

El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile*

CARLOS HUNEEUS

Universidad de Chile
corpcerc@rdc.cl

FABIOLA BERRÍOS

CERC
fberrios@gmail.com

Este artículo analiza el rol del Congreso en el presidencialismo chileno y se concentra en el examen de sus funciones y su evolución en los quince años de la nueva democracia. El legislativo ha desarrollado una amplia e importante labor, cumpliendo varias funciones, y el Senado se ha fortalecido, restando atribuciones al presidente. Si el desarrollo político antes del golpe militar de 1973 se caracterizó por la disminución de las facultades del Congreso y un aumento de las atribuciones del presidente, la evolución desde 1990 ha sido hacia una cierta disminución de la centralidad decisoria del Ejecutivo en beneficio del Congreso. Esta tendencia fue confirmada por la importante reforma constitucional de 2005, que faculta al legislativo a intervenir en la designación de nuevas autoridades, como los ministros del Tribunal Constitucional. El mayor protagonismo del parlamento es un indicador del dinamismo del régimen presidencial, que requiere un Congreso que cumpla un activo rol en el proceso político, sin que ello signifique avanzar hacia el semipresidencialismo o hacia una forma parlamentaria de gobierno. Este desarrollo puede también encontrarse en Brasil y Argentina, y el artículo analiza interesantes estudios sobre el Congreso en ambos países preparados por politólogos de esos países.

*“Las palabras **solas** son mejores que los números solos. Las palabras **con** números son mejores que las palabras solas. Y los números tienen sentido, o un sentido mucho mayor, **dentro** de la teoría verbal” (Sartori, 1980: 375).*

Este artículo analiza el rol del Congreso en el presidencialismo chileno y se concentra en el examen de sus funciones y su evolución a lo largo

* La investigación que ha dado lugar a este artículo ha sido posible con el apoyo del proyecto Fondecyt N° 1020790. Algunos de los temas tratados en este artículo fueron analizados en el trabajo de ambos autores, aunque han sido revisados y actualizados cada

de los quince años de nueva democracia. Estas han cambiado en los tres lustros, con un fortalecimiento del Congreso, especialmente del Senado, que ha restado atribuciones al presidente. Si el desarrollo político de la Constitución de 1925 se caracterizó por la disminución de las facultades del Congreso y un incremento de las del presidente, especialmente en temas económicos la evolución desde 1990 ha sido hacia una cierta disminución de la centralidad decisoria del Presidente en beneficio del Congreso, que ha cumplido diversas funciones en el sistema político.

Esta tendencia ha sido confirmada por la importante reforma constitucional de 2005, que hace intervenir al legislativo en la designación de nuevas autoridades, como los ministros del Tribunal Constitucional, nombrando a cuatro de sus diez miembros¹, y la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005 ha explicitado la estrecha relación existente entre ambos poderes del Estado.

El mayor protagonismo del parlamento es un indicador del dinamismo del régimen presidencial. Sostenemos que esta forma de gobierno requiere un Congreso que cumpla un activo rol en el proceso político, sin que ello requiera avanzar hacia el semipresidencialismo o hacia una forma parlamentaria².

Chile constituye un interesante *deviant case* sobre la viabilidad del presidencialismo en las nuevas democracias de América Latina de “la tercera ola” (Huntington, 1991) que contradice las generalizaciones hechas acerca de su incapacidad para alcanzar un sistema político estable. También contradice a quienes afirman que para que el presidencialismo funcione se requiere que el jefe de Estado cuente con una clara mayoría en el Congreso (Mainwaring, 1993: 198-228; 1989: 157-179), pues los tres presidentes de la *Concertación* no han tenido mayoría en el Senado por la existencia de *senadores designados* que han apoyado a la oposición.

Se emplea el método del *deviant case* porque Chile es un presidencialismo exitoso, sólo comparable al del Uruguay en las democracias de la tercera ola. Este permite “desvelar la excesiva simplificación teórica del esquema predictivo e identificar los nuevos factores que lo complementan” (Kendall y Wolf, 1974: 158). Puede tener una gran relevancia teórica en la medida en que “... sus resultados pueden debilitar la propo-

uno de ellos, “El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile”, en *Revista de Derecho Público*, N° 66, 2004.

¹ Los cuatro serán nombrados por el Senado, aunque dos deberán ser propuestos por la Cámara (Art. 81 de la carta fundamental). En la Constitución de 1980, el Senado elegía uno de los siete miembros.

² Este argumento se desarrolla en Huneus (2005).

sición original y sugerir una propuesta modificada que puede ser más sólida, cuya validez se puede establecer a través de un análisis comparado que se haga posteriormente” (Lijphart, 1971: 692). El artículo tendrá presente las otras experiencias de América Latina, con especial atención al caso de Argentina.

Chile tuvo una prolongada continuidad democrática desde el siglo XIX, interrumpida por la dictadura del general Carlos Ibáñez (1926-1931), que permitió desarrollar a los partidos y el Congreso, que se convirtió en una importante institución del sistema político (Collier y Sater, 1998). Federico Gil, uno de los principales estudiosos del sistema político anterior al régimen de Pinochet, lo reconoció así de la siguiente manera: “a diferencia de otros Congresos de América Latina, el Congreso chileno no es un organismo de papel. Es una corporación independiente, elegido correctamente, que delibera adecuadamente, controla la autoridad del ejecutivo y participa activamente en la determinación de las políticas nacionales” (Gil, 1966, citado en Nolte, 2003: 44).

Primeramente haremos una revisión de los estudios sobre el Congreso en el marco más amplio del análisis del presidencialismo que ha puesto énfasis en sus debilidades, sin examinar sus capacidades. Este análisis examina algunas cuestiones metodológicas, como el énfasis de ciertos comparativistas por el examen de las constituciones como una manera de conocer las atribuciones del presidente, un error porque sólo una parte de las instituciones se define por el ordenamiento jurídico, tarea que considera el constitucionalista. También advertiremos contra un abusivo empleo de indicadores cuantitativos sobre el proceso legislativo, como el número de leyes, los vetos y las urgencias, porque pueden entregar una visión parcial del mismo y hay que hacer un análisis cualitativo. En tercer lugar, las preguntas que guían nuestra investigación se formulan a partir de la realidad latinoamericana y de los estudios hechos en la región, que cuenta con destacados politólogos e interesantes investigaciones y no desde la realidad del Congreso de los Estados Unidos, cuyas singularidades impiden que se planteen cuestiones que ayuden a comprender a las asambleas de la región. Después nos centraremos en el examen del Congreso chileno, revisando sus funciones desde la inauguración de la democracia en 1990. Este análisis tiene en cuenta la etapa del Congreso anterior al régimen de Pinochet, que constituye un antecedente relevante para comprender algunas de las singularidades de la actual legislatura.

El estudio del Congreso

El fracaso de la democracia en América Latina ha sido el mayor obstáculo para el estudio de los parlamentos. La preocupación de los científicos sociales en el pasado estuvo en otros temas, como las causas de la supremacía militar³, la inestabilidad política (King, 1956: 21-35), o los obstáculos económicos al desarrollo político (O'Donnell, 1973), en que la teoría de la dependencia tuvo una gran responsabilidad en postergar el examen de los factores institucionales (Cardoso y Faletto, 1969). El libro sobre el desarrollo político de uno de los más destacados científicos sociales brasileños de esa época no menciona a los partidos, Congreso o presidencia y la única referencia a la democracia en escuetas dos páginas es respecto a la norteamericana (Jaguaribe, 1973: 546-547).

Pese a admitirse la importancia del Parlamento en la democracia, los analistas de las transiciones de la “tercera ola” no lo han estudiado⁴. El interés científico se centró en el examen de los factores que explican el cambio de régimen⁵, los que contribuyeron o dificultaron la consolidación del orden pluralista el rol de las élites⁶, las condiciones que explican el surgimiento de los partidos⁷ y, en los casos latinoamericanos, las políticas aplicadas para superar el subdesarrollo y la pobreza⁸. De ahí que sea acertada la conclusión de un estudioso estadounidense cuando señaló, al editar un libro sobre este tema, una de escasas excepciones, “los Congresos en América Latina han recibido escasa atención y no han sido bien comprendidos” (Morgenstern y Nacif, 2002: 5). No sólo hay pocos estudios, sino que los existentes están muy influidos por la bibliografía sobre el Congreso de los Estados Unidos, a pesar de reconocerse, que “los Congresos en América Latina no se parecen ni se comportan como el Congreso en los Estados Unidos” (Morgenstern y Nacif, 2002: 18).

La escasez de publicaciones académicas sobre el Congreso en América Latina es una realidad desde hace bastante tiempo. Hace tres décadas, Packenham formuló una generalización que mantiene actualidad: “los estudios (sobre los Congresos) están desproporcionadamente concentrados en

³ Ver Rouquié (1981, 1982 y 1984) y Stepan (1971, 1973, 1978 y 1988).

⁴ Por supuesto hay excepciones, como Liebert y Cotta (1990) y Pasquino (1995).

⁵ La bibliografía sobre la transición y consolidación de la democracia es muy amplia, Baloyra (1987), Linz y Stepan (1996), Santamaría (1982), O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986).

⁶ Por ejemplo, Higley y Burton (1989: 17-32).

⁷ Linz y Montero (1986).

⁸ Haggard y Kaufman (1995).

los Congresos estatales y en el Congreso Federal de los Estados Unidos, en estos estudios algunas de las preguntas cruciales (principalmente, las consecuencias de la actividad legislativa en el resto del sistema político) han sido virtualmente ignoradas. Fuera de los Estados Unidos y especialmente en los países del llamado Tercer Mundo, el conocimiento de los Parlamentos y sus relaciones con las otras instituciones y procesos están severamente limitados” (Packenham, 1970, reproducido en Norton, 1990: 81).

El reducido interés en el Congreso se ubica en un marco de visión crítica del presidencialismo, que tiene su origen en trabajos de Juan Linz. Este, a partir de sus estudios sobre la caída de los regímenes pluralistas en Europa y América Latina (Linz y Stepan, 1978) sostuvo que el presidencialismo posee debilidades institucionales que no le permitirían al gobierno enfrentar situaciones de crisis que amenazaran su continuidad⁹. El parlamentarismo sí tendría los recursos para enfrentar esas circunstancias, lo cual haría necesario adoptarlo en América Latina, para hacer viable la democracia.

Tres serían las debilidades del presidencialismo. En primer lugar, tener una legitimidad dual, pues el presidente y el Congreso son elegidos en contiendas electorales separadas que dan lugar a distintas mayorías, que puede conducir a conflictos que pongan en riesgo la estabilidad de la democracia. En segundo lugar, el presidente es elegido por un período fijo, lo cual introduce una rigidez para cambiar al Jefe de Estado en situaciones de crisis. Por último, es un sistema con un solo ganador, pues el que obtiene la presidencia consigue todo, mientras que los candidatos derrotados quedan excluidos, porque no hay instituciones desde las cuales puedan seguir actuando en política con un rol relevante.

Estos argumentos dieron origen a una amplia bibliografía, sobresaliendo el libro de Shugart y Carey¹⁰, que criticaron la interpretación de Linz e hicieron aportes al estudio de este tipo de sistema político (Nohlen y Fernández, 1991). Afirman que no existe un solo tipo de presidencialismo y que las críticas de Linz sólo serían aplicables al presidencialismo “fuerte” y no a los “débiles”, como los de Costa Rica y Estados Unidos (Shugart y Carey, 1992: 165).

Además, discreparon de la visión de Linz sobre los efectos perversos de la legitimidad dual, pues no habría nada determinante en ello, ya que dependería de la capacidad del Ejecutivo para lograr acuerdos con el

⁹ Esta posición la expuso en diversos artículos Linz (1990a: 51-69), Linz (1990b: 84-91), Linz y Valenzuela (1994: 3-87). Para el caso de Chile, Linz y Valenzuela (1994: 91-150).

¹⁰ Ver Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997: 47-48).

Legislativo, y ello estaría relacionado a su capacidad para entenderse con los partidos de oposición. Tampoco compartieron su postura pesimista de que el presidencialismo carecería de capacidad para enfrentar crisis graves, pues los desplomes de las democracias en Europa en los años '30 tuvieron causas más complejas que las provenientes de la forma de gobierno y más bien tuvieron que ver con graves conflictos políticos y socioeconómicos¹¹. Ello estaría demostrado por el colapso de democracias parlamentarias, como la República de Weimar (1918-1933) en Alemania (Shugart y Carey, 1992: 42).

Con todo, Shugart y Carey coincidieron con Linz en considerar al Jefe de Estado como una institución decisiva en el presidencialismo, por tener poderosas facultades frente al Poder Legislativo, que lo convierten en el eje decisivo del proceso político. Esas atribuciones son la iniciativa exclusiva del primer mandatario en ciertas materias de ley, el poder de veto para frenar iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso y consideradas ajenas a sus proyectos, la posibilidad de gobernar por decreto, decidiendo sobre temas legislativos, las urgencias para acelerar la tramitación de los proyectos de ley, y el derecho de recurrir al plebiscito cuando hubiera discrepancias con el Parlamento.

Si bien es cierto que el título del libro, de Shugart y Carey (1992), *Presidents and Assemblies*, anuncia que se analizarían ambas instituciones, los autores se concentran en el estudio del Poder Ejecutivo, y los parlamentos son analizados desde la tesis de que estarían subordinados a las decisiones de aquél. Sin desmerecer la relevancia del texto, su base empírica es limitada, pues se apoyan especialmente en el examen de las constituciones y en el análisis de elecciones. Cuatro de los doce capítulos de esta obra tratan sobre temas electorales y la casi totalidad de los cuadros se refieren a resultados de los comicios de presidentes o de partidos. Además, recurren a la literatura secundaria publicada en inglés, sin considerar los estudios nacionales, y la información reunida sobre algunos casos de mayor relevancia, como Chile, que es el más citado, es restringido¹².

¹¹ Estos argumentos fueron reiterados luego por Shugart: “no está claro hasta qué grado el presidencialismo *per se* es responsable por la tasa de éxito inferior de las democracias presidenciales”, concluyendo que el colapso de la democracia se explica más por factores socioeconómicos, que por el régimen de gobierno: “debido a que el nivel de vida es un factor sustancial que contribuye a la viabilidad de la democracia, el grado de responsabilidad del presidencialismo por el fracaso de la democracia no es claro” Mainwaring y Shugart (1997: 401).

¹² El índice contiene 23 menciones de la palabra Chile y 8 referencias temáticas; Brasil, 19 y 4 respectivamente; Colombia, 16 y 7; Costa Rica, 9 y 4; Argentina, 3 y 4; Estados Unidos, 16 y 4; Francia, 14 y 6, respectivamente.

Otros autores, siguiendo a Linz, y tomando como modelo de presidencialismo el de Estados Unidos, vieron las debilidades de esta forma de gobierno en el sistema multipartidista, que impediría al primer mandatario tener una mayoría en el Congreso para impulsar su programa, y provocaría conflictos con el Poder Legislativo que dañarían la eficacia del gobierno y podrían amenazar la estabilidad de la democracia¹³. Se lograría un gobierno dividido, con distintas mayorías en el Ejecutivo y el Congreso, que condenaría al sistema político a una parálisis decisoria que castigaría severamente la gobernabilidad. Un autor sostuvo que “la combinación de un sistema de partidos fraccionado y el presidencial no conducen a la estabilidad de la democracia porque fácilmente crea dificultades en las relaciones entre el Presidente y el Congreso” (Mainwaring, 1989: 168). Esta interpretación prefiere el bipartidismo, sosteniendo que la existencia de dos partidos ayuda al desarrollo de la democracia, como se ha afirmado en relación al caso argentino (Jones, 2002: 213-253).

No queremos sugerir que la única estrategia de investigación sobre el presidencialismo tenga que ser una empresa intelectual de carácter monumental, como la de Von Beyme (1999) sobre el parlamentarismo, pero es necesario considerar diversos factores institucionales, políticos e históricos que influyen en el presidencialismo y en el Congreso, lo cual requiere el apoyo de especialistas de los países considerados. Este tipo de estrategia de investigación fue la que desarrolló Dahl para formular una teoría de la oposición, convocando a destacados especialistas de las principales democracias occidentales (Dahl, 1966: 332-386) y ha sido usada recientemente con éxito en un importante libro sobre el Congreso (Morgensten y Nacif, 2002).

El restablecimiento de la democracia desde fines de los años '70 marca un nuevo escenario muy interesante, porque se pueden estudiar las instituciones y procesos políticos luego de dos décadas de continuidad democrática en la mayoría de los países. Un análisis de las funciones del Congreso requiere tener información reunida durante un período relativamente largo, en que existen diferentes mayorías en el Poder Ejecutivo y Legislativo y se enfrenten problemas que permitan mostrar sus capacidades a las instituciones.

En países con tradición democrática anterior, como Chile y Uruguay, las relaciones entre el Presidente y el Congreso tienen que analizarse desde su perspectiva histórica, de tal manera que la disposición a la

¹³ Un muy buen análisis de la bibliografía sobre el presidencialismo y el debate sobre sus capacidades hace Nolte (2004: 55-88).

cooperación y al compromiso posterior a las dictaduras militares tiene, en cada caso particular, que verse como un distanciamiento de la relación conflictiva que condujo al colapso de la democracia. Las elites sacan lecciones del fracaso del pasado para hacer posible que las instituciones funcionen mejor en la nueva democracia (Bermeo, 1992: 273-291).

El Congreso juega un rol más activo en las nuevas democracias que en las consolidadas, por las necesidades planteadas por el cambio de régimen, que requiere dismantelar las bases institucionales del régimen militar y reemplazarlas por estructuras democráticas. De ahí la intensa actividad legislativa durante la transición y al comienzo de las nuevas democracias. Sin embargo también es intensa la labor legislativa cuando la democracia está consolidada, aunque de distinta naturaleza por abarcar materias de mayor complejidad, referidas a las demandas de perfeccionamiento del sistema político y económico.

Aunque varios casos muestran el fracaso de gobiernos, pues doce presidentes no pudieron terminar su mandato en los años '90, excluyendo a Haití, en todos se ha mantenido la continuidad democrática (Valenzuela, 2004: 5-19). En Ecuador y Brasil los presidentes Bucaram y Collor de Melo, respectivamente, fueron destituidos por el Congreso por irregularidades cometidas. Esto es interpretado como una demostración del poder de los parlamentos, que solucionan conflictos políticos, función que en el pasado tuvieron los militares (Pérez Liñán, 2003: 149-164; 2005: 51-74). En el Perú, el presidente Alberto Fujimori huyó a Japón antes de ser acusado por el Congreso por los abusos de poder, después de haber establecido un régimen plebiscitario que restringió fuertemente los derechos de la oposición (Kenney, 2004).

¿Neoinstitucionalismo o derecho constitucional?

Existe una cierta tendencia en varios estudios del presidencialismo a poner especial atención en el examen de las constituciones para identificar las singularidades de esta forma de gobierno, asumiendo que allí se encuentran las atribuciones del jefe de Estado y que ellas se practican¹⁴. Estos enfoques tienen una errada visión del poder presidencial, pues sabemos desde los padres fundadores de la ciencia política que la legiti-

¹⁴ Los poderes de los presidentes en América Latina se describen de acuerdo a las constituciones de cada país, Carey, Amorin Neto y Shugart (1997). También se ciñen al texto constitucional Colomer y Negretto (2003: 13-61).

midad legal es apenas una parte del orden político; muchas instituciones no se aplican en la realidad y los presidentes tienen fuentes de poder sacadas de fuera del texto constitucional. Estas debilidades se notan en el trabajo de Shugart, escrito con Scott Mainwaring (1994: 397-418), un estudioso estadounidense del Brasil, en el cual se sostiene que el presidente de Chile en 1973 era el más poderoso de los 15 países considerados en el estudio, y el de Argentina uno de los más débiles de los casos de América Latina, Estados Unidos y Filipinas. El presidente chileno de antes de Pinochet tendría más poder legislativo que la figura construida por el régimen autoritario en la Constitución de 1980¹⁵.

Esta afirmación es equivocada porque la carta fundamental de 1980 fue diseñada a la medida del General Pinochet, entregando al presidente una cantidad de atribuciones mayores que las que tenía en la Constitución de 1925. Esto llevó al debilitamiento de las prerrogativas que poseía antes el Congreso Nacional y se le desplazó geográficamente a Valparaíso, para que el presidente pudiera actuar con mayor autonomía y el parlamento tuviera un papel secundario (Huneeus, 2000, cap. VI).

Las limitaciones del enfoque usado por Mainwaring y Shugart son aún más notorias cuando se examina el caso argentino. La realidad política los contradice porque el presidente ha concentrado una enorme cuota de poder, especialmente en la primera presidencia de Menem, y ahora con Néstor Kirchner. Tres fueron las medidas empleadas por Menem para ejercer una poderosa presidencia. En primer lugar, los decretos de necesidad y urgencia (DNU) referidos a importantes materias legislativas, sin el acuerdo del Congreso y sin ser posteriormente ratificadas por éste, abarcando los más variados temas: económicos, tributarios y políticos, como por ejemplo la reorganización de los ministerios¹⁶. En segundo lugar, las leyes de delegación de facultades legislativas, con las cuales impulsó su ambicioso plan de reforma económica dirigida por el Minis-

¹⁵ Incluía los países de América del Sur y algunos de América Central, más Estados Unidos, Filipinas y Corea del Sur. El presidente de Chile en 1973 tenía un total de 12 puntos, 8 tenía en 1970, antes de la reforma constitucional de ese año, y apenas 5 en 1989.

¹⁶ Entre julio de 1989 y el 24 de agosto de 1994 (fecha de la entrada en vigencia de la reforma constitucional), Menem dictó 336 DNU, diez veces más que todos los dictados en la historia argentina desde la aprobación de la Constitución en 1853, pues entre este año y 1989 se dictaron sólo 35. Cabe señalar que no todos fueron reconocidos en el título por el Ejecutivo, solo 166 casos lo dicen explícitamente, 49 por ciento lo reconoció, en los demás, no lo admitió, 170. (Ferreira Rubio y Goretti, 1996: 443-474). Néstor Kirchner ha hecho un amplio uso de los DNU, pues no ha enviado el reglamento al Congreso para aplicar el texto constitucional que limita su uso.

tro de Economía Domingo Cavallo¹⁷, que implicó la privatización de empresas, la desregulación de los servicios públicos y la apertura de la economía. En tercer lugar, controló la composición de la Corte Suprema, designando a abogados cercanos a sus posiciones políticas, lo cual le permitió aumentar su poder e influencia, pues dispuso de un máximo tribunal que le facilitó su gestión, en vez de ser éste un poder de control del sistema democrático¹⁸.

Estos y otros antecedentes llevaron a algunos analistas a sostener que se estaba ante un hiperpresidencialismo, con un Congreso como institución de marginal relevancia en el proceso político (Nino, 1996: 161-174). Una perspectiva similar, considerando además el empleo de un liderazgo plebiscitario, llevó a O'Donnell (1994: 55-69) a calificar al sistema político argentino como una democracia delegativa, por la altísima centralización de atribuciones en el presidente¹⁹, en la cual se alterarían aspectos centrales del orden pluralista.

El poder del presidente en Argentina no ha impedido que el Congreso haya tenido un rol más relevante de lo que se afirma al examinar el texto constitucional y las decisiones presidenciales. Ana María Mustapic no es partidaria de calificar al régimen argentino como de “presidencialismo fuerte”, sino más bien como un caso de “centralismo limitado” (Mustapic 2000: 571-595), porque el Ejecutivo depende en buena medida de las decisiones del Congreso y los legisladores: “El Congreso no puede ser ignorado” (Mustapic, 2000: 578). Y la disciplina de los legisladores no es algo automático con lo que cuente el presidente, sino que “hay que producirla” (Mustapic, 2000: 581). Esta interpretación del sistema político argentino ha sido confirmada en otras investigaciones en las que se analizaron las privatizaciones durante el gobierno de Menem, concluyéndose que el presidente no pudo actuar en forma autónoma, sino que debió considerar al Congreso (Llanos, 2001: 67-99).

En dos de las diez leyes de privatizaciones —petróleo y sistema de pensiones—, el Ejecutivo tuvo que retirar del Congreso el proyecto original y reemplazarlo por otro texto en el que debió considerar las críticas de los parlamentarios. Estos cambios los tuvo que hacer a pesar de que el Ejecutivo tenía mayoría en ambas cámaras y Menem gozaba de amplio

¹⁷ Sobre la gestión de Cavallo en el primer gobierno de Menem, ver Huneus (1997: 207-228).

¹⁸ El presidente Néstor Kirchner, elegido en abril de 2003, procedió a cambiar a los ministros nombrados por Menem, designando a abogados de prestigio, aunque también con cercanías políticas con él.

¹⁹ Para una crítica a esta posición de O'Donnell, véase Peruzzotti (2001: 133-155).

liderazgo en el partido. Cuando aplicó el veto, el Ejecutivo nunca volvió al proyecto original, sino que debió introducir modificaciones que tomaran en cuenta las posiciones de los parlamentarios (Llanos, 2001: 85). El Ejecutivo tenía que estar pendiente de la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso pues no bastaba con enviarlos y esperar su rápida aprobación por respeto a la posición del Ejecutivo. Para lograrlo, el presidente debía cultivar relaciones con parlamentarios así como también lo hacían sus más cercanos colaboradores, con la participación paralela del Ministerio de Economía. Esto prueba que “hubo un intenso proceso de negociación por el cual el Ejecutivo pudo controlar el contenido de sus políticas” (Llanos, 2001: 87).

Los estudios del sistema político del Brasil también apuntan en la dirección de un sistema presidencial con un Congreso que tiene bastante poder y el jefe de Estado tiene una menor autonomía²⁰. Esta bibliografía contradice los estudios, como el de Mainwaring, que sostienen que el sistema político brasileño se caracteriza por un presidente débil, una baja eficacia gubernativa, fragmentación del sistema de partidos, alta volatilidad electoral y una débil disciplina parlamentaria, que lleva a que el parlamento sea una institución de escasa influencia en el sistema político (Mainwaring y Shugart, 1997: 55-109). Las investigaciones realizadas por politólogos brasileños muestran una realidad diferente: un régimen político más eficiente, un parlamento con una mayor eficacia decisoria y un presidente con capacidad de encontrar apoyos en el Congreso (Figueiredo, Cheibub y Limongi, 2003: 62-83; 2000: 151-170). En la práctica, el presidencialismo brasileño funciona con una importante dinámica parlamentaria, por la eficacia decisoria que tiene el Congreso, que, a su vez, representa los intereses de los partidos en un régimen federal (Lamounier, 2003: 269-291).

Finalmente, el poder del presidente no descansa sólo en los recursos que le entrega la Constitución, sino también en el control o influencia que ejerza en su partido o en la coalición que lo apoya, con lo cual puede conseguir que los parlamentarios saquen adelante la legislación que le es prioritaria. Esa fue la base fundamental del poder presidencial en el México del PRI²¹. Una relación descuidada con su partido puede debilitar al presidente, como le ocurrió en Chile a Eduardo Frei Montalva (1964-

²⁰ Un minucioso e interesante examen de la amplia bibliografía brasileña sobre el sistema político en el Brasil hace Palermo (2000).

²¹ Véase, por ejemplo, Espinoza (1999: 56-74), Krauze (2001), Weldon (1997: 225-258).

1970), que vio dificultada su gestión por la aparición de fracciones que discrepaban públicamente de sus políticas, lo que condujo a serios conflictos con el Ejecutivo y al interior del PDC, que desembocaron en su división en 1969²², surgiendo así el MAPU. Salvador Allende (1970-1973), también tuvo problemas con su partido, el Socialista, no logrando persuadir a su dirección de llegar a un acuerdo con la Democracia Cristiana, que hubiese posibilitado una solución pacífica a la grave crisis política del invierno de 1973. Actualmente, las diferencias al interior del justicialismo y las tensiones entre el Presidente Kirchner y algunos de los barones del partido mayoritario de Argentina provocan tensiones en el gobierno y en el parlamento que repercutirán adversamente en el desempeño de ambas instituciones y en el desarrollo de la democracia.

Visiones norteamericanas sobre el Congreso chileno

A pesar de la larga trayectoria democrática de Chile, los científicos políticos no han estudiado el Congreso²³. Sólo se dispone de un estudio monográfico sobre el parlamento en Chile realizado por un especialista estadounidense y escrito antes del colapso de la democracia en 1973 (Agor, 1971). Sin embargo, es una investigación especializada, pues se concentra en el Senado y, más aún, en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, que era y sigue siendo la principal comisión de la Cámara Alta.

El artículo de Valenzuela y Wilde (1984: 5-40) no es una investigación propiamente tal sobre el órgano legislativo, sino que desarrolla una tesis del primer autor a partir de estudios hechos por él en los años '70 sobre la política local en la antigua democracia, caracterizada por negociaciones y compromisos políticos particularistas, articulados por los parlamentarios, con una enorme influencia en la calidad del sistema político, debido a que habían servido para integrar a los ciudadanos al mismo. Sin embargo, esta interpretación contempla apenas un aspecto de la cuestión y no considera que ese tipo de políticas tuvieron efectos negativos, por ejemplo, en el desarrollo económico, pues constituyeron uno de los factores que provocaron la inflación crónica que afectó al país

²² Los conflictos al interior del PDC y sus repercusiones en el gobierno han sido analizado en Huneus (2003: 121-161).

²³ Los constitucionalistas han estudiado el Congreso. Para el actual, véase Cea Egaña (2001: 501-516) para el Congreso antes de 1973, Tapia Valdés (1996).

durante gran parte del siglo XX, debido a que los parlamentarios entregaron, con fundamentos más bien ficticios, beneficios económicos a individuos o grupos de interés²⁴. Este perjuicio fue evidente en el sistema previsional y condujo a la creación de múltiples variantes favorables a los intereses de los diferentes grupos, lo que provocó un daño al sistema público de pensiones y a la economía nacional. Estas repercusiones negativas de la práctica parlamentaria explican que se haya eliminado esta facultad en la reforma constitucional de 1970, extendiendo el espíritu de la reforma de 1943 que restringió la interferencia de los legisladores en la gestión económica del Estado, para ampliar la del Ejecutivo en ella²⁵.

Los estudiosos del Congreso chileno de la nueva democracia también han sido politólogos norteamericanos, aunque los resultados son dispares. Carey (1999: 569-603), que ha escrito sobre los parlamentos de diversos países, se apoya en la literatura secundaria en inglés para comprender el proceso político chileno, sin tomar en cuenta la publicada en castellano, y su esfuerzo por comprender las singularidades de la transición y consolidación de la nueva democracia se apoya en un reducido trabajo de campo. Por estos motivos, arriba a conclusiones demasiado generales, como cuando afirma que “la característica más destacada del Congreso chileno en la era de la posttransición es la preeminencia de dos coaliciones multipartidistas, particularmente en contraste con el sistema de partidos del Congreso en la era anterior a la transición” (Carey, 2002: 253).

Shugart y Carey destinan bastante atención al caso de Chile, pero hacen un análisis que descuida aspectos centrales de la evolución política desde finales del régimen militar, como la reforma constitucional de 1989 (Andrade, 1991), que introdujo numerosos e importantes cambios a la carta fundamental de 1980, incluyendo la composición del Senado.

Hay algunas excepciones al estudio del Congreso en la nueva democracia. La primera es el libro de Siavelis²⁶, que analiza la presidencia, el sistema de partidos y el Congreso durante el primer gobierno democrático, en el contexto del cambio de régimen político y la evolución institucional de Chile antes de 1973. Tiene la limitación de apoyarse en el examen de la política en el primer período legislativo (1990-1994), que se caracterizó por las condiciones iniciales de la nueva democracia, que impusieron cier-

²⁴ Por ejemplo, suponer un mayor precio del cobre. Entrevista con Sergio Molina, 6 de julio 2004, ex director de presupuesto durante el gobierno de Jorge Alessandri y ministro de Hacienda durante tres años de la administración de Frei Montalva.

²⁵ Ver Molina (1970: 77-88).

²⁶ Ver Siavelis (2002), Morgenstern y Nacif (2002: 79-113) y Lanzaro (2003: 203-249).

tas singularidades en las relaciones entre el presidente y el Congreso que después no se mantuvieron, como el exagerado presidencialismo que el autor vio como el principal rasgo del orden político²⁷.

La segunda es la investigación que lleva adelante Detlef Nolte en el Instituto Iberoamericano de Hamburgo, Alemania, en el marco de un estudio sobre el parlamento en diversos países de la región²⁸. Hay un estudio de campo que abarca hasta el tercer gobierno democrático y se hace uso de una amplia base empírica, incluyendo una encuesta a los senadores.

El perfil institucional del Congreso en Chile. ¿Congreso fuerte o débil?

La interpretación dominante de los estudiosos norteamericanos del Congreso en América Latina es que se trata de una institución que está dentro de un sistema político caracterizado por la asimetría de autoridad entre un presidente muy poderoso y un Congreso débil, subordinado a las decisiones del primero, que cuenta con un amplio abanico de recursos institucionales para mantener su supremacía²⁹. Las principales atribuciones del presidente son la iniciativa exclusiva en numerosas materias de ley, la posibilidad de dictar decretos sobre algunos temas legales, como ocurre en Argentina y Brasil, la determinación de la agenda legislativa mediante la iniciativa exclusiva, forzar el ritmo del trabajo legislativo con las urgencias y frenar la acción del Legislativo mediante vetos.

La experiencia desde 1990 muestra que el poder del presidente frente al Congreso da cuenta de una realidad más compleja. Las facultades, entregadas por la Constitución al presidente, pueden ser usadas de diferente manera, dependiendo de los objetivos del Jefe de Estado, por ejemplo, buscar o no una buena relación con el Congreso con la finalidad de

²⁷ Siavelis (2002: 19) sostuvo que “la habilidad del ejecutivo para declarar la urgencia legislativa, combinada con la habilidad para convocar a sesiones extraordinarias, le entrega al presidente poderosos poderes para fijar la agenda del proceso legislativo. Adicionalmente, para asegurarse que sus proyectos tendrán iniciativa, los presidentes también pueden usar estas facultades para desentrañar el proceso legislativo y prevenir que sea considerado por el congreso”. A continuación, señala que ello no ha ocurrido, pero podría ocurrir en el futuro: “aunque los presidentes Aylwin y Frei usaron estas facultades con una relativa flexibilidad, nada asegura que futuros presidentes serán tan generosos en su uso”.

²⁸ Nolte (2003: 43-67, 2004: 55-88), Llanos y Nolte (2003: 54-86).

²⁹ Shugart y Carey (1992), Mainwaring y Shugart (1994) y Siavelis (2002) desarrollan estas ideas para el caso de Chile.

lograr la aprobación de su agenda legislativa y cumplir su programa de gobierno. Un recurso constitucional destacado por los estudiosos del presidencialismo es el veto, presentado como un poderoso recurso del primer mandatario para detener decisiones del Congreso que él rechaza (Shugart y Carey, 1992). Sin embargo, su importancia práctica debe medirse a través del examen de su utilización, porque el presidente puede no utilizarlo, enviando al Congreso aquellos proyectos de ley que cuenten de antemano con un ambiente favorable a su aprobación. El presidente se inhibe de enviar aquellos proyectos de ley que sabe de antemano que serán rechazados por la oposición y evita una confrontación con el Congreso que le puede frenar el despacho de otras iniciativas legales que son importantes para cumplir su programa.

El veto ha sido muy poco utilizado por los tres presidentes. Entre 1990 y 2002 hubo sólo 45 vetos, de los cuales 32 fueron aprobados por el Congreso, 7 fueron parcialmente aprobados y 4 fueron rechazados³⁰. De los últimos 11 casos, sólo 3 fueron insistidos por el presidente y los demás quedaron sin efecto porque el Ejecutivo desistió de su insistencia. Un análisis de los proyectos de leyes vetados por el presidente muestra que se trata de materias diversas y no siempre relevantes. En algunos casos, los vetos fueron solicitados por los propios parlamentarios, porque encontraron errores en los proyectos de ley aprobados por el Congreso, considerando necesario corregirlos mediante este mecanismo. En consecuencia, el veto es un procedimiento que ha tenido una relevancia marginal en las relaciones ejecutivo-legislativo.

El segundo recurso del presidente para imponer su autoridad sobre el Congreso es el de las urgencias³¹, con las cuales puede acelerar la tramitación de los proyectos de ley que se encuentran en alguna de las cámaras. Tampoco el presidente hace uso de este mecanismo en forma unilateral, sino que previamente lo concuerda con el Congreso, averiguando cuál es su disposición para aprobar el proyecto en el plazo deseado por él. Si la información que recibe es que ello no se logrará en el tiempo deseado, no solicita la urgencia. En la práctica, la urgencia tiene la función de definir las prioridades del Ejecutivo, más que indicar el tiempo en que desea que los proyectos sean despachados por el Congreso.

³⁰ Debemos esta información a Carlos Carmona, jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, cuya ayuda agradecemos.

³¹ Existen tres tipos de urgencias: *simple*, el proyecto debe ser despachado en 30 días en su respectiva Cámara; *suma urgencia*, dentro de 10 días, y *discusión inmediata*, en sólo tres días (art. 77 de la Constitución).

El buen empleo de la urgencia ha sido reconocido por los parlamentarios³². Si bien es cierto que un 28 por ciento de los diputados encuestados critica la forma en que el presidente ha hecho uso de las urgencias, esta visión crítica proviene especialmente de los diputados en ejercicio, pues en los ex diputados es de apenas un 12 por ciento (Cuadro 1). Los parlamentarios de oposición son los que critican el empleo de este recurso 52 por ciento, mientras que los de la Concertación tienen una opinión distinta, pues sólo un 11 por ciento considera que el presidente ha hecho un mal uso de las urgencias. Las opiniones negativas están más difundidas entre los diputados de la UDI, pues un 61 por ciento cuestiona su utilización por parte del presidente, mientras que entre los de RN el porcentaje es de un 40 por ciento. Entre los diputados de las bancadas de gobierno, sólo 13 por ciento las critica. Esto último da cuenta de las buenas relaciones entre los diputados de la Concertación con el gobierno. Ante la pregunta de cómo definiría las relaciones con las autoridades de gobierno, un 43 por ciento de los diputados de la Concertación las considera muy colaborativas, mientras que un 22 por ciento de los de la oposición tiene esta misma opinión.

Cuadro 1

Evaluación por los diputados del uso de las urgencias por el Ejecutivo
(en porcentajes)

P. ¿Cómo evalúa el empleo de las urgencias por parte del Ejecutivo? ¿Diría que lo ha hecho muy bien, bien, regular, mal o muy mal?											
	Diputado/ Ex Diputado		Partido						Alianza		Total
	Diputado en ejercicio	Ex Diputado	UDI	RN	PDC	PPD	PS	PRSD	Concertación	Alianza por Chile	
Muy bien		9	—	--	3	7	6	17	5	--	3
Bien	19	36	4	10	41	21	38	50	37	7	26
Regular	41	43	35	50	44	43	44	17	41	41	41
Mal	27	6	46	20	8	14	6	17	9	35	19
Muy Mal	11	6	15	20	5	7	--	—	4	17	9
N	74	47	26	20	39	14	16	6	75	46	121

Fuente: Proyecto FONDECYT, N° 1020790

³² En el marco de esta investigación se hizo una encuesta a los diputados, con una muestra proporcional a los elegidos en 2001 y una de ex diputados. Las entrevistas se hicieron el 2003 y se terminaron a comienzos de 2004. El cuestionario fue aplicado a los diputados nacionales con una muestra proporcional en Argentina en 2004 con la ayuda de la profe-

El énfasis en la debilidad del Congreso no ayuda a la comprensión de las singularidades de esta institución. Es un tema muy antiguo en el estudio de los parlamentos, que remite a la tesis de la decadencia de estos, cuyo primer exponente fue Lord Bryce³³, como consecuencia de los cambios políticos y socioeconómicos. Si en el parlamentarismo se ha llamado la atención sobre el creciente debilitamiento del parlamento y se plantea su fortalecimiento, en el caso de Gran Bretaña, el más antiguo y más emblemático (Norton, 2000: 1-14), ¿por qué la situación en un régimen presidencialista tiene que ser diferente?

Más que ver el poder del Congreso entre dos extremos, débil o fuerte, es necesario examinar sus funciones en cada caso y concluir en qué lugar se encuentra entre esos dos lugares. El análisis que hemos hecho del caso de Chile muestra que el parlamento no es débil y desde 1990 ha visto fortalecida su influencia, que le ha permitido desempeñar un activo rol en el proceso político.

El fortalecimiento del Senado

La tesis de la centralidad del presidente y la debilidad del Congreso está desmentida por el desarrollo político, pues durante la nueva democracia el Senado ha aumentado su autoridad, porque interviene en la designación de personal de la administración pública y del poder judicial. Esto ha implicado que el presidente ha visto disminuida su autonomía para nombrar a los altos funcionarios del poder ejecutivo y judicial. En la Constitución de 1980, el Senado sólo nombraba a los consejeros del Banco Central, un organismo de rango constitucional, que goza de autonomía respecto del gobierno³⁴, cuya función es velar por la estabilidad de los precios, es decir, el control de la inflación. Antes del cambio de régimen, se creó el Consejo Nacional de Televisión para velar por la autonomía de este medio de comunicación. Sus diez miembros son propuestos por el presidente de la República y nombrados por el Senado. La finalidad de ello era impedir que el gobierno de la Concertación, que asumiría el 11 de marzo de 1990, ejerciera un control sobre este medio de

sora Ana María Mustapic de la Universidad Torcuato Di Tella y de Conzanza Schibber, cuya ayuda agradecemos.

³³ Bryce (1921: 367-377), reproducido en Norton (1990: 47-56).

³⁴ Artículos 97 y 98, desarrollados por la ley orgánica constitucional N° 18.840, del 10 de octubre de 1989.

comunicación³⁵. Su rol ha sido menor porque el gobierno ha sido respetuoso del pluralismo de estos medios.

La tercera facultad de designación por parte del Senado es de los miembros del Consejo de TVN. El gobierno del presidente Aylwin modificó la ley que creó este canal estatal de televisión, para marcar una diferencia con el régimen militar, que lo había usado como instrumento de propaganda. Con el nuevo texto legal, se aseguró su autonomía respecto del gobierno y se lo empujó a buscar financiamiento privado a través del avisaje, para que no dependiera de la subvención pública y favorecer así su independencia del gobierno. Estableció que TVN estaría dirigida por un consejo de seis miembros propuestos por el presidente al Senado, organismo que los nombraría. La presidencia de este consejo la ocuparía una persona nombrada por el presidente. Cada uno de los consejeros está vinculado a alguno de los partidos de gobierno y de oposición³⁶.

A raíz del acuerdo entre el gobierno y la oposición en un tema de modernización del Estado y probidad, provocado por escándalos de corrupción e ineficacia en la gestión pública, se creó asimismo el Consejo de la Alta Dirección Pública. Está formado por cuatro personas nombradas por el Senado a propuesta del presidente y dirigido por otra designada por el presidente. Su función es nombrar a quienes deban ocupar los cargos superiores de la administración pública que son de exclusiva confianza del presidente y cautelar el profesionalismo e imparcialidad de los procesos de selección del sistema de alta dirección pública. El Senado designó a miembros pertenecientes o vinculados a los partidos con representación parlamentaria³⁷.

El Senado vio muy fortalecido su poder e influencia con la facultad entregada por la reforma judicial que le permite participar en el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema. Durante el segundo gobierno democrático (1994-2000) del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle,

³⁵ Ley 18.838, modificada en la ley 19.131

³⁶ Lucía Santa Cruz, cercana a RN, ha sido vicepresidenta del Instituto Libertad y Desarrollo, un centro de estudios cercano a la UDI; Juan de Dios Vial Larraín, ex rector de la Universidad de Chile en el régimen militar, es próximo a la UDI; Virginia Rodríguez, al PS; José Zalaquet, es del PPD; José Pablo Arellano, es del PDC, fue director de presupuesto de Aylwin y Frei Ruiz-Tagle y ministro de Educación de éste, y Daniel Platovsky ha sido dirigente de RN. El presidente, Carlos Mladinic (PDC), fue ministro Secretario General de Gobierno de Frei Ruiz-Tagle.

³⁷ Rossana Costa, del Instituto Libertad y Desarrollo, cercana a la UDI; María Luisa Brahm, del centro de estudios *Libertad*, creado por RN; José Florencio Guzmán (PDC), ex ministro de Defensa de Frei; y Mario Weissbluth (PPD). La presidente es Catalina Bau (PS).

en el marco de la reforma judicial³⁸ que buscaba modernizar la Justicia, especialmente el proceso penal, se reformó la Constitución para que el Senado participara en la designación de los ministros de la Corte Suprema, a propuesta del presidente hecha a partir de una quina entregada por el más alto Tribunal de la República. También interviene en el nombramiento del Fiscal Nacional, autoridad creada por la reforma procesal penal, y que tiene como función dirigir el ministerio público. Estos cambios redujeron la autoridad del presidente porque hasta ese momento también le correspondía el nombramiento de los ministros del Poder Judicial, a partir de quinas propuestas por este poder.

La intervención del Senado en los nombramientos del poder judicial está produciendo efectos negativos, pues tiende a la politización de éstos. La oposición veta a ministros que han tenido una participación en los juicios por violaciones a los derechos humanos que han terminado con el procesamiento de militares, y apoya a aquellos que se opusieron y aplicaron la ley de amnistía. El ministro Milton Juica, un destacado profesional, fue propuesto por el presidente Frei en 1998, pero fue rechazado por la oposición por el motivo antes indicado. Fue nuevamente propuesto, esta vez por el Presidente Lagos en 2001, siendo aprobado, pero el Senado nombró a un ministro de derecha. En otro caso, el nombramiento del Senado fue el resultado de un acuerdo de senadores de gobierno y oposición para favorecer los intereses del distrito que representan, como ocurrió con el acuerdo entre los senadores Marco Cariola (UD) y Gabriel Valdés (PDC) que lograron que el presidente propusiera al Senado a un ministro que no tenía otro antecedente que ser ministro de la Corte de Apelaciones de Valdivia por un largo período, que fue aprobado por el Senado. Otra consecuencia de esta facultad es el peligro que se incurra en el nombramiento de ministros opacos, mediocres, que tienen una carrera sin mayor brillo y, por ende, sin conflictos con intereses de los partidos, lo cual puede producir un debilitamiento de la calidad de los miembros del más alto tribunal de la República.

Institucionalización del Congreso y opinión pública

En el estudio del Congreso se debe hacer una distinción analítica entre los rasgos y funciones de la institución parlamentaria y los de los

³⁸ Sobre la reforma judicial, Correa (1999: 281-315) y Blanco (2003: 187-220).

parlamentarios. No siempre se hace esta separación y se insiste, por ejemplo, en que la principal característica de la actividad parlamentaria es la presión por conseguir la reelección de cada uno de sus miembros, con lo cual se asume que la institución está condicionada por sus integrantes (Morgenstern, 2002). Esta es una preocupación de la Cámara de Representantes en los Estados Unidos, cuyo mandato es de sólo dos años, pero no lo es de los parlamentarios latinoamericanos que tienen un período de cuatro años y, menos aún, de los senadores en Chile, que es de ocho. En estos últimos, el problema es el inverso: buscar la reelección es una decisión poco interesante porque abarca un período demasiado largo.

Existen relaciones recíprocas entre la institución y sus parlamentarios, pero ellas no agotan las explicaciones sobre el comportamiento de uno y otro, porque también influyen otros factores, como los medios de comunicación, especialmente la televisión³⁹, con claras consecuencias en el perfil institucional de la corporación y en el de los parlamentarios. Por ejemplo, la función de control de la administración entregada a la Cámara de Diputados, hoy se hace principalmente a través de los medios de comunicación y no por los canales institucionales del Congreso (Cea Egaña, 2001). Esto trae como consecuencia un mayor protagonismo individual, el cual opaca el desempeño de la corporación y la vuelve irrelevante a los ojos de la ciudadanía.

A diferencia de la situación existente en la antigua democracia, ahora se dispone de datos de encuestas para conocer las opiniones de los ciudadanos sobre el Congreso y sus integrantes. Los resultados dan cuenta de una mala imagen de la institución y de los parlamentarios. Las causas de este perfil de opiniones son variadas y hay que buscarlas en el contexto del impacto del autoritarismo en la cultura cívica, que cerró el Congreso y atacó la política y a los políticos, creando condiciones favorables a una imagen desmedrada de los dirigentes de los partidos y de los parlamentarios desde el comienzo de la nueva democracia. Esto último fue estimulado en los años '90 por la estrategia de la UDI, al perfilarse como un partido integrado por dirigentes "no políticos", que cuestionaban esta actividad, planteamiento abandonado desde que se convirtió en la principal colectividad política en las elecciones parlamentarias de 2001.

³⁹ Ver Norris (1997, 2000).

Cuadro 2

La confianza en las instituciones políticas y sociales 1990-2005.
Suma de respuestas “mucho” y “bastante confianza”

P: Le voy a decir el nombre de algunas instituciones. ¿Podría decirme cuánta confianza tiene Ud en cada una de ellas; mucha, bastante, poca o ninguna confianza?															
	jun' 90*	jun '96	jun '97	jun '98	jul '99	jul '00	jul '01	jul '02	dic '02	abr '03	dic '03	abr '04	sep '04	dic '04	abr '05
Rádios	--	61	67	61	64	67	54	57	--	46	--	50	--	--	61
Iglesia Católica	76	60	66	63	63	61	52	52	36	50	48	48	48	48	57
Carabineros de Chile	59	40	40	39	38	47	45	55	47	47	41	54	48	48	54
Banco Central	--	50	44	41	29	44	44	45	--	37	42	48	--	--	47
Televisión	--	51	54	54	55	57	42	43	--	43	--	52	--	--	46
La Marina	--	39	41	34	34	38	33	49	--	38	43	44	44	41	43
La Fuerza Aérea	--	39	42	34	36	40	32	39	--	40	42	44	--	--	43
Policía de Investigaciones	--	29	28	29	31	38	36	38	--	34	--	37	--	--	43
El Ejercito**	41	36	34	29	30	36	27	36	--	34	41	42	43	39	42
Diarios	--	51	55	44	47	51	30	34	--	27	--	36	--	--	37
El Senado***	63	27	20	20	15	21	12	12	12	18	16	20	23	24	22
El Poder Judicial	44	25	16	22	18	26	22	14	14	19	17	19	20	23	20
La Cámara de Diputados	--	26	20	21	15	22	12	11	12	15	16	18	--	--	18
Partidos Políticos	--	14	14	14	10	15	10	4	--	6	--	9	--	--	9
N	1200 63%	1200 67%	1200 67%	1200 67%	1200 67%	1200 70%									

Notas:* En junio de 1990, la alternativa era “no mucha” en vez de “poca”

** En junio de 1990, se preguntó por las Fuerzas Armadas.

*** En junio de 1990, se preguntó por el “Parlamento”

Fuente: BARÓMETROS CERC, abril de 2005

Las encuestas muestran que los ciudadanos tienen poca confianza en el Congreso, por debajo de la que reciben el gobierno, las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica. En abril de 2004, sólo 20 por ciento tenía confianza en el Senado y 18 por ciento en la Cámara de Diputados. Estos apoyos son considerablemente inferiores a los que hubo en las encuestas de 1996, en las cuales fueron 27 por ciento y 26 por ciento, respectivamente. Esta baja confianza en las dos cámaras atraviesa la sociedad, porque se la encuentra en todos los grupos sociales y en los votantes de los distintos partidos, aunque con mayor claridad en los de derecha.

Este bajo nivel de confianza no es exclusividad del Congreso; también se da respecto de otras instituciones, como el Poder Judicial, tan cuestionado como aquél. Esto se explica por el rechazo que encuentra en los dirigentes de la Concertación y en sectores de la ciudadanía que se opuso al régimen militar al comportamiento de los tribunales en esos años, cuando mantuvo una abierta pasividad ante los atropellos a los derechos humanos y hasta respaldó a los nuevos gobernantes en los primeros años. El Poder Judicial puede aspirar a recuperar la confianza ciudadana cuando se dejen sentir los efectos de la profunda reforma judicial llevada adelante por el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), que reemplazó el antiguo sistema procesal penal por uno moderno y ha cambiando la composición y forma de elección de los miembros Corte Suprema, como veremos más adelante.

Cuadro 3

Confianza en las elites políticas y sociales, 1988-2005
(Suma de respuestas “mucha” y “bastante confianza”)

P. Para la solución de los problemas nacionales, Ud. tiene mucha, bastante, poca o ninguna confianza...																
	dic '88	mar '94	abr '95	jul '95	jun '96	jun '97	jul '98	jul '99	jul '00	jul '01	jul '02	dic '02	abr '03	dic '03	abr '04	abr '05
Obispos	58	48	44	51	52	58	57	55	54	46	45	27	41	38	37	52
Sacerdotes	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	26	--	36	35	51
Carabineros	48	42	35	33	32	33	34	36	47	47	52	47	44	41	49	49
Militares	36	28	24	23	29	28	26	30	37	26	35	--	28	--	38	39
Senadores	**43	41	24	25	28	20	23	16	26	16	14	9	15	14	23	23
Diputados	--	39	23	25	27	20	22	17	25	17	12	10	15	15	22	22
Jueces	48	34	20	29	32	16	24	20	29	14	11	12	20	20	18	18
Políticos	30	30	17	21	19	16	18	12	17	9	9	--	8	--	14	14
N	2 988 98 %	1 240 63 %	1 240 63 %	1 240 67 %	1 240 67 %	1 200 67 %	1 200 67 %	1 200 70 %								

Notas:*Hasta junio de 1995 se preguntó por Sindicalistas.

**En diciembre de 1988 se preguntó por Senadores y Diputados en una sola alternativa, por lo tanto el porcentaje también incluye a Diputados.

***Antes de julio del 2001 se preguntó solo por empresarios.

Fuente: BARÓMETROS CERC.

La confianza en los parlamentarios es bajísima y también ha descendido desde 1994, pues del 41 por ciento y 39 por ciento que tuvo en esa fecha, pasó, en abril del 2004, a tan sólo un 17 por ciento de en los senadores y en los diputados. Los chilenos tienen menos confianza en sus elites políticas, y menos aún en los militares, los carabineros, los dirigentes empresariales y sindicales y los obispos. Sólo los jueces compiten

con los parlamentarios en la baja estima ciudadana. Este resultado da cuenta de una limitada legitimación de este organismo en el sistema político y, por ello, está en malas condiciones.

El Congreso no ha tomado en cuenta la baja credibilidad que tiene ante la ciudadanía, a pesar de que tienen conciencia de ello, pues el 53 por ciento de la muestra de diputados y ex diputados indica que el desconocimiento de la labor social del diputado es el aspecto menos atractivo del trabajo parlamentario, seguido por la escasa valoración pública de su labor, que alcanza al 36 por ciento. Los porcentajes son parecidos entre diputados y ex diputados (Cuadro 4). Es interesante la comparación con Argentina, pues allí hay una gran queja contra el Congreso mismo, criticándosele por su burocracia en la tramitación de las leyes, que alcanza al 55 por ciento de los encuestados, un 25 por ciento menciona los horarios (sólo un 9 por ciento en Chile).

Cuadro 4
Aspectos menos atractivos del trabajo de Diputado,
Congresos de Chile y Argentina

P. ¿Cuál es el aspecto de su trabajo como Diputado que le resulta menos atractivo? (Respuesta Múltiple)									
	CHILE					ARGENTINA			
	Diputados	Ex Diputados	Concertación	Alianza por Chile	Total Chile	Partido Justicialista	UCR	Otros	Total Argentina
Desconocimiento de la labor social del diputado	51	55	57	46	53	42	50	51	47
Escasa valoración pública de su labor	35	36	37	33	36	38	45	22	33
Burocracia y los trámites del Congreso	41	23	31	39	34	52	55	57	55
Confrontaciones políticas con otros diputados	31	11	19	30	23	6	–	8	6
Ubicación del Congreso en Valparaíso (Chile)/ Infraestructura del Congreso (Argentina)	12	23	23	7	17	22	5	11	15
Trabajo en Sala/Recinto	11	11	4	22	11	10	5	14	10
Organización de los horarios	9	9	8	11	9	26	30	19	25
Actividades sociales en el distrito	3	11	7	4	6	2	5	5	4
Trabajo distrital	–	9	4	2	3	2	–	3	2
Trabajo en comisiones	1	–	–	2	1	–	–	3	1
Otros	3	4	4	2	3	–	5	5	3
N	74	47	75	46	121	50	20	37	109

Fuente: Proyecto FONDECYT N° 1020790. El Congreso Nacional chileno.

Las funciones de legitimación democrática por el Congreso

Como decíamos al comienzo del trabajo, el Congreso desarrolla varias funciones en el presidencialismo, no sólo la labor legislativa, que es la más visible a la ciudadana por su participación en la formación de las leyes, que realiza junto al presidente. También tiene influencia en el reclutamiento político, pues el parlamento es la institución de la cual surgen los dirigentes de los partidos y los candidatos presidenciales, y ha jugado un rol muy destacado en el fortalecimiento de la legitimidad de la democracia inaugurada en marzo de 1990.

Contribuir a la legitimación de la democracia fue una función muy importante del Congreso y que se logró a pesar de las limitaciones institucionales que hubo a partir del hecho que la Constitución de 1980 modificó el carácter histórico del Senado en el sentido de que todos sus miembros eran elegidos por los ciudadanos, introduciendo a los “senadores institucionales” (conocidos como “senadores *designados*”) en un alto número, quienes serían designados por el presidente de la República, la Corte Suprema y el Consejo de Seguridad Nacional —un total de 9 junto a otros 26 electos—⁴⁰. Entre los designados estaba uno por cada rama de las Fuerzas Armadas y otro por Carabineros de Chile⁴¹. La reforma constitucional de 1989 redujo el poder de los “senadores institucionales” al aumentar a 38 el número de los elegidos, pero la cantidad de los institucionales siguió siendo importante, porque representaba casi el 20 por ciento de sus miembros.

La finalidad de esta institución fue integrar a los militares a este organismo decisorio, pues “los constituyentes de 1980” decidieron que los hombres de armas debían ser los garantes del sistema político, lo cual se tradujo, además, en el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, dotado de amplias atribuciones para fiscalizar la administración pública. Estos senadores no han cumplido un buen papel, pues han mostrado carecer de la preparación para opinar en los temas legislativos, votando casi siempre con los senadores de la oposición, los cuales ni

⁴⁰ El expresidente Jorge Alessandri, que fue presidente del Consejo de Estado desde su creación en 1975 hasta 1980, fue partidario de los senadores designados en la propuesta de reforma constitucional hecha al final de su mandato (1958-1964), que hemos analizado en Huneus (2000: 237-239).

⁴¹ Tres son elegidos por la Corte Suprema, dos de los cuales son ex ministros de ésta y el otro, un ex contralor; cuatro son nombrados por el Consejo de Seguridad Nacional, uno por cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y por Carabineros de Chile y dos por el presidente, que debe ser un ex ministro y un ex rector de una universidad pública (art. 45 de la Constitución).

siquiera les preguntaban sus opiniones antes de las votaciones. De esta manera, los senadores *institucionales* perdieron legitimidad por su mal desempeño, sin haber cumplido el rol moderador asignado por los constituyentes de 1980, sino un rol político, e impidieron se expresara la mayoría electoral obtenida por los partidos de la Concertación en cada una de las elecciones parlamentarias, lo que influyó en la agenda legislativa.

En una democracia surgida después de un régimen autoritario que contó con un amplio apoyo en la población, en el empresariado y en los políticos de derecha, era muy importante promover su integración al sistema político para separarlos del General Pinochet e incentivarlos a seguir el camino democrático. Esta necesidad era mayor por el hecho que los partidos de gobierno estaban reunidos en la *Concertación por la Democracia*, una coalición de centro izquierda que agrupaba a partidos que formaron parte del gobierno de Allende. En los grupos conservadores existía una gran desconfianza hacia la Concertación, temiendo que impulsaría políticas revanchistas en el tratamiento a las violaciones a los derechos humanos y de carácter populista en el ámbito económico. Esta desconfianza ayuda a explicar que los dirigentes políticos de derecha y la cúpula de las organizaciones empresariales respaldaron la continuación del General Pinochet en la comandancia en jefe del Ejército.

El Congreso jugó un papel destacado en la integración de estos sectores al sistema democrático y ello fue posible porque los dirigentes y parlamentarios de los dos partidos de oposición, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) estaban estrechamente ligados al régimen militar, especialmente los de la UDI. Gran parte de los diputados de ambas colectividades ocupó cargos en el régimen militar y mantuvo una amistosa relación con el General Pinochet hasta que dejó la dirección del Ejército en 1998.

Cuadro 5

Cargos ocupados por Diputados de UDI y RN
en el régimen de Pinochet, 1989-2001

	UDI		RN		TOTAL	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Alcaldes	14	48,3	16	31,4	30	37,5
Cargos en el poder ejecutivo	7	24,1	12	23,5	19	23,7
Sin cargos durante el régimen militar	8	27,6	23	45,1	31	38,7
TOTAL	29		51		80	

La UDI jugó un rol significativo en la integración de grupos civiles en el régimen militar, porque fue el más importante que colaboró con el autoritarismo. Su fundador y presidente en el período de la transición, el senador Jaime Guzmán, fue el principal asesor civil de Pinochet⁴². Obtuvo un buen resultado en las elecciones parlamentarias de 1989, 14,5 por ciento, habiendo apoyado abiertamente la candidatura de Pinochet en el plebiscito de 1988 y haberse opuesto a la reforma constitucional de julio de ese año. La UDI competía con RN en el liderazgo de la derecha, partido que obtuvo el 19 por ciento de los votos, que cultivó la imagen de ser una colectividad que no había estado comprometida con el anterior régimen, aun cuando su primer presidente, Sergio Onofre Jarpa, había sido embajador en Colombia y Argentina y ministro del Interior (1983-1985).

Guzmán, un político brillante y pragmático, dio un paso audaz pocos días antes del 11 de marzo de 1990, en que se realizaría la transmisión de poder, reuniéndose con el senador Gabriel Valdés (PDC)⁴³, y le propuso el apoyo de su partido para su elección como presidente del Senado. Este cargo era importante porque era miembro del Consejo de Seguridad Nacional, en el que el presidente podía ser controlado por los militares pues cuatro de sus ocho miembros eran militares. Guzmán confiaba que Valdés aseguraría una ceremonia en el Congreso de transmisión de poder de Pinochet a Aylwin, sin humillaciones y vejámenes al ex dictador⁴⁴.

El acuerdo implicó para la UDI la vicepresidencia del Senado⁴⁵ y la presidencia de algunas comisiones, con lo cual tuvo un destacado protagonismo porque la Concertación no tenía mayoría. Este acuerdo del Senado ayudó a la UDI a iniciar su larga marcha de legitimación democrática y de paulatino y cuidadoso distanciamiento de su imagen de haber sido una colectividad muy identificada con el régimen militar. Esta nueva estrategia debía compatibilizar dos objetivos: por un lado, mantener la confianza de los votantes que apoyaban al régimen anterior, que le daban un respetable piso electoral, pero le limitaba en sus aspiraciones de crecimiento y, por el otro, ampliar su influencia a sectores que

⁴² Analizamos el papel de Guzmán en Huneeus (2000).

⁴³ Era una de las principales personalidades del partido: había sido ministro de Relaciones Exteriores durante todo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, después fue subsecretario de la ONU y presidente del PDC entre 1982 y 1987.

⁴⁴ Entrevista con Gabriel Valdés.

⁴⁵ La ocupó Beltrán Urenda, que no era militante de la UDI en esos momentos, pero ingresaría después.

no simpatizaban con el pinochetismo, para crecer electoralmente, para tener autonomía de RN y ser el partido dominante de la derecha.

El acuerdo Guzmán-Valdés fue muy beneficioso para el Ejecutivo, pues permitió al Presidente Aylwin que un político de su partido lo acompañara en el Consejo de Seguridad Nacional, que se temía sería usado por el General Pinochet como una instancia de hostigamiento al gobierno. Además, empujó a RN a una política de cooperación con el gobierno que no quiso que la UDI mantuviera un destacado protagonismo, aprobando una reforma tributaria que aumentaba los ingresos del Estado para financiar la política para disminuir la pobreza (Marcel, 1997: 33-84). RN mantuvo en el primer período legislativo (1990-1994) una estrategia de cooperación con el gobierno en el Congreso con la finalidad de diferenciarse de la UDI, que llamó “la democracia de los acuerdos”, como una oposición constructiva, que ayudó a la aprobación de proyectos de ley de importancia para el desarrollo de la democracia⁴⁶.

Funciones de reclutamiento

El Congreso en Chile tiene importantes funciones de reclutamiento, pues los políticos de carrera, casi sin excepciones, deciden llegar a la Cámara o al Senado como una parte de ella. Todos los presidentes de los partidos son o han sido parlamentarios y quienes no lo son han tenido problemas para llevar a cabo su labor, porque en el Congreso se llevan a cabo las negociaciones de los proyectos de leyes y se llega a acuerdos con el gobierno.

Todos los presidentes desde 1920 fueron parlamentarios, o fueron candidatos en elecciones parlamentarias, sin resultar elegidos, como le ocurrió a Ricardo Lagos en las de 1989. Arturo Alessandri Palma, dos veces presidente (1920-24 y 1932-38), fue el presidente que tuvo la más larga carrera política como parlamentario, siendo diputado por 28 años entre 1887 y 1915 y fue elegido senador por Tarapacá y Antofagasta en 1915. Salvador Allende (1970-1973) también tuvo una larga vida parlamentaria: fue diputado por Valparaíso y Quillota en el período 1937-1941 (en 1939 fue nombrado ministro de Salubridad y fue reemplazado) y fue elegido senador en las elecciones de 1945 por la circunscripción de Valdivia, Llanquihue, Chiloé, Aysén y Magallanes (1945-1953), siendo

⁴⁶ Sobre el papel de RN en esos años, véase el relato de su principal dirigente, Allamand (1999).

reelegido en 1953, 1961 y 1969 por un distrito electoral distinto en cada elección, para fortalecer su base electoral en el país porque fue candidato presidencial en las tres anteriores elecciones presidenciales a la de 1970, en la que finalmente triunfó.

Eduardo Frei Montalva (1964-1970) fracasó en tres ocasiones en que se postuló a la Cámara Baja, entrando al Senado en 1949 a través del pequeño distrito de Atacama y Coquimbo y luego fue elegido senador por Santiago, en 1957, con la primera mayoría nacional, que le dio un enorme impulso a su candidatura presidencial de 1958 que hemos comentado antes. La crítica de Linz (1994: 14-15) al presidencialismo como un sistema de *winner takes all* debe matizarse, pues los partidos derrotados encuentran en el Congreso una arena deliberativa y decisoria muy importante para seguir actuando y prepararse para las próximas elecciones. El candidato derrotado que es un político de carrera, en la terminología de King (1981: 249-285), puede seguir actuando después en el Senado. Las derrotas presidenciales forman parte de la historia de los partidos, que compiten en las elecciones con objetivos de mediano y largo plazo. Esto sucedió en 1958 cuando Eduardo Frei Montalva (PDC) salió tercero en la elección presidencial, un buen resultado pues derrotó al candidato del PR, que le permitió dar un salto adelante en su carrera política, que lo llevaría a la presidencia en 1964, habiéndose convertido en el principal partido de Chile en las elecciones municipales de 1963. Joaquín Lavín (UDI), que estuvo a escasos 30.000 votos de imponerse sobre Ricardo Lagos en la elección presidencial de 1999, fue alcalde de Santiago, elegido en diciembre de 2000, y se mantuvo como líder de la oposición por ser el candidato presidencial de la oposición hasta mayo de 2005, para continuar luego como abanderado de su partido.

Los presidentes de la nueva democracia también fueron senadores o han tratado de serlo. Patricio Aylwin (PDC) (1990-1994), el primer presidente después del régimen de Pinochet, fue elegido senador en 1965 y reelegido en 1973, fue Presidente del Senado en 1971 y un legislador muy activo. Su sucesor, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), fue electo senador en 1989, aunque fue un parlamentario más bien pasivo ya que tenía un diferente carrera profesional: fue un empresario que ingresó a la política luego de la muerte de su padre en 1982, el ex presidente Eduardo Frei Montalva. Ricardo Lagos (2000-2006) compitió por un escaño en el Senado en 1989, y aunque obtuvo más votos que su oponente de la UDI, no logró llegar al Senado debido al sistema electoral binominal.

Quienes se proponían ser candidatos presidenciales, decidían llegar al Senado como parte de esa estrategia, y varios lo hicieron a través de Santiago⁴⁷, distrito que en el pasado era uno solo y reunía a casi la mitad del electorado⁴⁸.

Esta función del Congreso se explica por la naturaleza del régimen presidencial, en el cual la carrera política no se consolida en el Poder Ejecutivo donde los más altos puestos, ministros y subsecretarios, son ejercidos por quienes cuentan con la confianza del presidente. Esta situación produce inseguridad e inestabilidad y se busca una base de poder propia, la que es proporcionada por el Congreso. El Dr. Eduardo Cruz-Coke, miembro del Partido Conservador, fue un exitoso ministro de Salubridad al final de la segunda administración de Arturo Alessandri (1937-1938). Continuó en la actividad política, siendo elegido senador por Santiago en 1941, y candidato presidencial de su partido en 1946, reelegido en la Cámara Alta en 1949 (Huneeus y Lanas 2002: 151-186). Dos ministros del primer gobierno democrático del Presidente Aylwin, Carlos Ominami y Alejandro Foxley, de Economía y Hacienda respectivamente, entraron al Senado; el primero en 1993 y el segundo en 1997. La carrera política puede verse favorecida por una experiencia en algún ministerio, pero la prioridad está en el parlamento, como fue el caso de Eduardo Frei Montalva, ministro de Obras Públicas por algunos meses en 1945, quien había tratado infructuosamente de integrar la Cámara en tres oportunidades, siendo elegido senador en 1949, cargo en el cual ganó experiencia y prestigio nacional (Gazmuri, 2000).

La función de reclutamiento es distinta entre las dos ramas del Congreso. Ingresar a la Cámara de Diputados es considerado como una etapa en la carrera política, para seguir luego en el Senado. En la cuarta elección parlamentaria (2001-2005) 16 de los 38 senadores electos fueron previamente diputados, siendo 10 de las colectividades de oposición y 6 de los partidos oficialistas. Esta aspiración se confirma en la encuesta a los diputados: un 14 por ciento de los parlamentarios elegidos en 2001 quieren ser senadores, mientras que ese porcentaje fue superior entre los ex diputados, pues un 26 por ciento deseó postular a un escaño en la Cámara Alta. Estas aspiraciones plantean dificultades en las relaciones entre los diputados y senadores del mismo partido, porque estos últimos se sienten desafiados por los miembros de la Cámara Baja. La selección

⁴⁷ Antes de 1989, Santiago era solo un distrito, mientras que ahora son dos.

⁴⁸ Fueron los casos de Carlos Ibáñez (1952-1958), Jorge Alessandri (1958-1964), Eduardo Frei Montalva y Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

de los candidatos al Senado ha provocado múltiples conflictos en los partidos desde las elecciones de 1993. La situación fue complicada para el PDC, que tuvo cuatro diputados que compitieron al Senado, sin resultar elegidos. También hubo problemas en el bloque PS/PPD, cuando un diputado PPD con un fuerte apoyo en su distrito en las anteriores elecciones decidió postular al Senado en 2001 desafiando al Senador PS, un estrecho colaborador del Presidente Lagos. El incidente confrontó a ambos partidos requiriendo la directa intervención del presidente, quien convenció al diputado del PPD a competir en un distrito diferente.

Las funciones legislativas

En el presidencialismo, la función legislativa reside principalmente en el Ejecutivo. La Constitución de 1980 aumentó los poderes legislativos del presidente en comparación a los que tenía en la de 1925 y sus reformas posteriores, que le permiten tener amplio liderazgo. Sin embargo, no actúa solo sino que el Ejecutivo tiene que entenderse con el Congreso, porque ha carecido de mayoría en el Senado y no puede gobernar sin leyes, pues sus principales *policies* requieren una ley que las autorice y les dé financiamiento (Rose, 1978). El presidente no define sólo la agenda legislativa; tiene que considerar los intereses de los parlamentarios oficialistas y de la oposición. Incorpora aquellos proyectos de ley que tienen un claro respaldo en los parlamentarios de sus bancadas y deja de lado aquellos que no lo tienen. Además, el presidente está limitado por sus compromisos electorales, en que ha rechazado ciertos temas y enfatizado otros⁴⁹.

El amplio número de legisladores ofrece la oportunidad de actuar con bastante autonomía para incorporar nuevos temas a la agenda legislativa, cuando el ejecutivo no los ha considerado porque no hay acuerdo en las bancadas de la Concertación. Ello ocurrió con la ley de divorcio, iniciada en el Congreso como una moción de diputados de la Concertación y de la Alianza por Chile, y enfrentó una fuerte oposición por los dos partidos de derecha y algunos miembros del PDC. No obstante, la ley fue aprobada en 2002 después que el Presidente Ricardo Lagos (PS/PPD, 2002-2006) finalmente la apoyó.

⁴⁹ El Ejecutivo lo define en el discurso del 21 de mayo, cuando se inaugura la legislatura ordinaria de sesiones del Congreso, y después del 18 de septiembre, cuando fija la agenda de la legislatura extraordinaria.

Los parlamentarios pueden cambiar las prioridades del Ejecutivo, que acepta legislar sobre temas que había rechazado antes. El Presidente Lagos se había comprometido durante su campaña presidencial de 1999 a no subir los impuestos. En 2004, cuando el precio del cobre estaba bastante alto en el mercado internacional, algunos parlamentarios de la Concertación y un diputado de RN plantearon con bastante fuerza la necesidad de imponer un impuesto (*royalty*) a las grandes compañías mineras, especialmente aquellas dedicadas a la extracción de cobre. Esta iniciativa contaba con un alto apoyo en la población, que llegó a inicios del 2005 al 71 por ciento⁵⁰. Como se trata de una materia que requiere la iniciativa del presidente, Lagos aceptó y preparó un proyecto de ley con la sola finalidad que fuera el Congreso el que decidiera qué correspondía hacer, sosteniendo que el Congreso era el lugar adecuado para llevar adelante una discusión sobre este tema, como manifestó el Ministro de Minería Alfonso Dulanto (PDC):

Hay que guardar la seriedad y responsabilidad de nuestro sistema político y por eso el gobierno tomó el camino de discutir pública y soberanamente esta materia en democracia y en el lugar que corresponde, el Parlamento. Esto no tiene que atemorizar a nadie. Es nuestro deber enfrentar este tema. De otra manera, le podríamos causar un gran daño a la industria si no discutimos y resolvemos de una vez por todas esta disputa que de otra manera se va a mantener en la agenda pública (Dulanto, 2004: 20).

Es muy difícil determinar la importancia del Congreso en el proceso legislativo, pues se requiere un análisis sobre la efectiva influencia de Senadores y Diputados en la tramitación de los proyectos de ley, lo que implica un estudio profundo del proyecto, desde el proyecto inicial hasta su aprobación en ambas cámaras. Este tipo de investigación no existe en Latinoamérica en perspectiva comparada, tampoco en Chile, y ni siquiera existiría para la experiencia de los regímenes parlamentarios, como ha señalado Von Beyme (2000: 94).

Una forma de aproximarse al tema es examinar el número de leyes originadas por miembros del Congreso en comparación con las iniciadas por el presidente. No es sorprendente que éste último inicie la gran ma-

⁵⁰ Barómetro CERC, abril de 2005.

yoría de las leyes, pues un amplio número de materias son de su exclusiva iniciativa por mandato constitucional. Es interesante señalar que esta no es una situación estática, sino que ha cambiado durante el desarrollo democrático hacia una mayor participación del Congreso. Durante los primeros tres años de la nueva democracia, hubo 14 leyes (6,4 por ciento) iniciadas por moción parlamentaria; sin embargo, para 1993 el número aumentó a 19 (20,8 por ciento). En los años siguientes, continuó este crecimiento, destacando 1988 y 2000, cuando el 41 por ciento y 51 por ciento de las leyes promulgadas fueron iniciativa parlamentaria, respectivamente.

Cuadro 6

Leyes publicadas por año, según origen del ejecutivo o legislativo, 1990-2004.

Año	Mensaje	Porcentaje	Moción	Porcentaje	Total
1990	35	89,7	4	10,2	39
1991	91	93,8	6	6,1	97
1992	75	94,9	4	5,0	79
1993	72	79,1	19	20,8	91
1994	65	78,3	18	21,6	83
1995	50	69,4	22	30,5	72
1996	40	75,4	13	24,5	53
1997	37	66,0	19	33,9	56
1998	32	59,2	22	40,7	54
1999	37	61,6	23	38,3	60
2000	23	48,9	24	51,0	47
2001	52	69,3	23	30,6	75
2002	38	68,1	24	31,8	61
2003	49	65,3	26	34,7	75
2004	53	77,9	15	22,1	68
Total	749	74,0	262	25,9	1011

Fuente: Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados.

Este cuadro no muestra la magnitud del trabajo de Senadores y Diputados en el trabajo legislativo, no sólo por sus aportes en el mejoramiento del proyecto del Ejecutivo durante la discusión en el Congreso, sino, además, porque en las iniciativas del Ejecutivo hay artículos que corresponden a iniciativas de parlamentarios. María Angélica Cristi (UDI), quien fue alcaldesa en un popular sector de Santiago bajo el régimen de Pinochet, logró incorporar ciertos artículos para regular la ingesta de

alcohol en los menores de edad, a través de un proyecto de ley sobre Alcohol que fue apoyado por el ministro del Interior⁵¹.

La importancia del Congreso en la función legislativa y la autonomía que los parlamentarios asignan a su labor llevó a los gobiernos democráticos a desarrollar un trabajo sistemático para lograr los apoyos entre los parlamentarios del oficialismo y de la oposición, con el trabajo de varios ministros. En el gobierno de Patricio Aylwin, trabajaron coordinadamente los tres ministros de La Moneda, llamados “ministros políticos”: el Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger (PDC), un ingeniero y economista con un gran conocimiento del funcionamiento de la administración⁵², rector de la Universidad de Chile (1968-1973) y de destacada labor en la oposición democrática⁵³; el de Interior, Enrique Krauss (PDC), que había integrado el gabinete en el gobierno de Frei Montalva, fue diputado elegido en 1973 y fue un alto dirigente del PDC; y el Secretario General de Gobierno, Enrique Correa (PS), que había tenido una activa labor en la campaña del plebiscito de 1988⁵⁴. Se reunían una vez a la semana para analizar la agenda legislativa y decidir qué hacer para impulsar la tramitación de los proyectos. En estas iniciativas también intervenía el ministro del área que se proponía legislar, si era un asunto que estuviera fuera del ámbito de las carteras de los ministros de La Moneda. Boeninger, además, permanecía en Valparaíso durante los días de sesiones para apoyar la tramitación de los proyectos más importantes.

Esta práctica continuó en forma irregular durante la administración de Frei Ruiz-Tagle por la inestabilidad de los ministros de La Moneda y se retomó en la del presidente Ricardo Lagos, cuyo Ministro del Interior, desde un comienzo, fue el abogado y científico político José Miguel Insulza (PS). Cobró especial eficacia desde marzo del 2003, cuando fueron nom-

⁵¹ Ley 19.925, 19 diciembre de 2003. Entrevista a María Angélica Cristi por Fabiola Berríos, 21 de junio de 2005.

⁵² Boeninger había sido funcionario de la Dirección de Presupuestos desde mediados de los años '50, llegando a ser subdirector durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) y director en el de Eduardo Frei Montalva, hasta su elección como rector de la Universidad de Chile en 1968, que ocupó hasta el golpe militar de 1973. Anteriormente había sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas. Fue uno de los fundadores del Grupo de Estudios Constitucionales en 1978 y en los años '80 fue director ejecutivo del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), que tuvo un importante labor en la definición programática de la oposición al autoritarismo.

⁵³ Fue uno de los fundadores del Grupo de Estudios Constitucionales, conocido como “Grupo de los 24”. Véase Ortega Frei (1992).

⁵⁴ En el gobierno de Aylwin hubo una activa participación del presidente, que había sido parlamentario antes del golpe durante ocho años y presidente del PDC en numerosas ocasiones. Sus sucesores tuvieron una relación menos activa con la gestión parlamentaria.

brados ministros en la Secretaría de la Presidencia Francisco Huenchumilla (PDC), un respetado diputado que había sido presidente de la comisión de Defensa, que fue derrotado en las primarias internas de su partido cuando quiso ser candidato a senador, y en la Secretaría General de Gobierno Francisco Vidal (PPD), un hábil político que había sido subsecretario de Desarrollo Regional de la cartera de Interior⁵⁵.

También hay que considerar el trabajo efectuado desde el Ministerio de Hacienda, que tiene una importante participación en el proceso legislativo, pues debe revisar todos los proyectos de ley que tienen incidencia económica⁵⁶. Para coordinar esta labor, hubo reuniones-almuerzo cada lunes del titular de la cartera y los jefes de bancada de los cuatro partidos de la Concertación, en que se revisaba la agenda legislativa para la semana que se iniciaba. Esta reunión fue continuada por los ministros de los gobiernos de Frei Ruiz-Tagle y Lagos y ha sido evaluada como un mecanismo muy útil tanto por los presidentes como por los parlamentarios⁵⁷. La estabilidad de los ministros en esta cartera fue un factor que facilitó esta iniciativa, la única que ha tenido un titular en cada uno de los tres gobiernos de la nueva democracia.

Existe una estrecha relación entre el gobierno y el Congreso en relación a los temas económicos, especialmente a través de la comisión de Hacienda del Senado. Esto se ha facilitado porque hay senadores que fueron ministros y conocen, las necesidades del ejecutivo: Alejandro Foxley (PDC), que fue de Hacienda, Carlos Ominami (PS), que ocupó la cartera de Economía, y Edgardo Boeninger (PDC), senador designado desde 1997, fue ministro secretario general de la presidencia, los tres en el gobierno de Aylwin⁵⁸. La oposición ha destinado a esta comisión a sus principales dirigentes, como el senador Jovino Novoa (UDI), uno de los fundadores del partido y presidente del partido⁵⁹. El ministro de Hacienda del gobierno de Lagos, Nicolás Eyzaguirre (PPD), ha mantenido estrechas relaciones con ésta para asegurar una rápida aprobación de los proyectos de ley que interesan a su cartera y por intereses de su ministerio,

⁵⁵ Hemos entrevistado a estos tres ministros y revisado la agenda de reuniones del ministro Insulza desde que asumió el cargo en marzo de 2000.

⁵⁶ El Ministerio de Hacienda tiene una oficina encargada especialmente de la tramitación legislativa integrada por tres abogados.

⁵⁷ Entrevistas con altos funcionarios de la Dirección de Presupuesto y con el ex ministro de Hacienda, Eduardo Aninat.

⁵⁸ Foxley fue presidente del PDC (1994-1997) y Ominami ha sido vicepresidente de su partido.

⁵⁹ En la comisión de Hacienda de la Cámara estuvo el anterior presidente de la UDI, el diputado Pablo Longueira.

en relación al control que realiza de la gestión presupuestaria de los ministerios y servicios públicos. Hacienda ha ampliado la esfera de competencias del Congreso, al permitir a la comisión de Hacienda de ambas cámaras vea cómo los servicios públicos gastan los recursos de la ley de presupuesto. Fue necesario la promulgación de una ley en mayo de 2003, que modificó la ley orgánica del Congreso nacional⁶⁰, que creó una “unidad de seguimiento presupuestario” con cuatro funcionarios especializados, que reúnen información sobre la ejecución presupuestaria, entregando a los miembros de la comisión información que les permite “tomar mejores decisiones”⁶¹.

Esta unidad apoya la continuidad del trabajo de la comisión de presupuesto después de la promulgación de la respectiva ley de presupuesto, con la finalidad de hacer un seguimiento de ejecución presupuestaria de los distintos programas que han sido financiados por la ley de presupuesto. La finalidad es llegar a revisar un 25 por ciento de los principales programas del gobierno en un plazo de cuatro años⁶². Su trabajo es posible porque el Ministerio de Hacienda le entrega la información sobre la ejecución presupuestaria, lo que constituye una interesante expansión de la transparencia en la gestión pública, porque los parlamentarios pueden conocer el grado de avance de los presupuestos de cada ministerio y apreciar cuáles son más eficientes.

No se trata de una función de control, porque ella radica en la Cámara de Diputados, sino que la finalidad es apoyar la capacidad decisoria de los senadores de la comisión de Hacienda y ayudar al Ministerio de Hacienda a llevar a cabo un control del uso de los recursos que asigna trimestralmente a cada ministerio. Por tanto, hay una interesante convergencia de intereses del Ejecutivo con los del Congreso que beneficia a ambos poderes, facilitada por el amplio consenso sobre temas económicos, como el equilibrio presupuestario y la modernización de la gestión del Estado.

La función de control del gobierno

Una de las funciones del parlamento es controlar el Ejecutivo, y en el caso de Chile ella radica en la Cámara de Diputados. El artículo 48

⁶⁰ Ley 19.875, del 28 de mayo de 2003.

⁶¹ Entrevista de Fabiola Berríos con Alejandro Hormazábal, encargado de la Unidad de Seguimiento Presupuestario del Senado, del 15 julio de 2003.

⁶² *Ibidem*.

de la Constitución señala que “la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días”. Este tipo de control es poco práctico, porque requiere el acuerdo de las bancadas del gobierno y la oposición. Hay dos mecanismos algo más efectivos que éste, aunque de alcances restringidos: los oficios de información y las comisiones investigadoras.

Los oficios de información son enviados por alguna de las comisiones de la Cámara, por la presidencia de la corporación y/o los diputados individualmente, con la finalidad de solicitar antecedentes a organismos de la administración. Estos son remitidos por la Oficina de Informaciones de la Cámara, sin indicación del nombre del (o los) parlamentarios que lo solicitan. Este mecanismo se ha desvirtuado en la práctica, porque se envían miles de oficios por los parlamentarios, sobre los más variados temas, muchas veces solicitando información disponible en los sitios web o en las memorias de las instituciones requeridas. De ahí que el profesor Alejandro Silva Bascuñan afirme que, en general, están “desprovistos de seriedad”.

Hemos analizado los oficios enviados entre 1998 y 2002 con la finalidad de saber qué organismos públicos reciben una mayor atención de los diputados por este mecanismo. En este período se han enviado 3.180 oficios de información, con un aumento explosivo en los últimos años, pues en los primeros hubo un promedio de 491 oficios anuales, mientras que en 2002 hubo 1.214, lo cual representa más de un tercio. Llama la atención que haya aumentado el número de oficios hacia las municipalidades, particularmente en 1998 y 2002, cuando representaron el 61 por ciento y el 57 por ciento, respectivamente, del total de los oficios. Considerando los cinco años, el 35 por ciento de estos ha sido enviado a los municipios. Esto se puede explicar como consecuencia del mayor rol político de las municipalidades por el aumento del número de alcaldías controladas por la oposición desde las elecciones de 2000, que empujaría a los diputados de la Concertación a controlar su gestión. En segundo lugar, se encuentran las subsecretarías y, en tercer lugar, otros servicios del Estado. Hay un escaso número de oficios dirigidos a los ministerios (no alcanza al 1 por ciento), situación que pone de manifiesto la ineficacia de este recurso, pues quiere decir que los diputados obtienen la información directamente de los ministerios.

Cuadro 7
Distribución de los oficios de información
enviados por la Cámara de Diputados, 1998-2002

Destino	1998	1999	2000	2001	2002	Total	Porcentaje
Gobierno Regional	9	7	13	19	46	94	2.9
Secretaría Regional ministerial	10	37	18	8	35	108	3.3
Empresas	25	11	67	16	12	131	4.1
Contraloría general de la República	21	96	78	71	39	305	9.5
Otros	23	83	95	59	68	328	10
Otras oficinas estatales	61	60	97	59	140	417	13.1
Subsecretarías	79	146	148	126	179	678	21.3
Municipalidades	351	30	37	6	695	1119	35.1
Totales anuales	579	470	553	364	1214	3180	100
Porcentaje	18,20	14,77	17,38	11,44	38,17	100	--

Fuente: Calculado a partir de los antecedentes recogidos en la oficina de informaciones de la Cámara de Diputados.

Los diputados han ido más allá del texto constitucional, pues han dirigido oficios de información a organismos de la administración autónoma, fiscalizados por entidades establecidas expresamente por la ley. Ha sido el caso de Televisión Nacional (TVN), Banco Estado y CODELCO, la principal empresa de cobre del mundo, y han sido dirigidos por parlamentarios de oposición y algunos de los partidos de gobierno. En el caso de CODELCO, los temas son variados, como la solicitud de nóminas de personal contratado, incluyendo sus remuneraciones y días de vacaciones pactados⁶³, la indicación de la escala de remuneraciones, beneficios y garantías que perciben sus ejecutivos⁶⁴, la nómina de todas las empresas con las que CODELCO haya celebrado contratos⁶⁵, entre otros.

Este tipo de control por los diputados ha sido cuestionado por estos organismos. TVN reclamó ante la justicia civil a través de un procedimiento de mera certeza, que se reconociera que, como empresa autónoma del Estado, dotada de patrimonio propio, con funciones específicamente señaladas por la ley que la organiza como una sociedad anónima abierta privada, sólo se encuentra bajo la supervigilancia de la Superintendencia de Valores y Seguros. Por su naturaleza jurídica y las funciones entregadas por el legislador, no le correspondería ser fiscalizada por la Cámara de Diputados.

⁶³ Oficio N° 705, del 23 de septiembre de 1991.

⁶⁴ Oficio 110-99 del 15 de mayo de 1999.

⁶⁵ Oficio N° 362 del 15 de noviembre de 1995.

El otro mecanismo de control de la Cámara de Diputados establecido en la constitución son las comisiones investigadoras. Estas comisiones indagan sobre actos ilegales o graves errores en la administración pública. En la práctica, han ido más allá de lo permitido en la carta fundamental pues, en algunos casos, se han conformado para investigar hechos que comprometen a empresas privadas o para conocer hechos que han provocado conmoción en la opinión pública, como los problemas de abastecimiento de electricidad producidos por la sequía de 1997. Es un mecanismo que no se aplica contra el gobierno, porque la mayoría oficialista cuida de emplear este recurso cuando puede dañarlo. Esta situación de poder también se refleja en la débil integración de la oposición en ellas, que no logra la presidencia de una comisión investigadora, con las excepciones de Arturo Longton sobre el problema carcelario en 1991 y Andrés Allamand, acerca del agua potable de la empresa Lo Castillo, ambos diputados de RN.

Al comienzo del primer y del cuarto período legislativo hubo una mayor cantidad de comisiones investigadoras. Un análisis del trabajo del total de las comisiones concluye que, en general, no han sido efectivas. Tomando en cuenta aquellas que han terminado su labor, entregando un informe final, sólo 55 comisiones (65 por ciento) presentaron sus informes a la sala para ser votados por la Cámara, pero sólo 29 de ellos lo han sido efectivamente y 26 se encuentran entrapados en algún proceso burocrático.

Cuadro 8

Comisiones investigadoras, 1990-2005.

Notas: *Aquella cuyo informe fue votado y aprobado en la Sala de Sesiones.

**Aquellas cuyo informe se encuentra en tabla y no ha sido votado en Sala.

***Aquellas que no han terminado su trabajo, ya sea por el término del plazo o bien porque nunca se constituyeron, o porque están aún en funciones.

Fuente: Oficina de informaciones de la Cámara de Diputados.

Las funciones de las comisiones investigadoras son reunir antecedentes sobre un asunto determinado y determinar sus consecuencias políticas. Su principal objetivo es mostrar la reacción de la Cámara ante un hecho que ha producido gran impacto político o ha afectado a la opinión pública, como señal de que está pendiente de los problemas más relevantes del país. Una vez constituida, se diluye el interés por llevar adelante su cometido. Algunas comisiones se conformaron al comienzo de la transición con la intención de intervenir en temas políticos propios del cambio de régimen, como las relaciones cívico-militares, pero sus efectos fueron perjudiciales para el desarrollo político ulterior, pues provocaron la reacción irritada de los militares que obligó a controlar sus conclusiones. Fue lo acontecido con la constituida en 1990 para investigar los cheques girados por el Ejército y que fue presidida por Jorge Schaulsohn (PPD), posteriormente Presidente de la Cámara por algunos meses y luego de su partido, lo que llevó, en diciembre de ese año, a que el General Pinochet montara el denominado “ejercicio de enlace”. De ahí que menos de la mitad de las comisiones investigadoras constituidas desde 1990—29 (42 por ciento)— terminaron su labor, entregando un informe al pleno de la Cámara y que fuera votado por esta. Un importante número—25 (35 por ciento)— no concluyó el trabajo, y en las restantes, se entregaron los informes, pero está pendiente su votación en la Cámara. En esta última situación se encuentran varias de las conformadas al comienzo de la transición, habiendo perdido importancia y previéndose lógicamente que su trabajo no concluirá.

Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos mostrado que el Congreso chileno no es una institución marginal al proceso político y estático, sino que ha tenido un amplio e importante espacio de participación en el proceso político, que se expandió a medida que avanzaba la consolidación y profundización de la democracia. El presidente no es un actor que domina de sobremarcha la marcha del régimen político y tiene que entenderse con el legislativo. El caso de Chile, como se ha argumentado para Argentina y Brasil, demuestra que el desarrollo institucional de la democracia apunta hacia una mayor visibilidad del rol del Congreso. Esto ha sido más notorio en el caso del Senado, cuyo fortalecimiento abre nuevas interrogantes, que exceden el objetivo de este artículo, como el sentido de mantener el

bicameralismo, cuando una de las ramas ve aumentada sus funciones y los miembros de la cámara baja están esperando la primera oportunidad para postular al Senado. También pone de manifiesto la importancia de los partidos, que han tenido un importante rol en el Congreso y sirven de comunicación entre éste y la sociedad y de aquél con el Ejecutivo.

Nos atrevemos a afirmar que esta tendencia se fortalecerá durante el cuarto gobierno democrático, que probablemente será de la Presidente Michelle Bachelet (PS), abanderada de la Concertación, pues ella ha sido una militante de su partido desde su juventud y prestará mayor atención a los partidos que el Presidente Lagos, organizaciones que juegan un papel fundamental en el trabajo parlamentario.

No se puede inferir que este mayor protagonismo del Congreso constituye una demostración del cambio hacia el parlamentarismo, ni tampoco significa que el presidencialismo funciona como uno de tipo parlamentario, como afirman Colomer y Negretto (2005: 60-89). Ambas conclusiones comparten una mirada pesimista del presidencialismo y optimista del parlamentarismo, considerado como el modelo ideal para organizar una democracia en América Latina y que debiera ser importado. El caso de Chile desde 1990 —aunque también hubo períodos buenos antes de 1973— desmiente las generalizaciones sobre la inviabilidad del presidencialismo en América Latina y sobre la necesidad del cambio de la forma de gobierno hacia uno parlamentario. Un *deviant case* puede ser un camino metodológico muy útil para una mejor comprensión de las fortalezas del presidencialismo y para matizar las afirmaciones que se hacen sobre sus debilidades.

El análisis del Poder Legislativo puede enriquecerse con los estudios sobre el parlamento en los regímenes parlamentarios, pero no quiere decir que se avance hacia esta forma de gobierno. El caso de Chile demuestra que el presidencialismo es una fórmula política viable y tiene los recursos para permitir el desarrollo de una democracia estable —tarea en la cual el Congreso tiene una activa participación— y contribuir al éxito de la democratización. Un análisis de otros casos de América Latina, como Uruguay, Brasil y México, apuntan en una dirección similar y los problemas de la democracia en Argentina son de mayor complejidad como para reducirlos al presidencialismo. En una palabra, creemos que la comparación intraregional es la estrategia más adecuada para una mejor comprensión del desarrollo político de América Latina y no a partir de la experiencia de Estados Unidos, por sus enormes singularidades, que distorsionan más que favorecen esa tarea.

Bibliografía

- Agor, Weston H. (1971). *The Chilean Senate. Internal Distribution of Influence*, Austin, The University of Texas Press.
- Allamand, Andrés (1999). *La travesía del desierto*, Santiago, Aguilar.
- Andrade Geywitz, Carlos (1991). *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Baloyra, Enrique (ed.) (1987). *Comparing New Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Bermeo, Nancy (1992). “Democracy and the Lessons of Dictatorship”, *Comparative Politics*, Vol. 24, N° 3.
- Blanco, Rafael (2003). “El programa de justicia del Gobierno de Eduardo Frei”, en Muñoz, Oscar y Carolina Stefoni (eds.), *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, Santiago, FLACSO-Editorial Universitaria.
- Bryce, Lord (1921). “Decline of Legislatures”, en *Modern Democracies*, Londres, MacMillan Company.
- Carey, John M. (1999). “Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XXIV N° 4, noviembre.
- Carey, John M. (2002). “Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”, en Morgenstern, y Nacif (ed.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carey, John M., Octávio Amorin Neto y Matthew S. Shugart (1997). “Appendix: Outlines of Constitutional Powers in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Santiago, Siglo XXI Editores.
- Cea Egaña, José Luis (2001). “El parlamentario en la Constitución”, en Navarro Beltrán, Enrique (ed.) *20 años de la Constitución chilena 1981-2001*, Santiago, Universidad Finis Tέρrea-LexisLexis Chile.
- Collier, Simon y William F. Sater (1998). *Historia de Chile, 1808-1994*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Colomer, Josep M. y Gabriel Negretto (2003). “Gobernanza con poder divididos en América Latina”, en *Política y Gobierno*, Vol. X, N° I.
- Colomer, Joseph y Gabriel Negretto, (2005). “Can Presidentialism work like Parliamentarism?”, *Government and Opposition*, Vol. 40, N° 1, enero.
- Correa, Jorge (1999). “Cenicienta se queda en la fiesta. El poder judicial chileno en la década de los 90”, en Drake, Paul e Iván Jaksic (eds.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM Ediciones.

- Dahl, Robert A. (ed) (1966). "Patterns of Opposition", en *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press.
- Dulanto, Alfonso (2004). "Un mayor aporte minero", *La Tercera*, 6 de julio.
- Eckstein, Harry (1975). "Case Study and Theory in Political Theory", en: F.I. Greenstein & N.W. Polsby (comp.) *Handbook of Political Science*, Vol. 7, Reading, Mass, Addison-Wesley.
- Espinoza Toledo, Ricardo (1999). "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México", en Merino, Mauricio (coord) *La ciencia política en México*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1996). "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (julio 1989 - agosto 1994)", *Desarrollo económico*, Vol.36, N° 141, abril-junio.
- Figueiredo, Argelina, José Cheibub y Fernando Limongi (2003). "Congress and Decision-Making in Democratic Brazil", en Kinzo, Maria D'Alva y James Dunkeley (eds.) *Brazil since 1985: Politics, Economics and Society*, Londres, Institute of Latin American Studies.
- Figueiredo, Argelina Cheibub y Fernando, Limongi (2000). "Presidential Power, Legislative Organizations, and Party Behaviour in Brazil", *Comparative Politics*, Vol. 32, N° 2.
- Gazmuri, Cristián (2000). *Eduardo Frei Montalva y su época*, Santiago, Aguilar.
- Gil, Federico (1966). *The Political System of Chile*, Boston, Houghton-Mifflin Company.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- Higley, John y Michael G. Burton (1989). "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns", en *American Sociological Review*, Vol. 54, N° 1.
- Huneus, Carlos (1997). "Tecnócratas y políticos en la política democrática en Argentina (1983-1995)", en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 30.
- Huneus, Carlos (2000). *El régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- Huneus, Carlos (2003). "A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile", en Scott Mainwaring y Timothy S. Scully (eds.) *Christian Democracy in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Huneus, Carlos (2005). "¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin", por aparecer en *Persona y Sociedad*.
- Huneus, Carlos y María Paz Lanús (2002). "Ciencia política e historia. Eduardo Cruz-Coke y el estado de bienestar en Chile, 1937-1938", en *Historia*, N° 25.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, University of Oklahoma Press.

- Jaguaribe, Helio (1973). *Political Development. A General Theory and a Latin American Case Study*, Nueva York, Harper & Row.
- Jones, Mark P. (2002). “Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995”, en Minwarinf, Scout y Matthew S. Shugart (eds.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires.
- Kendall, Patricia y Catherine Wolf (1974). “Los dos propósitos de análisis de los casos desviantes”, en Boudon, Raymond y Paul Lazarsfeld (ed.), *Metodología de las ciencias sociales*, Barcelona, Editorial Laia.
- Kenney, Charles D. (2004). *Fujimori’s Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- King, Anthony (1981). “The Rise of the Career Politician in Britain – and its Consequences”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 11, N° 3, julio.
- King, M. (1956). “Toward a Theory and Power and Political Instability in Latin America”, en *Western Political Quarterly*, Vol. 9.
- Krauze, Enrique (2001). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores.
- Lamounier, Bolívar (2003). “Brazil: An Assessment of the Cardoso Administration”, en Domínguez, Jorge I. y Michael Shifter (eds.) *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lanzaro, Jorge (comp) (2003). “Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet”, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones política en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Liebert, Ulrike y Maurizio Cotta (eds.) (1990). *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain, and Turkey*, Londres, Pinter Publishers.
- Lijphart, Arend (1971). “Comparative Politics and the Comparative Method”, en *American Political Science Review*, Vol. LXV, N°3, septiembre.
- Linz, Juan J. (1990a). “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, Vol. 1 N° 2.
- Linz, Juan J. (1990b). “The Virtues of Parliamentaryism”, en *Journal of Democracy*, Vol. 1, N°4.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.) (1994). “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?” en *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, Vol. 1.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (eds.) (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- Linz, Juan José y José R. Montero (eds.) (1986). *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Llanos, Mariana (2001). "Understanding Presidential Power in Argentina: a Study of the Policy of Privatization in the 1990s", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, N° 1, febrero.
- Llanos, Mariana y Detlef Nolte (2003). "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruente", en *Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, N° 3.
- Mainwaring, Scott (1989). "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 25.
- Mainwaring, Scott (1993) "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation", en *Comparative Political Studies*, Vol. 26, N°2.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1994). "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", en *Desarrollo económico*, Vol. 34, N° 135, octubre-diciembre.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) (1997). "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marcel, Mario (1997). "Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 45.
- Molina Silva, Sergio (1970). "La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social" en Lagos, Gustavo (ed.) *La reforma constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Morgenstern, Scott (2002). *Towards a Model of Latin American Legislatures*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (ed.) (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (2002). "Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile", en Morgenstern y Nacif (ed.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María (2000). "Oficialistas y Diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina", en *Desarrollo económico*, Vol. 39, N° 156, enero-marzo.
- Nino, Carlos Santiago (1996). "Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina", en Lijphart, Arend y Carlos H. Waisman, (eds.) *Institutional Designs in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Westview Press.

- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) (1991). *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Nolte, Detlef (2004). "Presidentialism revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenverschränkung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien", en *Lateinamerika Analicen*, N° 7, febrero.
- Nolte, Detlef (2003). "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada", en *Revista de Ciencia Política*, Santiago, Vol. XXIII, N° 2.
- Norris, Pippa (ed.) (1997). *Politics and the Press*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Norris, Pippa (ed.) (2000). *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norton, Philip (2000). "Reforming Parliament in the United Kingdom: the Report of the Commission to Strengthen Parliament", en *Journal of Legislative Studies*, Vol.6, N° 3.
- Norton, Philip (ed.) (1990). *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley, University of California Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy?", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1.
- O'Donnell, Guillermo, C. Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Ortega Frei, Eugenio (1992). *Historia de una alianza*, Santiago, CED-CESOC.
- Packenham, Robert A. (1970). "Legislatures and Political Development", en A. Kornberg y L. D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspectives*, Durham, Duke University Press.
- Palermo, Vicente (2000). "¿Cómo se gobierna Brasil? El debate sobre instituciones políticas y gestión de gobierno", en *Desarrollo económico*, Vol. 40, N° 159, octubre-diciembre.
- Pasquino, Gianfranco (1995). "Executive-Legislative Relations in Southern Europe", en Gunther, Richard, Nikiforos P. Diamandouros y Hans Jürgen Puhle (eds.) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Pérez Liñán, Aníbal S. (2003). "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?", en *Latin American Research Review*, Vol. 38, N° 3, octubre.
- Pérez Liñán, Aníbal S. (2005). "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes. Toward Congressional Supremacy?", en *Comparative Political Studies*, Vol. 38, N° 1.

- Peruzzotti, Enrique (2001). "The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, N° 1, febrero.
- Rose, Richard (1978). *What is Governing?*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Rouquié, Alain (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina I hasta 1943*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Rouquié, Alain (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II 1943-1973*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Rouquié, Alain (1984). *El estado militar en América Latina*, Buenos Aires, Emecé Editores.
- Santamaría, Julián (ed.) (1982). *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, Tomo 1.
- Shugart, Matthew y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter M. (2002). *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Silva Bascañán, Alejandro (1970). "El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo", en Lagos, Gustavo (ed.) *La reforma constitucional de 1970*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Silva Bascañán, Alejandro (1997). *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica, Tomo III.
- Stepan, Alfred (1971). *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (comp.) (1973). "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press.
- Stepan, Alfred (1978). *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (1988). *Rethinking Military Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Tapia Valdés, Jorge (1996). *La técnica legislativa*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Valenzuela, Arturo (2004). "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, Vol. 15, N° 4, octubre.
- Valenzuela, Arturo y Alexander Wilde (1984). "El Congreso y la Redemocratización en Chile", en *Alternativas*, N° 3, mayo-agosto.

Carlos Huneeus y Fabiola Berríos

- Von Beyme, Klaus (2000). *Parliamentary Democracy*, Basingstoke, Macmillan.
- Von Beyme, Klaus (1999). *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 3ª edición revisada y actualizada (original de 1970).
- Weldon, Jeffrey (1997). “Political Sources of *Presidencialismo* in México”, en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Palabras clave

Chile – presidencialismo – congreso – nueva democracia – institucionalismo

Key words

Chile – presidentialism – congress – new democracy – institutionalism

Abstract

The article analyzes the role of congress in Chilean presidentialism and pays particular attention to the functions that it has fulfilled in the fifteen years of the new democracy. Legislature in Chile has been very active, which has led to the strengthening of the authority position of the senate, winning power resources taken from the president. The political development of congress after 1990 has been the opposite of the one before the military coup in 1973, when the president won more power, particularly the control of economic management, whereas now legislature has seen its authority positions strengthened. This trend was confirmed in the important constitutional reform of 2005, which permits congress to appoint members of the constitutional court. This process does not mean that the political system is moving towards a parliamentary system, or towards semipresidentialism. On the contrary, it demonstrates the dynamic of presidentialism, which needs an active congress to be an efficient political system. This dynamic is also present in Argentina and Brazil, and we use useful research on legislature undertaken by scholars of the respective countries.