



Revista de Ciencia Política

ISSN: 0716-1417

revcipol@puc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Godoy Arcaya, Óscar
Parlamento, presidencialismo y democracia protegida
Revista de Ciencia Política, vol. XXIII, núm. 2, 2003, pp. 7-42
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32423202>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

PARLAMENTO, PRESIDENCIALISMO Y DEMOCRACIA PROTEGIDA*

ÓSCAR GODOY ARCAYA

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

Artículos

CIENCIA
POLÍTICA

Resumen

El autor analiza el Congreso Nacional como poder legislativo, fiscalizador y representativo, en el contexto del régimen presidencial reforzado o ultra-presidencial chileno y la democracia "protegida" instaurada por el gobierno autoritario. Los aspectos más relevantes del trabajo son los siguientes: descripción de la composición, estructura y poderes formales y reales del Congreso; análisis de las relaciones entre la Presidencia y el parlamento, con un especial énfasis en las fortalezas de la primera como co-legislador y las debilidades del segundo como fiscalizador; evaluación de la inclusión en el parlamento de las Fuerzas Armadas como agentes del proceso de decisiones políticas, y su función de garantes y tutores de la democracia; y, finalmente, balance de los problemas que encara el Congreso Nacional, tanto por sus carencias como poder fiscalizador como por su déficit como órgano representativo. En este trabajo también se pretende hacer una breve síntesis de algunos fenómenos que gravitan en la vida del parlamento, tales como el estado del sistema de partidos políticos, la despolitización de la sociedad civil y la imagen pública del Congreso.

Abstract

The author analyzes the Chilean National Congress in the context of an extreme-presidential regime and the "protected" democracy installed by the authoritarian regime. The article runs as follow: a description of the composition, structures, and formal and real powers of the Congress; an analysis of the relations between the Presidency and the parliament, with a special emphasis in the strengths of the presidency as co-legislator and the weaknesses of Congress in regard with its accountability powers; an evaluation of the inclusion in the parliament of the Armed Forces as an agent on the process of political decisions, and their function of guarantors and tutors of the democracy. This work also tries to make a brief synthesis of some phenomena that weigh on the life of the parliament, such as the party system, the disaffection of the civil society, and the public image of the Congress.

PALABRAS CLAVE • Chile • Parlamento • Presidencialismo • Representación • Autoritarismo

INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos proponemos hacer una revisión crítica de la situación del Congreso Nacional, en el doble contexto del régimen presidencial y la democracia protegida establecido por el autoritarismo (1973-1990) en la Constitución de 1980, desde el año 1990 hasta el 2003.

En la primera parte, se hace una descripción de los poderes formales e instrumentales del Congreso Nacional, su relación con la Presidencia y la gravitación de las Fuerzas Armadas, como garantes constitucionales, en la representación popular y el proceso de toma de decisiones legis-

* Este artículo se basa en un trabajo inédito del autor realizado en el marco del proyecto sobre parlamentos latinoamericanos dirigido por Bolívar Lamounier con los auspicios del Inter-American Dialogue.

lativas. En la segunda parte, se hace una evaluación de los problemas que enfrenta el Congreso Nacional como parlamento democrático, algunos de los cuales derivan directamente del déficit de sus facultades políticas y otros de los fenómenos ambientales de debilitamiento de los partidos políticos y de despolitización de la sociedad civil.

En esta introducción conviene hacer algunas consideraciones sobre la concepción del régimen presidencial que nos sirve de marco de referencia normativa. Nuestra premisa fundamental es que el régimen presidencial es una variedad del sistema de gobierno representativo. Y que éste, por su parte, incluye las siguientes características: división de poderes, pesos y contrapesos (balanza de poderes); y, en fin, procedimientos de atribución de la representación popular a través del sufragio.

Tanto el presidencialismo como el parlamentarismo, y sus diversas modalidades, son variedades del sistema representativo. Shugart y Carey han definido una forma pura de presidencialismo que nos sirve de modelo¹. Para estos autores el régimen presidencial incluye las siguientes notas esenciales: (1) elección popular del jefe del Poder Ejecutivo; (2) los períodos de los mandatos del Presidente y de la asamblea legislativa son fijos; (3) el Ejecutivo elegido designa a los miembros del gobierno; (4) y, por último, el jefe del Ejecutivo o presidente tiene alguna autoridad legislativa².

La persuasiva discusión que estos autores mantienen con otras definiciones del presidencialismo (Douglas Verney y Arend Lijphart) permite concluir que la independencia del jefe del Poder Ejecutivo de la confianza de la asamblea legislativa está incluida en su prerrogativa de constituir libremente a su gobierno. En definitiva, esa facultad presidencial garantiza que el origen y la duración del gobierno no dependan de la asamblea legislativa, como ocurre en el régimen parlamentario. También es razonable el argumento que sostienen contra Lijphart, que define al presidencialismo como un régimen unipersonal, dejando afuera la alternativa teórica y práctica de los ejecutivos colegiados.

A través de este trabajo se harán explícitas algunas claves para distinguir las diferencias entre la Constitución de 1980 y el parlamento del período republicano y democrático que se extiende desde 1833 a 1973. Como es obvio, no se trata de un análisis comparativo, sino de indicaciones sumarias acerca de los cambios que el gobierno militar introdujo en el régimen constitucional chileno histórico, alterando la naturaleza de algunas de sus instituciones políticas fundamentales.

I. LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO NACIONAL Y SUS PODERES

En este apartado vamos a describir la estructura formal del parlamento chileno, cuyo nombre es Congreso Nacional, y, enseguida, analizaremos sus poderes reales como legislador, fiscalizador y órgano de representación política al interior de un régimen presidencial reforzado y, por lo mismo, marcado por una fuerte impronta autoritaria. En la primera sección, seguiremos el texto constitucional para dar una visión sintética de cómo está diseñado institucionalmente el Congreso Nacional. En la segunda, estableceremos los poderes reales con que dispone el Parlamento para cum-

¹ Shugart, Mathew Soberg y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

² Shugart, Mathew Soberg and John M. Carey, *op. cit.*, p. 19.

plir con sus funciones y, además, el estado actual de su calidad representativa. En esta sección pondremos énfasis en las causas de la debilidad general de esta entidad para cumplir con los fines de un parlamento democrático.

1. Estructura formal del parlamento chileno

El Congreso Nacional de Chile es una asamblea bicameral, compuesta de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. El sistema se ciñe al esquema clásico del bicameralismo norteamericano, en el sentido que ambas partes poseen las mismas facultades legislativas, pero la Cámara de Diputados representa a los individuos y ejerce funciones políticas, y el Senado representa intereses territoriales y tiene funciones moderadoras. Este esquema, subyacente al parlamento chileno, en su aplicación concreta, tiene sus propias particularidades, que se hacen manifiestas a través de las doctrinas, instituciones y prácticas que incluye la vida parlamentaria en nuestro país. La descripción sumaria del Congreso Nacional nos permite hacerlas explícitas.

Composición del Congreso Nacional

La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en 60 distritos electorales, a través de votación directa de los ciudadanos. El Senado, por su parte, tiene un número variable de miembros, en virtud de su diversidad de orígenes, que incluye a los ex presidentes de la república. En efecto, esta rama del Congreso Nacional está integrada por 38 senadores elegidos por votación directa en las trece regiones en que está dividido territorialmente el país, algunas de las cuales eligen dos senadores (7) y otras escogen cuatro, por su mayor población (6), por lo cual se han establecido dos circunscripciones electorales en cada una de ellas. En seguida, hay que agregar nueve senadores designados por las siguientes personas o instituciones: el Presidente de la República (2), la Corte Suprema (3) y el Consejo de Seguridad Nacional (4). Por último, como ya dijimos, los ex mandatarios son senadores vitalicios por derecho propio: así, desde marzo del año 2000, el Senado está integrado por 49 miembros, pues a partir de esa fecha hay dos senadores vitalicios (Eduardo Frei y Augusto Pinochet)³.

El sistema electoral vigente para atribuir los escaños parlamentarios popularmente elegidos, es mayoritario y binominal. En cada distrito y circunscripción se eligen dos escaños (158 parlamentarios: 120 diputados y 38 senadores), que se atribuyen a la lista con la primera mayor pluralidad de votos, cuando ésta dobla a la segunda. Si no se da este caso, las dos listas con las mayores pluralidades de votos reciben un escaño cada una. Este sistema ha generado la existencia de dos coaliciones de partidos que reciben entre el 90 y el 95 % de los votos y se reparten la casi totalidad de los escaños⁴. De este modo, las terceras acumulaciones de votos carecen casi por completo de representación política.

³ El ex Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) no es senador vitalicio, porque cumplió un mandato de transición de sólo cuatro años. El requisito para los senadores vitalicios es haber cumplido el mandato constitucional de seis años.

⁴ La coalición gobernante se denomina Concertación por la Democracia y está integrada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD) y Partido Radical Socialdemócrata. La oposición está coaligada en la Alianza por Chile, compuesta por los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN).

Las personas elegibles para los cargos parlamentarios deben reunir las condiciones de ciudadanía y residencia (dos años) en el distrito o circunscripción. Y, también, un requisito de edad: 21 años para postular a la Cámara de Diputados y 40 para el Senado.

Prerrogativas parlamentarias

En el ejercicio de sus funciones, los parlamentarios tienen prerrogativas, destinadas a garantizar su independencia y libertad para legislar y fiscalizar. En efecto, cada parlamentario posee fuero e inviolabilidad, y, además, está dotado de una dieta equivalente al sueldo de un ministro de Estado. Al mismo tiempo, como contrapartida, está sujeto a distintas prohibiciones, cuyo propósito es impedir o limitar actividades que comporten el uso de la función pública para la satisfacción de intereses privados (personales o de terceros).

Los parlamentarios están facultados, en primer lugar, para representar y legislar; enseguida, para fiscalizar y, también, para ejercer funciones de tribunal político. Estas cuatro grandes funciones se ponen en práctica o separadamente, o como partes de un continuo o en forma conjunta. A la Cámara de Diputados le corresponde como atribución exclusiva, la función de fiscalizar la actividad del gobierno e iniciar las acusaciones constitucionales⁵. El Senado es el único que puede juzgar como tribunal supremo las acusaciones constitucionales⁶; además, tiene facultades para restablecer el estatuto ciudadano perdido y dar su acuerdo a los viajes del Presidente de la República cuando éste debe estar ausente del país más de un mes, durante el último trimestre de su mandato.

Todas las decisiones legislativas deben ser adoptadas por las dos ramas del Congreso. Se requiere, entonces, que una vez aprobado un proyecto de ley en una de ellas, a continuación, sea aceptado por la otra. Por último, el Congreso Nacional, como un todo, tiene funciones propias, que requieren la asamblea de ambas cámaras (Congreso Pleno) para la aprobación de tratados internacionales, estados de excepción constitucional (estado de sitio, por ejemplo), indultos penales y otros.

Órganos del Congreso Nacional

El Congreso Nacional posee órganos a través de los cuales se estructura y canaliza el proceso de toma de decisiones parlamentario. Cada rama del Congreso tiene una mesa directiva, comisiones parlamentarias, comités Parlamentarios y otros recursos de apoyo (biblioteca, oficina de información y secretariado).

Las mesas directivas son elegidas por la mayoría que logre configurarse en cada sección del Congreso y se rigen por sus respectivos reglamentos. La coalición de gobierno, la Concertación para la Democracia, ha pactado o con la Unión Democrática Independiente (UDI) o con Renovación Nacional (RN), para organizar las mesas directivas, en las cuatro últimas legislaturas (1990-94; 1994-1998; 1998-2002; 2002-2006). Una vez en el cargo, los presidentes y la mesa se desvinculan

⁵ Constitución Política de la República de Chile, art. 48.

⁶ Constitución Política de la República de Chile, art. 49.

del partido o grupo político que los ha elegido, para ejercer con imparcialidad sus funciones y garantizarle a sus pares una igualdad en el ejercicio de sus derechos parlamentarios.

El Congreso Nacional chileno funciona por medio de las salas o plenarios de cada rama o a través de sus respectivas comisiones. Éstas se ciñen a un criterio de división del trabajo y están compuestas por un número reducido de parlamentarios, que se designan de acuerdo a sus cualidades profesionales o conocimientos y experiencia reconocida por sus pares. Las comisiones, en consecuencia, *ex hypothesi*, son competentes para el estudio y la deliberación de asuntos específicos. Su trabajo culmina, generalmente, en la emisión de un informe y en la toma de posición, por mayoría, sobre un proyecto de ley original y sus modificaciones, surgidas en el seno de la misma comisión, cuya formulación escrita conoce posteriormente el pleno de la cámara correspondiente.

De acuerdo a su competencia, las comisiones dividen su trabajo en legislativas, de investigación y de acusación. Las primeras son permanentes y tienen la función de preparar los proyectos de legislación. Las otras son *ad hoc* y temporales, se las denomina especiales. A través de ellas se ejercen las funciones fiscalizadoras del poder legislativo, por una parte, y la preparación de las acusaciones constitucionales, por otra.

Las comisiones, además, se dividen de acuerdo a su integración por miembros de una cámara (unicamerales) o de ambas (mixtas). En el caso uno se especializan en las áreas centrales de las políticas públicas, que, a su vez, delimitan aproximadamente las distintas esferas en que se divide el gobierno del país. La existencia de estas comisiones las establece el reglamento de cada cámara. La de Diputados establece 16 comisiones y el Senado 19⁷. Entre las segundas, hay que destacar la Comisión mixta de presupuesto, que conoce, cada año, el proyecto de ley sobre el presupuesto nacional que le hace llegar el poder ejecutivo.

Los comités parlamentarios reúnen a los parlamentarios de un mismo partido o que se asimilan a su identidad y propuesta política. Los reglamentos del Congreso Nacional les conceden funciones que reflejan la posición de los partidos en la estructura constitucional del país. Los partidos, como intermediarios entre la sociedad civil y los órganos políticos del Estado, organizan a las corrientes de opinión y son el vehículo más importante para la reproducción periódica de la representación nacional. De modo análogo, los comités parlamentarios organizan a los representantes elegidos por cada partido o tendencia y están dotados de facultades de toma de decisión orientadas a

⁷ Reglamento de la Cámara de Diputados, art. 213: "Habrán las siguientes comisiones permanentes compuestas de 13 miembros cada una: 1. De gobierno interior, regionalización, planificación y desarrollo social. 2. De relaciones exteriores, asuntos interparlamentarios e integración latinoamericana. 3. De constitución, legislación y justicia. 4. De educación, cultura, ciencias y tecnología, deportes y recreación. 5. De hacienda. 6. De defensa nacional. 7. De obras públicas, transporte y telecomunicaciones. 8. De agricultura, desarrollo rural y marítimo. 9. De recursos naturales, bienes nacionales y medio ambiente. 10. De salud. 11. De trabajo y seguridad social. 12. De minería y energía. 13. De economía, fomento y desarrollo. 14. De vivienda y desarrollo urbano. 15. De derechos humanos, nacionalidad y ciudadanía. 16. De régimen interno, administración y reglamento".

Reglamento del Senado, art. 27: "Habrán las siguientes comisiones permanentes: 1. De gobierno, descentralización y regionalización. 2. De relaciones exteriores. 3. De constitución, legislación, justicia y reglamento. 4. De economía. 5. De hacienda. 6. De educación y cultura. 7. De defensa nacional. 8. De obras públicas. 9. De agricultura. 10. De medio ambiente y bienes nacionales. 11. De trabajo y previsión social. 12. De salud. 13. De minería. 14. De vivienda y urbanismo. 15. De transporte y telecomunicaciones. 16. De derechos humanos, nacionalidad y ciudadanía. 17. De intereses marítimos, pesca y acuicultura. 18. De régimen interior. 19. Revisora de cuentas".

preservar los intereses de los representados y, a la vez, la identidad y la disciplina partidaria. Cabe mencionar que ambos cuerpos legislativos, a través de sus respectivos reglamentos, definen a los comités como órganos que reúnen a los parlamentarios y representan a sus partidos, y cuyos jefes ejercen la función de enlace entre éstos y las mesas de sendas cámaras.⁸ Además, las normas reglamentarias del Congreso establecen que ningún parlamentario puede oponerse a los acuerdos tomados por su propio comité cuando ellos se adopten por unanimidad⁹.

Los principales órganos de apoyo al trabajo parlamentario son los servicios de secretaría, la Biblioteca del Congreso Nacional y la Oficina de Informaciones. Los servicios de secretaría constituyen la infraestructura de apoyo burocrático a las sesiones (actas), autorización de documentos y comunicaciones, conservación de archivos y otros. La Biblioteca, en su diseño original, es un organismo asesor del Congreso, le procura servicios informativos a los parlamentarios y a las comisiones para el cumplimiento de sus funciones legislativas. La Oficina de Informaciones canaliza hacia el Congreso la masa informativa que genera todo el aparato público y que está obligado a dar cuenta de sus actividades o a responder a una demanda o interpelación del Congreso.

2. LOS PODERES INSTRUMENTALES DEL PARLAMENTO CHILENO EN EL CONTEXTO DE UN RÉGIMEN ULTRAPRESIDENCIAL

La estructura formal del Congreso Nacional funciona al interior de un régimen ultra-presidencial o presidencial reforzado¹⁰, también se lo ha denominado súper-presidencial¹¹.

La actual Constitución, elaborada por una comisión especial, el Consejo de Estado y constitucionalistas de la Junta de Gobierno del régimen militar presidido por Augusto Pinochet, y sometida a un referéndum en 1980 (con las garantías constitucionales suspendidas por el estado de sitio), era extremadamente autoritaria, porque limitaba el pluralismo, debilitaba en forma extrema al Congreso, le concedía enormes poderes al Presidente de la República (como, por ejemplo, la facultad de disolver a la Cámara de Diputados) y su rigidez impedía a ultranza su reforma. En las negociaciones que siguieron al plebiscito de 1988, se le hicieron reformas que atenuaron sus excesos y que fueron sometidas a un referéndum en 1989, y aprobadas por un 85,7 por ciento del electorado. Pero, a pesar de esas reformas, el Presidente siguió conservando grandes poderes, y, además, en cierta medida, el citado plebiscito reafirmó la participación de las Fuerzas Armadas en las instituciones y proceso de toma de decisiones políticas¹².

No obstante hay que dejar establecido que el fortalecimiento del poder presidencial se origina y es promovido con anterioridad al régimen autoritario. Ya la Constitución de 1925 había sido reformada en dos ocasiones (1943 y 1970), para disminuir el poder del parlamento en asuntos relaciona-

⁸ *Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado*, arts. 15 y 11 respectivamente.

⁹ *Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado*, arts. 59 y 19 respectivamente.

¹⁰ Cea, José Luis. 1992. "Presidencialismo Reforzado. Críticas y alternativas para el caso chileno". En *Cambio de Régimen Político*, editado por Oscar Godoy. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 106-107.

¹¹ Shugart, Mathew Sober y John M. Carey, *op.cit.*, p. 129.

¹² Después del referéndum de 1988, se inició una negociación destinada a reformar la Constitución de 1980. Sobre éstas y sus resultados, que fueron sometidos a referéndum en 1989, ver Godoy Arcaya, Oscar. 1999. "La transición chilena a la democracia: pactada". *Estudios Públicos*, Nº 74, 79-106.

dos con la creación de empleo, salarios, beneficios para el sector público, pensiones de gracia y otros, que eran instrumentos clientilísticos de los partidos¹³. Los tres últimos presidentes constitucionales anteriores al golpe militar, o sea, Jorge Alessandri (1957-1964), Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973), sostuvieron la necesidad de ampliar los poderes ejecutivos y disminuir los del parlamento, en distintas cuentas sobre el “estado de la nación”, ante el Congreso Nacional. Alessandri pidió la facultad de demandar al legislativo la aprobación de “leyes normativas”, que permitieran ampliar los poderes presidenciales para legislar a través de decretos-leyes, la institucionalización del plebiscito y la facultad presidencial de disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones, y la limitación del legislador para tener iniciativa de ley en relación con sueldos y salarios y asuntos previsionales¹⁴. Frei Montalva, por su parte, también pidió reformas constitucionales para incluir el plebiscito y llamar a elecciones; además, en el contexto histórico de su época, proclive a una intensa participación del Estado en la economía, el Presidente Frei argumentó a favor de la planificación, y manifestó su aspiración a que el parlamento solamente aprobara líneas generales de planificación y ejerciera control sobre su ejecución, delegando en el ejecutivo el poder de legislar en términos más específicos¹⁵. Allende también se hizo eco de las demandas de sus predecesores, pues necesitaba más poderes dada su situación minoritaria en el parlamento¹⁶.

Durante el régimen militar ese proceso se profundizó. La nueva Constitución de 1980 no solamente incorporó las principales reformas propuestas por Alessandri y Frei, sino que las contextualizó en un marco constitucional autoritario, cuyo propósito era proteger a la democracia de la inestabilidad y de las doctrinas y prácticas no democráticas. Las novedades de la Carta del ochenta, respecto de la anterior de 1925, son de dos tipos. Algunas se refieren al fortalecimiento del poder presidencial. Y otras, a la inclusión de elementos autoritarios, y propiamente no democráticos, en la estructura democrática del país: los “enclaves autoritarios”¹⁷. Entre los refuerzos del poder ejecutivo, hay que anotar la ampliación de los poderes legislativos del Presidente, destinada a darle iniciativa legislativa exclusiva en los asuntos públicos capitales; la facultad de establecer las urgencias legislativas; la mayor amplitud para aplicar el veto a la legislación aprobada por el Congreso; y, en fin, la ausencia de efectivo control parlamentario sobre la gestión del gobierno. Entre los “enclaves autoritarios”, los principales son aquellos que habilitan a las Fuerzas Armadas para ejercer funciones de tutores del proceso y las instituciones políticas chilenas. Ahora bien, el presidencialismo reforzado chileno, en rigor, se caracteriza por los poderes que se le atribuyen al Presidente, que podrían darse sin que la Constitución incluyese los “enclaves autoritarios”. Sin embargo, estos últimos tienen una importancia crucial en la configuración de las relaciones de poder entre el parlamento y el ejecutivo, como veremos más adelante.

Antes de analizar los poderes del Presidente en la Constitución de 1980, conviene hacer una mención a la enorme legitimidad que éste recibe a través de la elección directa que lo elige. En el

¹³ Siavelis, Peter M. 2000. *The President and the Congress in Post authoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, University Park, 4-10.

¹⁴ Alessandri, Jorge. 1963. *Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1962 al 21 de mayo de 1963*. Santiago de Chile: Edición Especial.

¹⁵ Frei Montalva, Eduardo. *Mensajes Presidenciales de 1965, 1967, 1970*. Santiago de Chile: Edición Oficial.

¹⁶ Allende, Salvador. 1973. *Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1973*. Santiago de Chile: Edición Oficial.

¹⁷ Garretón, Manuel Antonio. 1988. *El Plebiscito y la Democracia*. Santiago de Chile: FLACSO

caso chileno, esta característica de los presidencialismos, que ha sido tratado con agudeza por Juan Linz¹⁸, tiene una especial relevancia. En efecto, dado que la Constitución de 1980 refuerza al Presidente y disminuye al parlamento, el Presidente además de disponer de un gran poder legislativo, no contrarrestado con las facultades fiscalizadoras que debería poseer la Cámara de Diputados, disfruta de una mayor representatividad. La elección directa, la centralidad de los liderazgos que se disputan la Presidencia y la movilización de los partidos para que uno de los suyos la alcance, le confiere al elegido una carga representativa enorme, a partir de la cual ejerce una mayoría absoluta¹⁹. Como en el sistema presidencial su titular reúne la jefatura del Estado y la del gobierno, concurren en su persona el poder simbólico de la representación del todo de la nación y el poder político de la conducción del gobierno. Tal como anota Linz, la legitimidad “una” del Presidente contrasta con la legitimidad dividida y dispersa del parlamento, cuyos miembros son elegidos en distritos y pertenecen a partidos que concurren entre sí por escaños parlamentarios. Esta característica de los presidencialismos en general, se acentúa en el caso chileno, a causa de los poderes extraordinarios que gana el candidato victorioso en la elección presidencial.

La Presidencia y el Congreso Nacional

Según lo expuesto, los poderes presidenciales se extienden fuertemente en la esfera legislativa. Al mismo tiempo, el poder de control del parlamento sobre el Ejecutivo, que podría ejercer un efecto de *checks and balances* de poderes, está drásticamente disminuido respecto de la tradición constitucional chilena. Así, entonces, el poder presidencial penetra en la esfera legislativa sin una contrapartida compensatoria. El enorme poder legislativo de la Presidencia plantea la interrogante de si, efectivamente, se trata solamente de facultades de co-legislación.

i. El Presidente colegislador

De acuerdo a la Constitución, le corresponde al Presidente de la República la facultad de iniciativa exclusiva de toda la legislación que involucre a la división política y administrativa del país y a la administración financiera y presupuestaria de la nación. De este modo, éste tiene un control absoluto sobre las iniciativas que afecten al gasto público. Enseguida, el Presidente tiene facultades para la fijación de las prioridades en el tratamiento de los proyectos de ley²⁰ y la precedencia en la convocatoria de la legislatura extraordinaria; período en el cual solamente pueden ser tratados proyectos propuestos por el poder ejecutivo y asuntos referentes a las relaciones internacionales.

Uno de los asuntos más controvertidos durante el período de vigencia de la Constitución de 1925 fue la aprobación de la Ley de Presupuesto, en cuyo proceso el parlamento tenía poder para rechazar o modificar, aumentando o disminuyendo sus diversas partidas (ítems) del proyecto enviado por el poder ejecutivo (Ministerio de Hacienda). En la actualidad, según la Constitución, el

¹⁸ Linz, Juan. 1994. *The Failure of the Presidential Democracy: The Case of Latinoamérica*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 6-9.

¹⁹ M=1

²⁰ El Presidente, a través de “urgencias” o plazos que permiten manejar los tiempos, según su voluntad, del proceso de aprobación de un proyecto de ley. Se contemplan tres tipos de “urgencias” o plazos para aprobar: simple urgencia (treinta días), suma urgencia (diez días) o discusión inmediata (tres días).

Congreso sólo puede disminuir, pero no aumentar, los gastos considerados en ese proyecto. Asimismo, una vez que el poder ejecutivo lo presenta al parlamento, a lo menos tres meses antes de la fecha en que debe entrar en vigencia, las dos cámaras tienen un plazo fijo de sesenta días para aprobarlo. Una vez cumplido este plazo, si el proyecto no ha sido aprobado, “regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República”²¹.

Además, este último no está obligado a dar cuenta personal del “estado de la nación”, como resultado de su gestión. Y si lo hace, al inaugurarse la legislatura ordinaria (21 de mayo de cada año), es solamente para seguir una tradición. En cierta medida, este hecho refleja la autonomía del poder ejecutivo, el que tampoco está obligado en forma imperativa a responder a las interpelaciones del Congreso. Y ello, en virtud de que las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados carecen de *imperium*, pues no tienen efectos jurídicos de ninguna naturaleza. Salvo que la acción fiscalizadora abra paso hacia una acusación constitucional, contra la cual, a su vez, el poder ejecutivo está muy protegido.

En conclusión, el poder del ejecutivo en el ámbito legislativo está anclado, principalmente, en la iniciativa legal exclusiva del Presidente de la República²². Las materias que caen bajo la norma de exclusividad son tan extensas que sobrepasan el modelo presidencialista puro. Los miembros del Congreso, en esos temas, carecen totalmente de iniciativa legal; pero, además, durante el proceso legislativo, tienen un campo limitado de acción por los plazos que el ejecutivo les puede imponer. Limitación que tiene por objeto mantener la supremacía presidencial. Ya vimos que el poder ejecutivo aplica la norma de exclusividad no solamente a los temas canónicos²³, contemplados en las constituciones liberales, sino a todos los asuntos que comprometan el gasto público²⁴. La réplica a este extenso poder no existe, porque las facultades fiscalizadoras del parlamento son prácticamente nulas, y, por lo mismo, el sistema carece de un debido equilibrio de poderes.

Hay que incluir, finalmente, entre los poderes del Presidente con relación a la legislatura, su facultad de ejercer el veto a los proyectos de ley aprobados por el parlamento. Este derecho le permite no aprobar un proyecto de ley y devolverlo a la cámara de origen dentro de un plazo de treinta días. El Congreso, a su vez, no puede hacer modificaciones al plan que no estén relacionadas con su idea matriz original contenida en el proyecto presidencial. El Presidente, en cambio, puede devolver su proyecto enteramente reformulado. Si el Congreso aprueba las observaciones, éste tiene fuerza de ley y el Dignatario debe promulgarlo. En caso contrario, el Congreso puede insistir con un quórum de dos tercios para que el proyecto se apruebe sin las observaciones del poder ejecutivo²⁵. El veto, en el contexto de la iniciativa legislativa exclusiva del Mandatario, es un instrumento de valor relativo, porque los recursos del Ejecutivo para conseguir la aprobación de sus proyectos de ley están concentrados en las instancias anteriores a la eventualidad de su uso.

El tema de los vetos, claramente, nos revela que el Presidente puede legislar incluso con una minoría en el Congreso.

²¹ Constitución Política de la República de Chile, art. 64.

²² Constitución Política de la República de Chile, art. 62.

²³ Como, por ejemplo, la declaración de guerra, la fijación de las fuerzas armadas, la modificación de la división política y administrativa del país, normas de enajenación de bienes públicos, etc.

²⁴ Constitución Política de la República de Chile, art. 62, inc. final y art. 63, inc.3.

²⁵ Constitución Política de la República de Chile, art. 70.

ii. El poder fiscalizador débil del Congreso Nacional

Las facultades fiscalizadoras del Congreso, radicadas exclusivamente en la Cámara de Diputados, consisten en la facultad de los diputados para pedir que el gobierno responda a sus interpellaciones²⁶. La norma constitucional no obliga al Presidente, ni a ningún miembro específico de su gabinete, a satisfacer esa demanda; simplemente traspasa esa tarea a un Ministro de Estado indefinido (“el que corresponda”). Éste debe responder por escrito o personalmente dentro de un plazo fijo (treinta días). Con el “solo hecho” de entregar la respuesta concluye la obligación gubernamental. Todo el proceso culmina en este punto, porque, según el texto constitucional, “en ningún caso, dichos acuerdos u observaciones (adoptados por la Cámara de Diputados) afectarán la responsabilidad política de los Ministros” (nunca el acto afecta directamente al Mandatario). No se prescribe una pena por el incumplimiento de esta acción, dentro del plazo establecido por la Constitución; pero, como ya dijimos, una situación de esta naturaleza puede derivar en una acusación constitucional, dado que eventualmente se podría caer en una violación a la Constitución.

Es corriente la queja de los parlamentarios de que en general el Gobierno no responde a las consultas y demandas que le hace el cuerpo presuntamente fiscalizador²⁷. La carencia de eficacia de esta facultad se debe al propósito de los constitucionalistas del régimen militar por sobreproteger a la Presidencia debilitando al Congreso. Si mantuvieron nominalmente la institución fiscalizadora fue porque quisieron entregarle un cierto poder de control a la minoría parlamentaria, pero sin afectar a los poderes y la gestión del Presidente; minimizando, además, el efecto sobre sus ministros²⁸. En cierta medida, se trata de un derecho limitado de la oposición a reclamar contra las acciones del gobierno de turno.

iii. La acusación constitucional

El Presidente y su Gabinete solamente pueden ser sometidos al procedimiento de acusación constitucional en virtud de presuntas violaciones a la Constitución. En consecuencia, está excluida la acusación política, que es propia de los regímenes parlamentarios. Por esta razón, se puede decir que el juicio político queda recludo en los límites de la fiscalización sin imperio, a la cual nos referimos con anterioridad. O sea, la fiscalización no concluye, necesariamente, en una acusación constitucional.

En este sentido, la Constitución de 1980 sigue la tradición del presidencialismo clásico, que no considera políticamente responsable al Presidente y sus ministros ante la asamblea legislativa, porque ésta no es la fuente de su origen y supervivencia, como lo es el Primer Ministro y el Gabinete en un régimen parlamentario. El Mandatario y sus ministros son garantes ante la ciudadanía, a causa de la elección directa del primero. Por esta razón, el procedimiento de destitución (*impeachment*) no es un juicio político, sino un juicio provocado por la eventual trasgresión de la Constitución.

²⁶ Constitución Política de la República de Chile, art. 48, número 1.

²⁷ Entrevista a Carlos Montes, ex Presidente de la Cámara de Diputados, mientras ejercía la presidencia de esta rama del Congreso, 10, VIII, 1999.

²⁸ Ferrer Balart, Andrea y Claudia Serrano Herrera. 1992. *La Facultad Fiscalizadora del Congreso Nacional bajo el Imperio de la Constitución de 1980*, Tesis para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago: Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 49. Las autoras citan como fuente las actas de las sesiones 319, 339, 340, 342 y 353 de la Comisión de Estudios de la Nueva Comisión del régimen autoritario.

iv. Capacidad técnica del Congreso Nacional

El Congreso Nacional dispone de una estructura básica de apoyo jurídico y administrativo tradicional. O sea, en conformidad al canon parlamentario de principios del siglo XX, puesto al día con los adelantos que proporciona la tecnología electrónica, computacional e informática, actual. Esto significa que el Congreso dispone de una planta de asesoría formada en su gran mayoría por abogados. A efectos del tratamiento de materias que involucran conocimientos científicos o técnicos específicos, éste dispone del recurso de la contratación de asesoría externa y la invitación a especialistas para informar y exponer en sus comisiones. Sin embargo, estos recursos están desfasados respecto de las demandas propias de los parlamentos del siglo XXI. Básicamente nos referimos a que en el pasado las legislaturas solamente se limitaban, principalmente, a la regulación de derechos políticos y de las conductas individuales y no de la organización de los poderes públicos y de las metas y contenidos de las políticas públicas, como ocurre hoy.

Para enfrentar los nuevos desafíos legislativos, los parlamentos modernos han perfeccionado su tecno-estructura para disponer de un sistema de “evaluación legislativa”, que les permita un real poder de control de las políticas aprobadas por ellos y llevadas a la práctica por los gobiernos²⁹. Aquí sólo mencionamos el tema, cuyos supuestos y diversidad de alternativas prácticas deben discutirse, para señalar un grave déficit del Congreso Nacional. En la práctica, los estudios sobre los parlamentos más avanzados en esta materia reconocen que el Congreso norteamericano está dotado de un sistema ejemplar. Éste recibió un gran impulso en 1974, cuando en el marco de la Ley de Control Presupuestario, se fortalecieron las comisiones de presupuesto del Senado y del Congreso de Representantes y la Oficina de Control Presupuestario (CBO), y se encomendó al *General Accounting Office* (GAO) del Congreso crear una Oficina de Evaluación y Revisión de Programas, cuya finalidad es la revisión y análisis de la *performance* del gobierno. El sistema, a partir de este impulso a la evaluación parlamentaria, se ha perfeccionado en las sucesivas administraciones norteamericanas.

Tal como acontece en muchos parlamentos, la capacidad del Congreso Nacional para tratar materias legislativas relacionadas con temas de alta complejidad técnica es limitada³⁰. Incluso en un tema que debe conocer anualmente, como es el caso de la Ley de Presupuesto, carece de los medios adecuados para procesar la información y conocer a fondo los aspectos técnicos involucrados en el proyecto que le propone el poder ejecutivo. De este modo, los debates en las cámaras y las interpelaciones de los legisladores a los autores del proyecto se circunscriben al reducido círculo de parlamentarios que poseen conocimientos sobre este asunto o disponen de medios para abordarlo (asesoría personal). En cierta medida, este déficit es compensado por los

²⁹ Figueroa Laraudogoitia, Alberto y José Osés Abando. 1998. “La evaluación legislativa como control parlamentario”. En *Parlamento y Control del Gobierno*, coordinado por Pau i Vall. Pamplona: V Jornadas de la Asociación de Letrados Españoles, Arazandi Editorial, 139-213.

³⁰ Entrevista al Diputado Carlos Montes, ex Presidente de la Cámara de Diputados. El Presidente Montes sostiene que la Cámara tiene recursos tanto para legislar como para fiscalizar, pero que ellos están mal orientados. Esta opinión difiere con la de la mayoría de los parlamentarios, que en general suscriben el siguiente planteo: “no tenemos asistencia; no contamos con fondos, ni con un equipo ejecutivo de expertos, ya sean abogados, economistas o la profesión que se requiera...Hay una buena biblioteca, es cierto, pero no tenemos un buen equipo de asesoría profesional” (Entrevista al Diputado Pablo Lorenzini).

think tanks de los partidos³¹, que alimentan a sus propios parlamentarios sobre los aspectos técnicos y políticos de cada proyecto de ley. Tanto la coalición de gobierno, como la oposición, disponen de esta importante fuente de ayuda al trabajo parlamentario. Pero, como es obvio, la cuestión de fondo es la debilidad del Congreso en este aspecto central de su actividad.

En cambio, el Ejecutivo concentra una enorme masa de capacidad técnica que le permite mejores oportunidades para imponer sus iniciativas legislativas. Cada ministerio posee su propia estructura, que lo habilita como co-legislador en su propia área. La Presidencia, a través de su Secretaría General –que tiene rango de ministerio–, no solamente coordina la elaboración de los proyectos de leyes, sino también su presentación constitucional y la estrategia que en cada caso conviene seguir en el Congreso.

Como resultado del trabajo legislativo desplegado en los últimos trece años, se han aprobado y promulgado 962 leyes, de las cuales 725 se originaron en el Poder Ejecutivo y 237 en el Congreso Nacional. O sea, el 75,36 % corresponden a iniciativas de la Presidencia y sólo el 24,64 % a propuestas parlamentarias (ver Tabla 7 en el Anexo).

3. LOS ENCLAVES AUTORITARIOS Y LA DEMOCRACIA PROTEGIDA

El régimen militar incluyó un articulado dispositivo de intervención política de las Fuerzas Armadas en la estructura constitucional del país. La finalidad de éste es institucionalizar y vehicular el ejercicio de las funciones de “garante” de las instituciones que le atribuye la Constitución de 1980 a los cuerpos armados. Como es obvio, la inserción de las Fuerzas Armadas en las instituciones y el proceso de toma de decisiones políticas constituye un factor de distorsión del régimen democrático, que influye fuertemente en la representatividad y legitimidad del Congreso Nacional.

i. La representación nacional intervenida

Tradicionalmente, junto con la facultad legislativa y la fiscalizadora, los parlamentos democráticos cumplen una función esencial: representar al pueblo.

La representación, en efecto, es una de las características esenciales de los regímenes democráticos modernos³². Pero, como lo demuestra la historia del gobierno y las instituciones representativas, ella ha sido largamente manipulada por las elites durante casi dos siglos. Basta recordar que durante el siglo XIX la representación fue considerada una realidad virtual, en el sentido que una ultra minoría, elegida por el voto censitario y no universal, representaba a todo el pueblo, al conjunto de la sociedad, a todos los habitantes, etc.

Hoy día, el sistema representativo chileno está distorsionado por dos factores. En primer término, por el sistema electoral mayoritario binominal. En efecto, esta modalidad no permite que minorías relevantes tengan acceso a la representación. Además, en teoría, le concede a la segunda mayor

³¹ La Concertación para la Democracia cuenta con la asistencia de instituciones como Siglo XXI. La Alianza por Chile con el Instituto Libertad y Desarrollo y el Instituto Libertad.

³² Godoy Arcaya, Oscar. 1991/ 2001. “Orígenes del gobierno representativo” y “Representación y Democracia”. En *Revista de Ciencia Política*, Universidad Católica de Chile, XX (1), 1999 y XXI (2), respectivamente.

pluralidad de votos tantos escaños como a la primera, aunque la diferencia entre ellas sea muy alta. Al límite, con este procedimiento ambas pluralidades pueden obtener el 50 % de los escaños parlamentarios con el 65 y el 33 % de los votos respectivamente, porque en esta hipótesis la primera no duplica a la segunda. Así, el sistema tiende a premiar a la segunda mayoría³³. En segundo término, la representación democrática, que se funda en un acto de delegación, efectuado a través del voto popular, está intervenida por la designación de nueve senadores y por la atribución de senadurías vitalicias a los ex Presidentes de la República, como hemos visto más atrás. Los senadores designados deben cumplir la condición de ser ex Ministros de Estado, ex Rectores de Universidad, ex Contralores Generales de la República y ex Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de la policía (uno por cada rama, incluyendo a Carabineros de Chile).

Hay dos factores que sostienen la tesis de la “representación intervenida”. El primero se refiere al número relativo de los senadores designados, que constituyen el 20 % del Senado. Su peso es enorme, porque deciden entre la mayoría y la minoría de los representantes propiamente tales. Entre 1990 y 1998, los senadores designados por Augusto Pinochet, la Corte Suprema y el Consejo de Seguridad Nacional de la época, bloquearon, sistemáticamente, todas las iniciativas para reformar la Constitución propuestas por los gobiernos de Aylwin y Frei y, en general, se plegaron a la oposición. En la tercera legislatura, a raíz que las designaciones correspondieron al Presidente Eduardo Frei y a una Corte Suprema y un CNS distintos a los del régimen militar, la situación ha variado relativamente³⁴, pues ahora hay un sector de estos que son cercanos al actual gobierno. El segundo factor está relacionado con la designación de senadores vinculados con las Fuerzas Armadas. Este punto merece una especial atención.

La Constitución establece que el Consejo de Seguridad Nacional (CNS) designa, entre ex Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, a cuatro senadores, uno por cada rama. Este Consejo asesora al Presidente de la República, pero, a la vez, excede el ámbito de la asesoría, pues puede emitir juicios acerca de hechos y conductas que atenten contra las instituciones políticas del Estado o “puedan comprometer la seguridad nacional”. El CNS, así facultado, puede “hacer presente al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional” esos juicios³⁵. O sea, en principio, este Consejo puede emitir un juicio negativo contra el sujeto al cual asesora, el Presidente de la República. En este sentido, es significativo que pertenezcan a este cuerpo los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas en servicio activo, o sea con poder de mando. La racionalidad que preside la existencia del CSN y la articula con otras normas constitucionales es simple: la Constitución de 1980 le concede participación en las instituciones políticas a las Fuerzas Armadas.

³³ El ejemplo es extremo, porque supone una votación igual en todos los distritos y circunscripciones electorales, pero ayuda a fijar los límites del sistema. Hay que agregar que es un sistema de alto riesgo, porque si la segunda pluralidad de votos no alcanza el 30% de los votos, también *across the board*, como en el ejemplo hipotético, y es doblada por la primera, puede quedarse sin ningún representante. El solo hecho que sea posible que un tercio del electorado “pueda” carecer de representación demuestra la mala calidad del sistema mayoritario binominal.

³⁴ Tanto la Corte Suprema como el CNS eligieron senadores que representan, por mitades, a la coalición gobernante y a la oposición o al antiguo régimen militar.

³⁵ Constitución Política de la República de Chile, art. 96, literales a y b.

ii. El dispositivo de tutela militar

El dispositivo constitucional que institucionaliza las funciones políticas de las Fuerzas Armadas está construido a partir de la norma que les confiere la función de “garantizar el orden institucional de la República”³⁶. Y se despliega a través de una normativa constitucional que les asegura: cuatro personeros suyos en el Senado³⁷ y cuatro miembros del CSN³⁸; inamovilidad de los Comandantes en Jefe (una vez designados, el Presidente no los puede remover de sus cargos)³⁹ para garantizar su independencia del poder político; y, finalmente, leyes orgánicas que las blindan contra la supervisión de la autoridad civil en sus estructuras internas, concediéndoles un alto grado de autonomía. Como este dispositivo viola el principio constitucional chileno, presente desde 1833 hasta la fecha en tres constituciones, que establece la “esencial obediencia y no deliberación de las Fuerzas Armadas”⁴⁰, los constitucionalistas del autoritarismo decidieron crear una nueva doctrina de la “esencial obediencia”, en conformidad a la cual no se obedece a las autoridades civiles sino a la institucionalidad⁴¹.

Los constitucionalistas del régimen militar justificaron este dispositivo agregando otro argumento: las Fuerzas Armadas forman parte del conjunto de los poderes divididos que se limitan y contrapesan entre sí, produciendo los efectos de *checks and balances* propio de las constituciones liberales. De este modo, establecieron la doctrina de que el presidencialismo chileno no está limitado ni balanceado solamente por los poderes del parlamento, sino por una serie de instituciones que tienen autonomía para ejercer por sí mismas funciones de contrapeso: la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, el Banco Central y las Fuerzas Armadas.

Como es obvio, la representación intervenida, y los demás factores que debilitan al Congreso chileno, tienen un efecto negativo en su capacidad deliberativa y en su imagen pública. Los electores saben de antemano que sus representantes van a representarlos en forma limitada, porque sus decisiones están sujetas a condicionamientos no democráticos de gran peso en el proceso decisorio. Estos condicionamientos, como lo muestran ciertas evidencias empíricas, tienen un efecto deslegitimizador: la imagen pública del Congreso Nacional, como veremos más adelante, es mala.

iii. Tutela militar en momentos de crisis: los estados de excepción

Pero, en relación con el dispositivo militar hay que agregar que los autores de la Constitución de 1980 le otorgan al CSN una participación substantiva en la puesta en vigor de los estados de excepción constitucional. Ello demuestra su preocupación por establecer y hacer operativa la función de garantes de las Fuerzas Armadas, que se supone especialmente vigilante y activa en tiempos de crisis.

³⁶ Godoy Arcaya, Oscar. 1996. ¿Pueden las Fuerzas Armadas ser Garantes de la Democracia”. *Estudios Públicos*, Nº 61, Santiago de Chile.

³⁷ *Constitución Política de la República de Chile*, art. 45, literal d.

³⁸ *Constitución Política de la República de Chile*, art. 95. Son miembros plenos del CNS, el Presidente de la República, los Presidentes del Senado y la Corte Suprema, el Contralor General de la República y los cuatro Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

³⁹ *Constitución Política de la República de Chile*, art. 93.

⁴⁰ *Constitución Política de la República de Chile*, art. 90.

⁴¹ Godoy Arcaya, Oscar, *op.cit.*, pp. 287-289.

La declaración de guerra es una facultad que le corresponde al Presidente de la República, sujeta a una autorización por ley, tal como se establecía en la Constitución de 1925, y, por lo mismo, requiere la aprobación del Congreso Nacional. No obstante, el texto constitucional de 1980 agrega que debe dejarse constancia previa de “haber oído al Consejo de Seguridad Nacional”⁴². Lo cual, dada la naturaleza política de este Consejo involucra una dependencia del Presidente y el Congreso a un cuerpo político integrado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y la policía (Carabineros).

Ahora bien, para el resto de los estados de excepción, la situación es muy clara: el Presidente y el Parlamento dependen, en última instancia, de la decisión del CSN para aprobar su puesta en vigor. En situación de guerra externa, el Dignatario solamente puede decretar el “estado de asamblea” con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. En el caso del “estado de sitio” –que se declara en casos de “guerra interna o conmoción interior”– la situación del Jefe de Estado es la siguiente: requiere del acuerdo del Congreso para ponerlo en acción; éste tiene diez días para autorizarlo o rechazarlo. No obstante todo lo anterior, durante los diez días mencionados, el Presidente de la República puede aplicar el estado de sitio, “previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional”⁴³. En este caso, entonces, el Presidente con el concurso del CSN puede pasar por encima del Congreso. Respecto de los demás estados de excepción –estado de emergencia y estado de calamidad pública– ellos pueden ser decretados por este último con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional⁴⁴.

La Constitución de 1925 se adecuaba perfectamente a la teoría constitucional democrática, pues en el establecimiento y aplicación de los estados de excepción solamente intervenían el Presidente de la República y el Congreso. Y ambos debían llegar a un acuerdo. En la de 1980, como vemos, aparece un tercer actor: el Consejo de Seguridad Nacional. Este cuerpo no asesora al Presidente, como ocurre en instituciones similares existentes en otros regímenes democráticos, sino que delibera y decide, autoriza o no, al gobernante, para que aplique estados de excepción constitucional. Los autores del texto del ochenta, enajenaron facultades del Congreso para dárseles al CNS, como un factor clave en su “innovación” constitucional destinada a incluir a las Fuerzas Armadas como tutores del régimen político y factor de la balanza y equilibrio de poderes del sistema político⁴⁵.

II. PROBLEMAS DEL CONGRESO NACIONAL COMO PARLAMENTO DEMOCRÁTICO

El Congreso Nacional, además de las limitaciones que derivan de los factores democráticos que le endosó el autoritarismo, padece los efectos de la crisis que afecta a algunos parlamentos democráticos. En general, ésta se encuentra asociada a las insuficiencias de los partidos para representar a la sociedad civil y transmitir sus intereses a la esfera de las decisiones públicas.

⁴² Constitución Política de la República de Chile, Cap. IV, art. 32, 21.

⁴³ Constitución Política de la República de Chile, Cap. IV, art. 40, 2.

⁴⁴ Constitución Política de la República de Chile, Cap. IV, art. 40, 3 y 4.

⁴⁵ En este sentido es incompleta la información que da Peter Siavelis sobre las facultades presidenciales relacionadas con los estados de excepción. En realidad, la Constitución le da poderes compartidos al Presidente y a la Fuerzas Armadas, dejando afuera al parlamento. Ver Siavelis, *op. cit.*, p. 19.

El Congreso Nacional está mal evaluado por los ciudadanos. La imagen que la institución tiene en la esfera de la opinión pública es negativa. A comienzos de la década de los noventa, en los primeros meses del retorno a la democracia, la opinión pública le concedía al Congreso una alta valoración, que se manifestaba en las encuestas. Pero esta ponderación, casi anterior a su funcionamiento, más bien expresaba las altas expectativas que los chilenos pusieron en las instituciones de una democracia interrumpida durante diecisiete años. A los dos años, el Congreso había perdido una parte substancial del favor de la opinión pública. Y si se sigue la línea descendente, se advierte el deterioro sostenido y creciente de la imagen del ente legislativo. Un rápido vistazo a esta situación nos lo dan los resultados de tres encuestas que dan cuenta de la confianza que los chilenos le conceden al Congreso Nacional. Ellas revelan que ya en 1998 el 41 % manifestaba confianza en el Congreso, contra el 51 % que se inclinaba por la desconfianza. Ahora, en el 2003, los porcentajes indican un 20,2 % de confianza y un 75,4 % de desconfianza (ver Figura 1 en Anexo).

Las razones que explican la fuerte caída de la imagen del parlamento chileno, que antes de 1973 disfrutó de un alto prestigio, son variadas. Por de pronto, ya hemos analizado factores estructurales de presidencialismo reforzado y los enclaves autoritarios que ejercen sobre nuestro Congreso un efecto de despoderización legislativa, fiscalizadora y representativa. Estos factores, que se originan en la decisión del régimen militar de debilitar dicha estructura, tienen un peso importante en su proceso de decaimiento ante la opinión pública.

Ahora vamos a analizar algunas causas que explican por qué el Congreso Nacional, en el contexto ya expuesto, no ha satisfecho las expectativas que durante el período autoritario se depositaron en él, como la institución más emblemática del régimen democrático. Aun cuando es difícil precisar los límites entre las distintas causas que operan en un mismo proceso co-causal, en que las variables del presidencialismo reforzado y los enclaves autoritarios se entrecruzan con otro tipo de causalidades, intentaremos discernir a estas últimas, separándolas analíticamente, en lo posible, de las primeras. En algunos casos, se podría pensar que tales causas son más bien efectos. Pero, hay que considerar que en un determinado estadio de avance de un proceso político, a veces los efectos se transforman en causas. Tal es el caso del debilitamiento de los partidos políticos y el fenómeno de despolitización que ha experimentado Chile en las últimas dos décadas.

El sistema de partidos políticos chileno

Para abordar los dos temas enunciados hay que referirse, necesariamente, al sistema de partidos políticos chilenos⁴⁶. Como es sabido, en el pasado, este sistema fue uno de los más desarrollados y consistentes de América Latina, como lo confirman importantes investigadores de la política comparada⁴⁷. Ya en el siglo XIX se habían constituido partidos políticos que canalizaban corrientes

⁴⁶ Acerca de la recomposición de los partidos políticos después de la dictadura militar ver artículo de Carlos Huneeus. 1999. "Problemas de institucionalización de los partidos políticos en una nueva democracia. El caso de Chile". *Revista de Ciencia Política* XX (1): 31-61.

⁴⁷ Valenzuela, Arturo. 1990. "Partidos Políticos y Crisis Presidencial en Chile. Proposición para un Gobierno Parlamentario". En *Hacia una Democracia Moderna: La Opción Parlamentaria*, editado por Oscar Godoy. Santiago, Chile: Ediciones Universidad de Chile, 135. Ver, citado por Valenzuela, Gil Federico. 1968. *The Political System of Chile*. Boston: Houghton Mifflin Co., 244.

de la opinión pública, sustentados en ideologías o doctrinas políticas. Desde los comienzos de la vida republicana, las tendencias conservadoras y liberales se organizan en torno a personalidades. A mitad del mismo siglo surge el radicalismo laicista y, a fines de éste, el socialismo. Los partidos de masas surgen casi al mismo tiempo que en Europa. Y ya en los dos primeros decenios del siglo XX está configurado un sistema de partidos que va desde un partido conservador a un partido comunista. De este modo, la primera característica del sistema es su articulación en un arco derecha-centro-izquierda, fuertemente institucionalizado y con anclajes ideológicos claramente discernibles. A lo largo del siglo XX el sistema se hace “multipartidista moderado” (seis a siete partidos) de acuerdo a la tipología de Giovanni Sartori⁴⁸ y, hasta mediados de los años sesenta, las distancias ideológicas entre sus componentes son relativamente reducidas. Durante este extenso período, pero especialmente desde 1870 hasta 1970, el gran escenario de los partidos es el Congreso. En sus dos ramas los partidos son los actores privilegiados en la conclusión de acuerdos legislativos, el establecimiento de apoyo mayoritario al Presidente de turno, la asignación de recursos públicos y el despliegue de la discusión pública al más alto nivel. Dada la legitimidad y prestigio del Congreso Nacional, durante gran parte de este período, los partidos comparten estos valores, porque a través suyo se recluta a los parlamentarios y se transmiten las demandas de la sociedad civil al resto del aparato del Estado.

A Arturo Valenzuela le debemos un recuento esclarecedor de la dinámica del sistema de partidos políticos en Chile a la luz de las tendencias electorales anteriores a la crisis de 1973⁴⁹. De ese recuento se pueden extraer dos conclusiones relevantes para este trabajo. La primera se refiere a la importancia que tuvo, hasta los comienzos de los años setenta, el centro político, como núcleo articulador de acuerdos y consensos y punto de convergencia ideológica. La segunda está relacionada con el multipartidismo y los efectos del fraccionamiento electoral en las elecciones presidenciales y parlamentarias. Tal fraccionamiento no permitió que ningún partido individual – salvo la excepción del Partido Demócrata Cristiano (PDC) en las elecciones presidenciales de 1964– consiguiese la Presidencia de la República, ni alcanzase una mayoría en las dos ramas del Congreso, sin una alianza con otros partidos. Y además, que entre 1938 y 1970, los presidentes fueron elegidos por una minoría relativa, apoyada por una coalición de partidos, y no tuvieron una mayoría parlamentaria propia, con la excepción de Eduardo Frei Montalva⁵⁰. A mediados de los años sesenta las distancias ideológicas entre los partidos se agudizaron, orientando el proceso político hacia una fuerte polarización ideológica. El centro político (ocupado por el PDC) dejó de ejercer su función moderadora y centripeta y los extremos atrajeron hacia sí a los principales partidos del sistema⁵¹. En este contexto, el gobierno doblemente minoritario del Presidente Salvador Allende hizo crisis en 1973, abriendo paso al período autoritario 1973-1990.

El gobierno militar, con la nueva constitución, se propuso asegurar la estabilidad gubernativa, fortaleciendo la Presidencia y disminuyendo los poderes del parlamento, como ya hemos visto. Al mismo tiempo, decidió que la democracia protegida debía incluir restricciones al pluralismo ideológico, para lo cual incluyó en el texto constitucional normas para proscribir actos de difusión de

⁴⁸ Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁴⁹ Valenzuela, Arturo, *op. cit.*, pp. 141-156.

⁵⁰ Valenzuela, Arturo, *op. cit.*, pp. 165-171.

⁵¹ Scully, Timothy R. 1992. *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*. Santiago: CIEPLAN-Notre Dame.

ciertas doctrinas⁵². Y con el fin de evitar los efectos desestabilizadores del proceso político, los legisladores del autoritarismo incorporaron dos creaciones de ingeniería política: la segunda vuelta (*ballotage*) en las elecciones presidenciales, para asegurar la elección presidencial mayoritaria; y, un sistema electoral que limitara los efectos del multipartidismo e hiciera posible la emergencia de dos grandes partidos nacionales, por otra. Este conjunto de reformas a la constitución básica chilena, tenía por objeto crear un marco institucional que privilegiara la estabilidad gubernativa.

El sistema electoral mayoritario binominal no ha hecho desaparecer el multipartidismo. Sigue vigente al alero de dos coaliciones que, además de agrupar a seis partidos, acumulan en torno al 90 % de la votación y de los escaños parlamentarios (ver Figura 2 y Tabla 3 en el Anexo). En efecto, la Concertación por la Democracia, situada en la centro-izquierda y la izquierda del espectro político, incluye cuatro partidos: Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD) y Partido Radical-Social Demócrata (PRSD); y la Alianza por Chile, situada en la centro-derecha y la derecha, incluye dos partidos: Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI).

El sistema binominal, como ya explicamos, le concede beneficios circunstanciales a la minoría, pero es de alto riesgo, pues un descenso por debajo del 30 % de la votación puede reducir dramáticamente la representación minoritaria, sin ninguna proporcionalidad con los votos obtenidos (puede significar 0 escaños, si una de las coaliciones duplica en todos los distritos los votos de su antagonista). Además, este sistema excluye de la representación a minorías relevantes, con votaciones de entre 2,5 al 6 %. De ahí que la conclusión de Valenzuela y Siavelis es válida: el binominalismo “en vez de reestructurar el sistema de partidos políticos, contribuye a desestabilizar la política al dejar a importantes corrientes fuera del juego político”⁵³.

El régimen electoral binominal ha afectado al sistema de partidos, por tres razones. En primer término, no les permite expresar en plenitud su identidad, que está sumergida en las coaliciones, ni tampoco tener una idea exacta de su real poder electoral. En segundo lugar, la inmersión en las dos alianzas ha debilitado su nexos con la sociedad civil, que se ve sometida a una intermediación superestructural. En tercer lugar, debería agregarse que existen síntomas de un creciente incremento en la volatilidad de los votos de los partidos, que en estos cinco años ha afectado principalmente al PDC, y uno de cuyos signos es la creciente independencia del electorado a votar en las elecciones presidenciales independientemente de su simpatía o membresía a los partidos. Es obvio que esta situación, en el contexto de despoderización del Parlamento, ha deteriorado al sistema de partidos en sí mismo y a los partidos como tales.

⁵² Cea, José Luis. 1988. *Tratado de la Constitución de 1980*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. Ver C. IV, parágrafo VI. Pluralismo limitado, que explica los alcances del art. 8 de la Constitución de 1980, en su versión original, destinado a establecer prohibiciones y el carácter punible de “actos” destinados a difundir, con ánimo proselitista, doctrinas que atentasen contra la familia, propugnasen la violencia, o una concepción de la sociedad o el Estado de carácter totalitario o fundado en la lucha de clases. Este artículo fue suprimido en el referéndum de 1989.

⁵³ Valenzuela, Arturo y Peter Siavelis. 1991. “Ley electoral y estabilidad democrática. Un ejercicio de simulación para el caso de Chile”. *Estudios Públicos*, Nº 43, 27-87. Scully, Timothy R. y Samuel Valenzuela. 1993. “De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile”. *Estudios Públicos*, Nº 51, 195-228. Siavelis, Peter. “Nuevos argumentos y viejos supuestos: simulaciones de sistemas electorales chilenos”, en el mismo número de *Estudios Públicos*, 229-267. Siavelis, Peter. *The President and Congress in Post authoritarian Chile*, ibidem, pp. 109-135.

Por consiguiente, en Chile los partidos están expuestos a perder su estabilidad electoral (aumento de la volatilidad) en el marco de un sistema electoral deslegitimado. No obstante, los partidos chilenos siguen manteniendo sus raíces históricas —con la excepción de un sector de la derecha contaminada por su relación con el autoritarismo— y sus estructuras mantienen un alto grado de institucionalización⁵⁴.

Conviene ahora analizar por separado dos fenómenos adicionales que afectan a los partidos, a su sistema y al parlamento: la crisis del clientelismo político y la despolitización de la sociedad civil chilena.

Los efectos de la pérdida de poder clientelístico de los partidos políticos

El clientelismo tradicional de los partidos políticos chilenos ha decaído enormemente durante el período democrático 1990-2003. Hay distintos factores que inciden en este fenómeno. Como un elemento antecedente, hay que destacar la privatización de las empresas estatales y la fuerte expansión del sector privado durante el régimen militar; la democracia, por su parte, ha producido una drástica reducción de las posibilidades de los gobiernos y los partidos para llevar adelante políticas clientelísticas. La disminución del sector público ha contribuido a limitar el empleo público como instrumento del clientelismo. En la Tabla 1 (ver Anexo), elaborado por Hachette y Luders, que expone la participación de las empresas estatales en la producción, se puede contrastar el peso de las mismas, en la actualidad y el pasado. Es significativo comparar los períodos 1965-1973 y 1981-1998, porque en el primero se aprecia el efecto de la escalada de las nacionalizaciones, que culminaron en 1973, y en cambio, en el siguiente, la de las privatizaciones, que aún está en marcha.

También hay que considerar que durante los últimos veinte años el país ha experimentado un cambio cultural y social profundo, que, en líneas gruesas está vinculado a un potente despliegue del individualismo, a un fortalecimiento de la sociedad civil y de las instituciones y prácticas de la economía de mercado, que, entre cosas, ha estimulado la competencia en la captación de empleo en un vasto sector privado. Hay que agregar que las estructuras clientelísticas de grandes partidos han entrado en una fase de estancamiento y decadencia, frente al empuje de sus propias elites tecnocráticas, que prefieren la promoción de políticas públicas eficaces al cultivo de clientelas electorales aparentemente cautivas, pero inestables, sujetas al favor del poder político. Estas elites están conscientes, además, de que la volatilidad electoral de los ciudadanos es cada vez más alta a causa de su mayor independencia y autonomía frente al Estado y los partidos. Y que, por lo mismo, la captación de miembros y adherentes debe fundarse no solamente en una buena oferta de bienes públicos, atractiva para solucionar problemas concretos, sino en recursos mediáticos y publicitarios altamente tecnificados.

De un modo concreto, también ha operado como un elemento de debilitamiento del clientelismo, la despoderización del Congreso con relación a las leyes que en el pasado establecían sueldos y

⁵⁴ Mainwaring, Scott. 1997. *Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization. The Importance of Party System Institutionalization*. Paper presentado en la American Political Science Association, Agosto 28 a 31 de ese año. Sostiene que el sistema incluye partidos con (1) baja volatilidad electoral; (2) enraizados en la sociedad; (3) enmarcados en un sistema electoral dotado de legitimidad; (4) con organizaciones estables y permanentes.

salarios, beneficios previsionales⁵⁵ o, simplemente, gratificaciones particulares. Durante la vigencia de la Constitución de 1925, los parlamentarios podían satisfacer demandas de sus electores y de la membresía de su partido, a través de la presentación de mociones que incluían partidas presupuestarias destinadas a financiarlas. Esta mala práctica ha desaparecido. Pero, por otra parte, la excesiva despoderización parlamentaria, en este ámbito, ha desviado la demanda de los intereses hacia el Poder Ejecutivo y los gobiernos locales, especialmente los municipios, reforzando así, por contraste, la débil imagen del Congreso Nacional. Ha ocurrido, entonces, que la desaparición de una mala práctica, no ha sido resuelta a favor de un mejoramiento de la calidad de la representación de los intereses ciudadanos. De este modo, en los primeros años del gobierno de Patricio Aylwin las encuestas indicaban una fuerte y rápida caída en la percepción ciudadana de que los senadores y diputados del Congreso Nacional representaban sus intereses. A modo de ejemplo: la encuesta *Participa* registra que entre 1993 y 1994 la respuesta afirmativa a la pregunta si los diputados representan los intereses ciudadanos cae del 36,4 al 31,1 %, y respecto del Senado, del 37,4 al 31,3 %. En cambio, durante el mismo período, el Presidente se mueve por sobre la mayoría absoluta (cae del 62,9 al 52,8 %). En todas las encuestas, a partir de estas fechas, el parlamento ha seguido siendo mal evaluado en este tema crucial.

El fenómeno de la despolitización y la crisis de los partidos políticos

Por otra parte, una vez que el retorno a la democracia ha hecho un recorrido de trece años, se puede concluir que el proceso de despolitización realizado por el régimen militar ha tenido efectos durables y profundos. Entendemos por despolitización el efecto del proceso de reclusión de los ciudadanos en su vida privada y su habituación a estar ausentes de la vida pública, provocada por la suspensión prolongada de los derechos y libertades políticas y la represión ejercida por el régimen autoritario. Es probable que este proceso, además, esté alimentado por fenómenos concurrentes de desprestigio de la política, generalizado en las democracias occidentales. En todo caso, es claro que las generaciones que no conocieron la democracia anterior al golpe de 1973, carecen de una relación de pertenencia al sistema político. Y, en este sentido, experimentan un desarraigo a la democracia. Sobre esta premisa descansa un desinterés que suscita la actividad parlamentaria, agudizada por su alejamiento físico del Congreso Nacional de la capital política del país⁵⁶.

Relacionado con los factores ya expuestos, hay que considerar el debilitamiento de los partidos que proviene de su alejamiento de la sociedad civil. Hay un antecedente que es necesario tener en cuenta al tocar este tema. Se trata de la diversificación de la sociedad civil chilena y su creciente autonomía y mayor independencia respecto del poder político. Es claro que los chilenos se han diversificado enormemente en los últimos veinte años, al grado de adquirir las principales características de una sociedad pluralista. Y, al mismo tiempo, como efecto de esta diversificación, la

⁵⁵ Godoy Arcaya, Oscar y Salvador Valdés Prieto. 1997. "Democracy and Pensions in Chile: Experience with two Systems". En *The Economics of Pensions. Principles, Policies and International Experience*, editado por Salvador Valdés Prieto. Cambridge University Press, 58-91.

⁵⁶ El régimen militar trasladó la sede del Congreso Nacional a la ciudad de Valparaíso, a 120 kilómetros de Santiago. La antigua sede de la institución legislativa en Santiago estaba en interacción permanente con el resto de los poderes públicos y con los grandes medios de comunicación. O sea, se beneficiaba de las ventajas obvias de la capitalidad.

sociedad civil disfruta hoy de una mayor autonomía que en el pasado. Su dependencia del Estado y el poder político ha disminuido notablemente en distintas esferas de la vida pública.

En este contexto, los partidos políticos tienen grandes dificultades para ejercer adecuada y eficientemente la función de intermediación entre la sociedad civil y los órganos del Estado que le corresponden. Y frente a esta dificultad tienden a recluirse en el Congreso y a desvincularse de la sociedad civil. Así, en lugar de fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, para controlar junto con ellos el proceso político de toma de decisiones y ejercer funciones de *accountability* del aparato público, prefieren explotar sus vínculos con el poder del Estado y satisfacer sus propios objetivos. De este modo, los partidos reinvierten constantemente el poder que logran acumular para recrear las bases del mismo. Y ello significa que, en la medida que el sistema lo permite, y a nivel de las elites, distribuyen recursos, ventajas y privilegios para mantener vigente la solidaridad y los intereses que les han otorgado poder. Es así como se transforman en instancias auto referentes, que tienden a alejarse de los problemas y los intereses de la población.

Así, los partidos chilenos, como instancias con esta característica, ya no desarrollan el clientelismo tradicional, fundado en la distribución directa de empleo estatal masivo, leyes previsionales especiales o créditos bancarios blandos. Ahora, su tendencia es a generar una nueva clase de políticos profesionales, con fuerte influjo en grandes sectores de la economía y el sistema financiero e informativo y la administración y servicios de la justicia⁵⁷. Esta nueva clase se transforma, finalmente, en una especie de corporación propietaria⁵⁸, que en el lenguaje popular “cuotea” bienes públicos dentro de la elite de los partidos. La emergencia de esta nueva clase ha significado la extinción casi completa de los voluntarios benévolos que en el pasado caracterizaban a la militancia partidista y electoral chilena. De algún modo, este fenómeno es expresión de la ausencia o escasez de democracia y debate interno.

En este contexto, su función de legitimación de las decisiones democráticas ha sufrido un cambio notable. Él consiste en que en lugar de servir de vehículos para una legitimación ascendente, que se eleva desde la base, a partir de la ciudadanía, los partidos se han transformado en legitimadores descendentes. Se supone que los partidos, como intermediarios arraigados en la sociedad civil, crean canales para la transmisión de las demandas sociales a la esfera superior de las decisiones políticas. En cambio, lo que está ocurriendo, en la realidad, es que las decisiones son tomadas a nivel de la Presidencia y las elites políticas y económicas, y descienden a través de los partidos para recibir una legitimación *ex post factum*. Todo el ritual de la representación sirve de cobertura a una escenificación de una democracia puramente mediática, y, por lo mismo, virtual.

Así, es correcta la formulación de Zolo, en el sentido que esta legitimidad retrospectiva “tiene que ver más con los mecanismos de intercambio político que con la persuasión racional alcanzada discursivamente a través de la mutua expresión de opiniones”⁵⁹. Hay un corolario que se extrae de esta premisa, a saber: la estructura superior de los partidos, y los políticos en general, buscan crear información, para distribuirla a través de los medios, y generar un flujo informativo que circula por fuera de los partidos. El objetivo de este operativo es alcanzar directamente el voto

⁵⁷ Zolo, Danilo. 1993. *Democracy and complexity: a realistic approach*. London: Polity Press.

⁵⁸ Eisenstadt, Samuel. 1973. *Traditional patrimonialism and modern neo-patrimonialism*. Beverly Hills, California: Sage Publications.

⁵⁹ Zolo, Danilo, *op. cit.*, p. 120.

público, por medios publicitarios que ya han probado su eficacia en la esfera del mercado de bienes y servicios. Como es obvio, el gran perdedor es el ciudadano, porque los medios publicitarios substituyen el debate público, desnaturalizan la competencia y conducen a la desaparición de las opciones políticas. La publicidad comercial aplicada a la política homologa la oferta política y priva a los ciudadanos del derecho a disponer de alternativas políticas verdaderas, uno de los requisitos centrales para que haya democracia, según Robert Dahl⁶⁰.

En relación con este tema, también hay que mencionar que en Chile, hasta el año 2003, las campañas electorales no han tenido financiamiento público, y que el privado no estaba regulado⁶¹. Hasta las últimas elecciones parlamentarias solamente existía la importante ayuda pública que consiste en tiempo disponible para las candidaturas en la televisión, que a estos efectos obliga a todos los canales a transmitir publicidad a través de una cadena nacional, durante el período legal de campaña electoral. No obstante, la ausencia de recursos públicos y la opacidad del financiamiento privado, constituían un obstáculo al desarrollo de una verdadera democracia más deliberativa. John Rawls sostiene que la existencia y despliegue de una democracia deliberativa requiere, como una condición necesaria, financiamiento público de las elecciones, para “proveer ocasiones públicas de una ordenada y seria discusión sobre las cuestiones y los temas fundamentales de la política pública”. Si no es así, la política es dominada por las corporaciones y otros intereses organizados a través de grandes contribuciones a las campañas que distorsionan, si no impiden, la discusión y la deliberación pública⁶². En los próximos ciclos electores se aplicará un conjunto de leyes aprobadas durante el año 2003 que además de dar financiamiento a las campañas, garantizarán la transparencia de los recursos que se aportarán a ellas.

Representación, población y tendencias

Rose sostiene que los tamaños de los parlamentos solamente tienen una relación muy relativa con la población de sus países⁶³. Para quienes sostenían, por ejemplo, la teoría de la “representación virtual” de los intereses, en la Inglaterra del siglo XVIII, esa relación no era significativa. Por esta razón, según Burke, los parlamentarios de la Cámara de los Comunes representaban suficientemente a los ingleses que no elegían representantes (a los colonos americanos y habitantes de todo el imperio). No obstante, conviene comparar la representación del parlamento chileno con la de otros países. Si consideramos a la Cámara de Diputados chilena, observamos que ésta reparte la representación de 15 millones de chilenos entre 120 parlamentarios. Ello es equivalente a un parlamentario cada 125.000 chilenos. En la Unión Europea, los cuatro países más grandes tienen una relación bastante diferente: entre un máximo de 76.500 en Alemania y un mínimo de 49.250

⁶⁰ Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. Yale: Yale University Press.

⁶¹ Valdés Prieto, Salvador (coordinador). 2000. “Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política. Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos”. *Estudios Públicos*, Nº 78, 375-550. Este documento contiene importantes proposiciones para establecer regulaciones y hacer más transparente el financiamiento de la actividad política en general y de las campañas en particular. La Comisión mencionada está compuesta por personas representativas de las grandes tendencias políticas del país.

⁶² Rawls, John. 1999. “The Idea of Public Reason Revisited”. En *Collected Papers*, editado por Samuel Freeman. Cambridge, London: Harvard University Press, 580.

⁶³ Rose, Richard. 1983. “Elections and electoral systems: choices and alternatives”. En *Democracy and Elections. Electoral Systems and their Political Consequences*, editado por Vernon Bogdanor y David Butler. Cambridge University Press, 23.

en Gran Bretaña, y, en el caso de los países más chicos, entre 28.500 en Bélgica y 3.000 en Luxemburgo⁶⁴. En términos comparativos, la Cámara de Diputados es excesivamente pequeña en relación al universo que representa. A pesar que no hay un criterio normativo fuerte para cuestionar su representatividad sobre esta base, si se considera que la misma Cámara tenía 150 diputados bajo la Constitución de 1925, hay fundamentos históricos y pragmáticos para sostener que el número actual es inadecuado, no solamente para representar a una población tan extensa, sino también para ejercer eficazmente las funciones de intermediarios de las demandas de los ciudadanos y el Estado. No vamos a referirnos al Senado, cuyo caso en este campo es similar al de la Cámara de Diputados, porque ya sabemos que su representatividad democrática está intervenida por senadores designados, que constituyen un 20 % de sus miembros.

Por otra parte, tradicionalmente el parlamento chileno reflejaba la división política del país en izquierda, centro y derecha, en proporciones aproximadas a un tercio para cada segmento. Esta estructura tenía un fuerte anclaje en las divisiones sociales de clases, en el sentido de Lipset y Rokkan⁶⁵. En el período post-autoritario, esta situación ha cambiado.

Este fenómeno se ve confirmado si se analiza la relación entre los partidos y las divisiones sociales mismas, recurriendo a la variable de los estratos socio-económicos. Tal como indica la Tabla 2 (ver Anexo), hoy día las preferencias políticas no se identifican unívocamente con la pertenencia a los grupos socio-económicos y, por lo mismo, el eje clásico, derecha-centro-izquierda no concentra tales preferencias en cada uno de los tres segmentos mencionados. De este modo, la distribución de los estratos socioeconómicos en el arco derecha-centro-izquierda ha cambiado, haciéndose difusa.

La identificación con los partidos, no en el ámbito electoral, sino de la adhesión explícita –que podría entenderse como membresía– reflejada en encuestas es débil. Si miramos la tabla 4 vemos que en trece años la “no adhesión” durante los trece años en estudio casi siempre ha prevalecido. Y que el único partido que ha logrado dos dígitos de adhesión ha sido el PDC, que tiene un período en que llega al 45 %, pero esa tendencia decae, sistemáticamente, desde noviembre de 1994 hasta llegar al 11,8 % en junio-julio 2003. El gráfico de la Figura 2 (ver Anexo) muestra a casi todos los partidos concentrados entre el 1 y el 12 %.

La Tabla 2 nos muestra que el grupo alto, desplaza su adhesión a la derecha moviéndose entre el 28 y el 48 %; al centro entre el 9,5 y el 23 %; y a 22 % para el centro. El sector socioeconómico bajo, en fin, oscila entre 14,8 y el 27 % para la derecha; el 7,9 y el 14 % para la izquierda entre el 10 y el 23 %. En sector medio la oscilación es entre 19,2 y 30 % para la derecha; entre el 10 y el centro: y, en fin, entre el 18,9 y el 33 % para la izquierda.

Como puede advertirse, el eje derecha-centro-izquierda, como expresivo de los *class cleavages* sigue siendo válido, pero en forma más débil y difusa que en el pasado, al punto que es insuficiente para explicar las preferencias que inducen a las personas a situarse en el espectro político

⁶⁴ Rose, Richard, *op. cit.*, p. 23.

⁶⁵ Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. 1967. “Cleavages Structures, Party Systems and Voter Alignments”. En *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, editado por Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan. New York: Free Press, 1-64.

chileno. En efecto, si miramos los extremos del eje, vemos que la derecha concentra una fuerte proporción del sector alto y la izquierda del sector bajo, pero en ambos hay variables sociológicas más sofisticadas, agregando a las clases, la religión, la residencia urbana, significativa presencia de los sectores medios, a tal grado que dejan al centro en minoría en este segmento. También es relevante la importante participación de los sectores bajos, casi un tercio en la derecha. Este último índice explica la alta votación obtenida por el candidato presidencial de la coalición de derecha en la última elección presidencial. Estudios recientes han profundizado en la interpretación que aquí se expone. Así, por ejemplo Scott Mainwaring y Mariano Torcal⁶⁶, usando la edad, concluyen que hay suficientes evidencias para sugerir que el sistema de partidos post-1989 está menos estructurado por las divisiones sociales que el antiguo sistema de partidos pre-1973. En conclusión, el nuevo sistema no se puede explicar sobre las bases de los *social cleavages*.

Encontramos una señal fuerte del cambio mencionado en el hecho de que las personas se distribuyen entre los partidos con mayor independencia de su propia identificación política –como derechistas, centristas o izquierdistas– que en el pasado. El PDC, por definición, es un partido de centro, no obstante la tabla 4 A –encuesta CEP del año 2000, como un ejemplo que se repite– nos indica que sus simpatizantes recorren todo el arco político. Al PS, el partido más izquierdista de la Concertación, le ocurre algo semejante, aunque en menor proporción. Y lo mismo ocurre con el resto de los partidos.

La explicación de los cambios en la composición y estructura del sistema de partidos es, fundamentalmente, política. Ya hemos visto que durante el gobierno militar se produce un profundo proceso de despolitización, que ha tenido un severo impacto en la cultura política del país. Este fenómeno tiene como correlato –ya lo vimos– una mayor complejidad y autonomía de la sociedad civil chilena. Por otra parte, es innegable que el crecimiento y la estabilidad económica que provienen de ese régimen, ejercen una influencia importante en las preferencias políticas. Hay que tener en cuenta, finalmente, que el régimen autoritario, al traspasar el poder a la primera administración democrática, conserva la adhesión de un tercio del país. En el plebiscito de 1988, Augusto Pinochet pierde con el 44 % de los votos. Y se puede decir que recién en las elecciones presidenciales de 1999-2000 las tendencias electorales empiezan a abandonar la inclusión del rechazo o la aceptación al régimen de Pinochet, como factor decisivo en las preferencias electorales.

Durante el período 1989-2003 se han elegido cuatro legislaturas (1989, 1993, 1997 y 2001). En los períodos electorales los partidos han competido, como vimos más atrás, por 38 escaños del Senado y 120 de la Cámara de Diputados. En las Tablas 5 y 6 (ver Anexo) se entrega información sobre los porcentajes electorales obtenidos por las dos coaliciones políticas chilenas y sus partidos. Como puede apreciarse, en el Senado, la Concertación siempre ha superado el 50 % de los votos, consiguiendo entre el 40 y el 47 % de los escaños; mientras que la opositora Alianza con una votación entre el 35 y el 44 % ha logrado entre el 30 y el 37 % de estos. En la Cámara de Diputados, la Concertación con votaciones entre el 51 y el 54 % ha logrado entre el 51 y 60 % de ellos; y la Alianza, votaciones entre el 35 el 44 % le han procurado entre el 40 y 48 %.

⁶⁶ Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. 1998. *Social Cleavages, Political Heritages and Post-Authoritarian Party Systems: Chile in the 1990s*, paper expuesto en la reunión del Latin American Studies Association, Chicago, Illinois.

CONCLUSIÓN

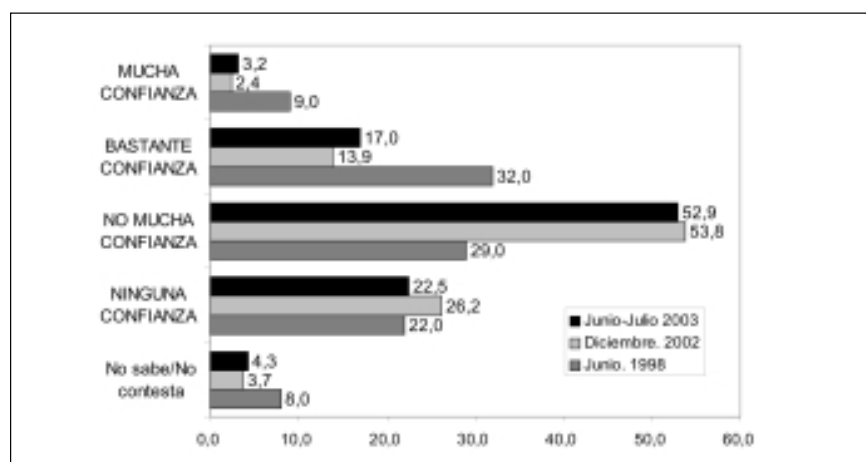
En la introducción a este trabajo adoptamos la definición básica de presidencialismo puro, elaborada por Shugart y Carey en su libro *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, para fijar un modelo o referente a partir del cual contrastar al presidencialismo establecido por la Constitución de 1980. Precisamos que ellos se inscriben en el género de los regímenes representativos. Sobre estas dos premisas, se han desarrollado dos líneas explicativas que dan como resultados dos tipos de conclusiones. En primer término, se establece que el presidencialismo chileno se ciñe a la división de poderes, pero no a los pesos y contrapesos de los poderes políticos. El Poder Ejecutivo, en efecto, maximiza la independencia y separación de su origen y sobrevivencia respecto del parlamento, siguiendo una ley de estabilidad gubernativa “a todo viento”. Esta separación extrema entre los dos poderes se hace limitando la capacidad del parlamento para operar como contrapoder. El Presidente, efectivamente, es elegido por el voto popular, tanto su mandato como el de los parlamentarios es fijo y decide libremente a su gabinete ministerial y principales colaboradores. Se cumple así con tres de las notas del modelo de Shugart y Carey, pero la cuarta es aplicada en forma completamente distorsionada. En efecto, según estos autores el modelo contempla que el jefe del ejecutivo tenga “alguna autoridad legislativa”. Montesquieu había concebido esa autoridad como “un poder de impedir”, o sea, como la facultad de vetar las leyes aprobadas por el parlamento. Pero, en el caso de la Constitución de 1980, la autoridad legislativa que se le concede al Presidente es de co-legislar, pues al poder de veto tradicional le suma la iniciativa legislativa exclusiva en las materias más substantivas para la vida nacional y la facultad de fijar las prioridades y los tiempos de la agenda legislativa. La réplica a este poder no existe, a causa del carácter nominal de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados.

La segunda línea argumental se refiere a las graves limitaciones del Congreso Nacional como órgano de un sistema democrático. Por de pronto, como se demuestra más arriba, la representación popular está intervenida, tanto por la inserción en el Senado de un 20 % de parlamentarios designados, como por el sistema electoral, que margina minorías relevantes del sistema representativo. Pero, además, también esa intervención se extiende a su proceso decisorio, por la participación de las Fuerzas Armadas en el Senado y el Consejo de Seguridad Nacional. A través del primero, los cuerpos armados pueden intervenir el proceso legislativo. Y, a través del CSN, el Congreso está virtualmente bajo la vigilancia de las Fuerzas Armadas y, en caso de crisis, supeditado a sus decisiones (estados de excepción).

Obviamente, el Congreso Nacional adopta la última decisión legislativa, que le corresponde como soberano en la esfera de la formación de la ley. En este sentido es un poder separado e independiente, cuya existencia no depende sino de las elecciones que lo constituyen y el plazo fijo para el cual ha sido elegido. Además, por un efecto que no puede ser atribuido al sistema electoral, sino a la existencia de senadores designados y a los altos requisitos de *quorum* para aprobar cierto tipo de legislación (por ejemplo, reformas constitucionales), el Congreso ha sido un espacio de acuerdos entre el gobierno y la oposición. Pero, como es obvio, la causa de una política de consensos, necesaria en una democracia deliberativa, no debería estar radicada en mecanismos constitucionales no democráticos. Sin embargo, ni la independencia, ni la *performance* de acuerdos del Congreso Nacional salvan su déficit estructural como poder de contrapeso, fiscalización y representación.

ANEXOS

FIGURA 1: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Congreso?



Fuente: Encuestas CEP y elaboración propia.

TABLA 1: Participación de empresas estatales en la producción 1965-1998 (en porcentajes)

Sector	1965	1973	1981	1989	1998
Minería	13,0	85,0	83,0	60,0	45,0
Industria	3,0	40,0	12,0	3,0	3,0
Servicios públicos	25,0	100,0	75,0	25,0	20,0
Transportes	24,3	70,0	21,0	10,0	5,0
Comunicaciones	11,1	70,0	96,3	0,0	0,0
Financiero	n.d	85,0	28,3	10,0	10,0

Fuente: Hachette y Lüders, 1992. Cuadro I.2 y estimaciones del autor para 1998. En Dominique Hachette, "Privatizaciones: Reforma estructural pero inconclusa", Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (eds.), *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2000.

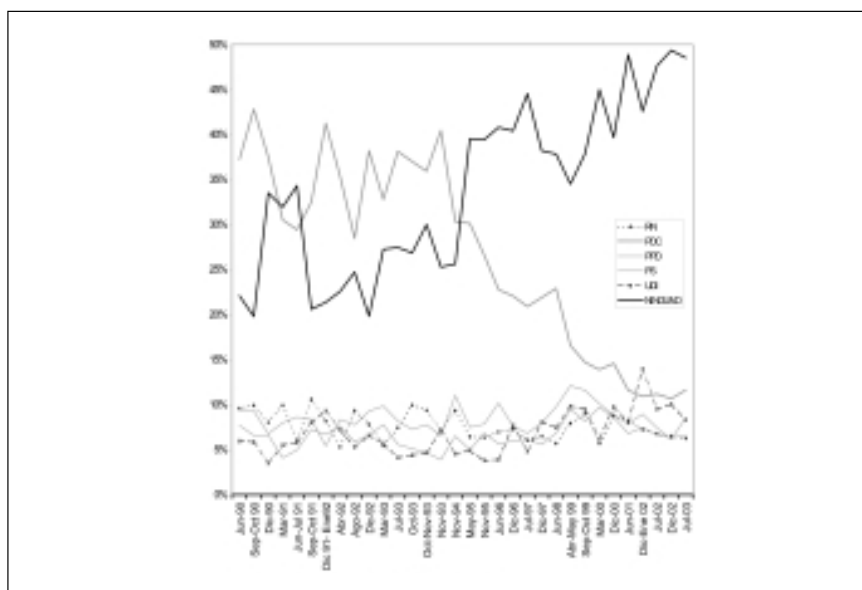
TABLA 2: Como Ud. sabe, tradicionalmente, en nuestro país la gente define las posiciones políticas como más cercanas a la izquierda, al centro o la derecha. Por favor indique, ¿con cuál se identifica o simpatiza más Ud.? (Total menciones, en porcentajes).

	Noviembre-Diciembre 1994				Junio-Julio 1997			
	Der.	Cen.	Izq.	Indep.	Der.	Cen.	Izq.	Indep.
Alto	41,0	23,0	21,0	2,0	45,4	9,5	10,0	0,0
Medio	29,0	22,0	23,0	2,0	20,1	14,5	23,5	1,7
Bajo	27,0	14,0	33,0	3,0	24,0	7,9	18,9	1,4

	Marzo-Abril 2000				Diciembre 2002-Enero 2003			
	Der.	Cen.	Izq.	Indep.	Der.	Cen.	Izq.	Indep.
Alto	28,1	15,7	23,1	0,0	48	17	23	5
Medio	19,2	10,8	30,3	3,2	30	14	27	22
Bajo	14,8	8,9	24,5	2,0	27,0	13,0	21,0	32

Fuente: Estudios Nacionales de Opinión Pública, CEP.

FIGURA 2: Identificación con partidos políticos (1ra. mención, sólo urbanos).



Fuente: Estudios de Opinión Pública, CEP.

TABLA 3: Como Ud. sabe, tradicionalmente, en nuestro país la gente define las posiciones políticas como más cercanas a la izquierda, al centro o a la derecha. Por favor indique, ¿con cuál Ud. se identifica o simpatiza más ? (Total menciones, en porcentajes) (Evolución en trece años).

	Der./CentroDer.	Centro	Izq./Centro Izq.	Ind./N.S./N.R.
Junio 1990	14,3	25,3	28,5	32,0
Octubre 1990	15,2	29,5	28,2	27,1
Diciembre 1990	13,4	29,9	23,7	33,1
Marzo 1991	17,7	28,8	21,0	32,5
Julio 1991	13,4	23,2	24,2	39,1
Octubre 1991	19,7	33,0	23,2	24,1
Diciembre 1991	21,9	30,8	23,3	24,1
Abril 1992	19,0	24,9	24,1	32,1
Agosto 1992	22,6	22,4	31,4	23,6
Diciembre 1992	26,9	22,4	36,7	13,9
Marzo 1993	22,7	24,6	33,7	19,0
Junio 1993	22,5	20,4	36,2	21,0
Octubre 1993	28,6	18,5	33,4	19,4
Noviembre 1993	26,1	19,8	33,7	20,4
Diciembre 1993	28,4	17,6	37,1	16,9
Noviembre-Diciembre 1994	28,0	17,0	28,0	26,0
Mayo-Junio 1995	25,0	16,0	24,0	35,0
Noviembre 1995	25,0	16,0	26,0	33,0
Junio-Julio 1996	26,0	16,0	24,0	34,0
Noviembre-Diciembre 1996	28,0	11,0	22,0	40,0
Junio-Julio 1997	22,0	10,0	21,0	47,0
Diciembre 1997-Enero 1998	19,0	5,0	20,0	56,0
Junio 1998	22,0	10,0	25,0	43,0
Abril-Mayo 1999	25,0	11,0	27,0	37,0
Septiembre-Octubre 1999	27,0	12,0	24,0	37,0
Marzo-Abril 2000	17,0	10,0	26,0	47,0
Noviembre-Diciembre 2000	23,0	11,0	23,0	43,0
Junio 2001	23,0	13,0	24,0	40,0
Diciembre 2002-Enero 2003	29,0	13,0	23,0	35,0
Julio 2002	23,0	14,0	20,0	43,0
Diciembre 2002	25,0	11,0	19,0	45,0
Junio-Julio 2003	20,0	13,0	23,0	44,0

Fuente: Estudios Nacionales de Opinión Pública, CEP.

TABLA 4A: Ahora, de los siguientes partidos políticos, ¿con cuál de ellos se identifica o simpatiza más Ud.? (Total menciones, en porcentajes).

	Total	Der.	Cen.	Izq.	Indep.
Ninguno	45,4	13,9	34,0	11,4	84,4
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	14,4	17,5	30,9	22,5	5,2
Partido Por la Democracia (PPD)	9,5	4,4	15,0	25,0	1,5
Partido Socialista De Chile (PS)	9,2	1,9	3,2	28,2	2,1
Unión Demócrata Independiente (UDI)	6,6	31,2	4,1	0,8	1,2
Renovación Nacional (RN)	6,2	27,9	7,7	0,4	1,6
No Sabe/ No Contesta	4,5	1,0	2,2	1,4	2,3

Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública, Marzo-Abril 2000. CEP.

TABLA 4B: Ahora, de los siguientes partidos políticos, ¿con cuál de ellos se identifica o simpatiza más Ud.? (Total menciones, en porcentajes).

	Nov-Dic. 2000	Junio 2001	Julio 2002	Dic.2002	Dic2002 Ene 2003
Ninguno	39	43	41	44	38
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	16	14	13	13	12
Partido por la Democracia (PPD)	9	9	9	7	10
Partido Socialista De Chile (PS)	8	7	8	6	8
Unión Demócrata Independiente (UDI)	9	8	10	11	15
Renovación Nacional (RN)	9	9	9	8	8
No Sabe/ No Contesta	6	5	6	7	5

Fuente: Estudios Nacionales de Opinión Pública, CEP.

TABLA 5: Resultados de las elecciones y distribución de escaños en la Cámara de Diputados por partidos y coalición 1989, 1993, 1997, 2001.

Año		1989			1993		
Pacto	Partido	% de Votos	Nº de escaños	% de escaños	% de Votos	Nº de escaños	% de escaños
Concertación		51,5	72	60,0	55,4	70	58,3
	PDC	26,0	39	32,5	27,1	37	30,8
	PR	3,9	6	5,0	3,0	2	1,7
	PS	0,0	18	15,0	12,0	15	12,5
	PPD	11,5	7	5,8	11,8	15	12,5
	Otros	10,1	2	1,6	1,5	1	0,8
Unión por Chile		34,2	48	40,0	36,7	50	41,7
	RN	18,3	32	26,7	16,3	29	24,2
	UDI	9,8	14	11,7	12,1	15	12,5
	Otros	6,1	2	1,7	8,3	6	5,0
Independientes y otros que no están incluidos en los pactos anteriores		14,3	0	0	7,8	0	0

(N=120)

TABLA 5 (continuación)

Año		1997			2001		
Pacto	Partido	% de Votos	Nº de escaños	% de escaños	% de Votos	Nº de escaños	% de escaños
Concertación		50,5	70	58,3	47,90	62	51,6
	PDC	22,9	39	32,5	18,8	22	18,3
	PR	3,1	4	3,3	4,04	6	5,0
	PS	11,1	11	9,2	10,0	10	8,3
	PPD	12,6	16	13,3	12,7	20	16,6
	Otros	0,8	0	0,0	2,36	4	3,3
Unión por Chile		36,2	47	39,2	44,26	57	47,5
	RN	16,8	23	19,2	13,76	17	14,1
	UDI	14,4	17	5,8	25,18	32	26,6
	Otros	5,0	7	5,8	5,32	8	6,6
Independientes y otros que no están incluidos en los pactos anteriores		13,2	3	2,5	1,42	1	0,83

(N=120)

TABLA 6: Resultados de las elecciones y distribución de escaños en el Senado por partidos y coalición 1989, 1993, 1997, 2001.

Año		1989			1993		
Pacto	Partido	% de Votos	Nº de escaños	% de escaños	% de Votos	Nº de escaños	% de escaños
Concertación		54,4	22	46,8	55,5	21	44,7
	PDC	31,9	13	27,7	20,3	14	29,8
	PR	2,2	3	6,4	6,3	1	2,1
	PS	0,0	4	8,5	12,7	4	8,5
	PPD	12,1	1	2,1	14,7	2	4,2
	Otros	8,2	1	2,1	1,5	0	0
Unión por Chile		34,9	16	34,0	39,5	17	36,2
	RN	10,8	13	27,7	14,9	11	23,4
	UDI	5,1	2	4,2	11,2	3	6,4
	Otros	19,0	1	2,1	13,4	3	6,4
Designados		0	9	19,1	0	9	19,1
		10,7	0	0	5,0	0	0
Independientes y otros que no están incluidos en los pactos anteriores							

N=47 [38 elegidos, 9 designados] para 1989 y 1993; N=48 [38 elegidos, 9 designados, 1 senador vitalicio] para 1997; N=49 (38 elegidos, 9 designados y 2 vitalicios para 2001)

TABLA 6 (continuación)

Año		1997			2001		
Pacto	Partido	% de Votos	Nº de escaños	% de escaños	% de Votos	Nº de escaños	% de escaños
Concertación		51,7	20	41,7	51,29	20	40,0
	PDC	29,4	14	29,2	22,84	12	24,5
	PR	1,8	0	0	1,09	0	0
	PS	14,6	2	4,2	14,7	5	10,2
	PPD	4,3	4	8,3	12,66	3	6,12
	Otros	1,6	6	0	0	0	0
Unión por Chile		36,6	18	37,5	44,01	15	30,6
	RN	14,8	7	14,6	19,85	6	12,2
	UDI	17,2	5	10,4	15,18	7	14,3
	Otros	4,6	6	12,5	8,98	2	4,0
Designados		0	9	18,8	0	9	18,1
Independientes y otros que no están incluidos en los pactos anteriores		11,7	0	0	1,56	3	6,12
Vitalicios		0	0	0	0	2	4,0

N=47 [38 elegidos, 9 designados] para 1989 y 1993; N=48 [38 elegidos, 9 designados, 1 senador vitalicio] para 1997; N=49 (38 elegidos, 9 designados y 2 vitalicios para 2001)

TABLA 7: Leyes publicadas bajo los primeros gobiernos post-autoritarios (Números y porcentajes según origen de la iniciativa)

Gobierno de Aylwin (1990-1993)

Legislatura	Total de leyes	I. Ejecutivo	I. Legislativo
1990	39	35	4
1991	97	91	6
1992	81	77	4
1993	89	70	19
Total	306	273	33
% Total	100	89,22	10,78

Gobierno de Frei (1994-1999)

Legislatura	Total de leyes	I. Ejecutivo	I. Legislativo
1994	82	66	16
1995	73	51	22
1996	53	40	13
1997	55	41	14
1998	56	39	17
1999	62	39	23
Total	381	276	105
% Total	100	72,44	27,56

Gobierno de Lagos (2000-2003)

Legislatura	Total de leyes	I. Ejecutivo	I. Legislativo
2000	47	23	24
2001	75	52	23
2002	80	56	24
2003	73	45	28
Total	275	176	99
% Total	100	64	36

Total General	962	725	237
% Total General	100	75,36	24,64

Fuente: Congreso Nacional.

REFERENCIAS

- Alessandri, Jorge. 1963. *Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1962 al 21 de mayo de 1963*. Santiago de Chile: Edición Oficial.
- Allende, Salvador. 1973. *Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1973*. Santiago de Chile: Edición Oficial.
- Cea, José Luis. 1992. "Presidencialismo reforzado. Críticas y alternativas para el caso chileno". En *Cambio de Régimen Político*, editado por Oscar Godoy. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 106-107.
- Cea, José Luis. 1998. *Tratado de la Constitución de 1980*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, *Constitución Política de la República de Chile*.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. Yale: Yale University Press.
- Eisenstadt, Samuel. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-Patrimonialism*. Beverly Hills (California): Sage Publications.
- Ferrer Balart, Andrea y Claudia Serrano Herrera. 1992. *La Facultad Fiscalizadora del Congreso Nacional bajo el Imperio de la Constitución de 1980*, Tesis para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Figuerola L., Alberto y José Osés Abando. 1998. "La evaluación legislativa como control parlamentario". En *Parlamento y Control del Gobierno*, coordinado por Pau i Vall. Pamplona: V Jornadas de la Asociación de Letrados Españoles, Arazandi Editorial, 213-139.
- Frei Montalva, Eduardo. *Mensajes Presidenciales de 1965, 1967, 1970*. Santiago de Chile: Edición Oficial.
- Garretón, Manuel Antonio. 1988. *El Plebiscito y la Democracia*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Godoy Arcaya, Oscar y Salvador Valdés Prieto. 1997. "Democracy and Pensions in Chile: Experience with two Systems". En *The Economics of Pensions. Principles, Policies and International Experience*, editado por Salvador Valdés Prieto. Cambridge: Cambridge University Press, 58-91.
- Godoy Arcaya, Óscar. 1996. "¿Pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la Democracia?". *Estudios Públicos* 61: 269-307.
- Godoy Arcaya, Óscar. 1999. "La transición chilena a la democracia: pactada". *Estudios Públicos* 74: 79-106.
- Godoy Arcaya, Óscar. 1999. "Representación y Democracia". *Revista de Ciencia Política* XXI (2): 18-68.
- Godoy Arcaya, Óscar. 2001. "Ideas originarias del gobierno representativo". *Revista de Ciencia Política* XX (1): 3-30.
- Huneus, Carlos. 1999. "Problemas de institucionalización de los partidos políticos en una nueva democracia. El caso de Chile". *Revista de Ciencia Política* XX (1): 31-61.
- Linz, Juan. 1994. *The Failure of the Presidential Democracy: The Case of Latinoamérica*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. 1967. "Cleavages Structures, Party Systems and Voters Alignments". En *Party Systems and Voters Alignments: Cross-National Perspectives*, editado por Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan. New York: Free Press, 1-64.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. 1998. "Social Cleavages, Political Heritages and Post-Authoritarian Party Systems: Chile in the 1990s". Paper expuesto en la reunión del *Latin American Studies Association*, Chicago, Illinois, Septiembre 24-26.
- Mainwaring, Scott. 1997. "Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization. The Importance of Party System Institutionalization". Paper presentado en la *American Political Science Association*, Agosto 28-31.
- Rawls, John. 1999. "The Idea of Public Reason Revisited". En *Collected Papers*, editado por Samuel Freeman. Cambridge, London: Harvard University Press.
- Reglamentos de la Cámara de Diputados.
- Reglamentos del Senado.
- Rose, Richard. 1983. "Elections and electoral systems: choices and alternatives". En *Democracy and Elections. Electoral Systems and their Political Consequences*, editado por Vernon Bogdanor y David Butler. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Scully, Timothy y Samuel Valenzuela. 1993. "De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile". *Estudios Públicos*, 51: 195-228.
- Scully, Timothy R. 1992. *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*. Santiago: CIEPLAN-Notre Dame.
- Shugart, Mathew Soberg y John M. Carey, 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter. 2000. *The President and the Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Siavelis, Peter. 1993. "Nuevos argumentos y viejos supuestos; simulaciones de sistemas electorales chilenos". *Estudios Públicos* 53: 229-267.
- Valdés Prieto, Salvador (coordinador). 2000. "Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política, Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos". *Estudios Públicos*, 78: 375-550.
- Valenzuela, Arturo y Peter Siavelis. 1991. "Ley electoral y estabilidad democrática. Un ejercicio de simulación para el caso de Chile". *Estudios Públicos* 43: 27-87.
- Valenzuela, Arturo. 1990. "Partidos Políticos y Crisis Presidencial en Chile. Proposición para un Gobierno Parlamentario". En *Hacia una Democracia Moderna: La Opción Parlamentaria*, editado por Óscar Godoy Arcaya. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Valenzuela, Gil Federico. 1968. *The Political System of Chile*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Zolo, Danilo. 1993. *Democracy and Complexity: A Realistic Approach*. London: Polity Press.

Óscar Godoy Arcaya. Ph.D. en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular de Teoría Política del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.
(E-mail: ogodoy@puc.cl)