y oposición en el Congreso”.

la reforma tributaria,¹²¹ y con la UDI, para la importante decisión de la elección de la mesa de ambas cámaras y las presidencias de las comisiones de la primera legislatura, como lo vimos. Más tarde, el crecimiento de la derecha, especialmente la UDI desde las parlamentarias de 1997 y muy especialmente después de las elecciones presidenciales de 1999, en que el candidato de ella estuvo a escasos 30.000 votos de obtener la presidencia, éste tomó la decisión de impulsar una oposición responsable, para confirmarse como una real alternativa de poder –*Koalitionsfähig* dirían los alemanes– dando el apoyo a los proyectos del ejecutivo que tuvieran visión “de Estado”. Si en las primeras dos legislaturas, la disposición al compromiso entre el gobierno y la oposición se explica porque las élites han aprendido las lecciones de los traumáticos conflictos del pasado, como argumenta la teoría consociacional,¹²² a partir de la tercera legislatura (1997–2001) y muy especialmente durante la IV legislatura (2001–2005), la disposición de los partidos opositores es hacia el futuro, para mostrar que son responsables. También hay un interés de mediano plazo, porque, de obtener la presidencia, la derecha también necesitará contar con una oposición constructiva porque no tendría la mayoría en las dos cámaras. El binominalismo ha conducido a una situación de empate, que obliga a seguir una política de cooperación de élites.

En consecuencia, la producción legislativa no se puede explicar sólo por el trabajo de una coalición mayoritaria integrada por partidos disciplinados, sino por la constelación de factores que hicieron posible la transición desde el autoritarismo, que incluyó la cooperación de los partidos de derecha. Para hacer posible el desarrollo de la democracia en un contexto muy complicado, con el general Pinochet en la dirección del Ejército y un empresariado politizado, que tenía gran simpatía con el régimen anterior, el Gobierno debió hacer importantes concesiones en la formulación de su agenda legislativa, sin enviar al congreso aquellos proyectos de leyes que sabía que no contarían con el apoyo de la oposición. Hacerlo habría significado tensionar las relaciones con ésta, que no habría favorecido los esfuerzos por consolidar el orden pluralista. De ahí que un altísimo porcentaje de proyectos se transformaron en leyes y no hubo casos en que el Ejecutivo tuvo que hacer uso del veto, como sí ocurrió en Argentina durante los gobiernos de los Presidentes Alfonsín y Menem.

La decisión del primer gobierno democrático de impulsar una estrategia política de cambio incrementalista, de acuerdo a la legalidad vigente, se tradujo en políticas económicas moderadas, en que el énfasis se puso en el perfeccionamiento del orden institucional económico, especialmente en ciertas regulaciones, en los derechos de los trabajadores, en iniciativas contra la extrema pobreza y con respeto a los equilibrios macroeconómicos. De ahí que no hubo grandes discrepancias con la oposición en este ámbito y el congreso fue una arena en que se produjo una activa discusión sobre las

121 Marcel, “Políticas públicas en democracia”.

122 La literatura sobre el consociacionalismo es vastísima, me remito al trabajo clásico de Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in The Netherlands* (Berkeley: University of California Press, 1968) y al de su colega y compatriota Daalder, Hans, “The Consociational Theme”, *World Politics*, vol. 26, 1974, pp. 604–621.

iniciativas del gobierno. La ausencia de mayoría en el senado fue funcional a esta estrategia, pues dio argumentos en contra de los sectores más críticos, que proponían un profundo cambio político y económico.

La cooperación entre el ejecutivo y el legislativo se aprecia en el mayor protagonismo de este último en el proceso legislativo. Si en los primeros tres años de la nueva democracia, hubo sólo 13 leyes aprobadas que tuvieron su origen en una moción de los parlamentarios, en 1993 son 17 las que provienen de una iniciativa de los legisladores. En los años siguientes se confirma la mayor participación de éstos, particularmente en los años 1998 y 1999, cuando más de la mitad de las leyes aprobadas ese año habían provenido de iniciativa de los parlamentarios.¹²³ Varias leyes importantes, como la del divorcio, surgió de una moción de diputados de la Concertación y de la Alianza por Chile.

Para explicar la aprobación de los proyectos de leyes presentados por el ejecutivo se deben tomar en cuenta los esfuerzos hechos por el ejecutivo. En efecto, hubo un trabajo sistemático de varios ministros para empujar la agenda legislativa y cuando había votaciones importantes, participaban activamente para persuadir a los parlamentarios disidentes del oficialismo para que respaldaran el proyecto y de la oposición cuando había posibilidad de lograrlo.

Cuadro 5: Leyes Aprobadas por el Congreso Nacional. 1990-2003

Año	Mensaje	Moción	Total	%
1990	37	3	40	4.2
1991	89	6	95	10.1
1992	75	4	79	8.4
1993	72	17	89	9.5
1994	65	17	82	8.7
1995	50	20	70	7.4
1996	40	13	53	5.6
1997	36	18	54	5.7
1998	32	21	53	5.6
1999	38	22	60	6.4
2000	22	24	46	4.9
2001	52	22	74	7.9
2002	39	22	61	6.5
2003	53	25	78	8.3
Total	700	234	934	100
%	74.9	25.1	100	

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional. Elaboración propia.

123 Siavelis, "Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo después de Pinochet", cuadro 3, entrega una información errada sobre la cantidad de leyes, que es menor a la indicada por él, información que toma de un estudio hecho por el consultor de un proyecto de modernización del parlamento, el exdiputado Smok.

El estilo de trabajo diseñado por el ejecutivo para impulsar los proyectos en el congreso fue diseñado por el primer gobierno democrático y seguido, en general, por los que le sucedieron. Trabajaron en forma coordinada los tres ministros de La Moneda –secretario general de la presidencia, interior y secretaría general de gobierno–, más el ministro sectorial, si se trataba de un tema de otra cartera.¹²⁴ Durante la administración del presidente Aylwin los ministros fueron el secretario general de la presidencia, Edgardo Boeninger, un ingeniero y economista con un gran conocimiento del funcionamiento de la administración,¹²⁵ rector de la Universidad de Chile (1968–1973) y de destacada labor en la oposición democrática,¹²⁶ en que se destacó por la búsqueda de acuerdos con personalidades de los otros partidos; en segundo lugar, el ministro del Interior, Enrique Krauss, que había sido ministro en el gobierno de Frei Montalva, diputado elegido en 1973 y dirigente del PDC; en tercer lugar, el ministro secretario general de gobierno, Enrique Correa (PS), que había tenido una importante labor en la campaña del plebiscito de 1988 y, en cuarto lugar, el respectivo ministro de acuerdo a la materia del proyecto de ley. Los tres primeros eran “los ministros políticos” de La Moneda, que se reunían semanalmente para ver el tema legislativo.

Esta práctica continuó en forma irregular durante la administración de Frei Ruiz-Tagle por la inestabilidad de los ministros de La Moneda y se retomó en la del presidente Ricardo Lagos, cuyo ministro del Interior desde un comienzo fue el abogado y cientista político José Miguel Insulza y especialmente cuando asumieron en marzo del 2003 los ministros Francisco Huenchumilla y Francisco Vidal las carteras de Secretaría General de la Presidencia y de Gobierno, respectivamente.¹²⁷

También hay que considerar el trabajo efectuado desde el ministerio de Hacienda, que tiene una importante participación en el proceso legislativo, pues debe revisar todos los proyectos que tienen incidencia económica.¹²⁸ Para coordinar esa labor, hubo reuniones–almuerzo cada lunes del ministro y los jefes de bancada de los cuatro partidos de la Concertación, en que se revisaba la agenda legislativa para la semana que se iniciaba. Esta reunión fue continuada por los ministros de los Gobiernos de Frei Ruiz-Tagle y Lagos y ha sido evaluada como un mecanismo muy útil por éstos y los parlamentarios.¹²⁹ La estabilidad de los ministros en esta cartera fue un factor que facilitó

124 En el gobierno de Aylwin hubo una activa participación del presidente, que había sido parlamentario antes del golpe durante ocho años y presidente del PDC en numerosas ocasiones. Sus sucesores tuvieron una relación menos activa con la gestión parlamentaria.

125 Había sido funcionario de la Dirección de Presupuestos desde mediados de los años 50, llegando a ser subdirector durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958–1964) y director en el de Eduardo Frei Montalva, hasta su elección como rector de la Universidad de Chile en 1968.

126 Fue uno de los fundadores del Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como “Grupo de los 24”. Véase Ortega Frei, Eugenio, *Historia de una alianza* (Santiago: CED–CESOC, 1992).

127 Hemos entrevistado a estos tres ministros y revisado la agenda de reuniones del ministro Insulza desde que asumió el cargo en marzo de 2000, que la lleva con mucha prolijidad.

128 El ministerio de Hacienda tiene una oficina encargada especialmente de la tramitación legislativa, integrada por tres abogados.

129 Entrevistas con altos funcionarios de la Dirección de Presupuesto y con el ex ministro de Hacienda, Eduardo Aninat.

esta iniciativa, la única que ha tenido un titular en cada uno de los tres gobiernos de la nueva democracia.

El ministerio de Hacienda durante la IV legislatura ha dado un importante paso hacia una mayor participación del congreso en su campo, a través de admitir la decisión de aquel de dar continuidad al funcionamiento de la comisión de presupuesto, integrada por parlamentarios de ambas cámaras, después de aprobar los ingresos y gastos del Estado. Esta nueva decisión significa que esta comisión hace un seguimiento de la ejecución presupuestaria de los distintos programas que han sido financiados por la ley de presupuesto. Esta decisión es útil al ministerio de Hacienda, pues le evita cumplir la odiosa tarea de controlar el funcionamiento de organismos públicos, que es desplazada a la comisión parlamentaria, que preside el senador Alejandro Foxley, que fue ministro de Hacienda del presidente Aylwin.

El presidente Aylwin cuidaba las relaciones con el congreso, sosteniendo reuniones en forma regular con parlamentarios de las dos cámaras y también con las directivas de los partidos.¹³⁰ Cuando era necesario y los ministros o presidentes de partido no habían tenido éxito en persuadir a algún diputado oficialista en una votación estrecha, intervenía el presidente, quien lograba convencerlo.¹³¹

Esto quiere decir que el gobierno prioriza el empleo de recursos persuasivos y no compulsivos que le proporciona la Constitución para lograr los apoyos en el congreso, como las urgencias,¹³² pues es respetuoso de la autonomía de este poder del Estado y del importante rol que juegan los partidos en éste. En el caso concreto de las urgencias, el gobierno las emplea luego de un cuidadoso examen del estado del proyecto y de las posibilidades de ser aprobado en el tiempo determinado. Más que un instrumento para presionar al congreso para apurar su trabajo, la urgencia tiene la finalidad de fijar las prioridades de la agenda legislativa del gobierno, pues pone el esfuerzo en la tramitación de los proyectos incluidos en las urgencias, dejando de lado los que han sido excluidos.

Dimensiones de Liderazgo en el Congreso

El mayor perfilamiento del senado en la nueva democracia no se debe sólo a los factores institucionales que hemos indicado, sino también a decisiones políticas tomadas por sus miembros. Una de ellas es la estabilidad en la presidencia de la cámara alta, con un número reducido de personalidades, a diferencia de la cámara baja, que optó

130 Entrevista con el expresidente Patricio Aylwin, 2003.

131 Entrevista con el exdiputado Jaime Campos (PSRD).

132 Este es el recurso que enfatiza Siavelis para explicar la producción legislativa, señalando en el texto que en el gobierno se Aylwin habría sido usado en el 59% de los proyectos de leyes enviados por el ejecutivo, pero luego se desmiente en la nota 40, señalando que "es difícil medir la cantidad de proyectos aprobados con urgencias, porque a veces se retira"; en entrevistas con funcionarios de la Segpres le dijeron que "no superarían el 20", por lo cual concluye que sigue siendo una medida importante porque "fue usada en algún momento en el casi 60% de los proyectos del ejecutivo".

por la inestabilidad, que ha permitido que un amplio número de diputados haya ocupado su presidencia.

La continuidad en la presidencia de la cámara alta ha favorecido su mayor visibilidad y ha permitido la estabilidad de ciertas decisiones y estilos de trabajo que apuntan a un protagonismo más responsable de sus miembros. La inestabilidad en la cámara baja, por el contrario, ha sido funcional a la personalización del liderazgo, que ha afectado su imagen ante la ciudadanía.

Una de las diferencias entre el régimen presidencial y el parlamentario en relación al parlamento es que en este último su presidente tiene una alta posición de autoridad en el sistema político y se mantiene en el cargo durante toda la legislatura, o incluso durante más tiempo.¹³³ En el presidencialismo, la presidencia la ocupa un parlamentario destacado, pero sin tener un lugar preeminente en el orden político, con la excepción, del senado, por integrar, como se ha dicho, el consejo de seguridad nacional, aunque este organismo ha perdido la relevancia que pudo haber tenido cuando el general Pinochet era comandante en jefe del Ejército.

En la antigua democracia de Chile, hubo inestabilidad en la presidencia del Senado y de la Cámara, pero ello tuvo una explicación institucional: ser nombrado miembro del Tribunal Calificador de Elecciones, pues dos de sus integrantes se elegían entre los expresidentes de cada una de las cámaras que hubieran ejercido el cargo a lo menos durante un año.¹³⁴ Este organismo era importante, porque hubo casos de elecciones de parlamentarios con resultados que fueron corregidos por éste.¹³⁵

En los catorce años de la nueva democracia, la Cámara ha tenido diez presidentes, con una inestabilidad más alta a partir de la cuarta legislatura (2001–2005), porque la mayoría de la corporación, formada por los partidos de la Concertación, acordó que cada presidente (y sus vicepresidentes) durará sólo un año en el cargo. En consecuencia, hasta el año 2001, cada presidente duró aproximadamente un año.¹³⁶

Ha habido sólo dos excepciones de presidentes que duraron más tiempo, José Antonio Viera–Gallo (PS) y Gutenberg Martínez (PDC). Viera–Gallo ocupó el cargo entre marzo 1990 a julio 1993 y se explica porque el congreso tenía una importante labor en la instauración del régimen democrático y se quiso entregarle el cargo a una personalidad de izquierda pues el PDC tenía no sólo el presidente de la República (Patricio Aylwin), sino también el presidente del Senado, Gabriel Valdés. Martínez lo

133 En Alemania el presidente del Bundestag es la segunda autoridad en la jerarquía del Estado, después del Presidente de la República.

134 Art.79 de la Constitución de 1925.

135 Por ejemplo, en las elecciones parlamentarias de 1957, tres diputados del Frente de Acción Popular (FRAP), que obtuvieron una alta votación, vieron invalidados sus votos y su elección anulada, yendo estos escaños hacia otros partidos. Véase Gil, Federico, *El sistema político de Chile*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1969), p. 125. En las elecciones senatoriales de 1961, Juan de Dios Carmona (PDC) fue desplazado por Juan Luis Maurás (PR) por decisión del Tribunal Calificador de Elecciones.

136 Jorge Schaulsohn (PPD) ocupó la presidencia por escasos seis meses en 1994, renunciando en noviembre por haber sido nombrado presidente de su partido.

ejerció entre noviembre 1996 y marzo 1999, y puede explicarse por tratarse de una personalidad del PDC que había ocupado altos cargos, incluso la secretaría general cuando Aylwin fue elegido candidato presidencial, y no formó parte del gabinete de éste y tampoco había accedido al Senado, como aspiraba. En consecuencia, fue una forma de compensación por haberse quedado en la cámara baja.

En ambos casos, la estabilidad tuvo efectos positivos para el trabajo de la Cámara, pues se pudieron impulsar iniciativas de mejoramiento de su organización, incluyendo, en el segundo caso, un interesante proyecto de modernización del funcionamiento.

También hubo una alta inestabilidad en la Cámara de Diputados en la “antigua” democracia.¹³⁷ En las diez legislaturas que hubo desde el restablecimiento del orden pluralista en octubre de 1932 hasta las últimas elecciones parlamentarias antes del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, en marzo de ese año, hubo 28 presidentes. Los dos casos de estabilidad constituyeron una excepción, explicable porque se dieron en el contexto de coaliciones entre los partidos.

El primer caso ocurrió en la II legislatura (1937–1941), cuando el liberal Gregorio Amunátegui fue apoyado por los conservadores para mantener la dirección de la Cámara en un momento en que los radicales pactaron con los partidos de izquierda la fórmula electoral del Frente Popular, que llevó a la Presidencia de la República al radical Pedro Aguirre Cerda.

La segunda ocasión fue durante la IV legislatura (1945–1949), cuando el conservador Juan Antonio Coloma permaneció los cuatro años como presidente, con los votos de su partido y apoyado por los liberales y los radicales. Su continuidad se explica porque liberales y radicales formaban parte del gobierno de Gabriel González Videla (PR) y Coloma era miembro del sector de su partido que apoyó la política anticomunista del gobierno, cuestionada por el sector “social cristiano” de su colectividad.¹³⁸

También el acuerdo entre radicales y los partidos de derecha permitió a Raúl Julier (PR) ser presidente entre 1957 y 1961 y que permitió al gobierno de Jorge Alessandri (1958–1964) tener mayoría parlamentaria en sus primeros años de gobierno.

El Senado ha optado por la estabilidad, pues ha tenido sólo cuatro presidentes hasta el 2004, Gabriel Valdés (PDC), Sergio Diez (RN), Sergio Romero (RN) y Andrés Zaldívar (PDC). La continuidad fue posible por un acuerdo entre la Concertación y un partido opositor, la UDI, por iniciativa de su presidente, el senador Jaime Guzmán, que, como se vio antes, permitió la elección de Valdés en marzo de 1990, quien permaneció en el cargo hasta marzo de 1996, siendo sucedido por Sergio Diez (RN), que desempeñó la presidencia por un año, al término del cual fue designado Sergio Romero (RN), también por un año. El 11 de marzo de 1998 Andrés Zaldívar (PDC) fue elegido presidente

137 La información la hemos sacado de los *Anales de la República*, compilación hecha por Luis Valencia Avaria (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1986).

138 Carlos Huneeus y María Paz Lanas, “Presidentes y partidos en Chile. Gabriel González Videla y la persecución de los comunistas (1947–1950)”, Corporación CERC, 2004, manuscrito no publicado.

del Senado, permaneciendo hasta junio de 2004, en que asumió Hernán Larraín (UDI), el primer senador “gremialista” que ocupa este importante cargo.

La estabilidad de la presidencia del Senado no se dio antes del golpe de Estado de 1973, por las razones que dimos anteriormente. En las diez legislaturas desde 1932 hubo 24 presidentes y sólo tres permanecieron más de un año: el ex presidente Arturo Alessandri, que fue presidente durante toda la IV legislatura (1945–1949); su hijo Fernando, que fue candidato presidencial en 1946, fue presidente durante tres de los cuatro años de la V legislatura (1949–1953), luego del fallecimiento de aquel en 1949, estuvo dos años en la VI (1953–1957) legislatura y un año durante la VII (1957–1961). Tomás Reyes Vicuña (PDC) fue presidente en dos ocasiones en la IX legislatura (1965–1969), entre junio de 1965 y diciembre de 1966.

La estabilidad en la dirección del Senado y la inestabilidad de la Cámara ha tenido consecuencias en el proceso político. Ha facilitado una mayor comunicación del Senado con el ejecutivo, que le ha permitido tener más influencia en la toma de decisiones, y ha perjudicado a la Cámara, porque no ha podido enfrentar con claridad las necesidades de modernización y perfeccionamiento que requiere, que sólo son posibles a través de un proceso continuado. Ha favorecido, además, la dinámica de individualización que caracteriza la labor de los diputados, que privilegian acciones individuales, no concertadas con sus bancadas o con la mesa de la corporación.

Conclusiones

El congreso en Chile es una institución importante en la nueva democracia, más allá de los recursos establecidos en la Constitución de 1980. Las condiciones en que se produjo el cambio de la dictadura a la democracia moderaron el impacto de algunos enclaves autoritarios y le dieron mayor espacio para ser una importante arena deliberativa y decisoria en el sistema político, especialmente desde 1997, cuando la oposición decidió más claramente convertirse en una real alternativa de poder. La baja confianza de la ciudadanía en el congreso y en los parlamentarios muestra que no hacen una diferencia entre la cámara alta y la baja y ha repercutido en una menor visibilidad de su desempeño. Hay factores político-institucionales que deben tomarse en cuenta para apreciar las diferencias de efectividad en el sistema político entre el senado y la cámara, como la diferencia en el liderazgo en una y otra, habiendo privilegiado la estabilidad el primero. El presidente, en fin, debe tomar más en cuenta al congreso de lo que afirman los estudiosos estadounidenses del sistema político chileno y puede apoyarse en éste para presionar a su administración, como lo hace el ministerio de hacienda a través de la comisión mixta de presupuesto. La experiencia de Chile, por tanto, confirma los resultados de investigaciones hechas por especialistas argentinos y brasileños sobre sus respectivos congresos, que dan cuenta de una relación más compleja de éstos con el ejecutivo.¹³⁹

139 Figueiredo y Limongi, *op. cit.*, nota 77; Mustapic, *op. cit.*, Llanos, *op. cit.*

