

Manuel Larrain*

Oposición política e institucionalidad para el rol opositor en un régimen presidencial de gobierno**

Political opposition and institutionalidad for the opposition in a presidential regime

Estudios

Resumen

El artículo trata sobre la relevancia de la oposición como institución política, para lo cual hace una reseña de su evolución histórica bajo los principales regímenes de gobierno, el parlamentario, el semipresidencial y el presidencial. Analiza también la situación de la oposición política en Chile en el marco del presidencialismo acentuado en vigor, planteando la conveniencia de su institucionalización.

Palabras clave

Oposición – parlamentarismo – presidencialismo – institucionalización.

Abstract

The article refers to the relevance of the opposition as a political institution and provides an account of its historical evolution under the most common governmental regimes, such as parliamentarism, semipresidentialism and presidentialism. It also refers to the status of opposition in Chile in the context of its robust presidential system, thus proposing the convenience of its institutionalization.

Keywords

Opposition – parliamentarism – presidentialism – institutionalization.

*Abogado. Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Derecho de la Universidad de París II (Panthéon-Aspas). Correo electrónico: mlarrai1@uc.cl.

**Artículo recibido el 18 de agosto de 2014 y aceptado para su publicación el 2 de septiembre de 2014.

I. Introducción

En toda forma de gobierno democrático se puede encontrar una oposición política, cuya expresión e intensidad variarán conforme a distintos factores de política institucional y sobre todo a impulso de la coyuntura política inmediata. Pero cualesquiera estos sean, no se ve alterada la importante consideración teórica y práctica de la oposición política en democracia.

Los sistemas parlamentario y presidencial de gobierno, así como sus variantes, requieren de distintas visiones políticas actuando en sus legislaturas, del control sobre el gobierno de la mayoría, de oportunidad de debate abierto y público y de una real posibilidad de alternativa a las políticas que ejecuta la mayoría. A pesar de que la relevancia del rol opositor asoma a simple vista, su vigor cambia drásticamente de un régimen y de un país a otro. Mientras en algunos de ellos la comprensión de su relevancia ha llegado a reconocerle el carácter de institución, en otros en cambio se la considera sólo como un efecto necesario del régimen de partidos, es decir, asumiéndose que la oposición es simplemente el o los partidos que quedan al margen del gobierno.

Este modo impropio de considerar a la oposición no reconoce en plenitud la utilidad que puede tener para el buen desempeño de un régimen. La situación práctica de la oposición, sea como fenómeno político o como institución, no va a mejorar mientras se la suponga un asunto colateral a la actividad de los partidos.

Se propone aquí una consideración especial de la función de oposición, para lo cual se intentará definir sus contornos y fundamentos (II), y se hará una reseña histórica sobre su evolución (III). Asimismo, se analizará su situación bajo los principales regímenes de gobierno (IV) y se abordará la relevancia particular que ella debiera tener en un régimen presidencial reforzado como el que rige en Chile (V).

II. Oposición política

Es oposición lo que está contra algo o alguien constituido generalmente en autoridad o que pueda considerarse establecido o instalado. Esta primera idea abarca una condición puramente reactiva, donde una persona, grupo o entidad están en una cierta postura, porque otro u otros afirman o encarnan algo opuesto.

En un sentido restringido, entenderemos por oposición política la minoría que representa el interés político del electorado que le otorgó el voto y que está llamada a ejercer una tarea de control, crítica y propuesta alternativa a la mayoría en el poder. Esta definición busca dar cuenta de los elementos básicos que se pueden predicar de la oposición en cualquier tipo de régimen o forma de gobierno.

La ciencia política y la sociología han contribuido a clasificarla, lo cual ayuda también a definir sus contornos. Una clasificación la divide entre oposición en el marco de formas

de gobierno democrático y frente a gobiernos dictatoriales. Otra clasificación divide su estudio entre oposición institucionalizada y no institucionalizada, contemplando la primera varios mecanismos legales y no sólo los existentes en el régimen parlamentario.

El objeto de este artículo es analizar las formas institucionalizadas de oposición, la cual se puede desglosar en cinco variantes: a) Oposición centrada en el parlamento, sin poder de veto ni facultades de co-gobierno para los partidos minoritarios (Reino Unido); b) Oposición centrada en el parlamento, con poder de veto y con facultades de co-gobierno para los partidos minoritarios (Alemania); c) El modelo parlamentario-presidencial o semipresidencial de oposición (Francia); d) El modelo de oposición política basado en la separación de poderes (EE.UU.); y e) El modelo de oposición directo-democrático (Suiza).¹

El estudio de la oposición en sentido constitucional se ha visto restringido en general a la oposición en el marco del régimen parlamentario, efectuada por los partidos minoritarios.² Como la organización del régimen parlamentario parece más favorable para el desenvolvimiento de la oposición, este régimen ha sido el modelo dominante de análisis de la oposición.

Existen ciertas bases filosóficas, políticas y constitucionales que justifican la función opositora y que la doctrina no ha definido sino en forma parcial. La oposición encuentra su fundamento en la libertad en sentido amplio, la igualdad y el pluralismo, el derecho a disenter, la libertad de expresión, el Estado de Derecho, la responsabilidad de quienes ejercen el poder y su necesaria alternancia.³ La oposición es entonces expresión de la libertad y la responsabilidad política. Como afirma un autor, “el gobierno gobierna y la oposición critica. El no entender este sencillo principio es una de las causas del fracaso de tantos descendientes de la madre de los parlamentos (Gran Bretaña) y de la sustitución del gobierno por dictaduras”.⁴

En el plano práctico, la competencia de las ideas es valiosa y fecunda; la existencia de una oposición vigorosa facilita la rectificación de los errores a través del recambio de autoridades, además de ser un mecanismo de control y crítica de los mismos que favorece el ejercicio legal y moderado de la autoridad por la mayoría gobernante. Por el contrario, los perjuicios de tener una oposición débil son innumerables; a modo de ejemplo, puede llevar a la hegemonía de un partido, erosionando con ello la legitimidad del sistema democrático; periodos extensos de gobierno de un solo partido debilitan la situación de aquellos de oposición, cuyos jefes podrían aparecer como carentes de la experiencia para dirigir el gobierno; y los países que han experimentado periodos de dominio exclusivo de un solo partido, con mayoría de gobierno amplia y no desafiada, tienden a producir malas políticas.⁵ Una minoría frágil y carente de instrumentos legales para realizar su labor de oposición acentúa también el riesgo de

¹ HELMS (2004), p. 25.

² MERSEL (2004), p. 15.

³ *Ibid*, p. 13.

⁴ FRAGA (1960), p. 204.

⁵ HELMS (2004), p. 29.

descontento hacia el sistema político en general, lo que puede conducir a formas extra institucionales de oposición.⁶

El estudio de la oposición se inicia recién en la década de 1960. Hasta entonces e incluso hasta hoy la literatura especializada se ha volcado hacia los partidos y los sistemas electorales más que en la oposición. Razones que expliquen la falta de interés por ella abundan, ya que usualmente la atención se dirige hacia quien ejerce el poder antes que sobre quien lo busca y es infrecuente que la oposición tenga poder.⁷ Al mismo tiempo, el aporte de las investigaciones más recientes al debate constitucional comparado sería escaso, ya que la literatura constitucional y política habría casi olvidado el análisis de las diferentes formas de institucionalización de oposición política.⁸ Peor aún, la regulación legal y constitucional del tema ha sido aún más infrecuente, siendo pocos los ordenamientos que lo tratan.

Sin embargo, la forma en que se comportan los parlamentarios del grupo minoritario en particular y la oposición en general no es solamente un asunto político, sino que tiene relación con parámetros constitucionales. Si se norma a cabalidad a la administración y al gobierno, debería prestarse atención al papel de la minoría por formar parte del sistema democrático tanto como la mayoría. Asimismo, al fundamentarse la existencia de la oposición en ciertos principios políticos y constitucionales básicos –libertad, igualdad, pluralismo, responsabilidad del ejercicio de la autoridad–, el rol opositor tiene implicancias legales y de ahí el interés del derecho por la materia.⁹

III. Recuento histórico

El surgimiento de la oposición legal no fue pacífico ni muy temprano en ninguno de los países occidentales con mayor tradición política.¹⁰ Raymond Aron afirma que “el poder oponerse legalmente a los gobernantes es un fenómeno relativamente raro en la historia, que caracteriza cierto tipo de régimen, el de los países occidentales”.¹¹ Según Robert Dahl, a lo largo de la historia las instituciones estables provistas de medios legales, ordenados y pacíficos de oposición política han sido escasas, y la oposición legal de partido una invención reciente.¹²

Con el constitucionalismo de fines del siglo XVIII, la situación de la oposición progresó aunque de modo indirecto, no beneficiándose aún de ningún reconocimiento explícito. Hubo cierto avance gracias a la protección de los derechos del individuo por la que abogaba la naciente teoría constitucional, lo cual allanó el camino para una futura

⁶ *Ibid*, p. 38.

⁷ PASQUINO (1998), p. 39.

⁸ HELMS (2004), p. 23.

⁹ MERSEL (2004), p. 13.

¹⁰ *Ibid*, p. 12.

¹¹ ARON (2005), p. 1.264.

¹² Citado por LÓPEZ (1973), p. 398.

consideración de la minoría. Pero la valoración de la oposición no pudo evolucionar más rápido porque en la tradición del Contrato Social los cuerpos intermedios son postergados en aras del principio mayoritario, base de funcionamiento del gobierno representativo. Conforme al modelo mayoritario, la minoría debe someterse a la voluntad general y está obligada a plegarse a la mayoría, sustituto de la unanimidad desde que en el pacto social cada cual ha aceptado someterse a la voluntad general. La primacía de ésta excluía entonces los derechos de la minoría y la función de oposición.¹³

El principio mayoritario no sirve, en consecuencia, para aclarar de qué manera la minoría podría pasar a ser mayoría, y peor aún, según el mismo principio la minoría estará siempre bajo sospecha de ser contraria a la voluntad general. Pero los principios que fundan el derecho a disentir se sitúan por encima de cualquier consideración mayoritaria. Es precisamente la libertad la que legitima la labor de una oposición leal y constructiva. Lo contrario implicaría que sólo se adquiere legitimidad política cuando se alcanza la mayoría, lo cual no tiene mayor sentido.

El constitucionalismo norteamericano, respecto al reconocimiento de la oposición, discursó de manera análoga. Los partidos y el debate organizado eran considerados negativos y representativos de intereses particulares, pequeños y desleales.¹⁴ En general, la oposición no era vista como una corriente legítima que podría un día llegar al poder, sino como un ente perjudicial y sedicioso. La implicancia legal de este concepto se cristalizó en el *Sedition Act* de 1798, que criminalizaba la publicación de escritos falsos, escandalosos o maliciosos en contra del gobierno o de la autoridad.¹⁵ Pero los Estados Unidos encontraron una solución jurídica para los conflictos entre mayoría y minoría, desde que los derechos individuales protegidos mediante el federalismo y el control de constitucionalidad de la ley serían límites a la acción del Estado y expresión de una conciencia minoritaria.¹⁶

En síntesis, aunque el naciente constitucionalismo a ambos lados del Atlántico reconocía la necesidad de limitar el poder y de balancearlo por otros órganos en orden a preservar la libertad, no admitía aún la contribución que la oposición podía hacer al respecto. Recién con la legitimación de los primeros partidos políticos, a mediados del siglo XIX, surgió una idea concreta de oposición.¹⁷

En los sistemas republicanos los partidos políticos son actores de gran relevancia. Por lo mismo abunda la normativa y la literatura sobre la naturaleza y funciones de los partidos, en contraste, nuevamente, con el escaso tratamiento dado a la oposición. A lo sumo se le reconoce a los partidos la función de ejercer el papel de oposición cuando no están en el poder, pero este reconocimiento circunscrito al ámbito de las varias funciones que puede desempeñar un partido no favorece la valoración de la oposición.

¹³ PONTTHOREAU (2002), p. 1.129.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ MERSEL (2004), p. 17.

¹⁶ PONTTHOREAU (2002), p. 1.129.

¹⁷ MERSEL (2004), p. 17.

La doctrina reconoce el vínculo entre los partidos de oposición y la oposición política. Entre las funciones de los partidos se encuentra aglutinar personas e ideas que conducen el gobierno o la alternancia posible al mismo, funciones que corresponden respectivamente a los partidos que están en el poder y a los partidos que se encuentran en la oposición. Como afirma un autor, si “gobernar es transformar la voluntad de los partidos en decisión estatal, el partido minoritario toma sobre sí la no menor responsabilidad de ejercer la oposición”, lo que significa también participar en el gobierno mediante la crítica constructiva verdaderamente indispensable, ya que sin la fiscalización de la oposición, el partido en el poder será más propenso a la arbitrariedad. “La ausencia de la crítica al gobierno es la esencia de la dictadura y una de sus mayores debilidades.”¹⁸

La función opositora -eventual- de un partido se desprende de una de las tantas clasificaciones que éstos admiten, como es la de partidos conformistas y de oposición, según sostengan o combatan el gobierno.¹⁹ En ciertos países con arraigada tradición opositora de la minoría hacia el gobierno se fortalece dicha función, conscientes de la ventaja que esto representa para el buen gobierno. Incluso en algunos casos se da una identificación explícita entre partido minoritario y función de oposición.

Claro ejemplo de esto último lo constituye el Reino Unido, donde el partido minoritario y la oposición se confunden en una institución. Excepcional por lo temprana y definida fue la evolución del estatus de la oposición en dicho país. A mediados del siglo XVIII, la oposición parlamentaria ya era un rasgo normal de su vida política y se reconocía el derecho de los parlamentarios y en particular de los Comunes a oponerse al gobierno, criticarlo y a buscar reemplazarlo.²⁰ En el Reino Unido se buscó la pacificación de los conflictos entre la mayoría y la minoría mediante la institucionalización del derecho de resistencia, que evolucionó desde un derecho natural de oposición a un derecho de la oposición.²¹ De este modo, la condición institucional de la oposición en Gran Bretaña progresó continuamente hasta reconocérsele en 1937 un estatus legal en la Ley de los Ministros de la Corona, que confirió a la oposición cierta precedencia en los procedimientos de la Cámara de los Comunes y una remuneración al líder de la oposición, entre otras prerrogativas.

IV. Tipos de oposición según el régimen de gobierno

Los partidos de oposición en general son libres de oponerse o no al ejecutivo, por lo que tienen amplia discrecionalidad sobre cómo y en qué medida desarrollar el disenso. Pero si no cuenta la minoría con incentivos institucionales y aun presupuestarios que la fuercen a realizar la función opositora, puede acabar por descuidar dicha tarea. Ahora bien, el factor institucional es el principal determinante de la suerte de la oposición,

¹⁸ LINARES (1981), p. 325.

¹⁹ *Ibid.*, p. 322.

²⁰ JOHNSON (1997), p. 489.

²¹ PONTTHOREAU (2002), p. 1.134.

ya que el parlamentarismo pareciera ser más acogedor para la oposición que el régimen presidencial. En vista de lo anterior, la oposición bajo el régimen parlamentario ha sido considerada como modelo dominante o “histórico institucional” de oposición política²² (1), mientras que el régimen presidencial no parece facilitar la labor opositora (2).

1. Oposición bajo el régimen parlamentario y semipresidencial

Las distintas versiones de parlamentarismo ofrecen varios mecanismos de oposición de rango constitucional y todos ellos centrados en el parlamento. A grandes rasgos, el régimen de gobierno parlamentario se caracteriza en que el poder ejecutivo es ejercido por la mayoría parlamentaria, de modo que el gobierno se encuentra subordinado al legislativo. El parlamento, además de elaborar las leyes, controla directamente al gobierno, o lo que es igual, gobierna por medio de un gabinete. De ahí que el rasgo esencial de este régimen consiste en que el gabinete es responsable políticamente ante el parlamento, lo cual implica que el gobierno se mantiene mientras cuenta con la confianza del parlamento. La pérdida de confianza se traduce en un voto de censura por parte de la mayoría parlamentaria, lo que implicará la dimisión del gabinete.

Además, sólo el parlamento alberga la división de mayoría y minoría, lo cual no ocurre en el régimen presidencial, donde esta división se da en el ámbito de los dos poderes, ejecutivo y legislativo, lo que implica la presencia de una mayoría-minoría presidencial y una mayoría-minoría parlamentaria. En el régimen parlamentario, en cambio, sólo hay una mayoría parlamentaria que al mismo tiempo sostiene al gobierno y una minoría también parlamentaria que ejerce como oposición. En este sentido, Nogueira comenta que la oposición en el seno del parlamento constituye un freno, un control y una alternativa frente al gobierno en funciones, que es, a su vez, mantenido por la mayoría parlamentaria.²³

La oposición en un régimen parlamentario de gobierno se caracteriza en que controla la acción del gobierno y su responsabilidad política, lo que conlleva la posibilidad de derribarlo y sustituirlo. La eventual censura parlamentaria y la responsabilidad política de los ministros ante el parlamento son los ejes sobre los cuales gira la relación del gobierno con la oposición en este régimen. Estas cualidades hacen que el parlamento se encuentre en condiciones de ser un contrapeso eficiente al poder personal del primer ministro y su gabinete y un lugar efectivo para acoger la oposición al ejecutivo, rasgos que no tienen parangón en el presidencialismo.

Las variantes de régimen parlamentario están dadas por el estatuto y roles del monarca o del jefe de Estado, en su caso, y del parlamento y del gobierno del primer ministro. Siempre en relación a la oposición, a continuación veremos con cierto detalle las

²² *Ibid* y PASQUINO (1998), p. 76.

²³ NOGUEIRA (1993), p. 239.

alternativas más relevantes de este régimen, que son el parlamentarismo propiamente tal y su variante semipresidencial.

El modelo de oposición parlamentaria por excelencia es el del Reino Unido, el cual goza de una situación reconocida oficialmente bajo el nombre de “*Her Majesty’s Official Opposition*”. Esta función la desempeña el segundo mayor partido de los Comunes, organizándose en un *Shadow Cabinet* o gabinete de la oposición presidido por el jefe de esta última, quien actúa investido como “Líder de la Oposición de Su Majestad”. El *Gabinete en la sombra*, que a la fecha opera como un gobierno alternativo en plenitud, implica un conjunto de derechos y deberes. La provisión de fondos o *Short Money* desde 1975 para sustentar el trabajo alternativo del *Shadow Cabinet* y la remuneración de su jefe, similar a la de un ministro, son ejemplos de los derechos que se le aseguran a la oposición.²⁴ Las condiciones preliminares para esta forma de oposición son el sistema primordialmente bipartidista generado a partir de un sistema electoral propicio de tipo uninominal mayoritario, y un conjunto de sofisticadas reglas y convenciones diseñadas para perfeccionar el perfil organizacional de “La Oposición Oficial de Su Majestad”.²⁵ El sistema basado en la pugna encauzada entre mayoría y oposición no deja de funcionar sino en caso de guerra o grave crisis económica o social. “Sólo entonces se deroga el principio de que ‘Inglaterra aborrece una coalición’”.²⁶

El carácter institucional de la oposición en Gran Bretaña le otorga al electorado la posibilidad permanente de un gobierno alternativo que reemplace al vigente. No es sólo una estrategia temporal ejercitable a voluntad como en el modelo de Constitución equilibrada, que corresponde al caso alemán. Su efecto más destacable es que fomenta y canaliza una relación competitiva y conflictual que ha estimulado un sistema dinámico.²⁷ Los partidos mayoritario y minoritario en este sistema se distinguen de sus congéneres de otros parlamentarismos, en particular del alemán, por la falta de poder de veto y co-gobierno de la minoría y en que el proceso legislativo es manejado íntegramente por el gobierno, por lo que su buen o mal desempeño es de su exclusiva responsabilidad. Esto, a su vez, incentivaría cierto grado de transparencia y autocontrol del partido de gobierno, porque el electorado tendrá claro quién es el responsable de los aciertos o errores.

La relación de antagonismo del gobierno con la oposición promueve la expectativa de alternancia de los partidos, en lo cual descansaría parte importante de la legitimidad del modelo inglés.²⁸ En él se da además la peculiaridad de que la oposición, como ente político, surge junto a los partidos y casi se confunden. La identificación explícita entre oposición y un partido simplifica y aclara el esquema de actividades, funciones y responsabilidades de estos dos sujetos de la vida política, volviéndose patente para el público lo que en otros regímenes es difícil de discernir; a saber, que el partido que no está en el poder está en la oposición y tiene la tarea de oponerse al gobierno.

²⁴ JOHNSON (1997), p. 492.

²⁵ HELMS (2004), p. 27.

²⁶ FRAGA (1960), p. 206.

²⁷ JOHNSON (1997), p. 488.

²⁸ HELMS (2004), p. 27.

El ser institucional es otra particularidad de la oposición en el Reino Unido -rasgo que bien podría trascender el molde parlamentario- y demuestra de qué manera la función de control y crítica del ejecutivo le fue explícitamente asignada por el régimen a la oposición; solución realista si se considera que cuando la teoría constitucional asigna al poder legislativo en abstracto el control del ejecutivo, soslaya que los parlamentarios del partido mayoritario obligadamente apoyarán a su gobierno en la asamblea. Si un mismo partido es mayoría parlamentaria y gubernamental, resulta improbable que el parlamento asuma en propiedad la tarea contralora sobre el gobierno. Por ello, en un régimen así configurado, el incentivo natural para controlar lo tiene la oposición y por eso detenta oficialmente la función de contrapeso del gobierno, al menos en el Reino Unido, donde la pugna entre gobierno y oposición reemplazó de manera eficaz al conflicto entre ejecutivo y legislativo, que ha resultado poco realista (según se explica más adelante en este artículo a propósito del caso chileno).

El segundo modelo de régimen parlamentario es el de Alemania, donde la oposición se caracteriza y diferencia con el modelo antes descrito en que tiene importantes poderes de co-gobierno, tanto dentro como fuera del parlamento. Ejemplos de ello son las atribuciones de los partidos minoritarios para fijar la agenda legislativa; la garantía a favor de éstos de presidir cierto número de comités permanentes del *Bundestag*; el considerable poder de veto que los asiste frente a proyectos de reforma de la Constitución; las facultades del *Bundesrat* (cámara que reúne a los delegados nominados por el gobierno de cada Estado) para vetar ciertas leyes aprobadas por el *Bundestag*; y la facultad para que un grupo de parlamentarios de esta cámara solicite el “control abstracto de una norma” ante el tribunal de jurisdicción constitucional, entre otras. Pero quizás el mecanismo más relevante de reconocimiento de la oposición, considerado en la Constitución de 1949 y replicado por la Constitución española de 1978, es la moción o voto de censura constructiva, que exige además de mayoría absoluta para censurar al gabinete, que dicha mayoría sea positiva, es decir, capaz de reemplazar a la mayoría que sostenía al gabinete hasta ese momento. Esta modalidad define concretamente a la oposición, ya que la obliga a constituirse en alternativa, evitando que opere como un mero mecanismo de bloqueo.²⁹

Entre los mayores logros del modelo alemán de oposición figuran la considerable integración política y social de las fuerzas de oposición y la intensa negociación que provoca entre los partidos de los dos mayores bloques, necesaria para el progreso de la discusión legislativa, asegurando así cierto nivel de consenso, moderación y racionalidad en el debate.³⁰

Un tercer modelo de oposición es el parlamentario-presidencial o semipresidencial de oposición política, siendo la Quinta República Francesa quien mejor lo encarna. En lo esencial, el régimen semipresidencial combina el rasgo más propio del parlamentarismo

²⁹ PONTHEUREAU (2002), p. 1.135.

³⁰ HELMS (2004), p. 32.

-la responsabilidad parlamentaria por el gobierno- con un presidente o jefe de Estado elegido por sufragio universal directo.

En este régimen la minoría generalmente no se encuentra institucionalizada, por lo que no tendría valor jurídico, al contrario de lo que ocurre en los casos anteriores.³¹ Otra diferencia importante entre este modelo con el inglés y el alemán de oposición es que en tiempos de control partidista dividido del parlamento, del gobierno y de la presidencia -que corresponde al caso de cohabitación-, la función opositora es ejercida en los hechos por la minoría parlamentaria y el jefe de Estado. Todo esto sin perjuicio de que el principio básico de funcionamiento del gobierno parlamentario -la responsabilidad del gobierno ante el parlamento- rige tanto en caso de gobierno unificado como de cohabitación.

Bajo la Quinta República los partidos minoritarios se encuentran en una situación desmejorada por carecer de facultades para intervenir en la fijación de la agenda legislativa y por estar privados de iniciativa legal en la mayoría de las materias. A pesar de que la oposición teóricamente se fortalece en los periodos de cohabitación -ya que el presidente también pertenece a la oposición o minoría parlamentaria-, ello no ocurre en la práctica por ser el papel presidencial formalmente incompatible con la dirección de la oposición, lo que impide al presidente unirse eficazmente con la minoría de la Asamblea como contrapartes al gobierno del primer ministro. La situación opositora -de la minoría parlamentaria- es aún más precaria en casos de control indiviso, en que la misma mayoría controla la jefatura de Estado y la Asamblea y por lo tanto el gobierno.

Por lo señalado pareciera que el esquema semipresidencial francés es el más débil para la oposición, por no contemplar una mejora, ni siquiera simbólica, del mayor partido de oposición en el parlamento, como en Gran Bretaña, ni tampoco mecanismos que reconozcan la función opositora, como en Alemania.

Se debe precisar, sin embargo, que esta crítica al modelo semipresidencial en su versión francesa sólo atañe a lo poco que permite el desarrollo de la oposición y no al régimen mismo, ya que el semipresidencialismo resulta atractivo en que, por ejemplo, permite la distribución del poder -entre un presidente jefe de Estado y un primer ministro jefe de gobierno- y por lo tanto su limitación, de manera considerable, contando con mecanismos que pueden desbloquear un conflicto de liderazgos.³² La Quinta República ha podido así cristalizar cierta bipolarización entre gobierno y oposición a través de los partidos.³³ Además sería fácil mejorar la institucionalización de la oposición en dicho régimen, ya que cuenta con los elementos básicos para ello, a saber, el foco político concentrado en el parlamento y una organización binaria mayoría-minoría radicada en el mismo.

³¹ PONTHEUREAU (2002), p. 1.135.

³² BARROS (1992), p. 163.

³³ *Ibid.*, p. 200.

2. Oposición bajo el régimen presidencial de gobierno

El régimen presidencial tiene por rasgos formales básicos la independencia jurídica recíproca entre los poderes ejecutivo y legislativo, la elección popular directa del presidente, su inamovilidad política durante su periodo de gobierno y la no disolución del parlamento por parte del presidente. La independencia orgánica entre ambos poderes conduce a la inexistencia de responsabilidad política del jefe de Estado y sus ministros ante el parlamento.³⁴

Esta definición formal, útil para contraponerla conceptualmente al parlamentarismo, corresponde al modelo presidencialista “norteamericano” o “puro” que se estrenó con la independencia de las trece colonias norteamericanas, las cuales transformaron la monarquía limitada antes vigente en una república.³⁵ En ella, el presidente ejercería el rol de monarca ante el parlamento, conservando su condición de irresponsabilidad frente al mismo. El sentido jurídico y político de este régimen sería, según Nogueira, el de limitar el poder del Estado aplicando la idea de Montesquieu de gobierno moderado y la doctrina de la separación de poderes, que consiste en dividir el poder político para repartirlo entre órganos que deben concurrir entre sí para lograr la decisión estatal.³⁶ Pero la separación de poderes, como categoría histórica dentro del constitucionalismo, elaborada racionalmente con miras a debilitar el poder absoluto repartiéndolo entre distintos titulares, en realidad no dividía los poderes, sino las funciones o competencias,³⁷ y fue concebido teniendo en vista el régimen parlamentario y no otro.

La variante hispanoamericana de presidencialismo tiene dos características que lo distinguen del modelo puro y es que presenta una marcada preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo y ausencia de federalismo, rasgos que limitarían la separación y horizontalidad del poder. Dicha diferenciación respecto de la versión presidencial pura se originaría en la distinta intensidad con que cada una de las nuevas repúblicas hispanoamericanas recibió y adecuó la doctrina de la separación de poderes, la tradición monárquica, el constitucionalismo, la soberanía popular, el autoritarismo y el caudillismo.³⁸

En lo relativo a la oposición, a diferencia del régimen parlamentario y la variante semipresidencial, bajo el presidencialismo no existe la posibilidad de que el parlamento censure al gobierno y lo sustituya por otro, ni tampoco se le permite al parlamento realizar un control cabal sobre la acción del gobierno y de su responsabilidad política como en el régimen parlamentario. La responsabilidad de los ministros sólo la puede recabar el presidente y nunca el parlamento ni la oposición que en él se aloje, salvo en situaciones excepcionales. En suma, bajo el régimen presidencial no existe responsabilidad directa del gobierno ni un control político del parlamento que obligue al primero a dar cuenta a éste sobre el cumplimiento de la función asignada, rasgos que se acentúan bajo el presidencialismo vigente hoy en Chile.

³⁴ Nogueira (1993), p. 161.

³⁵ SARTORI (1992), p. 41.

³⁶ NOGUEIRA (1993), p. 160.

³⁷ FAYT (1968), p. 404.

³⁸ NOHLEN y FERNÁNDEZ (1991), p. 13.

V. Chile: Laguna institucional de la oposición y presidencialismo reforzado

La Constitución de 1980 no hizo alusión alguna a la oposición ni la consideró el constituyente en sus discusiones. Esta omisión es corriente y son muy raras las constituciones que, como la portuguesa y alemana (en esta última, mediante la moción de censura constructiva y la designación previa del candidato a canciller), se refieren a la oposición.³⁹ Por su parte, la Ley Orgánica de partidos políticos, después de definirlos escuetamente, se refiere sólo a aspectos generales sobre las actividades de los mismos, sin explorar sobre el papel de los partidos en relación a la oposición.⁴⁰ Se constata así que la función de oposición que inevitablemente un partido o coalición de ellos tendrá que desempeñar, desde que no todos pueden ser parte del gobierno a la vez, no está legalmente prevista. La única salvedad a esa regla la constituiría, de manera indirecta, el régimen de quórum supra mayoritarios exigidos para la regulación de ciertas materias de relevancia especial, reconociéndose en este aspecto el poder de la oposición parlamentaria.

La falta de consideración del papel de la oposición como ente aglutinante de partidos, intereses y de una voluntad política determinada contraria al gobierno en funciones, la convierte en una cuestión de hecho, en contraste con lo que ocurre con el o los partidos que llegan al gobierno y que copan dicha función, revestida en Chile de amplias facultades. A continuación se revisará el conocido desbalance potestativo con que el presidencialismo vigente beneficia al Ejecutivo nacional en desmedro del Parlamento (1), pero también de qué forma el ultra presidencialismo condiciona la representatividad de la minoría (2).

1. Presidencialismo reforzado y desequilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo

La historia constitucional de Chile ha optado mayoritariamente por un modelo de gobierno presidencial, que con la Constitución de 1980 se acentuó, quedando el presidente de tal manera reforzado que muchos califican el actual régimen como “hiper presidencial”, en perjuicio del parlamento.⁴¹ Esta preferencia se ha dado no obstante que la eficiencia y mayor gobernabilidad que permitiría el presidencialismo es una cuestión relativa, que bien se ejemplifica con la experiencia de las repúblicas de Hispanoamérica, las cuales han experimentado varias crisis a pesar de contar con este régimen.

Las atribuciones conferidas por la Constitución al Ejecutivo son muchas y variadas. Éstas comprenden, a grandes rasgos, la designación y remoción de una multitud de

³⁹ STEIN (1973), p. 72.

⁴⁰ Ley N° 18.603, de 1987.

⁴¹ NOHLEN y FERNÁNDEZ (1991), p. 9.

funcionarios, potestad reglamentaria autónoma, conducción de las relaciones internacionales, vastas atribuciones presupuestarias y de gasto público y amplia injerencia en el ámbito legislativo. Al respecto, su iniciativa legal y en algunas materias de manera exclusiva, más su capacidad para fijar los plazos de discusión –atribuciones que han justificado el apelativo de “Gran Legislador”– comprometería el sistema de frenos y contrapesos entre los dos poderes, alejándonos del modelo presidencial puro y del necesario equilibrio de poderes.⁴²

En suma, la fórmula política contemplada por el Constituyente de 1980 considera un evidente desequilibrio de potestades a favor del presidente de la República en desmedro del Congreso Nacional.⁴³ Este desequilibrio, muy bien analizado por muchos estudios –razón por la que no se ahondará en esta faceta–, se puede condensar en que el presidente concentra las no pocas atribuciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, cabeza del Ejecutivo y de la legislatura, líder de la política interna y exterior y jefe político y administrativo.

2. Ultra presidencialismo y desequilibrio entre la mayoría en el gobierno y la oposición

En esta parte destacamos otro defecto del presidencialismo reforzado, que consiste en que influye marcadamente en la distribución del poder, favoreciendo de manera desmedida a la mayoría que accede al Ejecutivo. En consecuencia, un sistema de gobierno fuertemente presidencialista y una forma de Estado muy centralizada favorecen desmesuradamente a la mayoría que llega al gobierno, alimentando con ello un desequilibrio que impide que la mayoría y la minoría compitan a lo largo del tiempo en igualdad de condiciones. Es natural que la amplia ventaja que significa dirigir el gobierno sea aprovechada por al bando vencedor; el o los partidos oficiales se benefician de la posición que el presidencialismo les provee y de manera exagerada en el caso chileno a causa de ser éste tan reforzado.

Aunque en principio la acción del partido gobernante y de la administración son independientes, no puede desconocerse que el presidente y la mirada de funcionarios que éste designa son militantes y que entre la organización del partido de gobierno y la del Ejecutivo se produce cierta natural confusión. La acción de los órganos de la administración, tantos y tan poblados, es movida por el partido de gobierno en un sentido convergente a sus objetivos políticos o ideológicos,⁴⁴ por lo que no es indiferente cuánto poder detenta la mayoría gubernamental.

Es posible sostener también que la preponderancia institucional y política de que goza el presidente condiciona implícitamente la presencia de los bandos en el parlamento

⁴² *Ibid.*, p. 44 y GODOY (2003), p. 14.

⁴³ CEA (2002), p. 117.

⁴⁴ SILVA (1963), p. 369.

y en la vida política en general, ya que el prestigio y atribuciones de la institución presidencial alcanzan al partido que lo apoya, impidiéndose así que la arena política sea pareja para todos los contendores. Con ello se hace sentir el peso e influencia del presidente, por ejemplo, en la conformación de la mayoría parlamentaria, lo que hace al Congreso víctima suya ya no sólo como “gran legislador” sino también, podría decirse, como “gran elector”.

Por otro lado, cuando la mayoría presidencial es también mayoría en el Parlamento –situación corriente e incluso uno de los efectos perseguidos por los partidarios del presidencialismo–, éste no controlará en sentido estricto al Ejecutivo, ya que en el mejor de los casos se dará una autocritica del partido que es mayoritario tanto en el Congreso como respecto al Ejecutivo. En esta hipótesis, por la disciplina de partido resulta difícil que el Congreso ejerza a cabalidad el control de responsabilidad del gobierno; antes bien, en tal caso el primero sólo va a ser un apéndice obediente del Ejecutivo, siendo atendible que su mayoría parlamentaria va a hacer más por apoyarlo que por limitarlo.⁴⁵ Con excepción de mecanismos puntuales que no se han revelado de mayor importancia, no es mucho lo que el Parlamento y la oposición que cobije pueden hacer frente al Ejecutivo.

En relación a la oposición política y ya no sólo considerando el Parlamento, el régimen ultra presidencial agudiza el efecto de ineficacia política de la minoría derrotada en la disputa presidencial, desde que ella queda en un limbo institucional y carente de herramientas proporcionadas para escrutar las políticas oficiales, mantenerse eficazmente en la escena política y plantearse al público como alternativa efectiva. En consecuencia, hasta ahora la minoría se ha tenido que conformar con realizar su función opositora desde los escaños parlamentarios que obtiene, lo que revela otro sinsentido del sistema presidencialista y es que éste, a pesar de estar basado en el Ejecutivo, presentará por única oposición al mismo la que puedan hacer los congresistas de la minoría parlamentaria.

Como no hay en nuestro sistema un lugar para la oposición que le permita funcionar a la altura de una presidencia reforzada y siendo el Congreso potestativamente frágil, el Ejecutivo actúa con contrapesos políticos débiles. En otras palabras, la separación de poderes en nuestro régimen -meramente nominal debido a la potestad co-legislativa del presidente- sumado a la concentración de poder que toma cuerpo a causa del presidencialismo robusto y a la falta de herramientas aptas de control y representatividad para la oposición al mismo, no garantizan las condiciones para un desempeño político realmente competitivo de la minoría y podría provocar cierta distorsión participativa y representativa en beneficio de la mayoría.

En resumen, el sistema de gobierno que rige debe ser correspondido de un mayor contrapeso político e institucional. La inadecuación de los instrumentos “ejecutivos” –y ya no sólo parlamentarios– de que la oposición dispone bajo el régimen actual, sugiere la necesidad de establecer reglas para que la competencia entre la mayoría y

⁴⁵ SOLÍS FALLAS (1995), p. 67.

la minoría presidencial se produzca en un plano más paritario. La novedad entonces es introducir un control en la esfera del gobierno, que sea ejercido por una oposición “presidencial” o “ejecutiva”.

En consecuencia, parece aconsejable considerar frente a la autoridad presidencial reforzada un papel relevante para una “oposición presidencial” que, permitiéndole conservar a ésta el liderazgo ante su electorado minoritario, permita también contrapesar el desequilibrio político entre la mayoría y la minoría, acotando el poder e influencia del Ejecutivo y de la mayoría que llegó a él. Si en otros países -como Francia e Italia-⁴⁶ genera debate y desconfianza la posición de dominio que favorece a la mayoría en el gobierno, con mayor razón debería inquietar el desequilibrio que produce nuestro presidencialismo, visto el alcance que éste tiene bajo un esquema de potestades mucho más vasto que el establecido por los regímenes de dichos países.

En el contexto descrito, las modificaciones de régimen planteadas en general han discursado en torno a su reemplazo por alguna de las alternativas del sistema parlamentario, en particular por la variante semipresidencial, que asegura cierta distribución de poder entre los órganos que lo caracterizan -el presidente jefe de Estado y el primer ministro jefe de gobierno- y en lo que aquí interesa, porque facilitaría la institucionalización de la oposición.

Otra posibilidad de institucionalización de la oposición -menos radical que el reemplazo del régimen imperante- es considerar un “gabinete de oposición” o “gabinete paralelo”, replicando la fórmula inglesa en lo que sea posible, dada la diferencia de sistema de gobierno. Dicho gabinete podría constituirse como una institución por sobre los partidos de oposición individualmente considerados para que obligadamente los aglutine, del mismo modo que la función ejecutiva reúne forzosamente a los partidos que lo integran; necesitaría financiamiento fiscal para que cuente con los recursos que le aseguren una remuneración y los medios a los “ministros opositores” y a todo su contingente administrativo y asesor.

Sea que se reemplace el régimen actual por uno semipresidencial o se mantenga el presidencialismo vigente, el objetivo es balancear los poderes, pero no entre el Ejecutivo y el Parlamento, sino entre el poder de gobernar y la facultad de oponerse; entre un gobierno en forma y una oposición también en forma.

⁴⁶ A modo de ejemplo comparativo, el debate se ha generado en el marco del régimen semipresidencial francés -potestativamente más matizado que el presidencialismo criollo- en relación al desequilibrio que se da ante los medios de comunicación audiovisual con la desregulación y “abuso” que hace el Presidente de la República sobre ellos sin que ninguna contrapartida sea ofrecida a la oposición; en PONTTHOREAU (2002), p. 1.141, y PONTTHOREAU (2004), pp. 103 y 112.

VI. Conclusiones

A pesar de ser manifiesta la importancia de la oposición política dentro de la forma republicana de gobierno –de lo cual da fe la historia de los regímenes con mayor trayectoria política–, en Chile es precaria su situación institucional, fenómeno que se ve agravado por el robusto presidencialismo imperante. Existiendo cierto acuerdo doctrinal sobre la necesidad de atenuar el régimen presidencial vigente, sería útil considerar como contrapeso efectivo al Ejecutivo un marco legal e institucional para la oposición, ya sea bajo el régimen actual u otro que se pueda adoptar, especialmente el semipresidencial. Sobradas razones de buen funcionamiento del Estado y sus instituciones, así como de vigorización de la democracia, justifican este esfuerzo.

VII. Referencias bibliográficas

- ARON, RAYMOND (1965): “DÉMOCRATIE ET TOTALITARISME”, en: BAVEREZ, NICOLAS (Editor, 2005), *Penser la liberté, penser la démocratie*, Éditions Quarto Gallimard, París, pp. 1.217-1.465.
- BARROS, ENRIQUE (1992): “LA DISTRIBUCIÓN DE PODER EN UN RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN POLÍTICO FRANCÉS”, en: GODOY, OSCAR (edit.), *Cambio de régimen político*, Ediciones Universidad Católica, Santiago, pp. 163-201.
- CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS (2002): *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 405 pp.
- FAYT, CARLOS (1968): *Derecho Político*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 501 pp.
- FRAGA IRIBARNE, MANUEL (1960): *El Parlamento Británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 429 pp.
- GODOY ARCAYA, OSCAR (2003): “Parlamento, Presidencialismo y Democracia Protegida”, en: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 23, N° 2, Santiago, 42 pp.
- HELMS, LUDGER (2004): “Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies”, en: *Government and Opposition*, pp. 22-54.
- JOHNSON, NEVIL (1997): “Opposition in the British political system”, en: *Government and Opposition*, pp. 487-510.
- LINARES QUINTANA, SEGUNDO (1981): *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Tomo II, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 684 pp.
- LÓPEZ, MARIO JUSTO (1973): *Manual de derecho político*, Edit. Kapelusz, Buenos Aires, 474 pp.
- MERSEL, YIGAL (2004): *How patriotic can the opposition be? The constitutional role of the minority party in times of peace and during national crises*, Hauser Global Law school program, New York University School of Law, Nueva York, 61 pp.

- NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO (1993): *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2ª edición, 435 pp.
- NOHLEN, DIETER Y FERNÁNDEZ, MARIO (edit.) (1991): *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 201 pp.
- PASQUINO, GIANFRANCO (1998): *La Oposición*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 151 pp.
- PONTHOREAU, MARIE-CLAIRE (2002): «L'opposition comme garantie constitutionnelle», en: *Revue de Droit Public*, N° 4, París, pp. 1127-1162.
- PONTHOREAU, MARIE-CLAIRE (2004): «Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition présidentielle», en: *Pouvoirs*, N° 108, París, pp. 101-114.
- SARTORI, GIOVANNI (1992): “NI PRESIDENCIALISMO NI PARLAMENTARISMO”, en: GODOY, OSCAR (edit.), *Cambio de régimen político*, Ediciones Universidad Católica, Santiago, pp. 37-53.
- SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO (1963): *Tratado de Derecho Constitucional. Principios*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 549 pp.
- SOLIS FALLAS, ALEX (1995): *El Control Parlamentario*, Programa para el Desarrollo Legislativo, San José de Costa Rica, 270 pp.

Normas citadas

- Ley N° 18.603, Ley Orgánica Constitucional de los partidos políticos, *Diario Oficial*, 23 de marzo de 1987.