

DOCTRINA

Constitucionalismo tecnocrático en el proyecto de reforma constitucional de Jorge Alessandri

Technocratic constitutionalism in Jorge Alessandri's constitutional reform project

Cristian Araya Pefaur

Universidad Central, Chile

RESUMEN En este trabajo se analiza el proyecto de reforma constitucional de Jorge Alessandri Rodríguez de 1964, que buscaba modificar la Constitución Política de 1925, al estimar que no proporcionaba los mecanismos adecuados para asegurar una gobernabilidad efectiva del Estado. Se demostrará que dicho proyecto tiene características de un constitucionalismo tecnocrático, inédito en nuestra Historia Constitucional, además de evidenciar que tuvo alcances en las reformas constitucionales venideras, inclusive en algunos principios de la Carta Fundamental de 1980.

PALABRAS CLAVE Historia Constitucional, Constitucionalismo tecnocrático, Proyecto de reforma constitucional, Jorge Alessandri Rodríguez, Constitución de Chile de 1925.

ABSTRACT This paper analyzes Jorge Alessandri Rodríguez's 1964 constitutional reform project, which sought to amend the 1925 Constitution, on the grounds that it did not provide adequate mechanisms to ensure effective governance of the State. It will be demonstrated that this project has characteristics of technocratic constitutionalism, unprecedented in our constitutional history, as well as evidence that it had an impact on subsequent constitutional reforms, including some principles of the 1980 Constitution.

KEYWORDS Constitutional History, Technocratic constitutionalism, Constitutional Reform Project, Jorge Alessandri Rodríguez, 1925 Constitution of Chile.

Introducción

En el año en el que se conmemora el centenario de la Constitución Política de la República de Chile de 1925, es una oportunidad para revisar nuestra poco explorada Historia Constitucional, esto con el propósito de comprender y dar explicación a la evolución político-constitucional como a los diversos fenómenos históricos-jurídicos que se desarrollaron desde el siglo XIX en adelante.

En el interés por indagar en nuestro pasado constitucional, nos percatamos de la existencia de periodos escasamente estudiados o abordados únicamente desde una perspectiva descriptiva. Tal es el caso de la discusión constitucional, bajo el régimen de la Constitución de 1925, desarrollada durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, entre los años 1958 y 1964, y de su propuesta de reforma constitucional en el último año de su administración, que carece de un análisis crítico y reflexivo.

El trabajo que presentamos tiene por objetivo, precisamente, caracterizar el proyecto de reforma constitucional de 1964, para lo cual, se parte de la premisa que la finalidad de la Historia del Derecho -en este caso particular, la Historia Constitucional- consiste en ofrecer una interpretación explicativa de la realidad social vinculada al ámbito jurídico (Palma, 1997). Para alcanzar dicho propósito, se adoptará una perspectiva historiográfica estructurada en cuatro dimensiones: la normativa, centrada en el análisis del texto constitucional; la institucional, referida al desarrollo y transformación de la organización pública; la doctrinal, que se ocupa de la reflexión intelectual que sustenta las diferentes tendencias constitucionales; y la político-social, que permite vincular el proyecto de reforma con la realidad sociopolítica del Estado, considerando los factores económicos y el contexto internacional (Fernández Sarasola, 2022: 30).

Considerando lo expuesto, resulta evidente que el análisis de los proyectos de reforma constitucional se inscribe dentro de la dimensión doctrinal. En este marco, es pertinente distinguir entre los programas constitucionales, que establecen lineamientos generales de acción, y los proyectos constitucionales, que se configuran como textos articulados que presupone la posibilidad de aplicarse de manera efectiva (Fernández Sarasola, 2022: 40-41), como es el caso del objeto central de este estudio, la propuesta de reforma constitucional de 1964.

A continuación, comenzaremos por explicar el pensamiento político de Jorge Alessandri y su relación con la Constitución de 1925. Más adelante nos adentraremos en lo que fue su gobierno, conocido también como el gobierno de los gerentes y la posible solución a la crisis institucional que se vivía mediante el proyecto de constitución tecnocrática. Finalmente vamos a dilucidar cuáles fueron los alcances e influencias de la propuesta.

Con todo, las páginas que siguen delinear el perfil de un Chile posible, aquel que estuvo al alcance, pero no llegó a concretarse. En este sentido, el proyecto de constitución tecnocrática de Jorge Alessandri aspiró a configurar un país diferente.

Jorge Alessandri y la Constitución de 1925

La correcta aplicación de la Carta Fundamental de 1925 fue una tarea difícil para los dirigentes de la época. El Estado chileno entre 1925 y 1932 experimentó diversos quiebres institucionales, como por ejemplo la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo o la efímera República Socialista de Chile, que entorpecieron la instauración de la Constitución de 1925. Para sanear la situación de inestabilidad política y de sucesivos cambios de poder, los partidos políticos llaman al ex Presidente y creador de la Constitución,

Arturo Alessandri Palma, quien nuevamente aparece como el restaurador del orden o status quo.

Hacemos hincapié que el régimen de gobierno del nuevo Código Político siempre estuvo en tela de juicio. Tradicionalmente se ha determinado que el sistema de gobierno fue presidencialista, en respuesta a la experiencia parlamentaria que había sumido al país en la crisis políticos y social de inicios del siglo XX.

Otros iushistoriadores argumentan, a quienes nos adherimos, que la realidad social y la práctica política fue muy distinta al formalismo constitucional, sosteniendo que la Constitución no solo legitimó la influencia de los partidos políticos en el Congreso, que ya venía ocurriendo desde 1874, sino que les otorgó un reconocimiento constitucional, configurando institucionalmente una trilogía presidente-partidos-parlamento. Aunque la intención de los constituyentes fue resolver la dualidad presidente-parlamento en favor del Ejecutivo, en la práctica consagraron un régimen de gobierno dominado por los partidos políticos (Bravo Lira, 1978: 27). En tales condiciones, el Presidente apareció como el principal contrapeso del partidismo y a él le correspondió representar los intereses permanentes del Estado frente a las conveniencias de partido.

Este restablecimiento ocurrido en octubre de 1932 devino en un periodo prolongado de cierta tranquilidad institucional hasta 1973, el cual se debe, como dijimos, al trabajo de los partidos políticos quienes actuaban como la piedra angular en el entramado político-constitucional.

Sin embargo, la ciudadanía se encontraba descontenta con los gobiernos ulteriores, pues entendían que la democracia y el sistema político se encontraban deteriorados. Los aspectos sustantivos del malestar se podrían resumir, en primer lugar, por el desprestigio del presidencialismo a la chilena, esto quiere decir, que el sistema político establecido en la Constitución Política de 1925 había caído en una fuerte influencia del Congreso, como retazos del periodo parlamentario, que hacía impracticable la vida política por las diversas disputas entre el Ejecutivo y el Legislativo; en segundo lugar, tiene que ver con el círculo vicioso de la economía nacional, que se manifiesta en la siguiente fórmula inflación-reajustes-mayor inflación, y agazapada tras él, la insuficiencia del crecimiento económico ; y en tercer lugar, la desigualdad del desarrollo social, que venía ya desde los últimos años de la presidencia de Juan Antonio Ríos, pasando por Gabriel González Videla y Carlos Ibáñez (Vial, 2012: 1165-1169).

Bajo este contexto, los resultados de las elecciones presidenciales de 1958 son una consecuencia de este descontento. La ciudadanía buscaba respuestas a sus diversas inquietudes, y al igual que en 1952, la solución no provenía de los desacreditados partidos políticos, sino de un candidato independiente, Jorge Alessandri Rodríguez, aun cuando fue apoyado por los partidos de derechas Conservador y Liberal, quienes sabían lo importante que era su figura, gracias a las medidas antiinflacionarias que había tomado como ministro de hacienda en el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, por su experiencia en negocios, gobierno, administración y legislación, observando a un líder o cabecilla ideal, sin afiliación política, independiente y pragmático, alguien que podría arreglar la economía e impulsar el desarrollo de un país en crisis. (Collier y Sarter, 1998: 226)

Proclamado Presidente de la República, Jorge Alessandri era consciente de la relativización del diseño normativo inicial presidencialista de la Constitución de 1925, diseño que tanto había defendido su padre en el proceso de elaboración, y que forma parte nuclear de su comprensión a la crisis.

Al respecto, podemos identificar ciertos mecanismos que precisamente relativizaron el régimen presidencial, provocando el intervencionismo del Legislativo en prerrogativas claves del Ejecutivo. La primera de ellas fueron las ‘Consejerías Parlamentarias’ que permitían al Congreso Nacional nombrar representantes en órganos fiscales, de administración autónoma o semifiscales de la República, lo que provocaba que el Congreso no sólo fiscalizase los actos del Ejecutivo en las empresas del Estado, sino que pudiesen tomar parte del debate del gobierno y administración de dichas empresas, inmiscuyéndose en prerrogativas propias del Presidente (Meléndez, 2020: 588).

Otro mecanismo fue el ‘pase de partido’ que consistía en la autorización de la directiva de un partido a sus militantes para que éstos pudiesen aceptar una cartera ministerial, intendencia, gobernación o jefatura de un servicio público. Esta práctica obviamente perturbaba la función ejecutiva, toda vez que atentaba contra una de sus facultades exclusivas, dado que eran cargos de su plena confianza.

Una de las más criticadas por el Presidente fueron las ‘leyes misceláneas’, que consistían en sumar en un mismo proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, leyes de materias de la más diversa índole, perdiendo el proyecto original coherencia respecto a sus ideas matrices y fundamentales. (Meléndez, 2020: 589) En consecuencia, el Ejecutivo se veía constreñido a aceptarlas, si es que quería obtener la aprobación oportuna de su proyecto por parte del Congreso¹. (San Francisco et al., 2017: 131-134)

Finalmente están las ‘leyes de gracia’, que, dentro de las hipótesis de materia de ley, eran aquellas que otorgaban pensiones. Pues bien, aunque fuese la única materia de ley con quórum supramayoritario, el Congreso la reinterpretó a su favor, ya que habían visto mermado sus prerrogativas en materia de gasto público tras la reforma de 1943. (Meléndez, 2020: 590)

Bajo esta coyuntura político constitucional, marcada por los actos y prácticas parlamentarias que, de una u otra manera, mermaban el correcto funcionamiento del sistema político presidencialista, se desarrollan los principales fundamentos políticos-administrativos del “alessandrismo”.

El primero de ellos dice relación con su vocación democrática-republicana y su fuerte y determinada reprobación de la demagogia de los partidos políticos, que, si bien es cierto fue crítico de las formas como se ejercía la política, en todo momento realizó esfuerzos para hacer posible la subsistencia de un régimen adecuadamente democrático (San Francisco et al., 2017: 69). Además, su concepción de democracia estaba fuertemente influenciada por los postulados de John Schumpeter, entendiéndola como

1. Esto provocó una “inflación legislativa”, es decir, una proliferación de leyes y, por extensión, de otras normas destinadas a reglamentar o explicar las primeras. Esto fue un problema genérico que experimentaron todos los gobiernos bajo la Constitución de 1925.

aquella conducción de la sociedad realizada por una élite preparada, donde pueden converger los mejores ciudadanos calificados para la administración del Estado, lo que se materializa armonizando la democracia elitista con la meritocracia.

Con todo, para un correcto desarrollo democrático, Jorge Alessandri denunció la demagogia practicada por los partidos políticos, ya que entendía que con dicha actitud deterioraban y menoscababan la credibilidad del ciudadano respecto de la autoridad (Cardemil, 1997: 45).

Como segundo sustento del pensamiento político del Primer Mandatario es su independencia política, que no debe ser entendida como un desprecio por la actividad pública, sino como una perspectiva sobre ésta y sus diferencias con la manera de ejercer la política profesional. El apoliticismo tuvo el sentido de apartidismo y pragmatismo, posibilitando un gobernante libre de ataduras y compromisos que pudiera desviarlo de su tarea de promotor del bien común (Cardemil, 1997: 53). Por lo mismo, prefería las soluciones técnicas que estimaba necesarias para llevar adelante programas en beneficio de las personas y la sociedad y que nada tienen que ver con las distintas ideologías de orden económico y social.

En tercer lugar, otro pilar político del ‘alessandrismo’, es la concepción que tenía sobre el rol que debía cumplir el gobernante, esto es, como un conductor y símbolo de unión en el país, y no como el jefe de un bando o líder de solo una parte de la opinión pública chilena (San Francisco et al., 2017: 71), por lo mismo, siempre abogó para que la figura y las facultades del Ejecutivo no se vieran minimizadas en el sistema institucional, habida cuenta de la supervivencia de ciertas y determinadas prácticas y actitudes parlamentarias, que estaban afectando a la democracia chilena al punto que le era posible predecir su colapso.

Por consiguiente, gobernar con autoridad es mandar efectivamente, sin ataduras partidistas, de forma independiente en criterio y acción, con una férrea convicción que el sistema presidencial de gobierno es la forma correcta para encausar el futuro de Chile, plasmando al Ejecutivo no como una figura decorativa, sino como un mandatario dotado de suficientes atribuciones para hacer prevalecer el interés nacional (Brahm et al., 2002: 134).

Finalmente, en cuarto lugar, aparece una de las características más sobresalientes de su gobierno, que fue la idea de instaurar un gobierno tecnocrático, esto quiere decir, que el principal objetivo para una correcta administración pública era sustituir a funcionarios y burócratas por tecnócratas, o sea, empresarios y gerentes del sector privado, logrando desideologizar los cuadros existentes y colocando en su lugar a otros de base no partidista, quienes fueron seleccionados exclusivamente en base a sus méritos profesionales.

En nuestro país, la tecnocracia surge a consecuencia de una suerte de empate político entre fuerzas opuestas (Silva, 2010: 101), lo que produjo el surgimiento del Estado de Compromiso, como se le llamó a la institucionalidad social capitalista y a la democracia liberal bajo la Constitución de 1925, porque justamente una expresión vital de

ese compromiso fue la alianza entre fuerzas progresistas y conservadoras² (Silva, 2010: 102).

Lo novedoso fue que, a diferencia de lo que era una conducta generalizada en la época, esto es, enfrentar los problemas sociales y económicos solo con medidas políticas, el gobierno sostuvo que existía una interdependencia entre las cuestiones económicas y sociales, y, por tanto, estos exigían el conocimiento profundo de sus causas para llegar a elaborar propuestas técnicas de solución. Se creía fielmente en la eficacia de las soluciones y no en la popularidad de las propuestas, que muchas veces eran anacrónicas y desajustadas de la realidad, favoreciendo al desequilibrio institucional que innegablemente debía corregirse (San Francisco et al., 2017: 82).

Lo anterior se desprende de los dichos del propio Alessandri Rodríguez:

Los problemas sociales han constituido la mayor preocupación en la lucha política y en la acción del Gobierno. Pero es fundamental tener presente que éstos se encuentran íntimamente vinculados con la realidad económica del país, constituyendo con ella un todo complejo e insoluble. Requieren soluciones de conjunto y de carácter general, porque apartarse en lo más mínimo de tales normas equivale a crear desequilibrios e injusticias, además de retardar el desarrollo de la economía, sin el cual todas las reformas y beneficios sociales resultarían a la postre inoperantes.³

Los cuatro pilares del ‘alessandrismo’ se conjugarán en lo que en las postrimerías de su gobierno será el proyecto de reforma constitucional de 1964, que buscaba establecer un modelo de organización política que nosotros denominamos constitucionalismo tecnocrático.

Gobierno, crisis y solución

Con el fin de dar noticia explicativa del fenómeno histórico constitucional abordando diversos factores que confluyen para su total entendimiento (Palma, 2009), es dable señalar brevemente, cómo evolucionó el gobierno en los ámbitos económico, social y político, contextualizando de esta manera la circunstancia histórica en el que sustenta el proyecto de reforma constitucional de 1964.

Hemos indicado que Jorge Alessandri asumió una postura claramente tecnocrática como base de su filosofía de gobierno, estructurada en torno a la dualidad entre técnica y política. En este esquema, la técnica prevalecía sobre la política, al considerarse el ámbito racional de la toma de decisiones capaz de sacar al país de la crisis económica y social.

Su plan económico se basó principalmente en avanzar hacia una colaboración pú-

2. Destaca el autor que es por esta razón que los intentos posteriores por perturbar este equilibrio en favor de una de las fuerzas político-sociales en pugna no sólo debilitó los cimientos del Estado de Compromiso, sino también la función amortiguadora que desempeñaba la tecnocracia estatal.

3. Mensaje ante el Congreso Nacional, 21 de mayo de 1959, Véase en: Silva Encina, 1985: 42.

blico-privada⁴, que buscaba la modernización industrial, reduciendo la intervención del Estado en la economía (Moulian, 2014: 68-70), asimismo, trató de acabar con los monopolios e incentivar a los privados⁵. De igual manera, el Estado no debía estar ajeno al esfuerzo de capitalización, el gobierno generó una política de fuertes inversiones en obras públicas, las cuales, en conjunto con el aumento de las exportaciones, lograron reactivar la economía (Correa et al, 2015: 208).

En los primeros dos años, el gobierno gozaba de buena salud y de alta popularidad, gracias al control temporal de la inflación. Sin embargo, ocurrieron dos sucesos que desconfiguraron el devenir de la administración. El primero de ellos fue el terremoto y maremoto de Valdivia de 1960, que significó una reestructuración en la política económica, toda vez que se requirió de un plan nacional que reconstruyese el sur del país, no obstante, no tuvo los efectos queridos, pues a fines de 1960 y comienzos de 1961 se produce una brusca y repentina devaluación del peso y el aumento paulatino de la inflación (Collier y Sarter, 1998: 247), lo que sepultó los éxitos hasta entonces obtenidos en el plano económico (Aylwin et al, 1996: 206-207).

El segundo suceso fue la derrota electoral de los partidos de gobierno en las elecciones parlamentarias en marzo de 1961. Los partidos de derecha lograron mantener una votación alta, sobre el 30% en conjunto, pero insuficiente para conseguir el control sobre un tercio del Congreso necesario para confirmar los vetos del Ejecutivo, obteniendo cuarenta y cinco diputados, nueve menos que en 1957 (Correa et al, 2015: 209). Esto trajo como consecuencia que Alessandri Rodríguez tuviese que negociar con el Partido Radical para integrar el gabinete y así no perder el tercio en el Congreso Nacional, formando una nueva coalición política denominada el 'Frente Democrático' compuesta por liberales, conservadores y radicales. De esta manera se pone fin al gobierno apolítico e independiente, y se concreta el retorno de las lógicas políticos-partidistas, teniendo que dejar atrás a los técnicos especialistas e incorporar a políticos del 'Frente Democrático' en la administración pública.

Por otra parte, la ciudadanía comenzó a exigir mayor equidad social en un contexto de creciente polarización. Nuevos sectores populares ingresaron al mundo político -inspirados por la Revolución Cubana de 1959- y protagonizaron huelgas y protestas motivadas por la inflación y el deterioro de las condiciones de vida.

Por consiguiente, la alianza con los radicales distanció a los empresarios y marcó el

4. Teniendo en cuenta lo planteado por Ángel Soto y Cristian Garay, encasillar la visión económica de Alessandri Rodríguez no es una tarea sencilla. Para los autores, el Presidente fue un liberal económico atípico, pues, aunque era partidario de la economía de libre mercado -o social de mercado-, hacía concesiones al papel del Estado. Esto se explica en parte por su pragmatismo, pero por sobre todo porque era un hombre de su época, en donde prevalecía el ideario estatista por sobre la iniciativa privada. Véase en: Soto y Garay, 2018: 267.

5. La forma de incentivar al empresariado fue promoviendo medidas para la liberalización económica con el fin al control de divisas, la reducción de aranceles y el estímulo a las inversiones privadas con franquicias tributarias y aduaneras, creando un clima favorable para la inversión tanto para los empresarios locales como para el capital extranjero. Véase en: San Francisco et al., 2017: 85-86.

fracaso del proyecto tecnocrático con la cual la derecha había adoptado una postura orientada a la modernización, constituyendo un avance respecto del conservadurismo tradicional, pues derivó en un gobierno coalicional más (Moulian, 2014: 194). Ante esta coyuntura, Jorge Alessandri identificó una crisis de carácter integral que comprometía tanto la legitimidad del sistema político, la estabilidad económica y la cohesión social. La combinación de una institucionalidad debilitada, una economía marcada por la inflación y la devaluación del peso, y una polarización ideológica en ascenso, lo llevó a impulsar una respuesta de naturaleza estructural, que se concretará en el proyecto de reforma constitucional de 1964.

Por otro lado, constatamos que el principal inconveniente que observaba el primer mandatario era que el régimen constitucional no era el más adecuado para intervenir en la vida económica, al contrario, el sistema político era discordante con el sistema económico deseado, esto debido a la poca tecnicidad, competencia y conocimiento que tenían los parlamentarios y demás gobernantes, quienes eran los llamados a gestionar las mejores soluciones al país (Brahm et al., 2002: 136).

Así lo señalaba en cada Mensaje Presidencial ante el Congreso Nacional, donde recalca que los hábitos políticos incidían de forma significativa, por ejemplo, en el despacho de las leyes, indicando como solución la urgencia de establecer reformas constitucionales que superasen tales situaciones (Carrasco Delgado, 1987: 57). En concreto, en su primer Mensaje al Congreso Nacional en 1959, advirtió que ninguna política económica sería efectiva sin una modificación profunda de las prácticas políticas y sin las necesarias reformas constitucionales y legales, incluyendo los reglamentos del Congreso, ya que «son éstas indispensables para que la acción de los Poderes del Estado pueda responder con la rapidez requerida a las apremiantes necesidades del país, cuya pronta satisfacción reclamará ahora y siempre la opinión pública».⁶

En 1962 reafirmó su preocupación señalando que los «mecanismos constitucionales presentan serias anomalías que no pueden seguir perpetuándose sin poner en grave peligro la permanencia del sistema institucional. Esto exige una reforma urgente, que, corrigiendo tan graves defectos, evite una delicada crisis». Continúa con su intervención en el hemiciclo evidenciando que, desde su percepción: «el sistema constitucional resulta anacrónico en estos tiempos, porque fue concebido cuando los problemas que agitaban al país eran de índole muy diferentes a los actuales, prevaleciendo cuestiones filosóficas o doctrinarias»⁷.

En este orden de ideas, en el año 1963 se da a conocer en un reportaje de la Revista Ercilla de fecha 3 de septiembre, que se aproximaba un proyecto de reforma constitucional encabezado por Jorge Alessandri, pero que fueron redactadas por su Ministro de Justicia Enrique Ortuzar, y revisadas por Enrique Silva Cimma, este último no en su calidad de Contralor General de la República, sino como abogado experto en materias constitucionales. Dichas reformas dicen relación con limitar las atribuciones par-

6. Mensaje presidencial al Congreso, 21 de mayo de 1959, véase en: Silva Encina, 1985: 156.

7. Mensaje presidencial al Congreso, 21 de mayo de 1962, véase en: Silva Encina, 1985: 159-161.

lamentarias en materia de gastos, tanto para el sector público como para el sector privado; delegación permanente de facultades extraordinarias del Congreso al Ejecutivo para dictar leyes generales de carácter normativo; facultar al Presidente de la República para disolver al Congreso Nacional una vez en sus seis años de mandato; facultar a la Corte Suprema para pronunciarse de oficio sobre leyes inconstitucionales; prohibición e incompatibilidad de parlamentarios en oficinas o servicios públicos o cargos de directores de bancos o sociedades anónimas.

Así las cosas, el día 18 de septiembre de 1963, en un acto simbólico por la fecha y la connotación del mismo, don Augusto Vicuña Subercaseaux, hijo de don Claudio Vicuña Guerrero, ex Ministro del Presidente José Manuel Balmaceda, hizo entrega del original Testamento Político de Balmaceda al Presidente Jorge Alessandri en el salón rojo del Palacio de La Moneda, pues según explicó Vicuña Subercaseaux, el Primer Mandatario ha reflejado en sus actuaciones las ideas del Presidente Balmaceda (Carrasco Delgado, 1987: 65-69). En el discurso del acto, el Presidente de la República comunica lo siguiente:

Los males que vengo señalando no se detienen siquiera ante los más fundamentales principios en que descansa la vida republicana, lo cual está indicando que el porvenir del país está íntimamente vinculado a una reforma constitucional que, entre otra cosa, incluya medidas como las que he señalado, que son el fruto del atento examen de los defectos de nuestra vida pública y de la idiosincrasia de nuestro pueblo, y de ninguna manera de esquemas teóricos, menos aún de la importación de fórmulas extranjeras que la contradicen y cuyos patrocinantes no tienen el respaldo de actitudes suyas que sean garantías de sinceridad.⁸

De este modo, el llamado a modificar la Constitución a través de una serie de enmiendas quedaba plenamente ratificado, enmiendas que, como se analizarán a continuación, configuraban una auténtica reforma de carácter estructural, pues, atendiendo a sus disposiciones, principios y rasgos esenciales, estaban destinadas a transformar sustantivamente la Carta Fundamental de 1925.

Proyecto de reforma constitucional de 1964

Una vez que el Presidente de la República expusiera ante la nación los principales fundamentos e ideas de una futura reforma constitucional, en octubre de 1963 surgió en la ciudadanía un importante movimiento cívico, denominado Comité Pro-Reforma Constitucional, que tenía por objetivo difundir y promover a la sociedad chilena las propuestas de reforma, teniendo en consideración que el Congreso Nacional no tenía ningún propósito de aprobar dichas propuestas, dado que perderían prerrogativas para

8. «Necesidad de Reformas Constitucionales Dio a Conocer S.E. en Discurso al País», *El Mercurio*, 19 de Septiembre de 1964.

darle mayores atribuciones al Ejecutivo, por tanto, buscaban presionar a través de la opinión pública su futura discusión y aprobación.

La relevancia de este Comité radicó principalmente en que impulsó una amplia campaña a favor de las reformas constitucionales, difundiendo las ideas de Jorge Alessandri, consolidándose como un movimiento de opinión de gran influencia. Podemos inferir que su impacto fue tal, que todos los candidatos presidenciales de 1964 incorporaron en sus programas de gobierno propuestas de modificación a la Carta Fundamental.

De esta manera, en su último Mensaje ante el Congreso Nacional, insiste con su idea de modificar la Constitución, manifestando que es la verdadera Reforma Estructural que necesita el país denominándola, incluso, como una verdadera revolución.

Señala que estas enmiendas deben limitar la iniciativa de los parlamentarios y establecer su responsabilidad por los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, de forma análoga a la exigida al Presidente de la República, a los Ministros de Estado y a los integrantes de los Tribunales Superiores de Justicia y de la administración pública; posibilitar el sometimiento a la voluntad popular los conflictos que se susciten entre el Ejecutivo y el Congreso; que prevenga la dictación de leyes inconstitucionales y autorice, en determinados supuestos, la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República, especialmente en materias de carácter técnico o que demanden respuestas inmediatas; y que incorpore disposiciones destinadas a sancionar la injerencia de los parlamentarios en la administración pública.

Enfatiza el Presidente una crítica a la Constitución y al sistema político expresando que es anacrónico y «es la causa última del desconcierto en que se desenvuelve nuestra vida pública que ya ha llegado a límites extremos, por lo cual no puede continuar sin abocarnos a la catástrofe definitiva»⁹.

Entendemos que lo más grave era, a su juicio, la falta de sincronía entre los poderes políticos, origen de la incertidumbre pública, ya que las reformas económicas necesarias quedaban estancadas, mientras eran reemplazadas por iniciativas demagógicas a las que califica como violatorias de la Carta de 1925.

El día 7 de julio de 1964, el Presidente de la República presenta oficialmente su proyecto articulado de reforma constitucional al Congreso Nacional (Alessandri, 1964). Para estudiar las características y finalidades de la propuesta, vamos a sintetizarlas de la siguiente manera:¹⁰

Robustecimiento de la autoridad ejecutiva. Esto quiere decir que el Presidente de la República es quien dispone de la necesaria visión de conjunto en la adopción de medidas y, por lo tanto, a quien corresponde la aplicación de las leyes y la responsabilidad ante el país por los actos derivados de esta aplicación, tomando un papel preponde-

9. Mensaje presidencial al Congreso, 21 de mayo de 1964, véase en: Silva Encina, 1985: 165

10. Tomando en consideración los extensos análisis que ha hecho Sergio Carrasco Delgado sobre la vida política de Jorge Alessandri y su proyecto de reforma constitucional de 1964. Véase en: Carrasco Delgado, 2002: 190 y 191; Carrasco Delgado, 1987: 82 – 88.

rante en desmedro del Legislativo. Esto se ve materializado en el artículo 42° sobre la prohibición del Senado para fiscalizar actos del Gobierno, el artículo 45° inc. 4° sobre iniciativa exclusiva de ley.

Defensa de la estabilidad económica del país. El proyecto busca radicalizar lo que ya había comenzado en 1943 con la reforma constitucional del Presidente don Juan Antonio Ríos, que estableció como iniciativa exclusiva del Presidente de la República lo correspondiente a proyectos de remuneraciones del sector público. Al presentar su proyecto, el Presidente vuelve a cuestionar el comportamiento del Poder Legislativo, señalando que aquellas prácticas inconvenientes que antes ejerció el Congreso en la Ley de Presupuestos ahora se extienden a todos los proyectos que el Ejecutivo somete a su consideración, en especial los de carácter social, previsional, financiero y tributario. Además, advierte que los propios parlamentarios suelen presentar iniciativas en estas materias que producen efectos aún peores. Según sus palabras, cada proyecto termina recibiendo cientos de indicaciones que desnaturalizan su finalidad, destruyen otras legislaciones vigentes e incorporan materias absolutamente ajenas al proyecto mismo (Alessandri, 1964: 9). Manifestaciones de lo anterior, en el artículo 44° N°4 sobre la limitación de las facultades del Congreso para discutir el gasto público y artículo 44° bis sobre fuente de los recursos.

Mejoramiento del proceso de formación de ley. Lo que se busca es hacer una rápida y expedita tramitación de las leyes, posibilitando al Congreso Nacional, en ciertas materias administrativas o económicas, delegar atribuciones en el Ejecutivo. Aquí observamos el artículo 44° N°16 sobre la autorización al Presidente para dictar Decretos con Fuerza de Ley; artículo 45° inc. 2° sobre la prohibición de las leyes misceláneas; artículo 53° sobre la promulgación parcial de ley; artículo 55° y 55° bis, que respecta de los plazos límites de remisión de un proyecto.

Obtener un Congreso responsable de sus actos. Sin lugar a duda, es uno de los puntos que más criticó Jorge Alessandri y que incluso lo denomina el pecado original de la Constitución Política de 1925. Para él, la Constitución consagra una completa impunidad respecto de los actos del Congreso y de sus parlamentarios en el ejercicio de sus funciones. Tanto la institución como sus miembros pueden vulnerar la Carta Fundamental, interferir o incluso anular las atribuciones de los demás poderes del Estado, e incluso transgredir principios éticos fundamentales en sus decisiones, sin que exista mecanismo alguno para sancionarlos (Alessandri, 1964: 11). Con la propuesta de reforma, lo anterior descrito traería como consecuencia la inhabilidad sobreviniente parlamentaria consagrado en el artículo 31°.

Incompatibilidades e incapacidades parlamentarias. Su finalidad era evitar la intervención de los parlamentarios en los nombramientos de empleados públicos, teniendo como consecuencia la dignificación de la acción del Congreso, para hacer cesar la dependencia de los parlamentarios de las razones de orden puramente electoral y, en consecuencia, tener un Congreso que cumpla sus funciones propias y para que se posibilite hacer elegibles a los más idóneos. A modo de ejemplo podemos mencionar el artículo 24° sobre dieta parlamentaria; artículo 28° sobre inhabilidad parlamentaria

del Regidor; artículo 29° sobre incompatibilidades parlamentarias; artículo 30° sobre incapacidades parlamentarias.

Modificación de la composición de la Cámara de Diputados y del Senado. En cuanto a la nueva composición de la Cámara de Diputados, está señalada en el artículo 37°. Con todo, una de las principales características de este proyecto de reforma fue la modificación de la composición del Senado, ya que, para el primer mandatario, el Senado debe diferenciarse de la Cámara de Diputados no solo en su composición, sino también en la elección de sus miembros. De esta manera, con el propósito de contar con una Cámara independiente de los intereses locales y conformada, en la medida de lo posible, por las personas más destacadas del país, quienes accedan al Senado mediante sufragio popular deber ser elegidos por todos los ciudadanos del país y no por agrupaciones provinciales. Asimismo, para garantizar que sus decisiones reflejen experiencia y capacidad, y se mantengan al margen de consideraciones meramente electorales, resulta necesario incorporar a su composición miembros designados por su trayectoria, experiencia, profesionalismo y en representación de los diversos sectores de la vida nacional. Aquí observamos una clara muestra de la impronta tecnocrática con la figura de los senadores designados, tal como se detalla en los artículos 40^{on} y 41°.

Prevalencia del interés general sobre los conflictos laborales. El sustento de esta propuesta es que existen ciertos tipos de conflictos que puede ocasionar serios perjuicios a la economía, afectar a industrias estratégicas, como el sector agrícola, o provocar la interrupción de servicios esenciales, por lo que se plantea la necesidad de delimitar constitucionalmente el derecho de huelga. Ello, reconociendo su relevancia, pero advirtiendo que en determinadas circunstancias su ejercicio podría hacer primar los intereses de determinados grupos sobre el bien común, lo que se considera un enfoque retrógrado, pues la verdadera justicia social, según Jorge Alessandri, implica hacer predominar siempre el interés de la colectividad sobre el de los grupos particulares, cua-

11. Art. 40°: “El Senado se compone de 30 miembros elegidos por votación directa en Colegio Electoral único de toda la República. Estará integrado, además: a) Por los ex Presidentes de la República, por derecho propio; b) Por dos ex Presidentes del Senado, designados por esta Corporación, entre las personas que hayan desempeñado el cargo durante 5 años; c) Por dos ex Presidentes de la Cámara de Diputados, designados por esta Corporación, entre las personas que hayan desempeñado el cargo durante 3 años; d) Por dos ex Presidentes de la Corte Suprema designados por este Tribunal, entre las personas que hayan desempeñado el cargo durante un período de 3 años; e) Por un ex Contralor General de la República, designado por el Presidente de la República, entre las personas que hayan desempeñado el cargo durante 3 años; f) Por dos ex Rectores de la Universidad de Chile o de las Universidades reconocidas por el Estado, designados por el Consejo de Rectores; entre las personas que hayan desempeñado el cargo por un período de 5 años; g) Por los siguientes representantes: uno de las Sociedades Agrícolas del país que determine la ley; uno de la Sociedad Nacional de Minería; uno de la Sociedad de Fomento Fabril; y uno de la Cámara Central de Comercio, designados todos por el Senado a propuesta en terna de dichos organismos; h) Por dos representantes de los empleados y dos de los obreros, designados por el Senado a propuesta en terna, en cada caso, por las dos asociaciones de los mismos con personalidad jurídica que tengan el mayor número de afiliados de empleados y obreros, respectivamente”. Los Senadores a que se refieren las letras g) y h) serán propuestos y designados en la forma que determine la ley”

lesquiera que éstos sean. Esto queda reflejado en el artículo 10° N°14 sobre el derecho a la libertad de trabajo y el derecho a huelga.

Establecimiento constitucional del principio de irretroactividad de la ley. Se propone que la ley sólo dispondrá para el futuro, ya que en muchas ocasiones se han dictado leyes con efectos retroactivos, que afecta a la tranquilidad social y priva de confianza a las actividades económica, al afectar los derechos adquiridos de las personas. Así lo estableció el artículo 11° del proyecto.

Establecimiento del control de la constitucionalidad. Considerando que los actos contrarios a la Constitución deben ser corregidos con prontitud, se propone remediar esta situación, facultando a la Corte Suprema para anular dichas resoluciones, ya sea a solicitud del Presidente de la República, de oficio o a petición de cualquier ciudadano. El artículo 86° inc. 2° consagra el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Participación popular en los desacuerdos entre Ejecutivo y Legislativo, y establecimiento de la disolución del Congreso por una sola vez. Se señala como finalidad la posibilidad de resolver dichos conflictos por el pueblo, a través de plebiscitos, y que como forma de resolver la situación derivada del sistemático rechazo en el Congreso de los proyectos de ley del Ejecutivo, el Jefe de Estado puede disolver el Congreso por una sola vez durante su periodo. Lo anterior queda señalado en el artículo 54° sobre llamado a plebiscito y artículo 72° N°3 sobre disolución del Congreso.

Facultades de legislar al Poder Judicial y nombramientos de jueces. En primer lugar, el artículo 45° inc. 1 establece que la Corte Suprema podrá proponer leyes sobre la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, dando cuenta, otra vez, del carácter tecnocrático de la propuesta, otorgando a los expertos prerrogativas legislativas. Además, se señala en los artículos 83° inc. 2° y 85°, el nombramiento de los jueces y la cesación de funciones de los miembros del Poder Judicial, respectivamente.

De los puntos recién desarrollados, sostenemos que lo que deseaba Jorge Alessandri era instaurar un constitucionalismo de tipo tecnocrático, el cual puede conceptualizarse como aquella corriente que prioriza la eficiencia técnica en la toma de decisiones pública, la estabilidad institucional y la gestión racional del poder por sobre, o al menos en tensión con, los mecanismos clásicos de deliberación política y representación democrática.

En el caso particular del proyecto en comento, se intenta además instrumentalizar a la Constitución para obtener un Poder Ejecutivo con mayores atribuciones, sobre todo en materia de legislación económica, que ayude a conducir de manera eficiente al Estado y a la continuidad de políticas públicas.

Debido a la desconfianza hacia la política partidista, esto debido a la percepción de ineficacia, demagogia o captura de sistema político por los partidos que observaba Jorge Alessandri, este tipo de constitucionalismo limita la intervención parlamentaria y sugiere la ampliación de espacios de decisión no electivos, sino técnicos.

Una vez presentado la propuesta a la ciudadanía y al Congreso Nacional, fueron diversas las reacciones por parte de los partidos políticos y de la prensa de la época. Por

ejemplo, en entrevista con el Diario El Mercurio¹² el Presidente del Senado y miembro del Partido Liberal don Hugo Zepeda Barrios, a nombre de la unanimidad de los Comités Parlamentarios de la Cámara Alta, señaló de forma categórica la oposición por parte del Legislativo a las diferentes enmiendas que proponía el gobierno. Declaró que nadie desconoce que el régimen parlamentario presenta ciertos vicios o deficiencias, sin embargo, no corresponde que tales imperfecciones se utilicen como fundamento para describir una situación tan negativa como la que es expone en la justificación del proyecto de reforma constitucional impulsado por el Ejecutivo. Con todo, indicó que las enmiendas igualmente encontrarán las mayorías necesarias para su aprobación, salvo aquellas modificaciones que pretenden vigorizar aún más al Ejecutivo en desmedro de las atribuciones que le competen al Congreso, pero no se cierran a estudiarla y analizarla cada partido con sus comisiones especiales.

No se hizo esperar la respuesta del Diario Ilustrado, periódico conservador cercano a las ideas de Jorge Alessandri, manifestando su desacuerdo con las declaraciones del Presidente del Senado. A juicio de la editorial del periódico «estas reformas deben merecer la preocupación inmediata y el más vivo interés de parte de cuantos sectores se hallan en situación de intervenir para su consideración y despacho¹³».

Desde el Frente de Acción Popular, el miembro del Partido Comunista Volodia Teitelboim, realizó una fuerte crítica al proyecto en su columna en el Diario El Siglo, rotulándolo como un verdadero ‘canto del cisne’ de la administración de Alessandri, toda vez que no existe una seguridad real o una posibilidad efectiva que dichas reformas puedan ser sancionadas en un tiempo tan precario al final de su periodo¹⁴. Añadió que el proyecto de reforma ha sido influenciado por la reconocida orientación retrógrada del Ministro Enrique Ortuzar, que se opone a la tendencia constitucional predominante en las últimas décadas, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, donde se reconoce a los parlamentos como una expresión genuina, aunque a veces minoritaria, de la voluntad y de la soberanía popular.

Desde el ámbito político también surgieron diversas reacciones frente al proyecto. Luis Valdés Larraín, presidente del Partido Conservador, manifestó su respaldo a la iniciativa, señalando que respondía a una aspiración largamente sostenida por su colectividad para adecuar la Carta Fundamental a las condiciones del país. No obstante, lamentó que la propuesta se presentara al término del mandato presidencial. En contrate, el presidente del Partido Radical, Humberto Aguirre Doolan, sostuvo una postura crítica, destacando la tardanza de las reformas y el desequilibrio existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por su parte, Aniceto Rodríguez, dirigente del Partido Socialista, calificó el proyecto como de carácter aristocratizante y marcado por un claro sesgo de clase. Por último, Rafael Gumucio, vicepresidente de la Democracia

12. «Oposición Parlamentaria a Reformas De S.E. para Vigorizar al Ejecutivo», *El Mercurio*, 10 de Julio de 1964.

13. «Equilibrio de Poderes», *Diario Ilustrado*, 11 de Julio de 1964.

14. Volodia Teitelboim «Las reformas de Alessandri», *Diario El Siglo*, 9 de Julio de 1964.

Cristiana, rechazó la reforma y sostuvo que traería como consecuencia una alteración al régimen democrático. A su juicio solo mostraba el resquemor del gobierno ante sus fracasos (Brahm et. al, 2002: 160-161).

De las declaraciones de los partidos políticos recién expresadas, donde la mayoría de los parlamentarios no estaban dispuestos a discutir la reforma, y menos a semanas de una nueva elección presidencial, era bastante poco auspicioso el futuro de la propuesta constitucional, por lo que los esfuerzos de Jorge Alessandri en cuanto a discutir el proyecto, no encontró suficiente apoyo en la continuación de su tramitación. La acumulación de graves problemas que sucesivamente habrían absorbido la preocupación del Ejecutivo y del Congreso, la urgencia de una reforma agraria y tributaria, y la carencia de una mayoría parlamentaria sólida complotaron contra el éxito de la reforma planteada, que, en definitiva, nunca fue discutida en el Congreso.

Alcances e influencias de la propuesta constitucional de 1964

Sin perjuicio que el proyecto no fue discutido, enseguida analizaremos lo innovador que fue para su época, y si éste pudo irradiar con sus postulados e ideas matrices a las futuras reformas constitucionales.

La reforma de Alessandri Rodríguez introdujo nuevos conceptos que en dicho contexto sociopolítico fueron bastantes novedosos para el constitucionalismo histórico chileno. Uno de ellos fue que el Poder Ejecutivo tuviese plena decisión en materia de gasto fiscal (art. 44), o la nueva composición el Senado (art. 40) que presupuestaba una elección de forma indirecta de ciertos miembros de la Cámara Alta, para dar mayor representatividad a las distintas actividades nacionales. Del todo inédito en nuestra historia constitucional fueron la propuesta del plebiscito como mecanismo que dirima los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo en todos aquellos puntos sin concurrencia en la formación de una ley (art. 54), y atribuirle al Poder Judicial la facultad de legislar en materias relativas a la organización y atribución de los Tribunales de Justicia (art. 45).

En cuanto a las inhabilidades e incompatibilidades parlamentarias (arts. 28 a 32), la reforma pavimenta un camino que ya transitaba la evolución constitucional propia el siglo XX, esto es, evitar el intervencionismo de los congresales en otras actividades públicas y privadas, buscando la profesionalización y dignificación del cargo, lo que refleja que no hay atisbo de inspiración en otro proyecto de reforma o en otra Constitución anterior.

Dicho esto, para comprender el impacto que tuvo el proyecto de reforma de 1964, veamos a continuación, en qué medida se vio proyectada en las tres últimas reformas más importantes que se introdujeron a la Carta de 1925, las cuales son: ley N°16.615 de 1967, ley N°17.284 de 1970 y ley N°17.398 de 1971 (Carrasco Delgado y Morrison, 1979).

1. El proyecto de reforma constitucional presentada el 30 de noviembre de 1964 por el Presidente Eduardo Frei Montalva, proponía los siguientes objetivos: mejorar el proceso de formación de ley, autorizar al Congreso Nacional para que otorgue al Presi-

dente de la República la facultad de dictar normas sobre materias propias de la ley, dar oportunidad al pueblo para expresar directamente su opinión a través del plebiscito, reservar al Ejecutivo la iniciativa para legislar sobre materias económicas, incompatibilizar le ejercicio de la función pública con la representación de intereses económicos, afirmar constitucionalmente el reconocimiento de los fundamentales derechos sociales de las clases trabajadoras chilenas, estimular la función social del derecho de propiedad en concordancia con los objetivos de la reforma agraria, ordenar y descentralizar el régimen de la administración pública.

Podemos observar que los fines son bastante similares en la propuesta del Presidente Frei Montalva con en el proyecto de Jorge Alessandri, que derivan del propio escenario histórico-político. Cuestiones tales como el Derecho a la libertad de trabajo, la dieta parlamentaria equivalente al sueldo base de los ministros de la Corte Suprema, inhabilidades sobrevinientes para los parlamentarios, el proceso de formación de la ley y materias propias de ley, el llamado a plebiscito en discordancias que pudiesen existir entre Ejecutivo y Legislativo en la formación de una ley, e incluso hay materias donde la propuesta es exactamente igual como es la concurrencia de los Ministros al Congreso, el nombramiento de jueces y la cesación de sus funciones, y las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, como el juicio político.

La propuesta de Frei Montalva se materializó en la ley 16.615 de 1967, no obstante sólo reguló principalmente lo referente al derecho de propiedad, modificando el texto el artículo 10 N°10 de la Constitución, para posibilitar el pago diferido, hasta en treinta años, para los efectos de la reforma agraria, lo que significó que en el año 1969 insistiera con una nueva reforma constitucional.

2. El segundo proyecto de Reforma Constitucional del Presidente Frei Montalva fue presentado el 17 de enero de 1969 y derivó en la promulgación de la ley N°17.284 de 1970. En esta reforma se puede observar con bastante claridad la notable influencia que tuvo el proyecto de Alessandri Rodríguez.

De su articulado se desprende sus finalidades principales: el establecimiento de mecanismos eficaces para resolver los conflictos de poderes; aceleración de los trámites para la formación de la ley; entrega al Ejecutivo de autoridad suficiente para controlar el proceso económico y dirigir la planificación; institucionalización de la ley normativa, especialmente la que se solicite para poner en ejecución el programa presidencial, entre otras.

Esta ley, que fue aprobada por la Democracia Cristiana y el Partido Nacional y rechazada por Radicales, Comunistas y Socialistas, tiene varios planteamientos que fueron considerados por la reforma constitucional de Alessandri Rodríguez, como por ejemplo: lo referente a la ausencia del territorio nacional por parte de los Ministros de Estado sin necesidad de permiso por un plazo menor de diez días, mientras que el propuesto por Alessandri Rodríguez era de treinta días; el establecimiento constitucional de la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República que corresponde casi en su integridad al texto del proyecto de reforma de Jorge Alessandri; la ampliación de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia

económico-social, aprobada en forma muy similar al proyecto de 1964; la aceleración de los tramites de formación de ley, pero incidiendo las modificaciones en aspectos y artículos distintos de los señalados en el proyecto de 1964; depuración de la técnica legislativa, al darse carácter constitucional a la prohibición de incluir en la ley materias ajenas a las ideas matrices; el control de constitucionalidad de la ley, pero creándose un órgano especial, el Tribunal Constitucional, en tanto que el proyecto de 1964 se proponía entregar similares atribuciones a la Corte Suprema.

3. La última reforma dogmática a la Carta de 1925 fue la reforma constitucional de 1970 que tomó el nombre de Estatuto de Garantías Constitucionales a través de la ley 17.398 de 1971 bajo la presidencia de Salvador Allende Gossens. Esta reforma fue propuesta por la Democracia Cristiana para ratificar en el Senado la elección de Allende Gossens como Primer Mandatario, y buscaba fortalecer el catálogo de garantías fundamentales por el temor que existía en la derecha y el centro político que el gobierno de la Unidad Popular pudiese instaurar en Chile una dictadura del proletariado. Por tal razón, no hay similitudes con la propuesta de Reforma Constitucional de 1964.

En consecuencia, de acuerdo a las regulaciones, consideraciones y finalidades que tuvieron las últimas reformas a la Carta Política, hay claras influencias y similitudes del proyecto de reforma de 1964, sobre todo con la reforma constitucional contenida en la ley N°17.284 de 1970, esto debido a que la propuesta de Alessandri Rodríguez fue la primera en plantear un proyecto mucho más desarrollado, sistematizado y articulado y, por consiguiente, el gobierno demócrata cristiano se inspiró en parte de él.

Las preguntas que surgen ahora son ¿habrá algún principio del ‘alessandrismo’ o idea del constitucionalismo tecnocrático que coincidan con los objetivos y finalidades del Decreto Ley 3.464 o Constitución Política de 1980? ¿Se puede apreciar una cierta influencia del proyecto de reforma de 1964 para considerarla como un germen o el inicio del constitucionalismo presidencialista y neoliberal que rige en Chile desde 1980?

Realizando un trabajo comparativo, podemos evidenciar las influencias de los principios tecnocráticos y presidencialistas del ‘alessandrismo’ en la Constitución de 1980, sobre todo en materias tales como:

- El derecho a la libertad de trabajo y la limitación al derecho a huelga para ciertos funcionarios (art. 10° N°4 PRC 1964 y art. 19 N°13 y 16 CPR 1980);
- La determinación de la dieta de los congresales (art. 24° PRC 1964 y art. 59° CPR 1980);
- Inhabilidades sobrevinientes de los parlamentarios (art. 31° PRC 1964 y art. 57° CPR 1980);
- La composición del Senado y la creación de los Senadores Designados que ayuden a profesionalizar al Congreso (art. 40° PRC 1964 y art. 45° CPR 1980);
- Prohibición del Senado para fiscalizar actos del Gobierno, una clara muestra del robustecimiento del Ejecutivo en desmedro del Legislativo (art. 42° PRC 1964 y art. 49° CPR 1980);

- Respecto al gasto público y la autorización a dictar Decreto con Fuerza de Ley, hay una concordancia entre la Constitución de 1925 y la original de 1980, que se debe a la reforma constitucional de 1970 inspirada, como ya señalamos, en la propuesta de 1964 (art. 44° N°4 y 16 PRC 1964 y art. 61° y 64° CPR 1980);
- Fuente de los recursos de la ley de presupuesto de la nación (art. 44° bis PRC 1964 y art. 64° inc. 4° y 5° CPR 1980);
- En cuanto a la prohibición de las leyes misceláneas y a la iniciativa exclusiva del Presidente, vemos nuevamente que hay una concordancia entre la Constitución de 1925 y la original de 1980, que se debe a la reforma constitucional de 1970 inspirada en el proyecto de 1964 (art. 45° inc. 2° y 4° PRC 1964 y art. 66° inc. 1° y art. 62° inc. 3° y ss, CPR 1980);
- Atribución especial del Presidente para poder disolver el Congreso Nacional. En la propuesta de Jorge Alessandri, se podía disolver ambas ramas del Congreso, en cambio, en la Constitución original de 1980 sólo la Cámara de Diputados (art. 72° N°3 PRC 1964 y art. 32° CPR 1980);
- Nombramiento de los jueces de la Corte Suprema (art. 83° inc. 2° PRC 1964 y art. 75° CPR 1980);
- Establecimiento de quóruns supramayoritarios para reformar la Constitución en disposiciones que alteren el régimen democrático y las garantías constitucionales (art. 108° y 109° PRC 1964 y art. 116° y 117° CPR 1980).

En concordancia con lo antes expuesto, y tal como observamos en los párrafos anteriores, uno de los fundamentos del pensamiento político del ‘alessandrismo’ es la defensa de la democracia, así como la condena de la demagogia de los partidos políticos que interferían en el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Justamente vemos que la ‘Nueva Institucionalidad’, como llama Jorge Alessandri a su proyecto de reforma, busca precisamente instaurar una ‘democracia tecnificada’, que tiene como objetivo eliminar, dentro de lo posible, cualquier manifestación o indicio de demagogia o populismo en la toma de decisiones políticas, tanto en el ámbito gubernamental como en el legislativo.

Esta idea de ‘democracia tecnificada’ estuvo presente inclusive cuando Jorge Alessandri fue parte del Consejo de Estado de 1980, donde reafirma su convicción de que el régimen constitucional de 1925 y las prácticas políticas derivadas de él resultaban contraproducentes para alcanzar las soluciones necesarias en busca de una convivencia económica más justa y, en definitiva, plantea que es preciso constituir una democracia respaldada por mecanismos jurídicos que la protejan de sus principales amenazas, los cuales eran el totalitarismo y la demagogia (Van de Wyngard, 2006), destacando la necesidad de un sistema tecnificado donde las decisiones pública se guíen por criterios técnicos y no por intereses electorales o ideológicos.

Esta visión guarda relación con la noción de ‘democracia protegida’ promovida

por el Régimen Militar en la Constitución de 1980, concebida como una reacción a la supuesta ineficacia de la democracia liberal de 1925 (Vergara Estévez, 2007). Dicha concepción -según Pinochet y sus ideólogos- debía ser antimarxista, antisocialista y defensora de la libertad económica, entendiendo la democracia como un medio para el desarrollo, no como un fin. Convierte al Presidente de la República en una especie de dictador legal que reúne las facultades propias del Poder Ejecutivo y en gran medida del Poder Legislativo; estaríamos en presencia de una democracia neoliberal, lo que significa que el sistema democrático es un medio para el progreso económico (Zúñiga, 2024: 52).

Tanto la democracia tecnificada de Alessandri como la democracia protegida del Régimen Militar comparten rasgos comunes: el fortalecimiento del presidencialismo, la subordinación del Congreso, la creación de órganos técnicos y judiciales con funciones de control y la desconfianza hacia los partidos políticos.

Sin embargo, al incorporar elementos autoritarios, como el rol tutelar de las Fuerzas Armadas a través de un Consejo de Seguridad Nacional, las limitaciones al pluralismo político consagrado en el artículo 8° del Decreto Ley 3.464, la figura de los senadores designados y las fuertes restricciones al rol de los partidos políticos, la democracia tecnificada degenera en la democracia protegida (Huneus, 2019). En consecuencia, podemos ver un tránsito en la derecha chilena que va desde la profesionalización de las instituciones en la década de 1960 a una tecnificación autoritaria que proteja en cierta medida al desarrollo económico en 1980.

Conclusiones

Tal como se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, la propuesta de reforma constitucional de 1964 fue la respuesta del Presidente Jorge Alessandri frente a la evidente falta de coherencia entre los propósitos que inspiraron la Constitución de 1925 y la realidad política y social que enfrentaron los gobiernos posteriores. En el convulso y acelerado contexto del siglo XX, comenzó a manifestarse un progresivo distanciamiento entre las colectividades políticas y la opinión pública, fenómeno que se acentuó con el aumento del electorado y con las crecientes demandas sociales y económicas. Todo ello configuró un conjunto de factores que pueden considerarse antecedentes o causas remotas de la profunda crisis político-institucional que se avecinaba, debido a una suerte de anacronismo que sufría la Carta Fundamental.

Acreditamos que hay influencias del constitucionalismo tecnocrático en las reformas constitucionales de 1970, como también en la Constitución de 1980, incluso se ha señalado que el ex Ministro Enrique Ortuzar, en su calidad de Presidente de la Comisión de Estudios para una Nueva Constitución, tenía en su mesa de trabajo a la Constitución de 1925 y la reforma constitucional de Jorge Alessandri.¹⁵

15. Véase en: Capítulo La proyectada reforma constitucional de Jorge Alessandri y el régimen de 1925. Ideas de derechas para un cambio político de Cristián GARAY VERA en: BRAHM, Enrique. 2024. Chile

De esta manera, la restructuración que proponía el ‘alessandrismo’ en las postrimerías de su gobierno, hubiese cambiado el ethos de la Constitución de 1925, ya que reviste características reformistas de tal envergadura, que podríamos clasificarlas como revolucionarias, en momentos donde también se oían los lemas de ‘Revolución en Libertad’ de Frei Montalva, o la ‘Vía Chilena al Socialismo’ de Allende.

Finalmente, nunca podremos llegar a saber hasta qué punto hubiera resultado la reforma de manera exitosa. Lo que si se ha de reconocer es que se inició un periodo en la Historia Constitucional de Chile donde el cambio constitucional se convirtió en una propuesta política fundamental en los programas de los gobiernos venideros, y que la propuesta de un constitucionalismo tecnocrático representa el pensamiento no sólo de un hombre en particular, sino también de un sector importante de la sociedad chilena, que abogaba por una Constitución con un Ejecutivo vigorizado, de autoridad fuerte, con mayores atribuciones en materia económica, cercano al conservadurismo social, que respaldaba una democracia tecnificada, donde expertos y técnicos tuviese un papel preponderante en la administración del Estado, para enfrentar la crisis política, económica y moral del país.

Referencias

- ALESSANDRI, Jorge (1964). Reforma Constitucional. Propuesta por S.E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional. Santiago, Chile. Imprenta del Servicio de Prisiones.
- AYLWIN, Mariana. “et. al” (1996). Chile en el siglo XX. 7ª ed. Santiago, Editorial Planeta.
- BRAHM, Enrique, Raúl Bertelsen y Andrés Amunátegui (2002). Régimen de gobierno en Chile ¿presidencialismo o parlamentarismo? 1925-1973. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
- BRAHM, Enrique (2024). Chile bajo la Constitución Política de 1925. Luces y sombras de un régimen de gobierno en un contexto de cambios globales. Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch.
- BRAVO LIRA, Bernardino (1978). Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924 – 1973. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- CARDEMIL, Alberto (1997). El camino de la utopía. Alessandri, Frei, Allende. Pensamiento y obra. Santiago, Editorial Andrés Bello.
- CARRASCO DELGADO, Sergio y Morrison, Robert (1979). «Estudio comparativo de los proyectos de reforma a la Constitución Política del Estado de 1925 presentados con fecha 7 de julio de 1964, 30 de noviembre de 1964 y 17 de enero de 1969». Revista Chilena de Derecho, Vol. 6, No. 1/4 (febrero-agosto 1979), pp. 149-182. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/41605248>

bajo la Constitución Política de 1925. Luces y sombras de un régimen de gobierno en un contexto de cambios globales. Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch. 279-302 pp.

- CARRASCO DELGADO, Sergio (1987). Alessandri. Su pensamiento constitucional. Reseña de su vida pública. Santiago, Editorial Jurídica.
- CARRASCO DELGADO, Sergio (2002). Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos. 3ª ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- COLLIER, Simon y Sater, William F (1998). Historia de Chile 1808-1994. Cambridge, Cambridge University Press.
- CORREA, Sofía “et. al” (2015). Historia del siglo XX chileno. 6ª ed. Santiago, Sudamericana.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (2022). Utopías Constitucionales. La España posible en los proyectos constitucionales (1786-1931). Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- HUNEEUS, Carlos (2019). «La autodisolución de la “democracia protegida” en Chile. Cambios Institucionales y el fin del régimen del General Pinochet». Revista De Ciencia Política 19 (1):61-86. Disponible en: <https://revistacienciapolitica.uc.cl/index.php/rcp/article/view/7028>.
- MELÉNDEZ, Felipe (2020). «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925». En Revista de Estudios Históricos-Jurídicos. Vol. 42. Valparaíso, Chile. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552020000100579>
- MOULIAN, Tomás (2014). Antes del Chile Actual. La década del sesenta. Mutante Editores.
- PALMA, Eric Eduardo (1997). «Reflexiones en torno a una concepción polifacética para una Historia del Derecho de los siglos XIX y XX». Revista Ius et Praxis (2): 325-350
- PALMA, Eric Eduardo (2009). «Pasado, presente y futuro de la historia del derecho en Chile». Forum Historiae Iuris. Disponible en: <https://forhistiur.net/2009-03-palma-gonzalez/2009-03-palma-gonzalez>
- SAN FRANCISCO, Alejandro “et. al” (2017). Historia de Chile 1960-2010. Tomo 2. El preludio de las revoluciones. El gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964). 2ª ed. Santiago, CEUSS.
- SILVA ENCINA, Gisela (1985). Jorge Alessandri. Su pensamiento político. Santiago, Editorial Andrés Bello.
- SILVA, Patricio (2010). En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- SOTO, Ángel y Garay, Cristián (2018). «Tecnocracia y apartidismo de derechas en Chile. El “relato” de Jorge Alessandri (1958-1964)». Tzintzun, Revista de Estudios Históricos N°68. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-719X2018000200255
- VAN DE WYNGARD, Jorge (2006). «La Democracia “Tecnificada” en la Constitución de 1980». Ars Boni et Aequi, N°. 2, 2006, págs. 9-28. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3768430>
- VERGARA ESTÉVEZ, Jorge (2007). «La “democracia protegida” En Chile». Revista De Sociología, n.º 21 (enero):45-52. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2007.27516>.

VIAL, Gonzalo (2012). Chile, Cinco siglos de Historia. Santiago, Zig-Zag.
ZUÑIGA, Francisco (2024). Constitucionalismo. Pasado, presente y futuro. Santiago, Thomson Reuters.

Sobre el autor

CRISTIAN ARAYA PEFAUR es abogado y magister en derecho. Profesor en la Universidad Central de Chile y la Universidad del Alba. Su correo electrónico es arayapefaur@gmail.com. ORCID <https://orcid.org/0009-0001-5201-4047>.