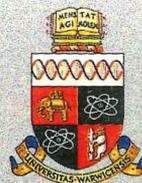


UNIVERSITY OF WARWICK
School of Law



Capítulo 7

DESAFIOS CONSTITUCIONALES CONTEMPORANEOS

César Landa y Julio Faúndez
(editores)



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FACULTAD DE DERECHO
Maestría en Derecho Constitucional
FONDO EDITORIAL

1996

Primera edición, marzo de 1996

Carátula: Sandra Bigio

Cuidado de edición: Carlota Casalino

Corrector de estilo: Eduardo Toche

Desafíos Constitucionales Contemporáneos

Copyright © 1996 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Av. Universitaria, cuadra 18. San Miguel. Apartado 1761. Lima 100, Perú. Telfs.: 462-6390, 462-2540, anexo 220.

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Derechos reservados

ISBN: 9972-42-007-8

Impreso en el Perú - Printed in Peru



Julio Faúndez

PRESIDENCIALISMO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1925 EN CHILE

La reciente transición a la democracia en América Latina y en otros países del mundo ha revivido el interés por el estudio de las instituciones y procedimientos políticos. Esto es un hecho positivo ya que hasta hace poco los científicos políticos no consideraban este aspecto importante de los estudios políticos y por lo tanto lo dejaban en manos de sus colegas menos académicos: principalmente los abogados. A medida que varios países comenzaron a establecer gobiernos democráticos, académicos de diversas disciplinas comenzaron a darse cuenta que las formas institucionales no son meros instrumentos supra estructurales cuyo diseño puede dejarse en manos de los abogados o sujetos a la imaginación de los políticos. Hoy en día, existe consenso generalizado que las instituciones y procedimientos pueden tener, y de hecho tienen, un impacto importante en la estabilidad, durabilidad y eficacia del sistema político.

Las contribuciones más estimulantes al estudio de las transiciones políticas proviene de académicos que hasta hace poco se habían concentrado en el estudio del quiebre de la democracia: en particular, Juan Linz, Arturo Valenzuela, y Alfred Stepan. Su reflexión sistemática sobre los factores que provocaron el derrumbe

de la democracia sin duda les permitió ver más claramente el papel que juegan las instituciones en los procesos políticos. No sorprende entonces, que en la víspera de la transición a la democracia las opiniones y recomendaciones de estos académicos fueran tomadas muy seriamente por quienes estaban diseñando nuevas constituciones. Quizás la contribución más importante fue el trabajo de Linz sobre Presidencialismo y Parlamentarismo, en el que destaca las deficiencias del Presidencialismo y presenta un argumento sólido, fuerte y convincente en favor de un gobierno parlamentario. Las opiniones de Linz han sido repetidas y posteriormente desarrolladas por otros especialistas en el proceso de transición en Latinoamérica.

EL DEBATE EN CHILE

En Chile, el ataque de Linz al presidencialismo encontró una audiencia receptiva. La Constitución de 1980 diseñada como vehículo para legitimar el régimen de Pinochet hasta fines del siglo, era débil no sólo en lo concerniente a democracia, sino que además era fuertemente presidencial. De esta manera, no es sorprendente que las fuerzas democráticas contrarias a Pinochet criticaran la Constitución, y algunas, esperando que la transición traería consigo una nueva Constitución abogaron por la introducción de una forma parlamentaria de gobierno. Sin embargo, la transición se llevó a cabo dentro de la Constitución de Pinochet manteniéndose el régimen presidencial.

El asunto del parlamentarismo, sin embargo, no ha desaparecido del debate político. Diversos políticos prominentes dentro de la coalición de gobierno todavía están a favor de introducir un sistema parlamentario o semi-presidencial. Desde su perspectiva, este cambio aseguraría la transición exitosa y aumentaría el carácter democrático del sistema político emergente. Si bien no pongo en duda la sinceridad de las opiniones expresadas por estos políticos, debe notarse que su defensa del parlamentarismo o semi-presidencialismo se apoya también en consideraciones tácticas. La "Concer-

tación", la coalición de partidos que apoya el gobierno del presidente Patricio Aylwin, está dominada por el Partido Demócrata Cristiano, con los socialistas en segundo lugar. Como es poco probable que en las próximas elecciones presidenciales los demócratas cristianos vayan a apoyar a un socialista para la Presidencia, un sistema parlamentario en el cual el cargo de jefe de Estado y el cargo de jefe de gobierno estén divididos, podría ofrecer una solución conveniente para un conflicto político potencialmente embarazoso. La suposición es que el PDC toleraría a un socialista como Primer Ministro siempre que retuviera la presidencia; de la misma manera, los socialistas permitirían al PDC que administrara el gobierno desde el cargo de Primer Ministro, con la condición de que uno de sus miembros fuera jefe de Estado. Así, mientras que el sistema presidencial condena a los socialistas a jugar un papel secundario dentro de la coalición, un sistema parlamentario les daría acceso a uno de los dos principales cargos de Estado, otorgando durabilidad a la coalición y haciendo su alianza el PDC más aceptable para sus partidarios.

Aunque la posición en favor del parlamentarismo en Chile puede estar motivada por cálculos políticos de corto plazo, los argumentos que la respaldan son sólidos y merecen una cuidadosa consideración. Estos argumentos derivan principalmente del trabajo de varios respetados expertos en el sistema político chileno, entre los cuales Arturo Valenzuela es el principal exponente. Desgraciadamente, los argumentos académicos en favor del parlamentarismo han sido aceptados sin mayor crítica. Tal vez esto se deba tanto a la solidez del argumento como al *pedigree* intelectual de sus autores. Podría también deberse al hecho que los políticos chilenos están tan decididos a construir un sistema democrático verdaderamente estable, que son particularmente susceptibles a nuevas ideas que prometen tanto estabilidad como moderación.

Es quizás sorprendente que los argumentos en contra del presidencialismo hayan sido tan bien recibidos entre políticos y académicos chilenos. Después de todo, durante este siglo el presiden-

cialismo en Chile parece haber tenido bastante éxito. Entre 1932 y 1973, el sistema presidencial chileno fue relativamente estable y eficiente. Los derechos políticos y civiles se respetaban y el conflicto era canalizado en gran parte a través de los mecanismos del sistema político. Estos logros son aún más significativos si uno examina el pobre récord democrático de otros países de la región durante ese mismo período.

El objeto de este trabajo es examinar la crítica académica al presidencialismo. Comienzo con un breve resumen de los argumentos en contra. Luego analizaré algunos de estos argumentos a la luz de una interpretación del proceso político chileno entre 1925 y 1973. Esta interpretación deriva de mi trabajo ya publicado sobre política chilena y de mi proyecto de investigación sobre la interacción entre el sistema político y el Derecho en Chile

LOS ARGUMENTOS EN CONTRA DEL PRESIDENCIALISMO

La crítica al presidencialismo se basa en una comparación entre tipos ideales de regímenes presidenciales y parlamentarios. Consiste de varias afirmaciones relacionadas que señalan que el presidencialismo como forma de gobierno es rígido; que tiende a provocar estancamiento; que generalmente tiende a exagerar diferencias ideológicas; y que a pesar de la importancia del cargo, el Presidente es a menudo débil e ineficiente como ejecutor de políticas. Debido a que el Congreso y el Ejecutivo son elegidos por votación popular hay dos fuentes de legitimidad potencialmente conflictivas. Tanto el Presidente como el Congreso afirman, y de hecho lo hacen, que personifican la soberanía popular y tienen un mandato para cumplir las aspiraciones de la gente. Esta rivalidad puede fácilmente generar un rompimiento total en las relaciones entre los dos principales órganos políticos del sistema político.

El mandato fijo del presidente introduce un elemento de rigidez que es altamente ineficiente. Un Presidente sin mayoría en el Congreso permanece en el cargo a pesar que no puede lograr la apro-

bación de leyes por el Poder Legislativo. Por contraste, en un sistema parlamentario, el voto de no confianza permite una renovación oportuna del Ejecutivo, evitando así parálisis política. El que este mecanismo pueda utilizarse para producir un cambio de gobierno no sólo hace la decisión menos traumática, sino que además crea un clima favorable para negociaciones políticas fructíferas y compromisos entre las partes. Este proceso de negociación continua tiene diversas ventajas. Por un lado, los partidos políticos son más pragmáticos y menos ideológicos; por el otro, los partidos tienen un mayor interés en la sobrevivencia del sistema y por lo tanto su comportamiento es más moderado y razonable. En un sistema presidencial, donde los partidos que pierden la elección son excluidos del gobierno durante la duración del período presidencial —el criterio de “el ganador se lo lleva todo”— la oposición tiene poco o ningún incentivo para comportarse como oposición leal al gobierno. De ahí su tendencia a bloquear u obstruir las iniciativas del gobierno. Incluso aquellos partidos que apoyaron al ganador durante las elecciones presidenciales tienen poco o ningún incentivo para apoyar lealmente al gobierno. Generalmente, en Latinoamérica, el Presidente no puede ser reelecto, por lo tanto los partidos en la coalición de gobierno tienen a menudo la tentación, por razones electorales, de cortar lazos con el Presidente, debilitando así aún más un Ejecutivo ya débil.

Debido a la ausencia de mecanismos institucionales flexibles para hacerle frente a las deficiencias del presidencialismo, el Presidente a menudo recurre a medios extra legales o extra constitucionales. Así, los presidentes a menudo recurren a subterfugios para lograr la implementación de sus políticas, por ejemplo pueden interpretar sus poderes ampliamente bajo la legislación existente o hacer uso excesivo de sus facultades regulatorias. Presidentes de inspiración menos democrática pueden recurrir a los militares como un poder moderador, dando así cabida a lo que algunos críticos pueden describir, aunque inexactamente, como presidencialismo autoritario.

LA CRITICA DEL PRESIDENCIALISMO EN CHILE

El presidencialismo de la Constitución de 1925 tenía varias características comunes a la mayoría de los sistemas presidenciales: a) el Presidente era elegido por votación popular directa, por un período fijo de seis años y no podía ser reelegido; b) el Congreso no podía remover al Presidente o a los ministros; c) los ministros no podían seleccionarse de entre los miembros del Congreso; y d) el Presidente desempeñaba un papel activo en el proceso legislativo, teniendo poder exclusivo para iniciar la legislación en ciertas áreas y poderes amplios para participar en la redacción de proyectos de ley a través del veto.

El principal crítico académico del presidencialismo en Chile es Arturo Valenzuela, de la Universidad de Georgetown, actualmente funcionario del Departamento de Estado norteamericano. Su trabajo ha tenido un impacto de la mayor importancia entre los académicos chilenos. Es interesante notar que uno de los argumentos más fuertes de Valenzuela a favor de la introducción de un sistema parlamentario en Chile fue utilizado en contra del modelo presidencialista de Pinochet, el cual estaba inspirado en una profunda desconfianza hacia los partidos políticos. (A no ser que se indique de otra manera, mi resumen del argumento de Valenzuela está tomado de este documento). Valenzuela correcta y persuasivamente señala que el sistema de partidos y sus profundas escisiones ideológicas no podía ser fácilmente eliminado por arte de magia o reprimido para que dejara de existir. En cambio, él propone que la introducción de un sistema parlamentario facilitaría una transición fluida a la democracia ya que moderaría las demandas de los partidos más extremistas y daría a los políticos una valiosa lección acerca de las virtudes de un enfoque más pragmático y menos ideológico hacia la política.

Valenzuela argumenta que el sistema presidencial fue responsable en gran parte del derrumbe de la democracia en 1973 y del malestar general que prevaleció en el sistema político a través de la mayor parte del período en el cual la Constitución de 1925 estuvo

en vigencia. De haber existido un sistema parlamentario, Allende habría aplicado políticas más razonables, posibilitando así que los demócratas cristianos apoyaran a su gobierno y de esta manera asegurarán la continuidad del sistema democrático. El argumento de Valenzuela a favor de un sistema parlamentario se apoya, sin embargo, en una interpretación del presidencialismo como se desarrolló en Chile.

Según Valenzuela, para los presidentes de Chile la tarea de gobernar era extraordinariamente difícil. Ellos eran generalmente elegidos por coaliciones minoritarias que casi invariablemente se desintegraban poco después de la elección. En consecuencia, ellos estaban en permanente conflicto con la mayoría del Congreso, la cual o bien rehusaba aprobar la legislación o la sometía a demoras excesivas. Paradójicamente, los principales actores del sistema político intentaban resolver el punto muerto entre el Presidente y el Congreso mediante enmiendas constitucionales que pretendían reforzar las facultades del Presidente. Estas medidas sin embargo, no reconocían que el problema era que los presidentes a pesar de su creciente poder, no podían utilizarlo efectivamente por las debilidades inherentes del sistema presidencial. En efecto, como lo plantea Valenzuela, "mientras más fuerte sea el presidente, el sistema presidencial se tornaba más débil".

En la medida que los poderes del Presidente aumentaron, la fuerza relativa del Congreso declinó. Valenzuela señala que el rol tradicional desempeñado por el Congreso como el principal órgano a través del cual intereses particularistas eran procesados, se transformó como consecuencia de las enmiendas constitucionales que transfirieron más facultades al Presidente. Debido a que la competencia política se había hecho más ideológica, las agrupaciones políticas en el Congreso eran cada vez más reticentes a hacer concesiones a sus adversarios. Prácticamente toda la agenda política se había convertido en materia no-negociable.

El sistema presidencial contribuyó a exacerbar las diferencias ideológicas existentes. Un Presidente débil que no podía ser reelecto

y que era incapaz de cumplir las promesas electorales era una carga política indeseable. Por consiguiente, las coaliciones tendían a desintegrarse ya que ningún partido quería asumir la responsabilidad por las deficiencias del gobierno. Más aún, debido al factor “el ganador se lo lleva todo” mencionado en la sección previa, los políticos a menudo se dejaban llevar por su propia retórica, formando coaliciones de “alto riesgo” que profundizaron más aún la polarización dentro del sistema.

Siguiendo a Sartori, Valenzuela argumenta que el sistema político chileno debido a su polarización, dejó poco lugar para el surgimiento de un consenso de centro. Los partidos de centro no representaban una tendencia centrista viable. Estaban conformados por fragmentos de los extremos y eran un reflejo de la erosión del sistema. Consecuentemente, los partidos de centro –radicales y demócrata cristianos– no fueron capaces de formar coaliciones estables. Un sistema parlamentario con un énfasis en continuas negociaciones y concesiones habría presumiblemente creado condiciones más favorables para un consenso centrista sólido, estabilizando así el sistema y moderando la ideología de los principales actores políticos.

PRESIDENCIALISMO Y DESARROLLO POLITICO CHILENO

En las secciones siguientes analizo algunos aspectos del desarrollo político en Chile, que a mi juicio, ofrecen una perspectiva alternativa para evaluar el rol desempeñado por el presidencialismo en el desarrollo del sistema político. El objeto, como se afirmó antes, es contribuir a la tarea de diseñar instituciones políticas efectivas.

La República Parlamentaria

Por casi más de tres décadas, entre 1891 y 1924, Chile tuvo un sistema híbrido de gobierno algunas veces descrito como semi-presidencial y otras como semi-parlamentario. En la historiografía chilena, este período se conoce como la República Parlamentaria y

es, en general, considerado como un período políticamente estéril. Fue una forma peculiar de gobierno porque aunque el Congreso se las arregló informalmente para involucrarse en la formación y disolución de gabinetes, el Presidente no tenía facultades para disolver el Congreso y llamar a una elección general.

Los actuales defensores del parlamentarismo señalan correctamente que ya que la República Parlamentaria no fue un régimen parlamentario genuino, no es un precedente válido a partir del cual se pueden evaluar las posibilidades que tiene el parlamentarismo en Chile. Pero también hacen ver que el legado de la República Parlamentaria ha sido subestimado. Reconociendo que durante ese período el Estado empleó métodos algo brutales para reprimir y destruir las instituciones desarrolladas por el proletariado minero e industrial emergente, señalan que "la naturaleza competitiva del sistema político centrado en el parlamento le permitía a los partidos políticos creados fuera de la arena incorporarse al sistema político".

Es indudablemente cierto que el surgimiento de un sistema de partidos competitivo fuerte —cuyos orígenes preceden a la República Parlamentaria— hizo posible la integración de nuevos partidos al sistema. Sin embargo, esta integración no se logró gracias al régimen parlamentario que dominaba en aquella época, sino en oposición a éste. En efecto, el derrumbe de la democracia a comienzos de los veinte se produjo en gran medida debido a que el sistema parlamentario fue incapaz de encontrar una manera de integrar las nuevas fuerzas políticas al sistema político oficial.

El objetivo tanto del Presidente Alessandri como del general Ibáñez fue diseñar un marco institucional que canalizara las nuevas fuerzas sociales que aún no tenían representación política. El paquete legislativo que Alessandri no pudo convencer al Congreso que aprobara y el cual Ibáñez —confiando en la amenaza de intervención militar— tuvo éxito en hacer pasar en cosa de horas, tenía como objetivo resolver asuntos sociales urgentes sobre los cuales el Congreso había mostrado poco o ningún interés.

Es interesante notar que a pesar de sus diferencias ideológicas, tanto, Alessandri como Ibáñez consideraron la restauración del presidencialismo como indispensable para resolver la crisis económica y política. Esta crisis, en parte atribuible a las deficiencias del sistema político, fueron el resultado en gran medida de los precios fluctuantes del nitrato, el principal producto de exportación, en el mercado internacional. El objetivo del gobierno autoritario de Ibáñez fue crear una red de instituciones estables que aumentarían significativamente los poderes económicos del Ejecutivo y permitiera al Estado chileno responder flexible y eficientemente a los cambios en la economía mundial. Desde luego, estas medidas no lograron proteger la economía de la Gran Depresión. Sin embargo, sí establecieron una base sólida sobre la cual se construyó, durante las siguientes dos décadas, una política de industrialización coherente. No es un logro pequeño, por cierto, que esta política fuera llevada a cabo dentro de un marco democrático.

Las reformas institucionales introducidas por Ibáñez en los años veinte fueron consistentes con la concepción de gobierno fuerte sostenida por Alessandri. Ibáñez, al contrario de Alessandri, no era un demócrata liberal. Su concepción de Estado era autoritario y aspiraba a cambiar los límites del sistema político. Al igual que Pinochet, sospechaba profundamente de los partidos políticos y estaba convencido que el movimiento laboral, liderado como era por partidos de izquierda, debía ser radicalmente transformado. Ibáñez, sin embargo, al contrario de Pinochet, no proscribió los partidos políticos en su totalidad, a pesar que sí manipuló las elecciones congresales. Pero, inspirado quizá por el modelo fascista que admiraba, trató de crear un movimiento laboral vertical. A pesar que Ibáñez fracasó en la puesta en práctica del modelo político autoritario —las protestas populares lo forzaron a renunciar al cargo y a dejar el país en 1931— su mayor logro fue reforzar el Ejecutivo, facilitando así la consolidación del sistema presidencial defendido por su principal enemigo Arturo Alessandri.

Presidencialismo: Los primeros veinte años

Con el retorno a la democracia en 1932 comenzaron más de cuarenta años de presidencialismo. Durante este período, el sistema político experimentó importantes cambios los cuales, naturalmente, tuvieron un impacto en la evolución del régimen presidencial del país. Inicialmente, prácticamente todos los partidos políticos tenían recelo del presidencialismo: la Izquierda, porque lo consideraba como una continuación del autoritarismo de Ibañez ya que fue el primer blanco de las medidas de seguridad tomadas por la recién establecida democracia; el partido Radical, porque había desarrollado un gusto por las coaliciones políticas bajo el régimen previo; y la Derecha, porque temía que un Presidente fuerte –incluso uno de sus propias filas, como Alessandri– sucumbiría a la tentación populista e intentaría una importante reforma en el sector agrario.

Estos recelos sin embargo, no lograron imponerse al consenso que existía en torno a la necesidad de crear un Poder Ejecutivo fuerte para así rehabilitar la economía. Más aún, el descrédito de la República Parlamentaria era tal que las propuestas para introducir el parlamentarismo no fueron tomadas en serio. Durante estos primeros veinte años de democracia, surgió una forma muy flexible de presidencialismo. Estaba basada en coaliciones amplias en las cuales el partido Radical desempeñaba un rol dominante; pero que permitió, en un momento o en otro, a todos los partidos del espectro político, desde conservadores a comunistas, formar parte de coaliciones gobernantes. Estas coaliciones eran a menudo de corta vida, pero –al contrario del modelo ideal de presidencialismo– el Presidente de turno siempre se las arreglaba para formar otra coalición para reemplazar a la antigua. El factor “el ganador se lo lleva todo” parece no haber afectado la capacidad de los partidos políticos para hacer funcionar el sistema de una manera flexible y bastante eficiente.

Los presidentes durante este período no eran figuras solitarias separadas de los partidos y constantemente quejándose de obstruc-

ción política. Estaban muy involucrados en negociaciones diarias con los partidos políticos. Su éxito como presidentes se basaba en gran parte en sus habilidades negociadoras. A pesar de no estar subordinados a los deseos de los partidos políticos, estaban conscientes de que no podían ignorar sus puntos de vista. Es muy probable que la aparentemente interminable habilidad de los presidentes para formar nuevas coaliciones se debió precisamente a su rol especial dentro del marco constitucional.

Estas continuas negociaciones no debilitaron al Ejecutivo ni transformaron al Presidente en un dictador constitucional. A lo largo de este período, sucesivos gobiernos implementaron una política de industrialización notablemente coherente y original, para la época, basada en el modelo de sustitución de importación. El instrumento principal para la implementación de esta política fue la Corporación de Fomento para la Producción (CORFO), un agente estatal autónomo establecido en 1939 por el Frente Popular del gobierno de Pedro Aguirre. A pesar que CORFO gozaba de amplia autonomía técnica en la ejecución de sus programas, no era un monstruo burocrático ignorante de las necesidades de los partidos políticos. En efecto, algunas de las deficiencias del trabajo de CORFO durante este período tales como el fracaso en modernizar el sector agrario, provienen de su sensibilidad para con las demandas del proceso político en el cual los partidos de derecha jugaron un importante rol.

Durante este período, los poderes del Presidente en asuntos financieros fueron reforzados con el propósito de introducir disciplina en los gastos estatales y para evitar que los miembros del Congreso, a través de enmiendas a los proyectos de ley del gobierno, forzaran la legislación para conseguir financiamiento para sus proyectos favoritos. Pero este aumento en el poder del Presidente no fue unilateral. El poder del Presidente para gastar más de la cuenta también estaba estrictamente limitado. Más aún, se le dio *status* constitucional a la Contraloría, transformándola así efectivamente en un cuarto poder del Estado.

Las principales tareas del Contralor General eran asegurar que los fondos públicos fueran apropiadamente gastados y que los decretos y regulaciones presidenciales se enmarcaran dentro de los poderes delegados por el Congreso. La Contraloría desempeñó su rol admirablemente bien. El hecho que, en 1945, el Congreso a través de un juicio político removiera al Contralor General en ejercicio por no cumplimiento de su deber, muestra que el Congreso realmente tomó la Contraloría en serio y mantuvo una cuidadosa vigilancia en las actividades del Presidente.

Reestructurando el sistema político

Las coaliciones políticas de los años treinta y cuarenta llegaron a su fin con la victoria del ubicuo general Ibáñez en la elección presidencial de 1952. Presentándose como candidato antipartidista y apoyado por un oscuro movimiento político nacionalista de derecha, Ibáñez se las ingenió para obtener casi 50% de los votos. Seis años más tarde, en 1958, el programa electoral antipartidista fue también la clave para el éxito del candidato independiente de derecha Jorge Alessandri.

Diversos factores explican el fin del período de coaliciones políticas. Después del fin de la Segunda Guerra Mundial, la economía una vez más sufría las consecuencias derivadas de una excesiva dependencia en un único producto de exportación. El altamente volátil precio del cobre en los mercados internacionales agravó un ya intenso proceso inflacionario. Como de costumbre, los más golpeados por la inflación eran los que tenían los sueldos más bajos, un hecho que los sindicatos controlados por la izquierda no podían darse el lujo de ignorar. De ahí que comenzara un círculo vicioso de huelgas que originó medidas represivas tenues por parte del gobierno de la época, seguidas por más desasosiego laboral. Durante el gobierno de Gabriel González fue aprobada la draconiana Ley de Seguridad del Estado de 1948. Esta ley, aparte de poner fuera de la ley al partido Comunista fue una ley antisindical que tuvo un impacto devastador en el movimiento laboral en general.

Mientras que el movimiento laboral era reprimido, el sistema partidario –que había contado con el apoyo de los sindicatos para entrar en el juego de las coaliciones políticas– entraba en crisis. Antiguos camaradas políticos ya no podían formar alianzas y el faccionalismo produjo una peligrosa fragmentación del sistema político. A comienzos de los cincuenta el número de partidos que participaba en elecciones se duplicó, llegando a 32 en las elecciones congresales de 1953.

Es interesante notar, sin embargo, que el fin del período en el cual coaliciones amplias podían formarse con la misma facilidad con la que podían deshacerse, no estuvo marcado por una caída dramática en el apoyo electoral del partido Radical –el partido que había desempeñado un rol central en los años treinta y cuarenta. Por el contrario, fue acompañado por la desintegración de los dos polos extremos del sistema partidario. En efecto, tanto los partidos de derecha como de izquierda perdieron mucha de su fuerza electoral que tuvieron, mientras se ocupaban de controlar el faccionalismo y otras tendencias divisionistas.

Así, en la superficie, bien puede argumentarse que la estabilidad del sistema político en los treinta y cuarenta se logró no a pesar de, sino debido a la existencia de dos polos políticos extremos. Si bien ésta no es una explicación adecuada, hay suficiente verdad en esta afirmación para recordarnos que la explicación alternativa –que considera el colapso del centro político como la fuente del malestar político que invadió al país entre 1950 y 1970– es igualmente inadecuada.

Se podría sostener que el presidencialismo –a pesar de las tendencias antipartidistas tanto de Ibáñez como de Alessandri– jugó un papel importante en la vigorización del sistema partidario y en asegurar la continuidad del sistema democrático. La elección de Ibáñez en 1952 proporcionó a los partidos políticos un muy necesitado respiro para arreglar sus asuntos internos y para re-establecer su rol predominante en el sistema político. El movimiento populista

de Ibáñez prácticamente se desintegró poco después de su victoria electoral viéndose forzado a trabajar con, más que en contra, del sistema partidario. Es muy probable que la democracia no habría sobrevivido si el régimen político de fines de la década del cuarenta hubiese sido parlamentario y no presidencial.

Los defensores del parlamentarismo afirman que a partir de los cincuenta, el presidencialismo contribuyó a agravar la polarización del sistema partidario, creando dos extremos irreconciliables y un centro político bastante débil. Este argumento no deja de ser atractivo. Después de todo, a partir de mediados de los cincuenta en adelante, la política se volvió más ideológica en contenido y la posibilidad de los partidos para formar alianzas se redujo enormemente. Los comunistas y los socialistas ya no eran considerados aceptables como compañeros de coalición por la mayoría de los partidos en el sistema político. La nueva fuerza emergente, el partido Demócrata Cristiano, estaba buscando desesperadamente establecer sus credenciales de izquierda, de ahí que una alianza con la derecha estaba fuera de toda cuestión, y una con el partido Radical era considerada inútil.

La contienda ideológica –altamente cargada– no había causado la polarización, después de todo. La exclusión del partido Comunista, incitada por la ideología de la guerra fría, trajo como consecuencia el aislamiento de los partidos de izquierda, que hasta entonces, habían desempeñado un papel tan importante en el desarrollo político del país. Los intentos de una facción de los socialistas de formar una alianza con Ibáñez fracasaron en los primeros meses de su gobierno, reforzando así la posición de aquellos en los partidos Comunista y Socialista que consideraban los intentos de formar alianzas con partidos burgueses fútiles y políticamente equivocados.

El PDC es criticado por los defensores del parlamentarismo por haber fracasado en formar alianzas con otros partidos y así ampliar su base de apoyo. Es indudablemente cierto que el PDC aparece

como bastante inflexible y reticente a hacer concesiones con los adversarios políticos. Sin embargo, a menudo se olvida que el partido Demócrata Cristiano, el cual se volvió tremendamente popular en los cincuenta, durante las dos décadas previas —como Falange— había sido un participante activo —pero no electoralmente exitoso— en coaliciones políticas. Su fortuna política cambió cuando, en los cincuenta, aprovechó la oportunidad de reemplazar a la izquierda como la principal fuerza de cambio. Por lo tanto, no sorprende que al PDC se le haya hecho difícil formar alianzas con los partidos de izquierda o de derecha.

La polarización política que de hecho tuvo lugar durante los cincuenta y sesenta fue en gran medida consecuencia de la naturaleza de los temas en la agenda política. Estos temas tenían su origen en gran medida, en problemas que los gobiernos de coalición del período previo, habían sido incapaces de resolver. Tres problemas requerían medidas económicas difíciles y naturalmente crearon divisiones agudas entre los partidos políticos principales. En primer lugar, fue necesario introducir un programa coherente y políticamente impopular de estabilización económica para controlar la inflación, que en 1955 había llegado a un 84% por año. En segundo lugar, había una necesidad urgente de formular una nueva política para el cobre con el propósito de asegurar una repartición más equitativa de ingresos con las dos compañías estadounidenses, los principales inversionistas en el área. Y en tercer lugar, la rápida urbanización que había tenido lugar en las dos décadas previas hicieron imposible retrasar más el asunto concerniente a la modernización del ineficiente sector agrario.

La resolución de estos tres problemas económicos se tornó aún más difícil debido a los cambios largamente retrasados en las leyes electorales y sindicales. Durante las dos décadas previas no hubo prácticamente movilización electoral y los sindicatos habían sido exitosamente excluidos del sector público y de la agricultura. Durante los cincuenta y sesenta hubo un enorme aumento en los registros electorales (de 1 a casi 3 millones) y el movimiento sindical

aumentó sus miembros a más del doble alcanzando 600,000. La ampliación de los canales de participación política en un momento durante el cual el sistema político estaba confrontando problemas económicos de tal envergadura, naturalmente tuvo un efecto polarizador en el sistema político. El presidencialismo no fue la causa de esta polarización ni tampoco tuvo un efecto significativo en el proceso de polarización política.

Los tres principales programas de estabilización política puestos en marcha durante este período, a pesar de no ser enteramente exitosos, lograron controlar moderadamente la inflación e introdujeron disciplina fiscal y financiera. Es interesante notar que a pesar de las diferentes ideologías de los tres presidentes que implementaron las políticas de estabilización económica (Ibáñez, Alessandri y Frei), los programas eran técnicamente bastante similares, encontrando las tres fuerte resistencia por parte de las fuerzas representadas dentro del Congreso. La polarización política parece no haber afectado el contenido de las políticas introducidas por estos presidentes. De la misma manera, en el caso del cobre, las políticas de estos presidentes no fueron significativamente diferentes. Ninguna abogaba por un abierto nacionalismo, pero en las tres se incluía el compromiso de lograr una mayor participación del Estado en las utilidades del cobre. La demanda por políticas incluso más radicales en relación a las compañías cupríferas, se debió en gran parte al tomarse conciencia que los diversos acuerdos que gobiernos sucesivos hicieron con compañías estadounidenses fracasaron en cumplir las legítimas expectativas tanto del gobierno de la época como de los partidos políticos en el Congreso. La demanda radical por una nacionalización total, que a fines de los sesenta era compartida por la mayoría de los partidos políticos, tuvo su origen en la frustración generalizada por la manera en que las empresas cupríferas parecían estar utilizando su conocimiento superior de los mercados de productos internacionales y de los sistemas financieros. El que esta percepción fuera correcta o incorrecta, no guardaba relación alguna con el presidencialismo.

La modernización del sector agrario presenta algunos aspectos ligeramente diferentes. Hubo dos leyes de reforma agraria que pretendieron lograr el objetivo de poner al sector agrario en línea con los sectores más avanzados de la economía. Estas dos leyes fueron, sin embargo, bastante diferentes. La primera, promulgada bajo la administración de Alessandri, fue poco más que un gesto que el gobierno se sintió obligado a hacer con el propósito de retener elegibilidad bajo el programa de ayuda extranjera de los Estados Unidos –la Alianza para el Progreso. La segunda fue pasada durante la administración demócrata cristiana del Presidente Frei, siendo indudablemente más radical ya que se suponía iba a lograr un aumento en la producción junto con una redistribución más equitativa de la tierra. Este ambicioso programa de reforma agraria no fue, sin embargo, el producto de políticos irresponsables quienes, dejándose llevar por su propia retórica y bajo la influencia del factor del presidencialismo “el ganador se lo lleva todo”, había perdido el control sobre sus acciones y se estaban comportando irresponsablemente. En efecto, la reforma agraria del gobierno demócrata cristiano fue quizá uno de los programas más cuidadosamente planificados que jamás se hayan promulgado. Se basó en años de estudio por especialistas del PDC y respaldado por informes técnicos preparados por diversas organizaciones internacionales. A pesar que desde la perspectiva del libre mercado que prevalece hoy en día esta iniciativa puede parecer tanto radical como tonta, en la época no lo fue.

No logro comprender cómo el sistema presidencial pudo haber radicalizado la ley de reforma agraria promulgada por el PDC. En efecto cualquiera que esté familiarizado con los largos debates en el Congreso sabe que el Presidente Frei, con la amenaza de su poder de veto, desempeñó un rol crucial en moderar a los grupos de izquierda dentro de su propio partido, quienes, junto a los comunistas y socialistas exigían una ley más radical. La implementación del programa de reforma agraria estuvo por supuesto plagada de controversias y condujo a la radicalización de la posición de los partidos y, lo más importante de todo, de los trabajadores agrarios,

que estaban comenzando a darse cuenta del grado en que podrían afectar los eventos políticos. Es verdad que las elecciones presidenciales de 1970 tuvieron el efecto de radicalizar aún más el discurso político no sólo en el asunto agrario, sino en muchas otras materias. No veo cómo de haber existido un sistema parlamentario este proceso podría haberse evitado. La radicalización estaba llevándose a cabo en concreto, en la arena real de la política, y no fue originada por los políticos. En efecto, hacia fines de los sesenta, los partidos políticos había sido superados por el proceso de movilización comenzado a mediados de los cincuenta con la liberación de las leyes electorales y la reforma de la legislación de organizaciones sindicales.

El debilitamiento del Congreso

Los defensores del parlamentarismo señalan que entre la Enmienda Constitucional de 1943 hasta la Enmienda de 1970 hubo una erosión gradual, pero sostenida, de los poderes del Congreso en favor del Presidente. El Congreso se volvió más y más irrelevante en la resolución de intereses en conflicto y por lo tanto no pudo cumplir el rol que le corresponde en una democracia. Este es un punto interesante que, de ser cierto, hace surgir diversas preguntas posteriores acerca de la naturaleza del sistema político de Chile. En cualquier caso, incluso de ser verdad, no significaría necesariamente que a un régimen parlamentario le habría ido mejor.

La afirmación que el Congreso había perdido su importancia como un espacio de compromiso político no ha sido respaldada todavía por un análisis a fondo del rol del Poder Legislativo en Chile o las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Es cierto que los miembros del Congreso perdieron su habilidad para pasar leyes con el propósito de otorgar beneficio financiero a individuos (pensiones de gracia) o para poder lograr la aprobación de proyectos de ley en sus distritos. Tal vez esta práctica reforzó el espíritu democrático de las localidades favorecidas. Por otro lado, la práctica se había vuelto tan generalizada que estaba socavando

la habilidad del gobierno de la época para controlar el gasto público, y la política económica en general.

En los sistemas parlamentarios, los gobiernos tienen mucho mayor control sobre la agenda legislativa. En efecto, en Gran Bretaña, los miembros del Parlamento deben pasar por un proceso muy complicado para introducir sus propios proyectos de ley y estos proyectos no son aprobados a menudo. El hecho que se llamen "*private members' bill*" sugiere que son consideradas como iniciativas de menor valor que aquellas introducidas por el gobierno. Más aún, el fenómeno de legislación delegada es uno que se encuentra no sólo en un sistema presidencial. Es una práctica generalizada que hace surgir asuntos importantes acerca de la naturaleza del poder estatal en sociedades modernas complejas. El argumento que la solución de este problema yace en la transformación de los sistemas presidenciales en un sistema parlamentario es llamativo porque parece ofrecer una solución rápida para este difícil dilema. No estoy convencido, sin embargo, que ésta sea una solución adecuada.

Los defensores del parlamentarismo han identificado indudablemente una interesante área de investigación y han proporcionado interesantes ideas acerca de la operación del sistema político en Chile. Sin embargo, su excesivo interés en probar que el tipo ideal de parlamentarismo es superior que el (menos que) ideal tipo de presidencialismo como ha sido desarrollado por Juan Linz, restringe innecesariamente el foco de su investigación. Es necesario realizar más investigación acerca del comportamiento de las organizaciones políticas en Chile y de su interacción. Sólo entonces estaremos capacitados para llegar a conclusiones razonables acerca del rol del presidencialismo bajo la Constitución de 1925 y su probable desarrollo bajo la recién establecida democracia en el período post-Pinochet.

Irónicamente, en Chile hoy en día, la sorprendente moderación mostrada por los partidos políticos y el Presidente parecería sugerir que el presidencialismo puede no ser la fuente de todos los males políticos en el país.