

DIAGNOSTICOS EQUIVOCADOS

FERNANDO SILVA VARGAS

Ex Profesor de Historia del Derecho
Facultad de Derecho Universidad de Chile

SUMARIO

I. Introducción. II. Prácticas presidenciales. III. Funciones del Parlamento. IV. La primera reforma a la Carta de 1925. V. El proyecto de reforma de Ibáñez. VI. Alessandri y la reforma. VII. La reforma constitucional de Frei. VIII. En la hora de la reconstrucción. IX. Presidencialismo inviable.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1925, impuesta hábilmente por el Presidente Alessandri en contra de numerosos partidos que defendían el régimen parlamentario y también en contra de sectores castrenses que habían exhibido su simpatía por una organización de índole corporativa, privó al Congreso Nacional de parte importantísima de sus facultades en materia presupuestaria y financiera.

Con ello desapareció el relativo equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo que contenía la Carta de 1833, heredado directamente de la de 1828 y, a través de ésta, de la Constitución de Cádiz de 1812, la cual, a su turno, lo había recibido de la francesa de 1791. Es del caso recordar que esta última Constitución recogía la concepción del equilibrio entre los poderes que Montesquieu había hecho célebre en el libro XI del "Espíritu de las Leyes", y que ese autor suponía que era la base de la estabilidad política inglesa.

Es necesario hacer una consideración acerca de lo que significó en Chile ese desplazamiento del poder en beneficio del Presidente de la República. En primer lugar, *la fiscalización de los actos del Gobierno por el Parlamento* quedó reducida a la adopción de

acuerdos o a la sugerencia de observaciones que, transmitidas por escrito al Presidente, serían contestadas por escrito por éste o verbalmente por el ministro correspondiente. Se dejó establecido que "los acuerdos y observaciones no afectarán la responsabilidad política de los ministros", lo que excluía expresamente la censura. Como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados quedó sólo la iniciativa en materia de acusaciones contra altos funcionarios —Presidente y ministros entre ellos—, que serían falladas por el Senado. Ya en el segundo gobierno de Arturo Alessandri el fracaso de las diversas acusaciones constitucionales que se plantearon hizo decir a un parlamentario que el Congreso se había convertido en una ficción que no tenía razón de ser. Pero más interesante es comprobar que la acusación, aunque fuera aprobada, tenía escasos efectos como método de fiscalización y, peor aún, podía transformarse en una simple arma de venganzas políticas. De lo primero hay ejemplos durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez (dos ministros acusados fueron designados en otras carteras) y en el de Salvador Allende (el año 1972 hubo dos intendentes acusados y destituidos y ocho ministros acusados y dos destituidos; estos últimos fueron designado en otras carteras) y de lo segundo, en la Presidencia de Pedro Aguirre (acusación constitucional contra el Ministro del Interior Guillermo Labarca, en 1940).

La Constitución de 1925 eliminó las leyes periódica consultadas en la Carta de 1833. En lo relativo a la ley de presupuestos, que era la más importante arma para enfrentar los excesos del Ejecutivo, se estipuló, en primer lugar, que no podría alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales y especiales; en segundo lugar, que sólo los gastos variables podrían ser modificados por ella; en tercer lugar, que sólo el Presidente tenía iniciativa para aumentar o alterar el cálculo de entradas; en cuarto lugar, que el proyecto de ley de presupuestos debía ser enviado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debía empezar a regir, y que si al término del plazo no se había aprobado, regiría el proyecto presidencial.

Por otra parte, la simple comparación de las dos atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, las siete exclusivas del Senado y las cinco exclusivas del Congreso con las 17 que la Carta

le asigna con iguales caracteres al Presidente de la República deja en claro el abierto desequilibrio en favor de éste.

El predominio del Ejecutivo se pudo observar, en general, en todo el campo legislativo, al margen de las materias en que tenía iniciativa, porque en la tramitación de un proyecto le bastaba contar con el apoyo de un tercio más uno de los integrantes de una cámara para imponer su voluntad a través del veto (de donde derivarían las prácticas de los vetos aditivos y sustitutivos). Debe agregarse a ello el continuo uso de la urgencia, creación de Arturo Alessandri, que, en palabras de un profesor de Derecho Constitucional, transformó al Presidente de la República "en una especie de conductor de la labor legislativa". Además, la urgencia, al imponer mayor celeridad al despacho de un proyecto de ley, permitía de paso que los parlamentarios, a través de las indicaciones, le incorporarán materias enteramente ajenas a aquél, lamentable práctica que se tradujo en las denominadas "leyes misceláneas".

II. PRÁCTICAS PRESIDENCIALES

Con tales herramientas el Primer Mandatario pudo haber ejercido sus funciones con gran autonomía. Muy pronto, sin embargo, dio muestras de requerir todavía de más poder para el desempeño de su cargo.

En materia de legislación el Presidente comenzó a servirse de autorizaciones del Parlamento para regular asuntos cuyo conocimiento era de la competencia de aquél. De esta manera reapareció en nuestro medio, como una práctica, la *legislación delegada*, usada en el siglo XIX —recuérdense las célebres "leyes marianas" de 1837— y dejada de lado por estimársela inconstitucional.

La delegación de facultades había sido propuesta sin éxito por Arturo Alessandri al redactarse la Constitución de 1925. Sin embargo, ya en 1927 el Presidente de la República Emiliano Figueroa obtuvo del Congreso, en virtud de la ley 4.113, amplias facultades en materias presupuestarias y de declaración de vacantes en la Administración Pública. Las sucesivas delegaciones de facultades legislativas tienen el especial matiz de constituir una herramienta destinada a modernizar y reorganizar al sector público dependiente del Poder Ejecutivo. Con todo, ellas poco a poco van abarcando también ma-

terias propiamente económicas. A continuación de la citada ley 4.113, la 4.156, también de 1927, concedió facultades al nuevo Presidente Carlos Ibáñez, para reorganizar otra vez la Administración Pública. La ley 4.659, de 1929, volvió a autorizar al Presidente para reorganizar los servicios públicos. La ley 4.795, de 1930, facultó a Ibáñez para dictar el Estatuto Administrativo. La ley 4.945, de 1931, autorizó al Presidente de la República para "dictar todas las disposiciones legales de carácter administrativo y económico que exija la buena marcha del Estado".

Once años después vuelve a requerirse de estas autorizaciones. El Presidente Juan Antonio Ríos obtuvo, a través de la ley 7.200, de 1942, facultades amplias en materia de remuneraciones, refundición y coordinación de servicios públicos, y pago y percepción de impuestos. La ley 7.747, de 1943, le concedió al Presidente Ríos diversas facultades en el campo económico: regular importación, distribución y venta de mercaderías y materias primas que podía declarar esenciales; fijar precios a bienes agropecuarios nacionales o importados; disponer la continuación por cuenta del Estado de actividades comerciales e industriales; elaborar un plan agrario; establecimiento del estanco del trigo, etc.

La ley 8.837, de 1947, autorizó al Presidente Gabriel González para refundir, coordinar y reorganizar servicios públicos, instituciones fiscales, semifiscales y de administración autónoma. El Presidente Ibáñez logró, por su parte, que el Congreso lo autorizara, mediante la ley 11.151, de 1953, para reorganizar una vez más la administración central y el aparato paraestatal, y, a la vez, a todas las personas jurídicas creadas por ley en que el Estado tuviera aportes de capital o representación; para regular las operaciones efectuadas por las instituciones crediticias del Estado y para reducir o suprimir gastos e impuestos. La ley 12.084, de 1956, monstruoso exponente de las "leyes misceláneas", facultó al Presidente de la República para fusionar servicios y alterar la dependencia de ellos.

En abril de 1959, a poco de asumir Jorge Alessandri la Presidencia de la República, fue dotado por la ley 13.305 de facultades legislativas para, una vez más, reorganizar el aparato estatal y el paraestatal; dictar la normativa sobre un plan habitacional; modificar la legislación sobre construcción, loteamiento, urbanización y propiedad horizontal; modificar la Ley de Bancos; mejorar el régimen de

crédito agrario; reformar la normativa sobre ingreso de capitales extranjeros; refundir en un Código Tributario las normas sobre impuestos y contribuciones, etc.

Hasta la ley 13.305, y en virtud de la legislación delegada, se habían dictado 1.636 decretos con fuerza de ley.

La ley 16.640, sobre reforma agraria, otorgó al Presidente Eduardo Frei la autorización para ponerla en práctica y crear los servicios del caso.

Puede apreciarse en este recuento que el Presidente de la República obtuvo, sin grandes dificultades, *autorizaciones que significaron en la práctica una marginación del Congreso en lo que le era su labor específica*. Siempre hubo voces que, apoyadas en sólidas razones, se alzaron contra esa práctica. No obstante lo anterior, ella fue consolidándose, y la reforma constitucional de 1970 la incorporó al texto de la Carta de 1925. Después, por cierto, pasó a la Constitución de 1980.

III. FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Cabe preguntarse cuáles eran las funciones legislativas que, en tales circunstancias, llevaba a cabo el Congreso. En un estudio de Jorge Tapia Valdés, publicado en 1960, se especifica este punto en lo relativo al número y contenido de las leyes dictadas entre el 31 de diciembre de 1938, comienzo del régimen del Frente Popular, y el 24 de noviembre de 1958, fin del Gobierno de Ibáñez. Es interesante el resumen allí contenido.

De las leyes publicadas, 853 lo fueron bajo Aguirre; mil 475, bajo Ríos; dos mil 426, bajo González, y dos mil 167, bajo Ibáñez. Del total de seis mil 921 leyes dictadas en el período en análisis, tres mil 826 se referían a asuntos particulares o de gracia, es decir, pensiones, abonos de tiempo, reconocimiento de servicios, derecho a jubilar, amnistías, etc. (¡el 55,2 por ciento!); 384, a empréstitos municipales; 376, a compra, venta, arriendo y cesión de bienes fiscales y municipales y a expropiaciones; 345, a materias políticas y administrativas; 320, a materias de impuestos, sueldos y remuneraciones; 318, a liberaciones aduaneras; 248, a reforma y aclaraciones de leyes; 234, a materias de previsión y asistencia social; 107, a subvenciones e indemnizaciones; 82, a materias presupuestarias, trasposos y suplemen-

tos; 71, a Fuerzas Armadas; 67, a monumentos y homenajes; 66, a cambio de nombre de calles, paseos y escuelas; 63, a educación y cultura; 59, a condonación y exención de impuestos; 48, a agricultura, industria y minería; 37, a textos definitivos de leyes; 85, a otras materias.

IV. LA PRIMERA REFORMA A LA CARTA DE 1925

En lo fundamental, pues, *la labor parlamentaria se había ido desviando hacia la solución de asuntos particulares*, lo cual es comprensible, pues el real poder de decisión estaba radicado en el Presidente de la República. Pero éste, sorprendentemente, sostendría una y otra vez que no podía gobernar, y, más aún, proponía reformas constitucionales destinadas a reforzar sus facultades. Así, Ríos acusó al Congreso, en 1943, de postergación de materias urgentes. Se afirmaba entonces que el Parlamento aún disponía de facultades en materia de gasto público que contribuían a abultar el presupuesto. La idea de una reforma constitucional para enmendar ese aspecto no tardó en hacerse realidad.

La ley 7.727, de 1943, promulgatoria de la primera reforma constitucional a la aludida Carta, le concedió al Presidente la iniciativa para crear servicios públicos y empleos rentados, para conceder y aumentar sueldos al personal de la Administración Pública y de las empresas fiscales e instituciones semifiscales. Esa reforma estableció la facultad, en favor del Presidente, de decretar pagos no autorizados para atender "necesidades impostergables", el llamado "dos por ciento constitucional". En consecuencia, la limitada iniciativa parlamentaria en lo relativo a gastos públicos fue drásticamente recortada a partir de 1942, con lo cual —y dejando de lado las facultades que todavía mantendría el Parlamento en materia de pensiones de gracia— tal materia quedó casi exclusivamente en manos del Presidente de la República.

Al analizar este tema, un destacado senador radical, Florencio Durán Bernal, escribía tiempo después que, "suprimidas las atribuciones parlamentarias en materia de gastos públicos, ésta queda, exclusivamente, en manos del Presidente de la República y sus Ministros de Estado". Y subrayaba la consecuencia de ello: un cre-

cimiento continuo del gasto público a impulsos del Presidente. "El Parlamento chileno... inclinó la cabeza en vez de deliberar sobre la materia propuesta. Con ello, infligió un grave daño al mismo Poder Ejecutivo, que se habría sentido más favorecido si el Congreso hubiera propuesto, a su turno, una ordenación o regulación de sus atribuciones en materia de gastos públicos, pero no una abdicación de ellas".

V. EL PROYECTO DE REFORMAS DE IBÁÑEZ

Es sintomática la actitud de los Presidentes frente al Congreso: Ibáñez hizo una dura crítica en su contra en el discurso pronunciado al celebrarse el segundo aniversario de su gobierno, incidente que se recuerda bien por las respuestas que le dieron los presidentes de ambas cámaras. En el mensaje que leyó en mayo de 1954, con motivo de la apertura del período ordinario de sesiones del Congreso, expresó su determinación de restaurar el régimen presidencial de gobierno frente a los males que estaba acarreado lo que denominó el "resurgimiento del parlamentarismo". En julio de ese mismo año envió un oficio a su Ministro del Interior, Abdón Parra, en el que se delineaban los principales problemas de carácter institucional que debían enfrentarse en esa oportunidad.

Un decreto del Ministerio del Interior creó una comisión consultiva destinada a estudiar las reformas constitucionales y legales propiciadas por el Presidente y elaborar los proyectos del caso. En la sesión inaugural de los trabajos de dicha comisión, realizada el 31 de julio de 1954, Ibáñez declaró que propiciaba "el completo restablecimiento del régimen presidencial de gobierno; y para lograr este propósito en su integridad, es necesario derogar todas las disposiciones constitucionales y legales que, en forma directa o indirecta, permiten la intervención del Congreso en las funciones que, de acuerdo con la doctrina, con el espíritu y con el propio texto de la Constitución Política del Estado, corresponden privativamente al Poder Ejecutivo... He visto... que de nuevo vienen aflorando, con vigor y persistencia, los mismos impulsos que condujeron a la República a la crisis política que condujeron a los movimientos revolucionarios de septiembre de 1924 y enero de 1925". Insistió el Pre-

sidente en la necesidad de regular los partidos y el régimen electoral, y sostuvo que "la mayor parte de nuestros males económicos y financieros derivan de un menoscabo profundo de los conceptos de autoridad y disciplina...".

La comisión aprobó el temario propuesto por el secretario general de ella, Arturo Zúñiga Latorre. Sus puntos principales eran los siguientes: suprimir las consejerías parlamentarias; eliminar la intervención del Senado en el nombramiento de embajadores y oficiales superiores del Ejército y Armada y en la destitución de empleados con carácter de jefes de oficina; reducir las facultades de la Contraloría General de la República, que quedaría como organismo auxiliar del Presidente; facultar a éste para dictar decretos con fuerza de ley y en algunas materias administrativas; reelección del Presidente o la ampliación de su período a ocho años; robustecimiento de las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, dándoles poderes suficientes a las comisiones investigadoras designadas por ésta, y obligando a los Ministros a contestar las observaciones de la Cámara en un plazo determinado, bajo pena de acusación constitucional; creación de diputados y senadores suplentes; integración del Senado con ex Presidentes de la República y representantes de la cultura y actividades económicas y del trabajo; en fin, elaboración de un estatuto de los partidos políticos.

No se hizo esperar la reacción de las colectividades políticas. Los partidos Liberal, Radical, Conservador Unido, Democrático de Chile, Falange Nacional, Agrario, del Trabajo y Movimiento Nacional Cristiano protestaron de que se hiciera creer que el Ejecutivo no había logrado cumplir sus promesas por "la influencia esterilizada del Congreso y del régimen de partidos políticos". La ambiciosa iniciativa, dado el cuadro político de la época, no logró prosperar.

VI. ALESSANDRI Y LA REFORMA

No fueron menos desfavorables y categóricos los juicios del Presidente Jorge Alessandri respecto del Congreso. A poco de haber iniciado su Administración subrayó la necesidad de reformar la Carta de 1925 para fortalecer las facultades presidenciales, e incluso en su mensaje de mayo de 1962 ofreció renunciar a la Presidencia a cambio de tal reforma. Pensó en propiciarla en 1963, pero no lo hizo al surgir coe-

táneamente una campaña para reelegirlo, la cual suponía una reforma constitucional. "Si bien nuestro régimen es presidencial —expresó en su mensaje del 21 de mayo de 1964—, debido a ciertas facultades tradicionales del Parlamento que nuestra Constitución mantiene íntegramente, es éste en definitiva el que continúa imponiendo su voluntad cuando el Mandatario es respetuoso de aquélla. Puede el Congreso, o una mayoría de él, adoptar o imponer las resoluciones más contraproducentes, sea a través de la ley o de la negociación con el Gobierno, pero corresponderá al Presidente de la República llevarla a la práctica y es a él a quien se responsabilizará de las consecuencias . . .".

En lo esencial, la reforma concebida por Alessandri apuntaba a restringir "drásticamente las iniciativas de los parlamentarios"; hacerlos responsables de los actos que ejecuten como tales; poder someter a plebiscito las diferencias entre Ejecutivo y Congreso; evitar la dictación de leyes que violen la Constitución; autorizar la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República cuando se trate "de materias técnicas o que exijan soluciones rápidas"; por último, sancionar la intervención de los parlamentarios en la Administración Pública.

VII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE FREI

Que se había generalizado la sensación de que era imperiosa una reforma constitucional lo demuestra la actitud del siguiente Presidente de la República, Eduardo Frei. Desde el principio de su Administración subrayó la necesidad de llevarla a cabo, y el 30 de noviembre de 1964 firmó el mensaje al Congreso en que presentaba un completo y complejo proyecto de reforma, elaborado por una comisión presidida por el Ministro de Justicia Pedro J. Rodríguez, e integrada por los constitucionalistas Enrique Evans, subsecretario de esa cartera; Alejandro Silva Bascuñán, Francisco Cumplido y Enrique Vicente, los profesores de Derecho Administrativo Patricio y Arturo Aylwin y Manuel Daniel y el diputado Eugenio Ballesteros. El proyecto contemplaba una multiplicidad de aspectos: simplificación del proceso de generación de la ley; consagración constitucional de la delegación de facultades legislativas en el Presidente; introducción

del plebiscito; reserva al Ejecutivo de la iniciativa de todas las leyes que tengan relación con lo económico; reforzamiento del régimen de incompatibilidades e inhabilidades; modificaciones en materia de derechos de carácter social; modificaciones en torno al derecho de propiedad; descentralización administrativa y modificaciones en lo relativo a tratados internacionales. Muchas materias, y de enorme complejidad, contenía el proyecto. Tal vez ahí radicó su debilidad. El hecho es que no prosperó.

Durante cinco años pugnó el Presidente Frei por su despacho, y en su mensaje del 21 de mayo de 1969 ofreció que las reformas comenzaran a regir al día siguiente de su abandono de la Primera Magistratura —la semejanza con la posición de Alessandri es sorprendente—. Casi al concluir su mandato, el 17 de enero de 1969, envió un nuevo proyecto de reforma constitucional al Congreso, inspirado en el ánimo “de dar solución a la crisis de la eficacia de los poderes del Estado, que es uno de los problemas más graves de la democracia moderna” y que “se presenta en Chile de un modo especialmente agudo”.

El proyecto buscaba, en primer lugar, establecer mecanismos eficaces para resolver los conflictos de poderes, concretamente las discrepancias entre Ejecutivo y Legislativo. Observaba que muchos de ellos eran superados “por acuerdos políticos logrados dentro del libre juego de nuestras instituciones”, pero que el problema surgía cuando simplemente no había medio de llegar a acuerdo. Aunque no lo decía el Mandatario, tal situación se producía, como era obvio, ante soluciones antagónicas y excluyentes. De allí que otro aspecto sustancial de las reformas era la institucionalización de la ley normativa, “especialmente la que se solicite para poner en ejecución el programa presidencial”. Apuntaban, además, a acelerar los trámites de elaboración de la ley y a entregar al Ejecutivo la “autoridad suficiente para controlar el proceso económico y dirigir la planificación”.

El proyecto de reforma constitucional fue parcialmente aprobado, después de una dificultosa tramitación, el 31 de diciembre de 1969. Esa reforma, según lo expresó el Ministro de Justicia de la época, Gustavo Lagos Matus, constituyó para Chile “un paso trascendental en el perfeccionamiento de su régimen político”, pues, en lo fundamental, creaba el Tribunal Constitucional, ampliaba la

base electoral al otorgar el derecho de voto a los analfabetos y a los menores de 21 años y mayores de 18, trataba de evitar la dictación de "leyes misceláneas", incorporaba el plebiscito para zanjar las dificultades derivadas de "la reiterada contradicción histórica entre dos poderes del Estado", autorizaba al Presidente para dictar decretos con fuerza de ley en cuestiones determinadas pero importantísimas y le entregaba a éste la iniciativa exclusiva en materia de gastos públicos—incluso de gastos previsionales— y de programación económica, sin la cual "no hay posibilidad de gobierno en Chile".

Aunque era discutible que con esa modificación a la Carta la institucionalidad hubiera experimentado un gran avance, es innegable que el desequilibrio entre Presidente y Parlamento había llegado a su grado máximo. Pero no lo pensaba así el Ejecutivo.

En efecto, la creencia en que el principal problema institucional radicaba en el Parlamento volvió a ser reiterada por Frei en su melancólico y último mensaje, en mayo de 1970. Haciendo explícito su pensamiento sobre este punto, un Parlamento libre, democrático y prestigiado debería tener "la atribución de aprobar o rechazar los gastos públicos, y solamente a través de este medio influir en términos generales —y nunca particulares— en la estructura del gasto público"; de "aprobar y definir el programa en líneas generales, dejando al Ejecutivo la facultad para realizarlo"; debería ser "capaz de fiscalizar, de investigar y de sancionar el incumplimiento de las leyes"; debería ser "capaz de representar y resguardar la justicia objetiva en las remuneraciones y en la previsión, pero a través de normas de justicia general y no de decisiones particulares e inmediatas, que son materia de administración ajenas a la función parlamentaria".

El texto es de extraordinario interés, porque, por una parte, es el resultado de una amplia práctica parlamentaria y administrativa de su autor, y, por la otra, es el producto de las reflexiones de quien ha terminado el desempeño de la Primera Magistratura. Lo sorprendente es que esos planteamientos diseñan una concepción de Parlamento similar a la que había sido explícitamente sustituida por la reforma constitucional de 1925.

Con todo, el "más importante avance que desde el punto de vista jurídico constitucional ha experimentado el país desde el año 1925", según calificó el Presidente Frei a las reformas de 1970, no impidió que continuaran las críticas al Parlamento. El Presidente

Allende hablaba, en mayo de 1973, del surgimiento de una suerte de "parlamentarismo" y acusaba al Congreso explícitamente de despachar "las principales leyes económicas sin el debido financiamiento, situación que ha llegado a adquirir extraordinaria gravedad... El Congreso aprobó, el año último, alrededor de 20 proyectos de ley que significaron gastos de casi 60 mil millones de escudos, con un financiamiento de sólo 12 mil millones, es decir, apenas cubrió la quinta parte del costo dispuestos en las leyes respectivas".

VIII. EN LA HORA DE LA RECONSTRUCCIÓN

La clausura del Congreso tras el 11 de septiembre de 1973 indicó cuán profundamente se había incorporado en la conciencia colectiva la idea de que algo muy malo procedía de esa corporación. En verdad, el Parlamento era por entonces sólo una vía para hacer llegar al conocimiento de la opinión pública las críticas que merecía la gestión del Ejecutivo. En otros términos, existía la confianza larvada en que la presión social generada por las denuncias parlamentarias pudieran hacer enmendar rumbos a aquél.

Como era preciso hacer cambios profundos para entregarle al país una democracia nueva, fresca y vigorosa, el régimen militar impulsó la elaboración de una Constitución cuyo presupuesto implícito era, obviamente, la falta de poder del Ejecutivo y los problemas que surgían de las diferencias entre éste y el Legislativo. De aquí que en la Carta de 1980 las funciones del Congreso quedaran reducidas, en rigor, a concurrir a la formación de las leyes y a fiscalizar los actos del Gobierno. Como incluso en tal marco podía producirse una "impasse" entre Ejecutivo y Parlamento, el primero quedaba autorizado, por una vez, para disolver la Cámara de Diputados, extraño injerto propio del régimen parlamentario que fue eliminado en la reforma última (1989) de la Constitución de 1980. Incluso el vergonzante alejamiento físico del órgano colegislador es un claro indicio del menguado papel que a éste le otorgó el régimen militar en su creación institucional.

IX. PRESIDENCIALISMO INVIABLE

Como ha quedado de manifiesto, el diagnóstico sobre los problemas institucionales de la República se reitera, una y otra vez, a lo largo

de muchas décadas. Pero hay fundadas dudas sobre la validez del mismo. Precisamente quienes denunciaban la situación dejaban entrever, en sus propias declaraciones y actuaciones, que el problema era otro. El Parlamento, como se ha subrayado antes, quedó a partir de 1925 privado de importantes facultades que la Constitución de 1833 le reconocía marginalmente y que la práctica contribuyó a consolidar. Pero desde 1932, la reorganización de los partidos completó el número de los actores reales del sistema político chileno. Ellos no habían sido objeto de regulación constitucional ni legal. Pero son, dentro de la expresión liberal-democrática de nuestro régimen político, pivotes decisivos en la configuración del Parlamento. Como éste había sido privado por las reformas de 1925 de sus facultades para influir en las "líneas generales" al eliminarse las "leyes periódicas", sólo lo haría en los aspectos particulares de la gestión de gobierno, y para eso presionaría sobre el Presidente de la República a través de los partidos. Cabe observar, además, que los partidos son los intermediarios naturales entre sus adherentes —y sus clientes— y el Presidente. Se le pide al que tiene, y en Chile quien lo tiene casi todo es el Primer Mandatario. Y quienes piden, y exigen a menudo, son los partidos.

Este tema es hoy bastante conocido, no obstante que faltan aún muchas investigaciones para precisar el alcance de la orden de partido o del pase, instrumentos empleados por las directivas políticas en sus negociaciones con el Presidente para presionarlo.

La paradoja del sistema político instaurado por la Carta de 1925 es que un Presidente poderoso —y cada vez lo sería más, al compás del aumento de la injerencia estatal— necesitaba del concurso de los partidos políticos, concurso que se pagaba con cuotas de dicho poder. El Presidente de la Carta de 1925 fue, esencialmente, un árbitro entre los integrantes de una coalición. Incluso los presidentes radicales y Frei debieron arbitrar entre las variadas tendencias existentes dentro de sus propias colectividades.

La práctica del "cuoteo", típica expresión de este arbitraje, significa establecer áreas en el aparato administrativo en que el control inmediato no lo ejercen necesariamente agentes técnicos del Ejecutivo, sino dirigentes políticos, de su propio partido o de los coligados. La entrega de segmentos de poder a un partido obliga a compensarla con la cesión de su equivalente a la otra u otras colec-

tividades cuyo apoyo requiere el Primer Mandatario. De esta manera, la idea central de gobierno que pudiera haber tenido un Presidente no puede llevarse a la práctica por las resistencias creadas en el interior del mismo régimen. Una expresión visible de las dificultades surgidas en el funcionamiento de este sistema fue la "rotativa ministerial", que siempre se consideró típica del parlamentarismo "a la chilena", pero que alcanzó sus más notables marcas bajo la Carta de 1925.

Surge de inmediato la pregunta de por qué el Presidente busca el apoyo de los partidos si el Congreso tenía tan escasa importancia. La respuesta es simple: porque necesitaba de mayoría o de más del tercio, según los casos, para obtener el despacho de leyes fundamentales, pero que despertaban resistencia —en el segundo Gobierno de Alessandri, por ejemplo, el impuesto de dos por ciento a las compraventas, o las reformas económicas propuestas por la misión Klein-Sacks, durante el segundo Gobierno de Ibáñez—, para lograr la aprobación de una ley de delegación de facultades legislativas o para frenar la embestida de grupos antagónicos que en el Parlamento podía traducirse en acusaciones constitucionales.

Los partidos, como ya se ha insinuado, se transformaron en los conductores de las aspiraciones de diversos grupos sociales, y éstos, a su vez, serían parte de dichas negociaciones. La relación entre directiva sindical y directiva política fue muy explícita, lo que permite comprender por qué ciertos sectores laborales obtuvieron beneficios mayores que los disfrutados por otros. La "ley privilegio" fue tan corriente que más de alguien percibió una clara semejanza entre la legislación chilena de las décadas de 1950 y 1960 y el sistema normativo medieval.

El Presidente que observa que, a pesar de sus buenas intenciones, no obtiene los resultados esperados de su gestión, busca las explicaciones. La que surge de inmediato, intuitivamente, es la preponderancia del Congreso sobre él. Y la solución es sencilla: reducir la injerencia del Parlamento. Se trata de una medida reduccionista, producto de un análisis rudimentario, que provoca efectos sorprendentes: los males no sólo no desaparecen, sino que aumentan considerablemente en intensidad. Estos "efectos contraintuitivos", los "efectos perversos" de los economistas, se presentan en el funcionamiento de cualquier sistema. El modelo clásico de efecto contrain-

tuitivo es la menor recaudación obtenida después del alza tributaria destinada a obtener mayores ingresos fiscales.

No es necesario un ejercicio intelectual demasiado grande para prever que los problemas que entorpecieron la marcha de las administraciones anteriores a 1973 volverán a reproducirse a partir de 1990. "Culpables" de ello no serán ni el Parlamento ni los partidos. Tampoco lo será el Presidente. Las dificultades surgen de un marco institucional que, desde 1925, ha sido impuesto con sorprendente tozudez, forzando la teoría y, más desgraciadamente aún, la realidad. Un Presidente que debe llegar a acuerdos con la oposición, dada la configuración del Parlamento, tiene un margen escaso de maniobra. Un Presidente que, además, tiene que estar negociando permanentemente con los partidos que lo apoyan, verá entrabada su propia maquinaria administrativa. Esto se traduce, como ha ocurrido en Chile *ad nauseam*, en el fracaso de los intentos de conducir razonablemente la economía, porque es en este plano donde se llevan a cabo las principales transacciones. No es exagerado sostener, en consecuencia, que régimen presidencial, desarrollo económico y democracia son términos difícilmente conciliables. Así, al menos, se ha podido comprobar en la experiencia chilena de los últimos 60 años.