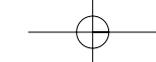


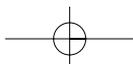
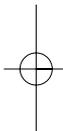
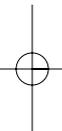
LA GOBERNABILIDAD EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL: EL CASO EN CHILE

FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA



SUMARIO

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO CONSTITUCIONAL. 2. GOVERNABILIDAD. 3. RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA. 4. GOBIERNO Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CHILE. 5. CONCLUSIONES: MÁS GOVERNABILIDAD Y MÁS DEMOCRACIA.



LA GOBERNABILIDAD EN UN SISTEMA PRESIDENCIAL: EL CASO EN CHILE

POR

FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Central de Chile

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO CONSTITUCIONAL

Abordar la gobernabilidad del régimen presidencialista exige precisar previamente el contenido teórico de ambos términos (gobernabilidad y presidencialismo), lo que ha de hacerse a partir de una confluencia disciplinaria específica: Ciencia Política y Derecho Constitucional. Los ciclos de concentración personalista del poder —pérdida de legitimidad—, ruptura institucional y autoritarismo han desaparecido paulatinamente en América Latina, pero persiste un severo problema de gobernabilidad, ligado a un régimen político institucionalmente fuerte, pero socio-políticamente débil, que puede conducir a nuevos populismos.

Asimismo, el régimen presidencialista, caracterizado por el predominio del Poder Ejecutivo o «sobrepeso» de éste, confiere a la institución presidencial un largo período (6 años), en el caso chileno, sin reelección, para asegurar estabilidad; pero tal rigidez del mandato y concentración de funciones genera problemas; el proceso político aparece dividido en períodos rígidos y discontinuos de tiempo, sin que exista la posibilidad de realizar ajustes intermedios cuando circuns-

tancias políticas, económicas o sociales lo requieran.¹ Además, el Presidente de la República, en cuanto Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración, por esta concentración de funciones, queda sometido a presiones y demandas sectoriales, que generan una cuasi identidad Estado-institución presidencial.

La paradoja de la gobernabilidad del régimen presidencialista reside precisamente en la fortaleza y centralidad de la institución presidencial en el régimen político, y al mismo tiempo esa fortaleza-centralidad político-institucional genera una sumatoria de presiones y demandas sectoriales, que hacen del presidencialismo un régimen político débil, que sólo es morigerado por la existencia de un sistema de partidos moderno y estable.

2. GOBERNABILIDAD

De este modo, resulta necesario preliminarmente dilucidar el uso de la categoría gobernabilidad, tan propia de la ciencia política, para posteriormente conectar esta categoría con el régimen político y tipo de gobierno presidencialista.

Actualmente los términos de gobernabilidad e ingobernabilidad son categorías que describen procesos y no fenómenos afinados; son conceptos propios de la ciencia política y la sociología, que deben usarse con especial cuidado, evitando confundir estas categorías con la estabilidad de los sistemas y dando cuenta de las capacidades del Gobierno y de la carga de demandas sociales y económicas a que está sometido; de suerte que las crisis de gobernabilidad puedan ser estudiadas en sus componentes institucionales, políticos, sociales y económicos.

En este contexto identificamos varias corrientes teóricas explicativas del binomio gobernabilidad e ingobernabilidad, que repasamos, siguiendo a Pasquino y Offe, sumariamente.

Para una primera corriente, la ingobernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevi-

¹ LINZ, Juan: *Democracy: «Presidential or Parliamentary. Does it make a difference?»*, mimeo, sin publicar, más tarde en Linz, J. J. y Valenzuela, A. Editores: *«The Failure of Presidential Democracy»*, 2 vol, John Hopkins University Press, Baltimore/London, 1994. También SARTORI, G.: *«Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados»*, FCE, México DF, 1994, págs. 107-111.

tablemente una crisis fiscal. Desde esta perspectiva, ingobernabilidad se considera equivalente a crisis fiscal del Estado (O'Connor). Para una segunda corriente, la ingobernabilidad no es solamente ni principalmente un problema de acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios a los ciudadanos, sino más bien un problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones. En su exposición más sintética e incisiva, «la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición» (Huntington). Una tercera corriente sostiene que la ingobernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos. En su formulación más compleja, la ingobernabilidad es la suma de una crisis de entrada y de una crisis de salida. «La crisis de salida tiene forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico. La crisis de entrada tiene forma de crisis de legitimidad: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico» (Habermas).²

Los planteamientos relativos a sobrecarga y crisis fiscal del Estado representan respectivamente la versión débil y la versión fuerte de una misma tesis que establece la raíz económica de la pérdida de legitimidad, más o menos gradual, por parte del Estado en la economía, pero mientras que la primera se preocupa de los procesos a corto plazo y no propone una interpretación global del Estado capitalista, la segunda intenta fundamentar una teoría de la crisis del Estado capitalista, derivada de la asunción de nuevas funciones».³

² Sobre Gobernabilidad, consultar los autores siguientes: R. ROSE y G. PETERS: «Can government go bankrupt?», Basic Books, New York, 1978; HUNTINGTON, S.: «The United States», en M. Crozier y otros, «The Crisis of Democracy», New York, University Press, 1975; JAMES O'CONNOR: «The Fiscal crisis of the State», Saint Martin's Press, New York, 1973 (hay traducción al español); JURGEN HABERMAS: «Problemas de legitimación en el capitalismo tardío», Edit. Amorrortu, Buenos Aires, 1975; CLAUS OFFE: «La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad», en VV.AA.: «El Estado en el capitalismo contemporáneo», Siglo XXI editores, México, 1977; Idem «Partidos Políticos y Movimientos Sociales» (J. Gutiérrez), Edit. Sistema, Madrid, 1.ª ed. 1.ª reimp., Madrid, 1992, en especial págs. 27-33; G. PASQUINO: «Gobernabilidad», en N. BOBBIO y otros: «Diccionario de Política», 3 vol., siglo XXI editores, México, 1988, suplemento vol. III, págs. 192-199; C. S. NINO y otros: «El Presidencialismo puesto a prueba», CEC, Madrid, 1992.

³ PASQUINO, G: *Gobernabilidad*, ob. cit., pág. 194.

La formulación de un exponente de la tesis de la sobrecarga es bastante simple: «Cuando el producto nacional aumenta más lentamente que los costos de los programas públicos y de las demandas salariales, la economía está sobrecargada». Las consecuencias de la «sobrecarga» pueden ser de diversos tipos. En primer lugar, pueden incidir en la eficacia del Gobierno, o sea en su capacidad para alcanzar los objetivos prometidos y mantener la fe en los compromisos. En segundo lugar, influyen en el consenso de los ciudadanos, o sea en su disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del Gobierno, aunque éstas vayan en contra de sus intereses contingentes.

Un Gobierno que mantenga el consenso de los ciudadanos, pero que pierda eficacia, será improductivo. «Si la situación persiste, a la larga la pérdida de eficacia llevará a una disminución del consenso y por lo tanto a la ilegitimidad a los ojos de los ciudadanos e incluso a una posible caída.»⁴ Es raro el caso inverso de un Gobierno que goza de escaso consenso pero que es eficaz y que, por lo tanto, puede recurrir a la coerción con respecto a los opositores. Solamente un Gobierno que se base en la eficacia y en el consenso es un régimen plenamente legítimo y así, pues, en los sistemas políticos contemporáneos, cada vez más la legitimidad es el producto de las prestaciones gubernamentales que satisfacen las exigencias de amplios grupos sociales.

Por lo que respecta a la tesis de la crisis fiscal del Estado, se parte de la premisa de que el Estado capitalista, a fin de asegurar su reproducción, debe desempeñar dos funciones fundamentales: garantizar la acumulación y mantener la legitimidad. En resumen, el Estado debe esforzarse por crear y conservar condiciones idóneas para una rentable acumulación de capital y, por otro lado, por crear y conservar condiciones idóneas para la armonía social. Un Estado capitalista que utilizara abiertamente sus propias fuerzas de coerción para ayudar a una clase a acumular capital a costa de otras clases, perdería legitimidad y socavaría las propias bases de lealtad y consenso. Pero un Estado que ignorara la necesidad de estimular el proceso de acumulación de capital correría el riesgo de cegar la fuente del propio poder: la capacidad de la economía de generar excedentes y los impuestos gravados sobre tales excedentes (O'Connor).

Con una argumentación hoy anticuada, basada casi exclusivamente en el contexto norteamericano y en la evolución del presupuesto estatal y de los sectores económicos de aquel país, la tesis de la crisis fiscal del Estado aparece dudosa bajo distintos puntos de vista. En primer

⁴ PASQUINO, G.: Ob. cit., pág. 194.

lugar, la premisa de fondo, que «establece la necesidad por parte del Estado (capitalista) de garantizar la acumulación y de preservar la legitimidad, parece olvidar que éstas son prácticamente las funciones indispensables, esenciales, de todos los estados contemporáneos desde el momento en que se ha superado la etapa de un estado como vigilante nocturno. En todo caso, varían las modalidades con las que se cumplen tales funciones y el peso de la coerción y del consenso en el proceso de acumulación y de distribución de los recursos».⁵

Además, en la corriente teórica de la crisis fiscal del Estado falta una explicación a fondo de las razones por las que la «crisis fiscal» se presenta con características más graves a partir de la mitad de los sesenta y no se mencionan los mecanismos políticos que han conducido a ese estado de cosas. «No se llega —agrega Pasquino— a un análisis profundo y adecuado de las relaciones entre la función de acumulación y la función de legitimación, que según O'Connor estarían caracterizadas por una contradicción interna»⁶. En el análisis económico de la crisis fiscal del Estado norteamericano no se considera en absoluto el papel de los aparatos ideológicos y de la legitimación simbólica. Esta tesis llega como máximo a señalar algunos problemas de la crisis fiscal del Estado, como el del desajuste debido a la incapacidad de financiar el aumento de los gastos con adecuados incrementos tributarios.

No deja de ser una paradoja que corrientes teóricas ideológicamente opuestas, como las descritas, coincidan en señalar causas económicas a las crisis de gobernabilidad, una conducente a su control social y la otra a la crisis del Estado tardo capitalista (Offe). Así, para neoliberales y neoconservadores, existe una ligazón entre los límites del crecimiento económico y del Estado social, y la «crisis de autoridad estatal», que están unidos por los acuerdos institucionales de la democracia de masas del Estado Benefactor.⁷

Incluso más desde posiciones neoconservadoras y neoliberales, se liga la crisis de gobernabilidad a una crisis de la democracia, lo que conlleva recomendar frenar los procesos de democratización, descargar al Gobierno privatizando lo público, y descentralizar el poder, en suma un retorno a la sociedad civil y al pluralismo de los intereses. En el núcleo central de esta tesis se afirma que una democracia es tanto más fuerte cuanto más organizada está y que el aumento de la participación política debe ir acompañado por una institucionalización (legitimación

⁵ PASQUINO, G.: Ob. cit., pág. 195.

⁶ Pasquino, G.: Ob. cit., pág. 195.

⁷ OFFE, C: «Partidos Políticos y Nuevos Momentos Sociales», ob. cit., pág. 37.

y aceptación) de los procedimientos y organizaciones políticas. Si, por el contrario, disminuye la autoridad política, se sigue como consecuencia la ingobernabilidad; aunque a grandes rasgos el punto de referencia sigue siendo el caso norteamericano, su aplicabilidad tiene un alcance más amplio: la vitalidad de la democracia en los años 60 (manifestada en el aumento de participación política) generó problemas para la gobernabilidad de la democracia en los años 70 (derivados de la disminución de confianza del público en la autoridad de Gobierno).

La situación se muestra especialmente grave, ya que la expansión de la intervención del Gobierno se realiza en una fase en la que se produce una contracción de su autoridad, derivándose de ello un desequilibrio democrático. La disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de Gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de la capacidad de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como el «espiral de la ingobernabilidad».

La última corriente reseñada, probablemente la más refinada, tiene como principal exponente a Habermas, ejecutor testamentario de la Escuela de Frankfurt y lejanamente marxiano, y que explica la crisis de gobernabilidad como una «crisis de la racionalidad»⁸. La tesis de Habermas acepta algunos de los presupuestos sobre los que se han construido las otras corrientes que explican la crisis de gobernabilidad. En especial, acepta la premisa de la expansión del papel del Estado y del crecimiento de su intervención en la esfera de la economía y señala las características políticas de las crisis, debidas al cambio de relaciones entre valores y estructuras en el campo de la participación, de las preferencias y de las expectativas políticas. La tesis de la «crisis de racionalidad» intenta ir más allá de estas premisas y en cierto sentido las supera formulando una ambiciosa proposición de teoría global de la crisis del «capitalismo maduro» o tardío.

Esta corriente teórica modifica numerosos conceptos de la teoría de los sistemas y buscando una inserción en un esquema interpretativo que surge de una lectura moderna de Marx, la tesis de la «crisis de racionalidad» parte del análisis de los estados capitalistas (y en realidad de las formaciones socioeconómicas) en cuanto sistemas globales basados en un «principio organizador». Este principio tiene un doble aspecto: por un lado, consiste en la afirmación de un dominio no político de clase («despolitización de la relación de clases y anonimato del dominio de clases»); por el otro, se explica en la institución de un merca-

⁸ HABERMAS: J.: «Problemas de legitimación en el capitalismo tardío», ob. cit.

do en el que existe un «intercambio de equivalente» y una acción orientada hacia el interés sustituye a una acción orientada al valor.

Sin embargo, este principio de organización contiene en sí mismo una contradicción considerada fundamental. El Estado se encuentra ante el deber de proteger la propiedad privada al mismo tiempo que justifica su existencia, ya que cumple funciones sociales. Así, pues, la incapacidad de desempeñar las funciones sociales esenciales para el mantenimiento de la integración social se refleja inmediatamente en una crisis del sistema global. Con palabras de Habermas, en las sociedades liberal-capitalistas las crisis se hacen endémicas porque los problemas de control no resueltos a tiempo, generados por el proceso de crecimiento económico a intervalos más o menos regulares, amenazan como tales la integración social.

Ciertamente la teoría crítica habermasiana falla en la orientación prospectiva. No así la teoría de la sobrecarga, de filiación neoliberal y neoconservadora, ya que a partir del *diagnóstico* (sobrecarga, por incremento de demandas, presiones y obligaciones que asume el Gobierno, unida a una democracia competitiva y a un Estado de Derecho que restringe parcialmente la actividad interventora y redistributiva del poder público) surge un *pronóstico* de ingobernabilidad y crisis de legitimidad, y necesariamente se ofrece una *terapia* consistente esencialmente en la «reducción de exigencias», de suerte que todo lo que excede el campo de lo público conduce al mercado. Con ello la terapia aparece asociada a procesos de privatización, desregulación y modernización de sectores de la economía vinculados a bienes y servicios públicos. En el caso de esta terapia, también se ha ofrecido otras recetas o estrategias, a saber: instituciones de control social, mecanismos de filtrado, entre otras.

En consecuencia, el abordaje de la gobernabilidad en el marco del Estado social o Benefactor, exige un rediseño del viejo Welfare State, una modernización de la Administración del Estado y nuevos canales de participación política, que importen no sólo una mayor y mejor fiscalidad pública para la financiación de políticas y servicios públicos, sino una nueva legitimidad de las instituciones políticas, que den soporte al Estado democrático y al Estado de Derecho⁹.

De lo contrario, estas formas de organización del Estado parecen fórmulas huera y carentes de significación real en la dirección política de la economía y la sociedad.

⁹ Offe, C.: Ob. cit. pág. 82-83.

En este punto corresponde engarzar las categorías de gobernabilidad, ingobernabilidad y crisis de gobernabilidad y legitimidad (categorías propias de la ciencia política), con el régimen político y tipo de gobierno presidencialista, la fortaleza y centralidad de la institución presidencial, que conduce a la paradoja de un Gobierno fuerte en lo político-institucional y débil en lo político-económico y social. El Estado social y el Estado democrático son el telón de fondo, en definitiva, de los desafíos que enfrenta el presidencialismo para asegurar la gobernabilidad y, con ello, un espacio para lo público y la política, frente al mercado y la economía. En este contexto la modernización de la Administración del Estado y la apertura de nuevos canales de participación política no sólo obedecen a los objetivos de más y mejores servicios y bienes públicos, con una adecuada fiscalidad, sino que están enderezados a hacer posible el Estado social y el Estado democrático, con una fuerte legitimidad social.

3. RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA

La configuración del Gobierno en la Constitución Política de la República de Chile exige definir los caracteres basales del régimen y tipo de gobierno presidencialista, que tiene en nuestro país un fuerte arraigo histórico.

El régimen y tipo de gobierno presidencialista constituye, desde el punto de vista de la teoría de las formas de gobierno, un verdadero superlativo político institucional de su modelo clásico presidencial norteamericano; superlativo en la medida en que el diseño del poder en su configuración orgánica funcional tiene como eje el predominio del Poder Ejecutivo. (J. Lambert, M. Duverger)¹⁰.

¹⁰ CARRÉ DE MALBERG, Raymond: «Teoría General del Estado», Ed. F.C.E., México, 1948.; CEA EGAÑA, José Luis: «Teoría del Gobierno», Edit. Jurídica, Santiago, 2000; DUVERGER, Maurice: «Instituciones Políticas y Derecho Constitucional», Edit. Ariel, 4.ª Reimp., Barcelona, 1988, con Apéndice de A. LAGO CARBALLO. Idem: «Regímenes Políticos», Salvat Editores (trad. Zoe de Godoy), Barcelona, 1952; LAMBERT, Jacques: «América Latina», Edit. Ariel, Barcelona, 1970; LOEWENSTEIN, Karl: «Teoría de la Constitución», Edit. Ariel, Barcelona, 1.ª ed., 1964; QUIROGA LAVIE, Humberto: «Derecho Constitucional Latinoamericano», Edit. Unam, México, D.F., 1991; SÁNCHEZ AGESTA, Luis: «Democracia en Hispanoamérica», Edit. Rialp, 1989; NOGUEIRA A., Humberto: «Instituciones Políticas y Derecho Constitucional», 2 Vol., Universidad de Talca, 2001; VANOSSI, Jorge R.: «El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social», Eudeba, Buenos Aires, 1982; VERDUGO, Mario, PFEFFER, Emilio, y NOGUEIRA A., Humberto: «Derecho Constitucional», Edit. Jurídica; Santiago, 1994 VV. AA.: «Sistemas Consti-

El referido predominio del Poder Ejecutivo coexiste con el principio de separación rígida de poderes, propio del presidencialismo, pero debilita el equilibrio y limitación de poder político, propio del modelo clásico presidencial (M. Duverger). Asimismo el régimen presidencialista en América Latina asume como forma jurídica de Estado la estructura federal, que opera como una verdadera separación vertical de poder, pero asume en estas coordenadas la modalidad de «cuasifederalismo» (K. Loewenstein, J. R. Vanossi), con lo cual tampoco opera como límite y equilibrio de poder político. Con todo, el federalismo ha prosperado en Argentina, Brasil, México y Venezuela, implantándose en los demás países de América Latina estados unitarios que han fortalecido el predominio del Poder Ejecutivo. En los países que poseen Estado federal se ha producido una «desfederalización», en que resulta notoria la fortaleza del instituto de la «intervención del poder federal» en los estados miembros o provincias (artículo 6.º de la Constitución de Argentina, artículo 7.º de la Constitución de la República Federativa de Brasil) para garantizar la forma republicana o el orden institucional, instituto que ha dado origen a abusos reiterados. También una notoria disfuncionalidad del Estado federal es la ausencia de una segunda cámara de representación territorial, como ocurre con la República bolivariana de Venezuela en su Constitución de 1999, o la existencia de una segunda cámara (Senado) más política que territorial (Brasil y Argentina).

El predominio del Poder Ejecutivo como nota del presidencialismo latinoamericano responde a una necesidad contradictoria: por una parte, dotar al Presidente de los medios de gobierno amplios que exige su situación económica y social y, por otra parte, reconocer en el Presidente una institución no suficientemente fuerte en el plano político, ya que la forma de gobierno se encuadra en un Estado Democrático. (J. Lambert, L. Sánchez Agesta, M. Duverger).

En el predominio del Poder Ejecutivo destacan un conjunto de factores de fuerte arraigo histórico-político, pudiendo destacarse los siguientes:

1. Presidente colegislador revestido de atribuciones trascendentes en este ámbito, como, por ejemplo, la prerrogativa de iniciativa

tucionales Iberoamericanos», Edit. Dykinson, Madrid, 1992; VV. AA.: «Introducción a la Ciencia Política» (W. Abendroth, K. Lenk, J. Kammler y otros), Edit. Anagrama, Madrid, 1984; VV. AA.: «Ciencia Política» (M. Pastor Compilador), Edit. Mc Graw Hill, Madrid, 1989; Las Constituciones de Iberoamérica» (Edic. de L. López G. y L. Aguiar), CEC, Madrid, 1992.

de ley; iniciativa exclusiva de ley; sanción, veto y promulgación; convocatoria a legislatura extraordinaria; declaración de urgencias en la tramitación de proyectos de ley; participación en el debate parlamentario a través de ministros de Estado, y delegación de facultades legislativas (artículos 24; 32, números 1.º, 2.º y 3.º; 37; 60; 61; 62; 70 y 71 de la Constitución Política de la República de Chile).

2. Presidente «dictador comisorio» ante el estado de necesidad constitucional frente a hipótesis como guerra externa, guerra interna, conmoción interior, grave alteración del orden público y calamidad pública, en que se pueden ejercer prerrogativas exorbitantes y extraordinarias de suspensión y restricción de derechos fundamentales.
3. Presidente conductor supremo de las relaciones internacionales del Estado (artículo 32 N.º 17.º de la Constitución Política de la República de Chile).
4. Presidente a cargo del mando supremo de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública (artículos 32, números 18.º, 19.º, 20.º y 21.º, y 90 a 94 de la Constitución Política de la República de Chile).
5. Presidente jerarca supremo de la Administración del Estado, dotado de potestad reglamentaria de ejecución y autónoma, y por tanto de una potestad normativa revestida de legitimidad democrática y que puede invadir el ámbito de la potestad legislativa.

Con todo, el régimen presidencialista de América Latina en general y de Chile en particular contiene algunos resguardos o mecanismos «anticaudillistas»¹¹, a saber:

1. Duración limitada y fija del período presidencial. En América Latina el período dura de 4 a 6 años, siendo de 4 años en Costa Rica, Argentina, Honduras, Colombia, Uruguay (artículos 134, 90, 237, 190 y 150 de las Constituciones de los respectivos esta-

¹¹ VALENCIA CARMONA, Salvador: «Las tendencias contemporáneas del ejecutivo latinoamericano», Boletín Mexicano de Derecho comparado Año XI, N.º 31-32, Enero-Agosto, 1978, pág. 134 y ss. Idem del mismo autor: «El poder ejecutivo latinoamericano» UNAM, México DF, 1979. También de DIETER NOHLEN y MARIO FERNÁNDEZ: «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas», en libro compilado por los mismo autores «El presidencialismo renovado. Institución y cambio político en América Latina», Ed. Nueva Sociedad, Valenzuela, 1998, pág. 111-125.

- dos); de 5 años en Brasil, El Salvador y Guatemala (artículos 82, 154 y 184 de las Constituciones de los respectivos estados); y Venezuela y Chile contemplan un mandato de 6 años (artículos 25 y 230 de las Constituciones respectivas).
2. Regla de la no reelección inmediata del Presidente. Esta regla pone a salvo al presidencialismo del «cesarismo», como el «porfiriato» mexicano, el «trujillismo» de República Dominicana y la dictadura de Gómez en Venezuela. La regla de no reelección para el período siguiente se encuentra en Chile, El Salvador, Uruguay y Paraguay, entre otros (artículos 25, 152 N.º 1, 153 y 229 de las Constituciones de los respectivos países). En algunos casos se establece la regla de no reelección absoluta en la presidencia de la República, como en Costa Rica, México, Honduras, Guatemala y Colombia (artículos 32, 83, 239, 187 y 197 de las Constituciones de los respectivos estados). Pero, por otra parte, las Constituciones de Perú de 1993 y de Argentina de 1858, reformada en 1994, en una notoria involución política permiten la reelección inmediata, dando origen a peligrosos cesarismos y a la búsqueda frustrada de terceros mandatos consecutivos.
 3. Acusación en juicio político o «impeachment» contra el Presidente de la República. La acusación en juicio político en el presidencialismo es formalmente un mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad constitucional de índole penal-administrativa del jefe de Estado, ante su privilegio de irresponsabilidad política directa. Con todo, el impeachment en América Latina, que parecía hasta hace una década una pieza de museo institucional, opera en la última década como una efectiva válvula de escape a la responsabilidad política del gobernante, como lo demuestran los casos de Color de Melo, Pérez, casos anómalos (v. gr. expediente de incapacidad) como los de Dahik, Fujimori, Bucaram, el caso peculiar de Sánchez de Lozada, y casos de renuncia-abandono del poder como los de Gutiérrez, de la Rúa y Mesa, entre otros.
 4. Control político de la Cámara baja (Cámara de Diputados en Chile) de los actos del Gobierno.
 5. Necesidad de confirmación por una de las Cámaras (Senado en Chile) de ciertos actos o decisiones del Presidente de la República.

4. GOBIERNO Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CHILE

En nuestro ordenamiento constitucional, con algunas variaciones de redacción desde la Constitución de 1833, pasando por la Constitución de 1925 y en la vigente Constitución de 1980, el Gobierno o Poder Ejecutivo es de carácter monocrático y es ejercido por el Presidente de la República. En efecto, el Poder Ejecutivo monocrático arranca del Reglamento Constitucional de 1814, bajo la calidad de Director Supremo de la Nación, la que es sustituida por una ley federal de 1826 por la de «Presidente de la República». La Constitución Liberal de 1828, en sus artículos 60 a 84, estableció la importante dualidad Presidente de la República y Vicepresidente para el Poder Ejecutivo, dualidad efímera y asociada a la crisis de 1829, por lo que tal instituto como órgano constitucional no goza de buena prensa en nuestro país. La Constitución Conservadora de 1833, en su artículo 59, dispuso que el Presidente de la República «administra el Estado y es el jefe supremo de la Nación», definición que mantiene el artículo 60 de la Constitución de 1925.

La Constitución de 1980 establece una importante innovación en materia de Gobierno, congruente con el reforzamiento del régimen presidencialista. En efecto, las Constituciones históricas de 1828, 1833 y 1925 habían estructurado la parte orgánica de la Carta Fundamental en una secuencia de poderes públicos: Poder Legislativo o Congreso Nacional, Poder Ejecutivo o Presidente de la República y Poder Judicial o Administración de Justicia, para designar a los poderes públicos tradicionales, en su grado de importancia en la conformación orgánica del poder. En cambio, la Constitución de 1980, bajo el epígrafe «Gobierno. Presidente de la República» del capítulo IV, encabeza la conformación orgánica del poder, para dar cuenta de la centralidad del Gobierno en el cuadro de poderes públicos como lo demuestra la indagación en la historia fidedigna de la Carta. (Verdugo-Pfeffer, Nogueira)¹².

En este contexto el concepto Gobierno designa la función política y administrativa y también a un plexo de órganos supremos y no supremos del Estado, en el que se encuadra la Administración. Con la dificultad que representa definir Gobierno y Administración, un modo tradicional de abordarlo afirma: «que la función gubernativa consiste en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a lo público, a la unidad política, a los grandes intereses nacionales; en tanto que la función administrativa consiste en satisfacer los intereses del público,

¹² VERDUGO M., PFEFFER, E; y Nogueira, H.: «Derecho Constitucional» Edit. Jurídica, 2 vol., Santiago, 1994, vol II, pág. 7-11.

los asuntos corrientes del público» (M. Hauriou). El Gobierno es la cabeza del cuerpo político que le da dirección y la Administración es el brazo que permite la ejecución de las decisiones políticas (J. Rivero).¹³

El Presidente de la República es un órgano constitucional en la medida que tiene las características de un órgano supremo para la organización y normal funcionamiento del Estado, el que se encuentra regulado directamente por la Constitución y no está sujeto a ninguna relación jerárquica.

El Presidente de la República es el órgano supremo del Estado y posee una especial jerarquía entre los órganos estatales, colocándose en una situación de preeminencia o hegemonía en relación con los demás órganos. Además se explica su calidad de órgano supremo por la necesidad de mantener la unidad y continuidad estructural del Estado, y por su origen histórico, es el primer y más antiguo Poder del Estado, lo que es una verdadera reminiscencia del principio monárquico. El Presidente es titular de un plexo de «poderes implícitos» (artículo 24, inciso segundo, de la Constitución Política de la República de Chile).

Como señalaba Carré de Malberg, el carácter dominante de un órgano supremo queda establecido por el hecho de que puede imponer su voluntad, de manera inicial, a las demás autoridades estatales, o porque el Estado no puede hacer nada sin su voluntad.

Nuestra Constitución vigente destina el capítulo IV al Gobierno, subtitulándolo Presidente de la República. Su primer artículo establece que «El Gobierno y la Administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado» (artículo 24, inciso primero). El inciso segundo del artículo 24 agrega que la autoridad del Presidente de la República se extiende «a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes». Es decir, el Presidente de la República es el órgano monocrático titular de las funciones política o gubernativa y administrativa, situado en una posición de supraordenación jerárquica en relación a los órganos del Gobierno y de la Administración.

El Presidente de la República cumple así dos funciones, la de Jefe de Estado y la de Jefe de Gobierno y de la Administración. Ello consti-

¹³ VEDEL, George: «Derecho Administrativo», (traducción de la 6.ª edición francesa de 1976 de J. Rincón Jurado), Edit. Aguilar, Madrid, 1972; RIVERO, Jean: «Derecho Administrativo», (traducción de la 9.ª edición francesa y presentación de A.R. Brewer Carías), Edit. U. Central de Caracas, 1989.

tuye una de las características esenciales de los regímenes presidencialistas, en los cuales el Gobierno o Poder Ejecutivo se concentra en un solo órgano que desarrolla ambas funciones, el que recibe el nombre de Presidente de la República.

En cuanto Jefe de Estado, simboliza y representa la unidad nacional; representa al Estado; conduce las relaciones políticas con las potencias extranjeras; recibe y acredita a los embajadores y ministros diplomáticos y representantes ante organismos internacionales; nombra a los magistrados de los Tribunales de Justicia; otorga indultos particulares; nombra a los comandantes en jefe de las ramas de las Fuerzas Armadas y a los directores generales de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, y declara la guerra (artículo 32, números 17.º, 10.º, 14.º, 16.º y 21.º de la Constitución Política de la República).

En su calidad de Jefe de Gobierno y de la Administración, le corresponde impartir la orientación política fundamental del Estado, lo que se expresa en el cumplimiento de un programa de gobierno en la medida que las circunstancias políticas lo permitan; para lo cual la Constitución le otorga un conjunto de atribuciones, estando las principales de ellas recogidas en el artículo 32 de la Carta Fundamental. En las tareas de Gobierno y Administración del Estado cuenta con la colaboración de los ministros de Estado.

En los presidencialismos latinoamericanos el Presidente de la República es Jefe de Estado y de Gobierno como en nuestro país, y es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santo Domingo, Uruguay y Venezuela.

Sin embargo, algunos presidencialismos latinoamericanos se diferencian del presidencialismo puro existente en países como Chile, por desarrollar un presidencialismo atenuado, introduciendo el órgano Consejo de Gobierno o Consejo de Ministros como órgano distinto del Presidente de la República y como un mecanismo de colegialidad que evite la exagerada personalización del poder en el Presidente; al mismo tiempo con ello se pretende establecer un control interno en el Ejecutivo que impida los abusos y garantice la libertad del individuo, limitando el poder del Presidente. Esta configuración característica del presidencialismo atenuado se establece en diversas constituciones latinoamericanas, como la Constitución de Costa Rica de 1949, en su artículo 147; la Constitución de Venezuela de 1999, entre otras. En algunas Constituciones, los ministros incluso son responsables políticamente ante el Parlamento. Además, en el caso de Argentina y Perú existe la figura de Jefe de Gabinete.

Además, en algunas Constituciones latinoamericanas, junto al Presidente de la República se elige uno o varios Vicepresidentes (Costa Rica, Bolivia, Brasil, Uruguay, Honduras, Perú, Ecuador, Argentina, Guatemala, entre otros). La elección del Vicepresidente permite en caso de vacancia del cargo una mayor coherencia estructural y funcional en la sucesión presidencial en un régimen de separación estricta de poderes.

Finalmente, cabe destacar que se establece en la Constitución una elección directa del Presidente de la República en base geográfica única y fórmula electoral mayoritaria absoluta (artículo 26), con «ballotage» para asegurar una sólida legitimidad democrática a esta institución. La fórmula electoral mayoritaria absoluta se establece en diversas Constituciones de América: de Guatemala de 1985, de Perú de 1993, de Argentina de 1858, reformada en 1994, con carácter atenuado (artículos 94, 97 y 98). También es usual la simultaneidad de la elección presidencial con las elecciones parlamentarias, para reforzar la legitimidad presidencial y atenuar los eventuales bloqueos de poder con el Parlamento.

Del modo expuesto, el régimen político y tipo de gobierno presidencialista, como tantas veces hemos anotado, es fuerte en el plano político institucional, según lo evidencian su configuración constitucional y los roles que se asignan al Presidente de la República y al Gobierno. Pero al mismo tiempo la institución presidencial y el Gobierno son débiles en lo político-económico y social, en la medida que Gobierno y Administración, en el contexto de un Estado social, no responden con eficacia y eficiencia a las demandas y presiones de la sociedad por bienes y servicios públicos, que doten de soporte a dicho Estado y a la democracia política, conjurando el peligro de devenir en fórmulas nuevas, para contar con una sólida legitimidad social.

5. CONCLUSIONES: MÁS GOBERNABILIDAD Y MÁS DEMOCRACIA

En suma, el régimen y tipo de gobierno presidencialista permite conferir fortaleza y centralidad político-institucional al Gobierno, que arrancan del cuadro formal de sus poderes jurídico-políticos y de su legitimidad democrática directa, y que permiten al jerarca del Gobierno y de la Administración imprimir una energía o «indirizzio político» a todo el proceso de decisiones públicas, asumiendo la tarea de concertar con los demás poderes públicos la realización de los fines inmanentes del Estado: protección de la población, familia, promoción de la integración y desarrollo, promoción de la igualdad formal y material, y en último término, el bien común de la sociedad toda.

Sin embargo, sigue presente la paradoja de la fortaleza y centralidad de la institución presidencial en el contexto del régimen político y tipo de gobierno presidencialista, que contrasta con una debilidad socio-política, que arranca de demandas y presiones que introducen eventualmente una crisis de gobernabilidad y, por ende, de legitimidad. A la misma paradoja se une una segunda, consistente en que los procesos de restauración-transición a la democracia han permitido afianzar regímenes políticos presidencialistas, proclives a populismos, ante la crisis de gobernabilidad y de legitimidad de las formas tradicionales de participación política y la incapacidad del Estado de dar cobertura a bienes y servicios públicos elementales.

Probablemente nuestro país ha tenido un derrotero distinto, por la consolidación de un moderno, aunque tradicional en sus vertientes político-culturales, sistema de partidos y una mínima eficacia-eficiencia del Estado (Gobierno y Administración) en la provisión de bienes y servicios públicos¹⁴. Pero ello no es un seguro para hacer frente a «crisis de gobernabilidad», a cuyo efecto se requiere de una reforma profunda del régimen político y tipo de gobierno presidencialista, que junto con afianzar mecanismos anticaudillistas, reequilibre la relación Gobierno-Parlamento, a fin de avanzar en la democratización del régimen político, en la que las instituciones puedan hacer frente a demandas y presiones sociales y, con ello, a una mayor participación política.

En fecha reciente se aprobó en Chile un proyecto de Reforma Constitucional en las cámaras, quedando pendiente un último trámite formal, que en algunos aspectos secundarios, pero importantes, atañe al régimen político y tipo de gobierno presidencialista, en la medida que se produce un reforzamiento del control político de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional en relación al Gobierno y Administración del Estado (art. 48 N.º 1 C.P.R.). En efecto, se instituyen las interpelaciones parlamentarias concernientes a ministros de Estado y que permiten una inspección de las tareas sectoriales que les competen, y se establecen comisiones investigadoras o de encuestas con poderes de imperio; institutos que son activados por minorías cualificadas de la cámara baja.

Además, esta Reforma Constitucional, sumariamente comentada, ha generado un debate importante en torno a la reducción del periodo presidencial, sin reelección, de 6 años a 4 años. Esta reforma de reducción del período presidencial en la Reforma, constituye, también, un

¹⁴ FERNÁNDEZ, Mario: «Instituciones y democratización: El caso de Chile desde 1990», en Nohlen y Fernández editores, ob. cit., pág. 269-286.

mecanismo anticaudillista y de morigeración de nuestro exacerbado presidencialismo.

Asimismo, se requiere de una profundización en el proceso iniciado en el año 2003 de modernización de la Administración del Estado y al mismo tiempo de una profundización del proceso de descentralización territorial de la Administración y del poder político, en clave de eficacia-eficiencia de los aparatos administrativos frente a demandas y presiones sociales, y también, frente a la demanda de más democracia y participación. En términos conjeturales se hace necesario un «reequilibrio» de la democracia, una modificación del régimen y tipo de gobierno, pero no de la legitimidad democrática y de las instituciones básicas (Juan J. Linz)¹⁵.

En este contexto la modernización de la Administración del Estado exige que nuestro viejo modelo jacobino-napoleónico se transforme permitiendo una administración eficiente, descentralizada, participativa, respetuosa de los derechos fundamentales, con una función pública flexible a los requerimientos de gestión estratégica moderna.

De esta manera el régimen presidencialista, que imprime su sello al Gobierno y la Administración, tiene en el Estado democrático y en el Estado social una proyección perdurable y con legitimidad social y política.

¹⁵ LINZ, Juan J.: «La quiebra de las democracias» (Trad. Rocío de Terán), Alianza Edit. S.A., Madrid, 1987, en especial páginas 151 y siguientes.