

GOBIERNO DIVIDIDO *VERSUS* GOBIERNO UNIFICADO. REFLEXIONES SOBRE EL PERÍODO PRESIDENCIAL

Arturo Fermandois V.

Profesor de Derecho Constitucional
P. Universidad Católica de Chile

I. INTRODUCCIÓN

Desde 1997 se tramita en el Congreso un Proyecto de Reforma Constitucional que reduce el período presidencial desde seis a cuatro años, complementa las normas de vacancia presidencial y mantiene la prohibición de reelección del Jefe de Estado para el período inmediatamente siguiente.

Esta reforma constitucional tuvo su origen en 1993, y ya ha sido aprobada por la Cámara de Diputados, correspondiéndole al Senado su estudio y pronunciamiento. En este marco, la cámara alta ha activado el estudio del proyecto, convidando a diversos constitucionalistas para escuchar sus perspectivas.

Participamos en 1998 en un panel especial organizado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado para confrontar visiones doctrinarias sobre la materia. Apreciamos en esa oportunidad un amplio consenso en la bondad central del proyecto, donde las opiniones expresadas fueron de especial objetividad y desvinculación de la realidad electoral. No sería de extrañar, entonces, la reactivación de esta nueva reforma constitucional durante los primeros años del actual período del Presidente Lagos.

Creemos que es urgente evaluar sistemática y científicamente las fortalezas y debilidades de ciertos beneficios que por adelantado se le atribuyen a la reducción del período presidencial, los que nunca se han cuestionado. Aparece ampliamente aceptado, por ejemplo, que es muy bueno para el país la existencia de un gobierno unificado, entendiéndose por tal aquel en que tanto la presidencia de la república como la mayoría parlamentaria en ambas cámaras se encuentran en manos de un mismo partido o coalición de partidos.

El fundamento general del proyecto consiste, precisamente, en que la reducción del período presidencial a cuatro años produciría automáticamente un gobierno unificado para todo el tiempo del mandato, en virtud de la sincronización de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Me propongo entregar ciertas reflexiones que cuestionarán, para los efectos dialécticos siempre positivos de este ejercicio, las bondades de los dos argumentos que respaldan centralmente la reforma constitucional en estudio.

Estos argumentos son, en suma:

- a) Eficacia gubernativa
- b) Estabilidad y legitimidad política

2. EFICACIA GUBERNATIVA Y ELECCIONES SIMULTÁNEAS

2.1 Definiendo y midiendo la "eficacia"

Como señaló al comienzo de la discusión en general el Ministro Secretario General de la Presidencia, don Edgardo Boeninger K., el proyecto de reforma tiene entre otros objetivos "asegurar la eficiencia gubernativa, entendida, en este caso, como la acción conjunta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo"¹.

Una primera prioridad consiste en construir una definición objetiva y específica de "eficacia" gubernamental, más allá de las apreciaciones prudenciales que se perciban o calculen en uno u otro escenario. Me parece que, hilando más fino, debe entenderse por eficacia gubernativa el desempeño eficiente de un gobierno bajo ciertos parámetros objetivos, entre los cuales menciono necesariamente, a) *número de leyes* importantes aprobadas; b) *calidad de las leyes* aprobadas; b) *número de programas* no legislativos de políticas públicas efectivamente implementados; c) *Fiscalización parlamentaria*, en la que a su vez caben dos ámbitos de apreciaciones que impactan en sentido contrario la eficiencia: la fiscalización intensa de la administración, y, opuesta a esta, la fiscalización hostil.

En cuanto a la calidad de la ley, esta consiste evidentemente en la mayor o menor aptitud efectiva del cuerpo legal para la obtención del fin que esta persigue. La mejor forma de medir esta variable es mediante la aplicación de modelos matemáticos sobre los resultados empíricos que arroja la aplicación de la ley. Un segundo parámetro objetivo para presumir la calidad del proyecto y su aptitud *a priori*, es decir, antes de su aplicación, es la profundidad del estudio legislativo que lo respalda, en términos de cantidad de páginas producidas por ley promulgada.

2.2 Sistema constitucional chileno y gobierno unificado

Se suele atribuir una excesiva importancia a las bondades constitucionales del gobierno unificado. Para la mayoría de los analistas, si el Presidente de la República obtiene una "mayoría" en las cámaras, diversos beneficios inmediatos se seguirán del gobierno unificado.

Creo que es hora de controvertir este lugar común. Constitucionalmente, a partir de la Carta de 1980, el simple "gobierno unificado", o mayoría para el Presidente en las cámaras, no garantiza eficacia ni gobernabilidad.

Diversos elementos cambiaron esta situación. Hoy, el Presidente requiere entenderse con sus opositores en el Congreso, de lo contrario amplias zonas de gobierno quedarán inactivas o bloqueadas. Esto se debe a la existencia del quórum calificado para legislar, nombrar, insistir, etcétera. En dos palabras, el constituyente forzó un escenario institucional de consenso y terminó con la llamada "aplanadora" electoral del partido mayoritario. La nueva filosofía redujo el poder de cambio de la mayoría, que durante la Carta de 1925 fue casi absoluta.

En consecuencia, el impacto de un gobierno que goza de mayoría en el Congreso respecto de aquel que carece de ella, es sustantivamente menor al que se le atribuye. En ambos casos no podrá prescindir de la minoría, y este elemento transforma el escenario gubernamental.

En suma, los instrumentos que exigen al Presidente concurrir al consenso, son los siguientes:

- i. Legislación con mayorías calificadas (art. 63 CPE): Leyes de quórum calificado y orgánicas constitucionales. Las más importantes materias legislativas requieren aprobación por mayorías calificadas, y el ámbito de estas materias tiende a acrecentarse².

¹ Invocado en Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, Boletín N° 949-07, 6 de septiembre de 1993, página 12.

² Particularmente expansivas han sido las materias de dos clases de leyes orgánicas constitucionales: la referidas a la organización y atribuciones de los tribunales (artículo 74 CPE) y a la organización básica de la Administración Pública (artículo 38 CPE).

- ii. Tribunal Constitucional. La sola existencia del TC, aun antes de emitir pronunciamiento alguno, y para los proyectos que generan discusiones de constitucionalidad, fuerza al Presidente a calcular los costos y beneficios de entenderse con la fuerza parlamentaria minoritaria antes de imponer su criterio en el Congreso. Así, el Capítulo VII de la Constitución también opera como contrapeso constitucional que promueve el consenso y resta fuerza al gobierno unificado³.
- iii. Refrendación senatorial de nombramientos presidenciales. Diversos nombramientos del Presidente requieren refrendación por el Senado. Estos mecanismos, que *norteamericanizan* el sistema, contrapesan el ámbito de los nombramientos de confianza exclusiva y exigen al Jefe de Estado una proposición moderada, ojalá acordada previamente con los partidos que hagan de oposición. El texto original de la Constitución de 1980 no contuvo normas en este sentido, pero ya en 1989 la Ley Orgánica del Banco Central hizo debutar las ratificaciones senatoriales para los miembros del Consejo del Banco Central (artículo 7°, Ley 18.840)⁴.

El mismo mecanismo se agregó en 1987 para los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema, art. 75; y para el Fiscal Nacional del Ministerio Público, art. 80 C. En estos casos la necesidad del Presidente por consensuar los nombramientos con las fuerzas del Senado es absoluta, puesto que el quórum de ratificación es de dos tercios de los senadores en ejercicio.

Por último, existe otro factor que morigera la supuesta ineficacia de un gobierno de un Presidente que carezca de mayorías en el Congreso. Se trata del ámbito extenso de la potestad reglamentaria y respeto del principio de reserva legal.

Ocurre que, en el pensamiento tradicional, la aplicación de un programa de gobierno requiere de leyes, y estas, obviamente, de mayorías legislativas. Pero bajo el imperio de la Constitución de 1980, se fortaleció en el derecho y se consolidó impensadamente en el hecho la gigantesca autonomía de la potestad reglamentaria. El dominio máximo legal del artículo 60, creado para frenar al legislador en su desborde hacia materias reglamentarias, marcó el inicio del resurgimiento de la autoridad normativa del administrador. Una débil revisión judicial de los atentados al principio de reserva legal, así como actividad contralora de escasa conciencia constitucional por parte de la CGR, consolidaron esta situación.

Luego, si un Presidente de la República carece de mayorías en el Congreso, y suponiendo que no tiene capacidad alguna de aprobación de leyes en ese escenario, es aun inmenso el campo de actuación que puede desarrollar por medio de la Potestad Reglamentaria. Incluso, en el hecho podría ingresar francamente en el campo de la ley, y a menos que este desborde sea vistoso, lo presumible es que no existan frenos institucionales que lo dejen sin efecto.

2.3 Historia constitucional: oposición del propio partido

Gonzalo Vial y Bernardino Bravo han subrayado que, durante largos períodos de nuestra historia, la peor oposición al Presidente de la República ha sido la oposición del propio partido. Este último escribió: "*De esta suerte, surge en esta época un fenómeno nuevo: el*

³ La prueba más reciente de que este es uno de los efectos de la existencia del TC -aunque secundario- es el caso del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 1999. Presentado el requerimiento (nov. 1998), el Presidente de la República accedió a reducir las partidas de disposición meramente reglamentaria en acuerdo con la minoría parlamentaria, y el requerimiento fue retirado.

⁴ La redacción del artículo 7 de la Ley 18.840 parece dirigida a minimizar la intervención del Senado y mantener la tradición presidencialista de nombramientos inconsultos; pero nada más lejos de ello, porque no hay consejeros del Banco Central sin el acuerdo del Senado. "*El Consejo estará constituido por cinco consejeros designados por el Presidente de la República, mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Hacienda, previo acuerdo del senado*". Recuérdese el caso del consejero Carlos Massad, 1997.

conflicto entre el Presidente y el partido gobernante, que se produce especialmente durante los gobiernos radicales en los años 1938 a 1952 y que solo se explica por la resistencia del Presidente a subordinarse a los dirigentes de su propio partido. En una ocasión el Presidente Aguirre Cerda (1938-41) llegó a redactar su renuncia por este motivo"^{5,6}.

Esta realidad fáctica cambió en el pasado la lógica del gobierno unificado bajo un partido. Desde 1990 hasta hoy, en cambio, el Presidente no ha enfrentado tal oposición "de tierra arrasada" ni de su partido ni de los demás, pero nada asegura que no resurja la tendencia histórica.

Ya en 1994 Cea Egaña, en cambio, adhirió a la interpretación histórica clásica del efecto de la simultaneidad de las elecciones, aunque parece aceptar, a priori, el daño del triunfo parlamentario opositor. Con ocasión de la reforma constitucional de 1994 que rebajó el período presidencial de 8 a 6 años, anotó: "*Si durante la vigencia de la Constitución de 1925 el Primer Mandatario fue, por lo común doblemente minoritario, y esto lesionó la estabilidad, eficacia y legitimidad del sistema, por la reforma que comento, él quedaría ahora con mayoría absoluta en su elección, pero con la probabilidad de no poder cumplir su programa, al triunfar la oposición en el comicio parlamentario no coincidente con el suyo*"⁷.

Como sea, al menos la doctrina nacional no es coincidente en que gobierno dividido en partidos distintos es equivalente a gobierno ineficaz y gobierno unificado bajo la misma tienda, un gobierno eficaz..

2.3 Derecho comparado. Eficacia gubernativa en gobierno dividido

Convidaré a los lectores a revisar la experiencia de los Estados Unidos en materia de gobierno políticamente dividido. La gigantesca escuela de la ciencia política norteamericana ha evaluado rigurosamente el funcionamiento de su sistema constitucional. Diversas lecciones pueden sacarse de su trabajo, y adelanto que son inesperadas.

2.3.1 Historia en USA

Cuando se piensa en un gobierno dividido entre su congreso y su presidencia, la mirada se vuelca inmediatamente hacia Estados Unidos de América. Las razones para esta asociación son claras:

- a) En Estados Unidos, el gobierno dividido durante la primera mitad del siglo XX fue una rareza. Pero, en su conjunto, desde 1832 a 1992, un 40% de los años de gobierno han estado en manos políticas divididas. Deben agregarse 4 años más, entre 1994 y 1998, en que el Partido Demócrata recuperó la presidencia pero, inesperadamente, perdió ambas cámaras en manos republicanas.
- b) Desde 1956, en 6 de entre 10 elecciones, los presidentes electos han fallado en obtener el control de ambas cámaras para su mismo partido.
- c) Desde 1968 hasta hoy, solo un sexto del tiempo de gobierno la presidencia y ambas cámaras han permanecido bajo el control de un mismo partido.
- f) El porcentaje de distritos electorales que han optado por elegir diputado de un partido y presidente ha llegado a un máximo de 45%, en 1984.

⁵ BRAVO LIRA, Bernardino "De Portales a Pinochet: Gobierno y Régimen de Gobierno en Chile", Editorial Jurídica de Chile, Edit. Andrés Bello, 1985, pág. 138.

⁶ BRAVO LIRA, Bernardino, "El Estado de Derecho en la Historia de Chile", Ediciones Universidad Católica de Chile, 1996.

⁷ CEA EGAÑA, J. Luis, "Implicancias constitucionales de la reducción del período presidencial", Revista Chilena de Derecho, Volumen 20, N° 2 y 3, Tomo 1, 1993, p. 225.

2.3.2 Evaluación del gobierno dividido en EE.UU.

En materia de evaluación del gobierno dividido en Estados Unidos, hay estudios de David Mayhew, "Divided we Govern", de James Pfiffner, "The Modern Presidency", y de George Edwards *et al.*, "Researching the Presidency"⁸, que han arrojado las siguientes sorprendentes conclusiones:

i. Cantidad de legislación aprobada:

Usando este útil parámetro para evaluar la eficacia del gobierno, Mayhew aisló e identificó los siguientes factores en su modelo, jerarquizados empíricamente en orden de importancia por su impacto para la aprobación de leyes:

1. Ambiente o moda reformatoria (65-75);
2. Comienzo del período presidencial, y luego
3. Situación presupuestaria, déficit o superávit.

La conclusión de Mayhew es que *el gobierno o control unificado carece de toda influencia en la producción legislativa durante la época de la postguerra*. Se trata de una tesis central, acreditada y aceptada en la doctrina norteamericana.

Pfiffner corrobora esta conclusión: "*no está claro que el gobierno dividido sea la causa de las enfermedades del sistema político norteamericano*". "*Bajo otras medidas de cooperación entre poderes de estado, no hay clara evidencia de que los problemas son atribuibles al gobierno dividido*".

Más aún, se señalan las *desventajas* eventuales de un gobierno unificado según Mayhew: "la aprobación patológica de leyes", refiriéndose a la actividad legislativa irreflexiva, apresurada, ineficaz. Ejemplo, los años de la "gran sociedad", gobiernos de Kennedy-Johnson (1961-68), donde "las soluciones fueron usualmente llevadas urgentemente a la ley mucho antes de que los problemas fueran entendidos". El viejo problema de los pesos y contrapesos institucionales.

3. LEGITIMIDAD POLÍTICA Y ELECCIONES SIMULTÁNEAS

Es muy común escuchar, como una verdad asentada, que la legitimidad política del Presidente de la República quedaría herida de muerte al perder las mayorías parlamentarias en una elección en medio de su período.

La pérdida de su legitimidad sería tal que el Primer Mandatario quedaría confinado a esperar que su plazo termine. En Estados Unidos se llama a este fenómeno el *lame duck*, o "pato cojo", porque ya no se puede negociar con el Presidente: sus compromisos no son serios ni exigibles porque su retiro está cerca.

Me parece que asumir tal cosa para Chile es una exageración, a la luz del cuadro que he venido describiendo. Pero además existe la realidad de las elecciones municipales, que también podrían producir el temido fenómeno. Si la pérdida de la mayoría en la elección parlamentaria resta legitimidad al Presidente, tal cosa ocurriría del mismo modo con las elecciones municipales. Esto obligaría también a sincronizar elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales para evitar la pérdida de legitimidad, lo que es una insensatez que nadie en realidad respalda.

⁸ David MAYHEW, "Divided we Govern", Yale University Press, 1991; James Pfiffner, "The Modern Presidency", St. Martin's Press, New York, 1994, George Edwards *et. al.*, "Researching the Presidency", University of Pittsburg Press, 1993.

Recuérdese que las elecciones municipales sufrieron una mutación sustantiva desde elecciones indirectas y gremiales, a directas, populares y políticas. Uno de los costos de este cambio, obrado por la Ley de Reforma Constitucional 19.097, de noviembre de 1991, es el politizar inequívocamente a los municipios. Los partidos se movilizan, captan y presentan candidatos a dicha elección popular y luego sacan cuentas y exhiben resultados: es una elección política.

Si el Presidente pierde las alcaldías de las ciudades más grandes y visibles del país, y el porcentaje de su partido o coalición a nivel nacional baja de la mayoría absoluta o incluso de la relativa, ¿por qué no podría decirse que se transformó en un *lame duck* y debe limitarse a esperar el fin de su período? ¿Obliga esto a sincronizar también las votaciones municipales?

Creo que este razonamiento es exagerado y propio de países muy jóvenes y temerosos de sus instituciones.

En definitiva, la reforma constitucional que rebaja el período presidencial de 6 a 4 años debe fundarse en algo más que en la simultaneidad de las elecciones como sinónimo de eficacia gubernamental y legitimidad política.