



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Ciencias del Derecho

# **LA PROPUESTA PRESIDENCIALISTA DEL PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO MATERIALIZADA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1970**

Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

**ÁLVARO IGNACIO CUMINAO LOVERA**

**Profesora guía: Dra. Sofía Correa Sutil**

Santiago, Chile

Abril, 2022

*No es bueno dejarse arrastrar por los sueños y olvidarse de vivir, recuerda eso.*

J.K. ROWLING, *Harry Potter y la piedra filosofal*

*Finalmente la Obra viaja irremediablemente sola en la Inmensidad. Y un día la Obra muere, como mueren todas las cosas, como se extinguirá el Sol y la Tierra, el Sistema Solar y la Galaxia y la más recóndita memoria de los hombres. Todo lo que empieza como comedia acaba como tragedia.*

ROBERTO BOLAÑO, *Los detectives salvajes*

A mi madre, por ser la hoja en que se imprimen estas letras;

A mi hermana, por ser la pluma que las graba;

Y a Agustín, cuya inocencia y alegría, le dan los tintes a este trabajo.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I.....	12
EL RÉGIMEN DE GOBIERNO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1925.....	12
NACE UNA NUEVA ALTERNATIVA: LA DEMOCRACIA CRISTIANA .....	22
DEMOCRACIA CRISTIANA Y LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1958 .....	26
LA REVOLUCIÓN EN LIBERTAD Y LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1964 ...	35
RECAPITULACIÓN.....	47
CAPÍTULO II.....	49
JUSTIFICACIÓN GENERAL DE LA REFORMA .....	49
JUSTIFICACIONES PARTICULARES.....	59
<i>Derecho a sufragio para mayores de 18 años y analfabetos.....</i>	59
<i>Permisos de los ministros de Estado y Presidente para salir del país.....</i>	63
<i>Delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo .....</i>	64
<i>Iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo .....</i>	71
<i>Ideas matrices de un proyecto de ley.....</i>	78
<i>Aceleración de trámites legislativos: sistema de urgencias y aprobación de proyectos de ley a través de las Comisiones .....</i>	80
<i>Tribunal Constitucional.....</i>	87
<i>Convocatoria a Plebiscito .....</i>	93
RECAPITULACIÓN.....	97

CAPÍTULO III .....	100
LOS PROGRAMAS Y LAS REFORMAS INSTITUCIONALES.....	101
LOS PROGRAMAS Y LA CONCENTRACIÓN DE ATRIBUCIONES EN EL EJECUTIVO EN MATERIA ECONÓMICA.....	111
LOS PROGRAMAS Y EL ROL INTERNACIONAL DEL JEFE DE ESTADO .....	128
RECAPITULACIÓN.....	134
CONCLUSIONES .....	138
BIBLIOGRAFÍA.....	144

## RESUMEN

La presente memoria plantea como hipótesis que el Partido Demócrata Cristiano, tanto en el programa de gobierno de la campaña presidencial de 1958 como en el de 1964, realiza una propuesta que acentúa el presidencialismo, a fin de diseñar, planificar y ejecutar las reformas que piensan que el país necesita, materializándose dicha propuesta en la reforma constitucional de 1970 o Ley 17.284.

Para comprobar esta hipótesis se parte con una revisión del régimen de gobierno bajo la Constitución de 1925 y una síntesis del origen de la Democracia Cristiana en Chile y sus principales características, se estudian también los programas de gobierno que este partido político presentó en 1958 y 1964. Posteriormente, se analizan los argumentos esgrimidos por los demócrata cristianos en favor de esta reforma, a nivel general y particular, en la discusión legislativa, en el mensaje presidencial que acompaña al proyecto, y en el libro “La Reforma Constitucional de 1970” de Eduardo Frei et al. (1970). Finalmente, no sólo se comparan los programas de gobierno de 1958 y 1964 con las disposiciones de la reforma de 1970, sino también se revisan cuatro políticas del gobierno de Frei Montalva que estimamos influyeron en la Ley 17.284: minería, agricultura, inflación, y política internacional.

## INTRODUCCIÓN

La historiadora Sofía Correa en su libro “Con las riendas del poder” explica que en la primera mitad del siglo XX, la élite chilena se vio cuestionada en su visión de mundo y desafiada por grupos sociales que se insertaron en un sistema político crecientemente competitivo. En este escenario, la élite se constituye como derecha política frente a la naciente izquierda chilena del siglo XX<sup>1</sup>.

No obstante, en la segunda mitad del siglo pasado, surge un partido que desafía este binomio izquierda-derecha, no para negociar con ellos, como lo hiciera el Partido Radical, sino para ser una *tercera vía*, seguir un *camino propio*, o incluso, plantearse por sobre los partidos. Hablamos del partido Demócrata Cristiano.

Un partido importante, que en el siglo XX nos dejó tres presidentes de la república. Aunque relevante, también ha sido un partido polémico, suscitando entre la ciudadanía los más diversos sentimientos y percepciones. Amor y admiración, por su carácter democrático y cristiano; pero también odio y desconfianza, ya sea por el rol que sus más críticos le atribuyen el 11 de septiembre de 1973, o bien, por la discutida orientación de sus reformas durante el primer gobierno, una Revolución en Libertad interpretada, según quien sea el intérprete, como inclinada hacia la derecha o hacia la izquierda. Incluso, más recientemente, se ha cuestionado su rol en la transición a la democracia.

Este trabajo no tiene por fin estudiar su historia, pues para eso ya contamos con una obra importante, como lo es el trabajo de George Grayson, titulado “El partido Demócrata Cristiano chileno”<sup>2</sup>, o “Bosquejo de una historia” de Jorge Cash<sup>3</sup>, que

---

<sup>1</sup> Sofía Correa, *Con las riendas del poder* (Santiago: Debolsillo, 2016), 38.

<sup>2</sup> George Grayson, *Historia del partido Demócrata Cristiano chileno* (Buenos Aires: Editorial Francisco de Aguirre, 1968).

<sup>3</sup> Jorge Cash, *Bosquejo de una historia* (Santiago: S/I, 1986)

estudia a la Falange Nacional en su camino a convertirse en el partido Demócrata Cristiano<sup>4</sup>.

Tampoco se pretende hacer un estudio y evaluación en detalle de las reformas del primer gobierno de este partido, porque ya existen estudios sobre aquellas. Por de pronto, se pueden citar algunos libros que abordan este tema, tales como: “El camino de la utopía” de Alberto Cardemil<sup>5</sup>, que nos presenta una visión crítica del gobierno de Frei Montalva; “Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista”, editado por el profesor Carlos Huneeus y Javier Couso, que nos dan una mirada desde el presente a las reformas realizadas en el marco de la Revolución en Libertad<sup>6</sup>; o “Los años de la Patria Joven” de Alberto Sepúlveda, que nos muestra de forma más sucinta las principales medidas del gobierno demócrata cristiano<sup>7</sup>. Para una proyección de las reformas y el rol de la Democracia Cristiana, desde el gobierno de Frei Montalva hacia el fin del gobierno de Aylwin, tenemos “La opción por la democracia” del cientista político Wilhelm Hofmeister<sup>8</sup>.

Ahora bien, la Democracia Cristiana llegó al poder por primera vez en 1964, cuando aún estaba vigente la Constitución de 1925. Sobre ella, hay consenso en que consagró un régimen de gobierno de carácter presidencialista. Al respecto, puede verse la opinión del jurista Hans Kelsen, quien en sus “Observaciones sobre la Constitución chilena”, señala que contiene disposiciones que conducen muy cerca de las fronteras de una dictadura. En efecto, para Kelsen el hecho de que el Presidente no sólo sea quien

---

<sup>4</sup> También se estudia el camino de la Falange Nacional hacia la Democracia Cristiana en: Ricardo Boizard, *La Democracia Cristiana en Chile* (Santiago: Editorial Orbe, 1963). Además, se dedican capítulos a la evolución histórica de la Democracia Cristiana en: Alberto Sepúlveda, *Los años de la Patria Joven* (Santiago: Editorial ChileAmérica CESOC, 17-35); Wilhelm Hofmeister, *La opción por la democracia* (Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, 1995), 45-52. Para una evolución de la Democracia Cristiana y el rol de Eduardo Frei Montalva, véase: Alberto Cardemil, *El camino de la utopía* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997), 119-142.

<sup>5</sup> Cardemil, *El camino ...*, 191-296.

<sup>6</sup> Javier Couso y Carlos Huneeus, eds., *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista* (Santiago: Universitaria, 2018).

<sup>7</sup> Sepúlveda, *Los años ...*, 67-88.

<sup>8</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 61-158.

promulgue las leyes, sino que también sea quien deba aprobarlas, da muestra de su influencia decisiva en la tramitación legislativa. Enfatiza Hans Kelsen que el Parlamento sólo puede insistir en la tramitación de la ley por mayoría dos tercios de cada Cámara y, en caso de reformas constitucionales, puede el Presidente acudir al referéndum en contra de mayorías calificadas. Ello significa, según este jurista, que no puede dictarse una ley contra la voluntad del Presidente<sup>9</sup>.

Este trabajo tampoco tiene por fin estudiar el régimen de gobierno durante la vigencia de la Constitución de 1925. Al respecto, puede verse el libro del profesor constitucionalista Pablo Ruiz-Tagle, “Cinco repúblicas y una tradición”, quien periodiza nuestra historia constitucional en cinco repúblicas, siendo la cuarta república, que él denomina democrática, la destinada a la Carta de 1925<sup>10</sup>.

Morigerando esta idea de constitución presidencialista de 1925, Felipe Meléndez, en el artículo “Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925”, nos plantea que el régimen de gobierno bajo la Carta de 1925 puede dividirse en tres etapas: presidencialismo fuerte, presidencialismo equilibrado, y presidencialismo reforzado. En esta última etapa, juega un rol fuerte la reforma constitucional de 1970<sup>11</sup>.

Respecto de esta última reforma, hay acuerdo en que se trata de una reforma que va en la vía de acentuar el presidencialismo al concederle mayores atribuciones al Ejecutivo. Así lo señala Sofía Correa en su artículo “Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica”<sup>12</sup>. Incluso, los constitucionalistas Arturo Fernandois Vöhringer y

---

<sup>9</sup> Hans Kelsen, «Observaciones sobre la Constitución chilena», *Anuario de Filosofía Jurídica y Social* (2002): 643-647.

<sup>10</sup> Pablo Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición* (Santiago: LOM Ediciones, 2016), 121-152.

<sup>11</sup> Felipe Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* XLII (2020): 579-601.

<sup>12</sup> Sofía Correa, «Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica», *Revista Anales séptima serie*, 10 (2016): 67.

José Francisco García, la plantean como el antecedente del presidencialismo de la Constitución de 1980<sup>13</sup>.

Esta reforma fue impulsada y promulgada por el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei Montalva. Frente a todo lo anteriormente expuesto, este trabajo se plantea como problema de investigación que la Democracia Cristiana, este partido que en la segunda mitad del siglo XX sigue un camino propio, que se propone como una tercera vía al capitalismo y al socialismo, ha sido un partido cuyas definiciones doctrinarias y programáticas obedecen a una visión presidencialista de país, que se materializa en la reforma constitucional de 1970.

Así, la hipótesis que esta memoria propone es que tanto en el programa de gobierno de 1958, como en el de 1964, la Democracia Cristiana realiza una propuesta que acentúa el presidencialismo, a fin de diseñar, planificar y ejecutar las reformas que ellos estiman que el país necesita, materializándose dicha propuesta en la ley 17.284 o reforma constitucional de 1970.

Para lograr comprobar esta hipótesis, este trabajo seguirá la siguiente estructura.

El primer capítulo hará una revisión del régimen de gobierno bajo la Constitución de 1925, desde su promulgación hasta 1970, siguiendo la propuesta del constitucionalista Felipe Meléndez, en el artículo que mencionamos, en que distingue tres momentos y tipologías. A continuación, se realiza una síntesis del nacimiento de la Democracia Cristiana y de sus principales características. Luego, se analizan en acápite diferentes, tanto el programa de gobierno de 1958 como el de 1964.

En el segundo capítulo se estudian los argumentos que sirven de justificación de la reforma constitucional de 1970. Para ello, se recurrirá a tres fuentes primarias: el Mensaje presidencial con que se presentó el proyecto al Congreso; las discusiones

---

<sup>13</sup> Arturo Femandöis y José Francisco García, «Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva», *Revista Chilena de Derecho* 36, n.º 2 (2009): 281-311.

parlamentarias que se dieron en la tramitación legislativa de esta reforma, rescatando las intervenciones de los parlamentarios demócrata cristianos y los ministros de justicia del gobierno; y, por último, el libro “La Reforma Constitucional de 1970”, de Eduardo Frei, Gustavo Lagos, Sergio Molina, Alejandro Silva, Enrique Evans, y Francisco Cumplido, escrito en 1970 a modo de justificación de la reforma<sup>14</sup>.

Con el objetivo de lograr un mejor entendimiento de los argumentos esgrimidos, he decidido clasificar éstos en justificaciones generales y particulares. Dentro de estos últimos, los argumentos se dividen según cada una de las disposiciones de la ley 17.284.

El tercer y último capítulo relacionará los análisis del capítulo primero con los del segundo, a fin de lograr la comprobación de la hipótesis de este trabajo. Para ello, además de considerar las propuestas de los programas que encontraron su concreción en la reforma constitucional de 1970, se analizarán las dificultades en la ejecución de ciertas propuestas de los programas de gobierno que, a mi juicio, sirvieron para la redacción de la reforma constitucional de 1970.

Por último, se dedicarán las páginas finales para exponer las conclusiones a las que se pudo llegar a través de esta memoria de grado.

\*\*\*

Antes de continuar, quiero agradecer a Wilson Brellenthin Lovera, quien generosamente me facilitó libros que me sirvieron en la elaboración de este trabajo. A mis compañeros del Taller de Memoria, agradezco por sus comentarios en la elaboración del proyecto. Asimismo, mi gratitud con mi profesora guía, Sofía Correa Sutil, por cada sugerencia, crítica constructiva y palabras de aliento en este proceso. Por último, agradecer a mi madre y hermana, por su incondicional apoyo en este largo camino.

---

<sup>14</sup> Eduardo Frei et al., *La Reforma Constitucional de 1970* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970).

## CAPÍTULO I

*Estaba, pues, escrito, ¡oh pueblos!, en los libros de los eternos destinos, que fueseis libres y venturosos por la influencia de una Constitución vigorosa y un código de leyes sabias; que tuvieseis un tiempo (...) de esplendor y de grandeza; que ocupaseis un lugar ilustre en la historia del mundo*

FRAY CAMILO HENRÍQUEZ, *La Proclama de Quirino Lemáchez*

El presente capítulo estudiará los programas de gobierno de la Democracia Cristiana de 1958 y 1964, a fin de encontrar qué propuestas presidencialistas es posible vislumbrar en ellos. Para lograr esto, se expondrá la evolución del régimen de gobierno bajo la Constitución de 1925, desde su promulgación hasta la reforma constitucional de 1970. Luego, se caracterizará al partido Demócrata Cristiano. Seguidamente, se estudiará, tanto el programa de gobierno de 1958 como el de 1964 de dicho partido, ambos con su contexto temporal. Finalmente se hará una breve recapitulación de lo tratado en el capítulo.

### EL RÉGIMEN DE GOBIERNO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1925

El año 1920 asume como Presidente de la República Arturo Alessandri Palma quien, pese a triunfar tras haber prometido una serie de reformas sociales con miras a dar solución a la llamada cuestión social, “se vio seriamente limitado en el ejercicio del poder por un Parlamento que daba por sentado que los Presidentes de la República debían doblegarse a sus decisiones”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Sofía Correa et al., *Historia del siglo XX chileno* (Santiago: Sudamericana, 2015), 92 y 93.

En este contexto, el presidente Alessandri desplegó “una retórica crítica del Congreso Nacional”<sup>16</sup>. En consecuencia, convocó mítines populares para que le brindaran apoyo, recorrió las unidades militares del país para quejarse del Congreso, desconoció las censuras del Poder Legislativo a sus ministros, designó a militares como secretarios de Estado, intervino personalmente en debates parlamentarios, alentó disputas entre las Cámaras e hizo públicas sus defensas del régimen presidencial<sup>17</sup>. Esto “paralizó la actividad del gobierno pues el régimen parlamentario no podía funcionar si no primaba la búsqueda de acuerdos entre todas las fuerzas políticas”<sup>18</sup>.

Esta paralización derivó en el golpe de Estado perpetrado por los militares en septiembre de 1924, partiendo Alessandri a su exilio en Italia, pero regresando en enero de 1925, producto de un segundo golpe efectuado por los oficiales más jóvenes<sup>19</sup>, quienes le aseguraron al exiliado la Presidencia de la República, bajo la condición de convocar a una Asamblea Constituyente para dar paso a una nueva Constitución y convocar a elecciones<sup>20</sup>.

Para cumplir tal misión, Alessandri prescinde del Congreso, que había sido clausurado por los militares en septiembre de 1924, y crea una Comisión Consultiva con 122 integrantes de todos los partidos políticos. Tal Comisión se organiza en dos subcomisiones, una de las cuales se dedica a preparar una profunda reforma a la Constitución. Ella, estuvo integrada por 15 miembros nombrados por Alessandri y fue presidida y dirigida por él mismo. La constitución reformada o nueva constitución fue presentada a la Comisión Consultiva, pero ésta la rechaza, interviniendo entonces Mariano Navarrete, representante del Ejército, quien exige su aprobación a la

---

<sup>16</sup> Sofía Correa, «Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente», *Estudios Públicos* 137 (2015): 58.

<sup>17</sup> Correa, «Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente», 58.

<sup>18</sup> Sofía Correa, «Desnaturalizar el mítico presidencialismo», en *Integración y fortalecimiento institucional en Chile: análisis comparado con Uruguay*, Marco Enríquez-Ominami et al (Santiago: Fundación Progres, 2017), 12, acceso el 20 de octubre de 2021, [www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/15250](http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/15250).

<sup>19</sup> Correa et al., *Historia ...*, 95.

<sup>20</sup> Correa, «Desnaturalizar el mítico presidencialismo», 13.

Comisión, que se somete a su acto de fuerza. Luego, Alessandri somete a plebiscito su proyecto<sup>21</sup>.

Dicho plebiscito se realizó en agosto de 1925 y radicales, conservadores y comunistas llamaron a la abstención. Efectivamente, la abstención superó el 50%, lo que no fue óbice para que se promulgara el texto constitucional el 18 de septiembre de 1925<sup>22</sup>.

Esta nueva Constitución “le vuelve a otorgar al titular de la función ejecutiva un lugar preminente (...) La división de funciones del poder cede en progresiva cada vez más en favor de la figura autoritaria presidencial, situación que genera tensiones crecientes con el Parlamento”<sup>23</sup>. Es decir, se vuelve a instaurar en Chile un régimen presidencial, en que se amplían las facultades del Ejecutivo, “de modo que, en ocasiones, se hablaba de una autocracia legal”<sup>24</sup>.

Respecto de este régimen presidencialista bajo la vigencia de la Constitución de 1925, el constitucionalista Felipe Meléndez ha distinguido tres momentos y tipologías, las que serán utilizadas por este trabajo en las siguientes líneas. El primero de ellos es “el presidencialismo fuerte reflejado en el diseño normativo inicial del texto constitucional, previo a su entrada en vigencia efectiva”<sup>25</sup>.

Este primer diseño normativo establece la incompatibilidad entre las funciones de senador y diputado con las de ministro de Estado; suprime las leyes periódicas, salvo la ley periódica de presupuesto<sup>26</sup>. Las leyes periódicas, “consistían en normas de rango

---

<sup>21</sup> Sofía Correa, «Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica», *Revista Anales*, séptima serie, n.º 10 (2016): 65.

<sup>22</sup> Correa et al., *Historia ...*, 101.

<sup>23</sup> Pablo Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición* (Santiago: LOM Ediciones, 2016), 121 y 122.

<sup>24</sup> Wilhelm Hofmeister, *La opción por la democracia* (Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, 1995), 36.

<sup>25</sup> Felipe Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XLII (2020): 598.

<sup>26</sup> Respecto de la ley de presupuesto, se estableció “un mecanismo de sanción tácito en caso de que éste no fuese aprobado antes del plazo en que debía comenzar a regir” a fin de impedir que se use como mecanismo de presión contra el Ejecutivo. Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 582.

legal caracterizadas por tener una duración definida que, dependiendo de la materia, podían ser de un año, como en el caso de la ley de presupuesto, o de dieciocho meses, en el caso de la que autorizaba al cobro de contribuciones. Previo a su vencimiento, se requería nuevamente de la discusión y aprobación del Congreso Nacional, ya que si éstas no eran despachadas oportunamente, tras el cumplimiento del plazo perdían su vigencia”<sup>27</sup>.

Además, se mantuvieron prerrogativas que venían desde la Constitución de 1833, de carácter presidencialista, como el veto suspensivo, incorporado mediante la reforma constitucional de 1893<sup>28</sup>, y la prerrogativa de convocatoria a sesiones extraordinarias<sup>29</sup>.

También se introdujo el sistema de urgencias, a fin de evitar la excesiva demora en el debate parlamentario. En virtud de las urgencias, el Presidente podía declarar tal carácter respecto de un proyecto de ley, quedando a criterio de cada Cámara la calificación del grado de urgencia, es decir, si era simple urgencia, suma urgencia o discusión inmediata<sup>30</sup>.

Otra novedad fue la introducción de la iniciativa exclusiva legislativa del Ejecutivo, “establecida con ocasión de la regulación de la ley de presupuesto, particularmente, en lo que dice relación con los aumentos o la alteración de las entradas establecidas en ellas”<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», infra n.º 11, 582.

<sup>28</sup> Esta reforma incorporó el veto suspensivo a la Constitución de 1833, luego de que en 1888 se suprimiera el veto absoluto, que “permitía al Jefe de Estado rechazar totalmente un proyecto aprobado por el parlamento, con lo cual se tenía por no propuesto, no pudiendo tampoco estudiarse de nuevo en la misma legislatura que lo había aprobado”. Julio Heise, *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925. Tomo I* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974), 47.

<sup>29</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 582.

<sup>30</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 582 y 583.

<sup>31</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 583.

En cuanto al Congreso, se mantuvo gran continuidad respecto del régimen precedente, ya que se conservó el sistema bicameral, quedando ambas Cámaras con facultades similares en la discusión e iniciativa de las leyes<sup>32</sup>.

Respecto de los partidos políticos, éstos fueron consagrados constitucionalmente, con ocasión del sistema de representación proporcional adoptado para las elecciones parlamentarias. Sin embargo, la nueva Constitución no se pronunció sobre la relación de los partidos con el Ejecutivo, ni ideó normas mínimas para el funcionamiento de los partidos. A juicio de Meléndez, esta regulación constitucional de los partidos políticos implicó reconocerlos como actores protagónicos del proceso electoral y mantuvo su vínculo con el Congreso Nacional<sup>33</sup>.

Si bien este primer diseño normativo suscitó reticencias en el mundo político, al asociar el presidencialismo con “la intervención electoral, el mecenazgo político y la hostilidad hacia el Congreso”<sup>34</sup>, logró la Constitución de 1925, con el devenir del tiempo, gozar “de legitimidad y prestigio ante la ciudadanía”<sup>35</sup>. Esto, al probarse como “un instrumento jurídico eficaz para sacar al país de la gravísima crisis económica de 1930, para mantener el orden social y asegurar la estabilidad política”<sup>36</sup>.

Se inicia así el segundo momento, al que Meléndez denomina “presidencialismo equilibrado, presente desde mediados de la década del 30 hasta finales de la década del 60”<sup>37</sup>. Este momento se caracteriza por la aparición de mecanismos desde el Congreso que “comenzaron a relativizar en términos relevantes el diseño normativo

---

<sup>32</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 583.

<sup>33</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 583 y 584.

<sup>34</sup> Julio Faúndez, *Democratización, desarrollo y legalidad* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2011), 85.

<sup>35</sup> Correa, «Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente», 64.

<sup>36</sup> Correa, «Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica», 66.

<sup>37</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 598

del régimen presidencial, aunque sin llegar a generar una mutación hacia formas cercanas al parlamentarismo”<sup>38</sup>.

Estos mecanismos que relativizan el presidencialismo de la Carta de 1925, pueden clasificarse en tres: reformas legales, prácticas políticas y legislativas, y la interpretación de preceptos constitucionales<sup>39</sup>.

Como reforma legal encontramos el establecimiento de las consejerías parlamentarias. A este respecto, hay que considerar que la Constitución de 1925 establecía un régimen de incompatibilidades a fin de prohibir cualquier función o comisión retribuida con fondos fiscales o municipales, sin embargo, nada dijo sobre las retribuciones de empresas semifiscales o autónomas<sup>40</sup>. Ello llevó a que se dictara en 1941 una ley interpretativa de la Constitución, que exceptuaba de la incompatibilidad las funciones o comisiones designadas por las Cámaras<sup>41</sup>.

Las consejerías parlamentarias fueron creadas por la ley 8.707 de 1946, con la finalidad de fortalecer la fiscalización parlamentaria. Mediante ellas se permitió no sólo la fiscalización de las empresas fiscales, semifiscales y autónomas por parte de ambas Cámaras, sino también tomar parte en el debate de gobierno y administración de dichas empresas, dando una *vuelta de tuerca* a la clásica doctrina de separación de funciones<sup>42</sup>.

Se le critica a esta institución legal “la desviación de la intención inicial (...) pasando de ser un mecanismo de fiscalización de los actos de la administración del Estado, a la

---

<sup>38</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 585.

<sup>39</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 587.

<sup>40</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 587.

<sup>41</sup> Felipe Meléndez, «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno», *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios*, 2, n.º 3 (2010): 22.

<sup>42</sup> Meléndez, «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno», 22.

participación directa en él”<sup>43</sup>. Con ello, “no sólo se vulneraba el principio jerárquico de supremacía constitucional, sino que además el principio de separación de poderes”<sup>44</sup>.

Un segundo mecanismo, identificado por Felipe Meléndez, lo constituyen las prácticas políticas y legislativas, representadas por el pase de partido y las leyes misceláneas<sup>45</sup>.

El pase de partido “era una práctica política que consistía en la autorización que se confería por la directiva de un partido determinado a sus militantes para que éstos pudiesen aceptar una cartera ministerial, intendencia, gobernación o jefatura de un servicio público”<sup>46</sup>. Otra modalidad del pase era la orden de retiro, que consistía en “el mandato de una determinada directiva partidista a sus militantes integrantes del gobierno de dimitir de sus cargos”<sup>47</sup>. Con ello, “se perturbaba la función ejecutiva, toda vez que atentaba contra una de sus prerrogativas exclusivas”<sup>48</sup>, como lo es la designación de ministros. En consecuencia, se terminaba produciendo una criticada rotativa ministerial, debido a la intervención de las directivas de los partidos<sup>49</sup>.

Por otra parte, las leyes misceláneas consistían en “adicionar en un mismo proyecto de ley, materias de la más diversa índole, perdiendo el proyecto original coherencia respecto de sus ideas matrices y fundamentales”<sup>50</sup>. A través de esta práctica podían

---

<sup>43</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 588.

<sup>44</sup> Meléndez, «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno», 23.

<sup>45</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 588.

<sup>46</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 588.

<sup>47</sup> Meléndez, «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno», 8.

<sup>48</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 589.

<sup>49</sup> Meléndez, «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno», 9.

<sup>50</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 589.

doblegar las atribuciones del Presidente, como las urgencias, por medio del derecho de los parlamentarios de presentar indicaciones a los proyectos calificados de urgentes<sup>51</sup>.

Siguiendo con el análisis de Felipe Meléndez, un tercer mecanismo de relativización del régimen presidencialista de la Constitución de 1925 lo constituye la interpretación de preceptos constitucionales, en particular, la norma que regulaba las leyes de gracia<sup>52</sup>, es decir, “aquellas materias de ley de orden administrativo-financiero, que conceden pensiones”<sup>53</sup>.

Para la aprobación de este tipo de leyes se requería dos tercios de los miembros presentes en cada Cámara, lo que da cuenta de su carácter excepcional. Sin embargo, fueron reinterpretadas en favor del Congreso, lo que se manifestaría en la gran cantidad de leyes de gracia despachadas durante el periodo. Así, por ejemplo, entre 1938 y 1958 el 55% de las leyes despachadas corresponde a leyes de gracia<sup>54</sup>. De esta manera, se permite la actuación de los parlamentarios en materia de gasto público<sup>55</sup>.

El tercer momento, que identifica Felipe Meléndez, corresponde al “presidencialismo reforzado, a través de la reforma constitucional de 1970”<sup>56</sup>. A este respecto, hay que considerar que: “De las tres constituciones duraderas que Chile ha tenido, la más fácil de reformar ha sido la Constitución de 1925”<sup>57</sup>, lo que permitió que las mayorías políticas en control de ambas Cámaras y del Ejecutivo reformaran la Constitución de forma sucesiva desde 1943 hasta 1971, caracterizándose las reformas desde la década

---

<sup>51</sup> Meléndez, «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno», 18.

<sup>52</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 590.

<sup>53</sup> Meléndez, «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno», 20 y 21.

<sup>54</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 590

<sup>55</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 591.

<sup>56</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 598.

<sup>57</sup> Correa, «Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica», 66.

del sesenta en adelante por ir restringiendo la propiedad individual y ampliar la propiedad estatal junto con una creciente concentración de facultades en el Ejecutivo<sup>58</sup>.

La primera reforma constitucional destacable es la de 1943 que “limitó la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, a la vez que acrecentó las atribuciones del Ejecutivo”<sup>59</sup>. En efecto, “se ampliaron las materias de iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo -antaoño limitadas a la ley de presupuesto- a la división política o administrativa del país; la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados; y la concesión o aumento de sueldos y gratificaciones al personal de la administración pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales”<sup>60</sup>. Asimismo, se facultó al Presidente para firmar decretos de emergencia económica para autorizar pagos no autorizados por ley, en caso de calamidades públicas, agresión exterior, conmoción interna o agotamiento de recursos<sup>61</sup>.

No obstante las amplias facultades del Ejecutivo, “un Presidente que quisiera modificar las estructuras políticas y socioeconómicas, dependía de la colaboración del Congreso”<sup>62</sup>. Es decir, quien tuviera “intenciones de transformación revolucionaria encontrará en el Parlamento un fuerte contrapeso político”<sup>63</sup>.

Debido a ello es que en 1969 el gobierno de Eduardo Frei Montalva propone al Congreso Nacional una reforma constitucional, que logra promulgar en 1970. Ella “no sólo bloqueó aquellos mecanismos que habían permitido relativizar el diseño original del régimen de gobierno establecido en la Carta de 1925, sino que, al mismo tiempo,

---

<sup>58</sup> Correa, «Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica», 66 y 67.

<sup>59</sup> Correa, «Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica», 67.

<sup>60</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 591.

<sup>61</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 592.

<sup>62</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 36 y 37.

<sup>63</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 37.

afianzó aún más la posición institucional del Presidente de la República en claro desmedro del Congreso Nacional”<sup>64</sup>.

Esta reforma permitió que el Congreso autorizara al Presidente a dictar por un año decretos con fuerza de ley para crear y reorganizar servicios públicos, para legislar sobre los regímenes previsionales del sector público y, en general, para legislar sobre materias administrativas, económicas y financieras. Se le otorgó al Presidente la iniciativa exclusiva para proponer suplementos en la ley general de presupuestos y la facultad de llamar a plebiscito en caso de que un proyecto de reforma constitucional presentado por él fuera rechazado enteramente por el Congreso o existiera desacuerdos entre Legislativo y Ejecutivo<sup>65</sup>.

A la vez, amplió el mecanismo de urgencias, manteniendo el plazo de 30 días para el primer y segundo trámite constitucional de los proyectos de ley, disminuyéndolo a 15 en caso de un trámite constitucional posterior, lo que significó elevar a rango constitucional una norma reglamentaria del Senado<sup>66</sup>.

Se consagró constitucionalmente la delegación de facultades legislativas para la dictación de decretos con fuerza de ley, haciéndola coincidente con las materias que quedaban a iniciativa exclusiva del Presidente<sup>67</sup>. La dictación de los decretos con fuerza de ley, hasta antes de la reforma de 1970, constituía una verdadera costumbre constitucional y, pese a ser contraria a los principios de legalidad y juridicidad del artículo 4° de la Constitución de 1925, fue aceptada por los tribunales, los que respetaban dichos decretos como si fueran leyes<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 592.

<sup>65</sup> Correa, «Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica», 67 y 68.

<sup>66</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 594.

<sup>67</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 595.

<sup>68</sup> Meléndez, «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno», 16.

Para poner fin a las leyes misceláneas, esta reforma constitucional introdujo el concepto de ideas matrices o fundamentales del proyecto<sup>69</sup>. Lo que se buscaba era que existiera una relación directa entre las indicaciones o propuestas de cambio hechas por los parlamentarios a los proyectos de ley y las ideas matrices o fundamentales de dichos proyectos<sup>70</sup>.

Por último, se creó un Tribunal Constitucional cuyo objetivo, según Felipe Meléndez, fue el de “establecer un órgano destinado a controlar que tanto las nuevas prerrogativas entregadas al Ejecutivo como las limitaciones establecidas al Congreso Nacional, fuesen respetadas por los parlamentarios”<sup>71</sup>. Entre las facultades del Tribunal Constitucional se cuentan: resolver cuestiones de constitucionalidad de un decreto ley o bien, aquellas suscitadas durante la tramitación de una ley; resolver cuestiones relativas a la Convocatoria al Plebiscito; y resolver las inhabilidades constitucionales o legales<sup>72</sup>.

## NACE UNA NUEVA ALTERNATIVA: LA DEMOCRACIA CRISTIANA

En 1957 se crea el partido Demócrata Cristiano, “reuniendo a la Falange Nacional, a los conservadores socialcristianos y a dirigentes ibañistas”<sup>73</sup>. Aunque algunos propusieron como nombre del partido el de Cristiano Popular, para señalar el carácter izquierdista del futuro partido, finalmente primó el de Democracia Cristiana, porque tenía una

---

<sup>69</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 593.

<sup>70</sup> Arturo Fermandois y José Francisco García, «Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva», *Revista Chilena de Derecho* 36, n.º 2 (2009): 284.

<sup>71</sup> Meléndez, «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925», 596.

<sup>72</sup> Fernando Campos, *Historia constitucional de Chile* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1997), 375.

<sup>73</sup> Correa et al., *Historia ...*, 207.

mayor proyección publicitaria al vincularlos con los partidos demócrata cristianos de Europa que contaban con gran prestigio, en ese momento, en Chile<sup>74</sup>.

La unión de estos tres sectores políticos, tiene como antecedente el resultado poco favorable de ellos en las elecciones parlamentarias de marzo de 1953<sup>75</sup> que los llevó a fundar la Federación Social Cristiana en septiembre de 1953, la que buscaba intensificar la colaboración política y programática, y preparar la futura creación de un partido común<sup>76</sup>. Ello, marcaría “el fin de la historia de la Falange Nacional”<sup>77</sup>.

La Federación Social Cristiana desde 1953 hasta 1957 fue creciendo poco a poco siguiendo diversos hitos<sup>78</sup>. Así, el cinco y seis de julio de 1957 los miembros de la Federación aceptaron la Declaración de Principios de un Partido Demócrata Cristiano y el 28 del mismo mes se reunieron en el Salón de Honor del Congreso para organizar oficialmente el Partido Demócrata Cristiano<sup>79</sup>.

En la Declaración de Principios, la Democracia Cristiana expresaba su “lucha por la realización de una verdadera cristiandad, cuyas posibilidades históricas surgen de la crisis de la civilización moderna”<sup>80</sup>.

---

<sup>74</sup> Alberto Sepúlveda, *Los años de la Patria Joven: la política chilena entre 1938-1970* (Santiago: Ediciones ChileAmérica CESOC, 1996), 28.

<sup>75</sup> En ellas, el Partido Conservador Social Cristiano y la Falange Nacional sólo obtuvieron dos y tres diputados, respectivamente. George Grayson, *El partido Demócrata Cristiano chileno* (Buenos Aires: Editorial Francisco de Aguirre, 1968), 294.

<sup>76</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 48.

<sup>77</sup> Jorge Cash, *Bosquejo de una historia* (Santiago: S/I, 1986), 214.

<sup>78</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 48. Entre ellos: la primera conferencia de la juventud social-cristiana de 1954; la elección de Rafael Agustín Gumucio como diputado por Santiago en 1955, triunfando sobre el candidato socialista Clodomiro Almeyda; en diciembre del mismo año se realizó en Santiago el Segundo Congreso Internacional Demócrata Cristiano reuniendo a 500 delegados de todas las naciones de América Latina y 18 delegados europeos; por último, en las elecciones parlamentarias de 1957 obtuvieron dos senadores y 17 diputados. Grayson, *El partido ...*, 303-310.

<sup>79</sup> Grayson, *El partido ...*, 311 y 313.

<sup>80</sup> «Declaración de principios del partido Demócrata Cristiano». En *El partido Demócrata Cristiano chileno*, George Grayson, 482. Buenos Aires: Editorial Francisco de Aguirre, 1968.

Entendían que la estructura definitiva de una sociedad cristiana suponía un régimen democrático, ya que “las normas de la democracia (...) aseguran mejor que ninguna otra forma de gobierno el respeto a los derechos humanos fundamentales y la posibilidad de una convivencia positiva entre hombres de ideas discrepantes”<sup>81</sup>; un orden orgánico, esto es, un sistema social basado en la fraternidad y dotado de instituciones que aseguren y encarnen con vigencia real los derechos de las personas (...) [los que] serán ejercidos solidariamente”<sup>82</sup>. Asimismo, este orden orgánico “establece un orden jurídico que hace de las asociaciones familiares, profesionales, de trabajo y culturales, el centro mismo de la vida social”<sup>83</sup>. Por último, la sociedad cristiana suponía un orden igualitario que establezca “una verdadera igualdad de derechos, oportunidades y deberes entre hombres”<sup>84</sup>.

En el plano económico sostenían una economía humana en la que la producción se organiza en miras al interés común y se regula por las necesidades del consumo, sin que sea el lucro la suprema razón de la economía. Para los demócrata cristianos la economía será humana si los hombres se integran en comunidades de trabajo, cuyos intereses están ligados y coordinados entre sí. Reconocen, además, la concepción cristiana de la propiedad, según la cual la propiedad es privada o colectiva, sin excluirse la una de la otra<sup>85</sup>.

Podemos apreciar, por lo tanto, a partir de esta Declaración de Principios, que a la fecha de la creación del partido Demócrata Cristiano, no existe una crítica al régimen de gobierno imperante, ni tampoco, hacia las prácticas políticas y legislativas. Tampoco se formulan propuestas que modifiquen, sea parcial o totalmente, dicho régimen.

---

<sup>81</sup> «Declaración de principios del partido Demócrata Cristiano», 483.

<sup>82</sup> «Declaración de principios del partido Demócrata Cristiano», 483.

<sup>83</sup> «Declaración de principios del partido Demócrata Cristiano», 483.

<sup>84</sup> «Declaración de principios del partido Demócrata Cristiano», 484.

<sup>85</sup> «Declaración de principios del partido Demócrata Cristiano», 484 y 485.

En términos electorales, Hofmeister ha sostenido que el partido Demócrata Cristiano se ha perfilado como un partido de carácter pluriclasista, es decir, que tiene electores y miembros en casi todos los estratos sociales<sup>86</sup>. En este sentido, Alfredo Jocelyn-Holt ha planteado que: “Su gran mérito como conglomerado era que a pesar de su pluralidad intrínseca se planteaba como un todo uniforme (...) No importaba la procedencia con tal de tener claro el propósito. Se podía ser técnico de clase media o niño bien del barrio alto y ser DC”<sup>87</sup>.

Según Raffaele Nocera, la Democracia Cristiana, de forma doctrinaria y arrogante, tal como los movimientos mesiánicos, se propuso como “la única alternativa válida al socialismo y al capitalismo y como una vanguardia iluminada (...) rechazó la formación de alianzas”<sup>88</sup>.

Otra característica relevante de la Democracia Cristiana es su carácter técnico. En este sentido, un rol muy importante lo jugaron los economistas estructuralistas, es decir, aquellos que defendían el rol activo del Estado en la formulación de políticas de desarrollo para transformar la sociedad, quienes constituyeron los cuerpos técnicos que formularon y aplicaron las varias reformas contempladas por Frei Montalva y que, además, fueron los principales ideólogos de su proyecto reformista al diagnosticar los males del país en la época y sugerir un curso de acción para enfrentarlos<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 52.

<sup>87</sup> Alfredo Jocelyn-Holt, *El Chile perplejo* (Santiago: Debolsillo, 2014), 127.

<sup>88</sup> Raffaele Nocera, *Acuerdos y desacuerdos* (Santiago: FCE, 2015), 66 y 67.

<sup>89</sup> Patricio Silva, *En el nombre de la razón* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2010), 130.

## DEMOCRACIA CRISTIANA Y LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1958

La elección de 1958 tiene ciertas particularidades. Entre ellas, se sobrepobló de candidatos, ya que se cuenta con cinco candidaturas: Salvador Allende por el FRAP, Jorge Alessandri por las derechas, Luis Bossay por el Partido Radical, Antonio Zamorano, independiente, y Eduardo Frei Montalva, por la recién nacida Democracia Cristiana. En segundo lugar, por primera vez se presentaron dos candidatos de centro. Y, por último, la izquierda se presenta como una alternativa real, quedando a tan sólo treinta mil votos del ganador<sup>90</sup>.

Por su parte, el sistema de partidos sufrió profundas modificaciones. Así, tenemos la formación del FRAP, que es la primera alianza de izquierda que aspira a llegar a la Presidencia sólo con sus fuerzas. También, participa por primera vez en una elección presidencial el Partido Demócrata Cristiano que entró a disputar el electorado católico de la derecha. Por último, se consolida un centro político laico y otro católico<sup>91</sup>. De manera que, al finalizar el gobierno de Ibáñez, nos encontrábamos con “un país menos reconciliado que nunca, conflictivo, ideologizado y profundamente dividido”<sup>92</sup>.

Tras la formación del Partido Demócrata Cristiano en 1957, “el nuevo partido fijó su atención en las elecciones presidenciales de 1958”<sup>93</sup>, acordando seguir una línea nacional y popular en la campaña<sup>94</sup>. No se especifica qué se entiende por nacional y popular, sin embargo, atendida la definición de nación<sup>95</sup> en la Declaración de Principios del Partido Demócrata Cristiano como comunidad histórica y cultural, podemos inferir

---

<sup>90</sup> Tomás Moulian, *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)* (Santiago: LOM Ediciones, 2006), 187-189.

<sup>91</sup> Isabel Torres, *La crisis del sistema democrático: las elecciones presidenciales y los proyectos políticos excluyentes. Chile 1958-1970* (Santiago: Universitaria, 2014), 79.

<sup>92</sup> Nocera, *Acuerdos ...*, 55.

<sup>93</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 49.

<sup>94</sup> Grayson, *El partido ...*, 314.

<sup>95</sup> «Declaración de principios del partido Demócrata Cristiano», 484.

que lo nacional es estar por sobre la derecha y la izquierda. Lo popular, en cambio, apuntaría a la realización del programa con el apoyo de obreros, campesinos y pobladores. Durante la campaña, si bien se hizo mención de la necesidad de reformas sociales, se dio mayor énfasis a los problemas de desarrollo económico y sobre todo a un vasto plan de construcción de viviendas<sup>96</sup>.

Este programa o Plan Frei se compone de doce puntos<sup>97</sup>. El primero de ellos busca que todo hombre o mujer en condiciones de trabajar pueda encontrar trabajo bien remunerado. Para lograrlo, “hay que crear nuevas industrias, hay que construir nuevos caminos, puertos y casas, hay que aumentar la tierra cultivada, hay que impulsar la minería, hay que construir nuevas plantas eléctricas, hay que mejorar los transportes y, en general, hay que aumentar la producción”<sup>98</sup>. La meta sería “la creación de más de 400 mil ocupaciones adicionales, que permitirán eliminar la cesantía y dar trabajo a todo el crecimiento de población”<sup>99</sup>.

El segundo punto, tiene por finalidad reducir las exageradas diferencias entre los pobres y los ricos. La razón de combatir esta desigualdad, es que ella impediría el progreso del país, ya que: “a) no puede aumentar la producción si una gran parte de la población carece de dinero para adquirirla; b) (...) si la gran masa trabajadora está desnutrida, y estará desnutrida mientras sea tan pobre; y c) (...) si la gran masa trabajadora carece de educación”<sup>100</sup>. Para solucionar este problema, el programa propone establecer un sistema de salarios mínimos reales que se respete; respaldar una organización sindical libre, responsable y fuerte; transformar el sistema tributario para que los impuestos no sean burlados y no recaigan en los que tienen menos; combatir

---

<sup>96</sup> Sepúlveda, *Los años ...*, 28.

<sup>97</sup> Los doce puntos tratados a continuación han sido obtenidos del «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”». Documento. Archivo Patricio Aylwin, 1958, acceso el 14 de octubre de 2021, <http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/handle/123456789/7904>.

<sup>98</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», I. 2.

<sup>99</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», I. 3.

<sup>100</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», II. 1.

los monopolios; y democratizar el crédito para que beneficie a pequeños agricultores, industriales y comerciantes<sup>101</sup>.

El tercer punto se centra en la inflación, “el mal endémico de Chile”<sup>102</sup>, en palabras de Mario Góngora. Su origen estaría “en los errores de política económica, en las fluctuaciones de las exportaciones, y en el estancamiento de la producción por habitante”<sup>103</sup>. Como solución se ofrece la diversificación en seis años de la producción nacional, por ejemplo, aumentando plantas de papel y celulosa, duplicando la producción de acero e impulsando el desarrollo de la industria salitrera<sup>104</sup>. Asimismo, se propone ajustar el sistema tributario para evitar la evasión de impuestos y manejar mejor los recursos fiscales, todo ello a fin de evitar los déficit permanentes en que incurre el Gobierno<sup>105</sup>.

El cuarto punto está referido a la posibilidad de que todo agricultor pueda labrar su propia tierra. La importancia de esto, es que se detecta un déficit en la producción de alimentos en Chile, de tal forma que se estaba “produciendo un quinto menos de productos agrícolas que hace treinta años, (...) [e] importando más de cien millones de dólares al año de alimentos”<sup>106</sup>.

Para subsanar esta problemática, el programa busca crear los “estímulos que necesitan los agricultores eficientes para aumentar sus producciones. Además de acelerar la construcción y mejoramiento de las carreteras y de los ferrocarriles y de ampliar las zonas regadas”<sup>107</sup>. A ello se suma el “llevar a cabo un amplio programa de investigación y de extensión agrícolas, que se realice mediante organismos técnicos

---

<sup>101</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», II. 5.

<sup>102</sup> Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago: Ediciones La Ciudad, 1981), 123.

<sup>103</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», III. 1.

<sup>104</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», III. 3.

<sup>105</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», III. 4.

<sup>106</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IV. 1.

<sup>107</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IV. 3.

capacitados y planes regionales que, en conjunto, cubran todo el país”<sup>108</sup>; se ofrece “establecer una política de precios libres, pero con garantía de precio mínimo”<sup>109</sup>; la “creación del crédito a mediano y largo plazo para la capitalización, y de facilidades para el establecimiento de cooperativas de productores”<sup>110</sup>. Asimismo, reconocen el problema de los latifundios y minifundios improductivos, al que quieren darle “solución técnica, progresista y democrática y que no destruya la capacidad actual de producción, sino la incremente”<sup>111</sup>. Para ello, se comprometen a crear 15 mil propiedades agrícolas nuevas de tipo comercial<sup>112</sup>.

El quinto punto se refiere a la aceleración de la industrialización pero sin monopolios. Según el Programa: “Si Chile no se industrializa, el pueblo chileno nunca dejará de ser pobre (...) El crecimiento de la industria es el principal medio para aumentar el nivel de vida en las ciudades, constituye el más grande empleador de trabajadores, y representa el camino más seguro para disminuir nuestra dependencia del exterior”<sup>113</sup>.

Sin perjuicio de ello, para que la industrialización beneficie a las mayorías, se debe combatir los monopolios, ya que éstos pueden fijar precios a gusto y producir a costos altos<sup>114</sup>. Para combatir los monopolios se debe fomentar la competencia y el desarrollo de industrias que puedan mantenerse sin una protección estatal exagerada<sup>115</sup>. La base de esta competencia será el movimiento cooperativo, para ello, Frei se compromete a

---

<sup>108</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IV. 3.

<sup>109</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IV. 3.

<sup>110</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IV. 3.

<sup>111</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IV. 4.

<sup>112</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IV. 5. Que sean de tipo comercial, se refiere a que estas tierras serían vendidas con facilidades razonables a pequeños empresarios, medieros, arrendatarios, administradores y mayordomos de fundos que demuestren experiencia y capacidad, y no entregadas gratuitamente.

<sup>113</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», V. 3.

<sup>114</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», V. 4.

<sup>115</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», V. 5

modificar la Ley de Cooperativa para eliminar sus defectos<sup>116</sup> y creará el Banco de Cooperativas para ayudar a su financiamiento.

El sexto punto trata sobre la minería. Según el programa, la “riqueza minera que hizo grande a Chile en el pasado está intacta y sólo espera un impulso vigoroso de las exportaciones”<sup>117</sup>. Por ello: “Votar por Frei es votar por una política de desarrollo integral del Norte que comprende la investigación tecnológica y la instalación de la industria química pesada”<sup>118</sup>. Si bien se hace hincapié en la independencia de Frei respecto de las grandes compañías, no se rechaza la instalación de los capitales extranjeros que se sometan lealmente a las leyes chilenas<sup>119</sup>.

En cuanto al cobre, se propone aumentar la capacidad de producción a 750.000 toneladas anuales; reducir las fluctuaciones del precio<sup>120</sup>; refinar el cobre en Chile; y vender el mineral en todos los mercados del mundo<sup>121</sup>.

El séptimo punto, referente a desarrollo regional busca descentralizar la economía del país. Para ello, se propone desarrollar tres centros industriales adicionales a los que ya existen, uno en el Norte Grande, un segundo centro en el Norte Chico; y el tercero en Valdivia, Osorno y Llanquihue<sup>122</sup>. Además, “para conseguir que una proporción mayor de las nuevas industrias se establezcan en provincias”<sup>123</sup> se les facilitará el transporte; se descentralizará la Administración Pública; se dotará de mayores recursos a los

---

<sup>116</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», V. 5 y 6. No se especifica cuáles son esos defectos.

<sup>117</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VI. 1.

<sup>118</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VI. 2.

<sup>119</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VI. 2.

<sup>120</sup> El punto VI. 4 reconoce que “los precios de los productos mineros son fijados por un mercado ajeno a toda intervención de Chile”, empero, no deja claro cuál será la medida puntual que permitirá reducir las fluctuaciones del precio.

<sup>121</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VI. 3.

<sup>122</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VII. 4.

<sup>123</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VII. 5.

municipios; y, de ser necesario, se concederán exenciones tributarias especiales a estas nuevas industrias<sup>124</sup>.

El octavo punto del programa trata la propuesta en materia de educación. Frente a la falta de educación del país, causadas por la pobreza, la desigualdad económica y los métodos inapropiados de enseñanza<sup>125</sup>, se propone “crear todas las escuelas necesarias para dar educación fundamental a todos los niños de Chile”<sup>126</sup>. Se promete, asimismo, dignificar la función del magisterio, impulsar la participación activa de la familia en el proceso educativo, orientar la instrucción de los estudiantes en relación a las demandas económico-sociales del país, y fortalecer la personalidad moral de los educandos<sup>127</sup>.

El noveno punto trata el déficit habitacional de la época, proponiendo la creación de 33 mil “habitaciones”<sup>128</sup> por año y ayudar a quienes deseen construir su propia vivienda<sup>129</sup>. El décimo punto, se refiere a la legislación laboral, principalmente, enfocada en reforzar la actividad sindical, proponiendo para tal efecto suprimir toda legislación que atente contra los derechos sindicales, reconocer legalmente Federaciones y Confederaciones de sindicatos, otorgar a los sindicatos la libertad en el manejo de sus fondos, y uniformar la legislación laboral para obreros y empleados<sup>130</sup>.

El décimo primer punto versa sobre la política exterior. Los cuatro objetivos de política exterior de Chile son: “integración económica latinoamericana<sup>131</sup>; definición de sus

---

<sup>124</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VII. 5.

<sup>125</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VIII. 2.

<sup>126</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VIII. 3.

<sup>127</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VIII. 4.

<sup>128</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IX. 2. El Programa utiliza el concepto de habitaciones para referirse a las viviendas.

<sup>129</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IX. 2.

<sup>130</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», X. 3.

<sup>131</sup> El principal objetivo es la creación de un mercado económico común, atendida la formación de bloques de países en el mundo que defienden sus propios intereses. «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XI. 4.

relaciones con Estados Unidos<sup>132</sup>; la expansión de sus mercados para sus productos; y organización de un sistema de seguridad adecuado a nuestros recursos económicos<sup>133</sup>”<sup>134</sup>.

El último punto se refiere al progreso nacional financiado sobre bases serias, técnicamente estudiadas y justas. Aquí se hace énfasis en que: “La realización de un plan de desarrollo como el señalado en los puntos anteriores exige la implantación simultánea de una serie de medidas económicas y financieras”<sup>135</sup>. Entre estas medidas se encuentran: el estimular el ahorro privado nacional<sup>136</sup> y el ahorro del gobierno<sup>137</sup>, fomentar los préstamos del exterior, las inversiones privadas internacionales, y la ampliación de las exportaciones<sup>138</sup>. Tan necesarias serían estas medidas que, según el programa, esta sería “la última oportunidad que tiene el país para solucionar sus problemas por la vía de la democracia”<sup>139</sup>.

Finalmente, se hace mención a que el progreso de Chile requiere una nueva moral. Para restablecer la moralidad en nuestro país se requieren tres caminos: ejemplo; educación; y, premio y castigo. Dentro del camino del ejemplo, encontramos hacer cumplir la probidad administrativa eliminando las influencias políticas en las designaciones y ascensos del funcionario, y eliminar las Consejerías Parlamentarias, dotando al

---

<sup>132</sup> Dada la posición de EE.UU en el continente, dicha potencia debe ayudar a perfeccionar la solidaridad interna de América Latina, alentar la consolidación de gobiernos legítimos, y ofrecer la ayuda técnica y financiera adecuada a países como el nuestro. «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XI. 6.

<sup>133</sup> Chile tiene la obligación de garantizar la seguridad nacional y no puede reducir sus gastos militares, a menos que también lo hagan sus vecinos. «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XI. 7.

<sup>134</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XI. 3.

<sup>135</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XII. 1.

<sup>136</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XII. 2.

<sup>137</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XII. 3.

<sup>138</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XII. 4 y 5.

<sup>139</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XII. 4.

Congreso de una fiscalización más efectiva que la que posee al momento de la elección de 1958<sup>140</sup>.

Si bien el Programa concluye explicando las razones que impedirían, tanto a la “extrema derecha”<sup>141</sup> como a la “extrema izquierda”<sup>142</sup>, llevar a cabo un proyecto de la calidad del Plan Frei, la historiadora Sofía Correa ha señalado que hacia 1958 las ideas de Eduardo Frei no se distanciaban mayormente de las que postulaban los partidos de derecha, diferenciándose únicamente en que la derecha adquirió un nuevo énfasis antiestatista, mientras que para Frei era falsa la oposición entre Estado y empresa privada, ya que era el Estado quien creaba la infraestructura que permitía el desarrollo de la empresa privada y, a la vez, velaba por impedir que los intereses privados dominen la vida de una nación<sup>143</sup>.

En suma, no es posible extraer una crítica explícita al régimen de gobierno y una propuesta presidencialista expresa en el programa de la Democracia Cristiana en 1958, excepto en la propuesta que busca eliminar las Consejerías Parlamentarias, las que, como vimos en la primera parte de este capítulo, implicaban no sólo una fiscalización por parte del Congreso a las empresas fiscales, semifiscales y autónomas, sino que permitieron a los parlamentarios tomar parte del debate del gobierno y administración de dichas empresas, desviando así la finalidad inicial de las consejerías. Sin perjuicio de ello, hay que tener presentes dos cuestiones.

Una primera cuestión es lo que ha planteado Julio Faúndez. Esto es, que: “A medida que el periodo de la democracia de partidos llegaba a su fin, la percepción de los dirigentes políticos era que el ejecutivo era débil y que, si debía mejorarse la calidad de

---

<sup>140</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», EL PROGRESO DE CHILE REQUIERE UNA NUEVA MORAL. 2

<sup>141</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», SOLO FREI PUEDE CUMPLIR CON ESTE PLAN.

<sup>142</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», SOLO FREI PUEDE CUMPLIR CON ESTE PLAN.

<sup>143</sup> Sofía Correa, *Con las riendas del poder* (Santiago: Debolsillo, 2016), 258 y 259.

la gobernabilidad, se requería una reestructuración fundamental del rol del presidente de la república”<sup>144</sup>.

Una segunda cuestión a tener presente es que este programa, a mi juicio, era bastante ambicioso para la época, en consecuencia, iba a requerir de grandes cantidades de presupuesto y una gran capacidad de gestión, lo que se traduce en un “Gobierno eficaz”<sup>145</sup>.

Por lo tanto, no podemos sino percibir que, de querer llevar a cabo su programa sin perderse en discusiones en el Parlamento, la Democracia Cristiana habría de necesitar reformar la Constitución de 1925, a fin de concentrar funciones en el Ejecutivo.

Recordemos, además, que el punto doce proponía eliminar las Consejerías Parlamentarias que, como se dijo más arriba, permitió que el Legislativo participara de la Administración del Estado, lo que “iba en contra de lo preceptuado por el texto expreso de la Carta de 1925 en sus artículos 29 y 30, a propósito de las incompatibilidades parlamentarias”<sup>146</sup>.

Los esfuerzos puestos en la campaña de 1958, le permitieron a Eduardo Frei obtener el tercer lugar “con el 20,7% de los votos válidos”<sup>147</sup>, tras el 28,9% de Salvador Allende y el 31,6% de Jorge Alessandri<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> Faúndez, *Democratización ...*, 127.

<sup>145</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VOTAR POR FREI ES VOTAR. 2

<sup>146</sup> Meléndez, «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno», 22.

<sup>147</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 49.

<sup>148</sup> Grayson, *El partido ...*, 321.

## LA REVOLUCIÓN EN LIBERTAD Y LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1964

Según Alberto Sepúlveda: “La Democracia Cristiana inició la campaña presidencial de 1964, prácticamente, al día siguiente que Jorge Alessandri asumió el poder en 1958”<sup>149</sup>. De forma más moderada, Isabel Torres señala que : “Los preparativos para la elección presidencial comenzaron prácticamente con un año de anticipación”<sup>150</sup>, esto es, tras los resultados de las elecciones municipales de 1963.

En esta campaña se enfrentaban tres candidatos: Salvador Allende por el FRAP, Eduardo Frei Montalva por la Democracia Cristiana, y Julio Durán por el Partido Radical y la derecha. El partido Demócrata Cristiano “levantó la consigna de la ‘Revolución en Libertad’, implicando con ello que la candidatura de Salvador Allende propendería a una revolución comunista sin libertad ni democracia, también enarboló como lema el concepto de ‘Patria Joven’”<sup>151</sup>.

Si bien en esta elección presidencial el mapa político estaba “fraccionado en tres opciones divergentes y relativamente equilibradas en cuanto al respaldo popular con que cada una de ellas contaba, se vio alterado por el sorpresivo desmoronamiento de una de estas fuerzas -la derecha-”<sup>152</sup>, que derivó en que finalmente fueran sólo dos las candidaturas viables.

En cuanto al lema de la Democracia Cristiana, Revolución en Libertad, es destacable que estaba en concordancia con los aires de la época. Esto, ya que como señala el historiador Alfredo Jocelyn-Holt: “Después de Cuba la solución no pudo sino ser

---

<sup>149</sup> Sepúlveda, *Los años ...*, 37.

<sup>150</sup> Torres, *La crisis ...*, 183.

<sup>151</sup> Correa et al., *Historia ...*, 243.

<sup>152</sup> Correa et al., *Historia ...*, 244.

revolucionaria. La única duda era si dicha revolución era posible dentro de los parámetros democrático-liberales”<sup>153</sup>.

Lo anterior resulta relevante, ya que no se debe perder de vista que: “La elección de 1964, tal como ocurrió con varias otras, tuvo lugar en el marco internacional de la llamada Guerra Fría”<sup>154</sup>.

Isabel Torres ha sostenido que el Programa de la Democracia Cristiana “proponía un reformismo avanzado, el que se expresaba en un proyecto coherente e integral”<sup>155</sup>. A este respecto, “se puede constatar que ya para las elecciones de 1958 el Partido Demócrata Cristiano (PDC) contaba con el respaldo de un amplio contingente de economistas y especialistas en temas de desarrollo (...) [que] conformaron los ‘equipos técnicos’ que pasaron a elaborar diagnósticos respecto a diversos campos de acción (...) que posteriormente servirían como programa de gobierno durante la campaña presidencial en 1964”<sup>156</sup>.

En este programa, Tomás Moulian ha distinguido “tres tipos de medidas de acuerdo a su potencial de cambios: las incrementales, las populistas y las de ruptura”<sup>157</sup>. Las medidas incrementales apuntarían a “una optimización, por la vía de profundizar la industrialización, del funcionamiento de la economía capitalista”<sup>158</sup>. Las populistas, en cambio, eran “medidas de redistribución de ingresos y las de promoción popular”<sup>159</sup>, mientras que las medidas de ruptura se relacionaban con el agro, como la reforma agraria, la sindicalización campesina y la organización de los pequeños propietarios<sup>160</sup>.

---

<sup>153</sup> Jocelyn-Holt, *El Chile ...*, 125.

<sup>154</sup> Tomás Moulian, «El contexto de la elección presidencial de 1964», en *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, ed. por Javier Couso y Carlos Huneeus (Santiago: Universitaria, 2018), 23.

<sup>155</sup> Torres, *La crisis ...*, 237.

<sup>156</sup> Silva, *En el ...*, 138.

<sup>157</sup> Moulian, *Fracturas ...*, 222.

<sup>158</sup> Moulian, *Fracturas ...*, 222.

<sup>159</sup> Moulian, *Fracturas ...*, 222.

<sup>160</sup> Moulian, *Fracturas ...*, 222 y 223.

El programa de 1964 consta de 14 puntos<sup>161</sup>. El primero se titula Reformas Institucionales, las que buscan “adecuar la maquinaria del Estado, organizando las instituciones de manera que respondan a lo que el pueblo exige de ellas”<sup>162</sup>. Se propone para ello cinco reformas.

La primera de ellas busca una democratización efectiva del régimen político, es decir, que el pueblo tenga una efectiva participación en la vida política nacional<sup>163</sup>. En ella van envueltas el otorgar el voto a todos los mayores de 20 años; establecer una consulta popular directa o plebiscito en caso de problemas fundamentales<sup>164</sup>; constitucionalizar los derechos de los trabajadores; establecer la incompatibilidad entre la gestión pública y los intereses económicos privados; y, por último, la limitación del gasto electoral para asegurar “la pureza del sufragio”<sup>165</sup>.

El segundo grupo de reformas, tiene por fin la racionalización del régimen legislativo. Para ello se contempla delimitar las materias de ley y de reglamento; otorgar asesoría técnica independiente al Parlamento; constitucionalizar la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo; y simplificar los trámites de formación de la ley<sup>166</sup>.

El tercer grupo de reformas busca democratizar y racionalizar el régimen administrativo, principalmente, a través de la descentralización territorial de los servicios, el establecimiento de un estatuto de la función pública y la creación de tribunales administrativos<sup>167</sup>.

---

<sup>161</sup> Los catorce puntos del programa que serán tratados han sido obtenidos de «*El Gobierno Nacional y Popular*». Documento. Archivo Patricio Aylwin, 1963, acceso el 15 de octubre de 2021, <http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/handle/123456789/7873> .

<sup>162</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 9.

<sup>163</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 9.

<sup>164</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 9. No se precisa cuáles serían esos problemas fundamentales.

<sup>165</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 9.

<sup>166</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 9.

<sup>167</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 9 y 10.

El cuarto grupo de reformas busca democratizar y racionalizar el régimen judicial, “para obtener justicia efectiva para las gentes modestas, independencia y dignificación del Poder Judicial, modernización de los Códigos y demás leyes que regulen relaciones entre particulares”<sup>168</sup>.

El último grupo de reformas propuestas, serían aquellas referidas al sistema de propiedad, reconociendo los diversos tipos de dominio, distintos de la concepción privatista de la propiedad. Entre ellas: copropiedad de la empresa, propiedad familiar, propiedad comunitaria, y propiedad cooperativa.<sup>169</sup>

El segundo punto lleva por nombre Política Internacional. Ésta tiene dos aristas. Por un lado, la política mundial orientada por el pacifismo activo, o sea, “una participación eficiente y oportuna en los problemas nacionales para cooperar, hasta donde sea posible, a disminuir la tensión internacional, sin ligarse a los bloques en que está dividido el mundo”<sup>170</sup>. La participación de Chile en el mundo se realizaría a través de las Naciones Unidas<sup>171</sup> y habrá especial preocupación por el aprovechamiento de la energía nuclear con fines pacíficos<sup>172</sup>.

Por otro lado, en cuanto a las relaciones de Chile con América Latina, proponen fomentar la integración latinoamericana, para que se despierte nuestra conciencia colectiva; también se busca revisar el Sistema Interamericano, transformando el “Consejo Interamericano Económico Social (CIES) por una entidad llamada a concebir, proponer y ejecutar los planes tendientes a implantar la Asistencia económico-social

---

<sup>168</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 10.

<sup>169</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 10.

<sup>170</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 11.

<sup>171</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 11. Ante la ONU, Frei propone luchar por la unidad mundial, luchar contra el imperialismo, preocuparse por los nacientes Estados, y propiciar una integración económica mundial.

<sup>172</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 12. Tengamos en cuenta que la Guerra Fría “sumió al mundo en el temor nuclear. El efecto de las bombas mostró que una guerra nuclear podía hacer desaparecer zonas completas del planeta”. Moulian, «El contexto de la elección presidencial de 1964», 23.

en el Continente”<sup>173</sup>; afirman que se ceñirán como gobierno a los principios de no intervención, de autodeterminación y rechazarán conductas intervencionistas<sup>174</sup>; respecto de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se comprometen a crear “organismos supranacionales que coordinen las actividades económicas de los países miembros y tomen las medidas necesarias para la mejor y más acelerada marcha de la integración”<sup>175</sup> de estos países; mantendrán su actitud pragmática respecto de la Alianza para el Progreso; y revisarán los Pactos Militares con Estados Unidos<sup>176</sup>.

El tercer punto trata la Política de Seguridad Nacional. En primer lugar, la seguridad externa, teniendo como horizonte el ideal de un desarme integral, sin desconocer la necesidad de mantener las Fuerzas Armadas necesarias para mantener la seguridad externa del país. En segundo lugar, respecto de la seguridad interna, se comprometen a dignificar la función policial y reconocen su eficiencia. Por último, tendrán en especial consideración en la reforma previsional la seguridad social de las Fuerzas Armadas y de Orden<sup>177</sup>.

El cuarto punto se refiere a la Planificación Económica, Educacional y Social. El Programa realiza una crítica a los distintos gobiernos que han desarrollado “su política económica y social en forma inconexa, discontinua y con medidas frecuentemente antagónicas”<sup>178</sup>, creando una serie de problemas<sup>179</sup>. De esta forma, “sólo mediante una planificación económica y social integral se estará en condiciones de solucionarlos”<sup>180</sup>. Para ello se propone crear la Oficina Central de Planificación, bajo la dirección del Presidente, que centralizará las investigaciones, estudios, preparación de los esquemas

---

<sup>173</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 13.

<sup>174</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 14.

<sup>175</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 15.

<sup>176</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 16 y 17.

<sup>177</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 18 y 19.

<sup>178</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 20.

<sup>179</sup> Estos problemas son agricultura aletargada; desarrollo industrial sin criterio orgánico; gran minería que tributa pero no invierte; comercio exterior insuficiente; educación inadecuada; habitaciones insalubres; salud deficiente; y baja tasa de ahorros. «El Gobierno Nacional y Popular», 20.

<sup>180</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 20.

de planificación y ejecución de los programas, todo ello, sin dejar de considerar la participación del cuerpo social en sus distintos niveles<sup>181</sup>.

El quinto punto trata la Educación y Cultura y se subdivide en cuatro temas. El primero se refiere a la política educacional. Según el programa, la “educación masiva es la única manera tanto de nivelar los conocimientos de todas las clases sociales como de aumentar en forma importante la producción por persona del país”<sup>182</sup>, lo que se resume en el slogan de su política educacional: “Educar es Invertir”<sup>183</sup>.

Entre sus propuestas educativas, encontramos un Programa Nacional de Educación que: “Propenderá a coordinar las técnicas de investigación estadísticas, pedagógicas, financieras y administrativas de la educación estatal y privada”<sup>184</sup>. Hay también un reconocimiento de la importancia de la educación privada, que a esa fecha “proporciona el 22% de la enseñanza primaria, el 42% de la media y el 40% de la superior”<sup>185</sup>. Sin perjuicio de ello, se señala que: “Es propósito del Gobierno de Frei que toda la estructura escolar del país, tanto pública como privada, sea gratuita y financiada por el Estado”<sup>186</sup>.

Otras propuestas educativas se relacionan con reivindicar al profesorado, a partir de becas para estudiantes de pedagogía, aumentar rentas a los profesores y revisar los métodos del trabajo pedagógico<sup>187</sup>. Además, a fin de que todos puedan educarse, se propone establecer un Fondo Nacional de Becas, que proporcione “becas de primer a último año, con ayuda completa, incluso en lo que se refiere a alimentación, vestido, libros de texto, etc., que necesite el beneficiario”<sup>188</sup>.

---

<sup>181</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 20 y 21.

<sup>182</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 22.

<sup>183</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 22.

<sup>184</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 23.

<sup>185</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 23.

<sup>186</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 23 y 24.

<sup>187</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 24.

<sup>188</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 24.

Por último, el programa educacional propone crear, como institución permanente, una Universidad Laboral, que: “Completará el actual sistema vespertino y nocturno, sistematizará, racionalizará y consolidará el esfuerzo que realizan aisladamente algunas facultades clásicas”<sup>189</sup>.

Un segundo tema es la promoción del arte y la cultura, prometiendo el respeto íntegro a la libertad creadora, promoviendo la incorporación de los artistas e intelectuales a las grandes inquietudes culturales de la comunidad. Para ello, se creará un Consejo, autónomo en sus funciones, que cree condiciones necesarias para que los trabajadores intelectuales puedan desempeñarse con seguridad económica y dignidad social<sup>190</sup>.

El tercer punto se refiere al deporte, educación física y recreación, los que son “aspectos básicos en la preparación del pueblo para las grandes tareas nacionales, y fundamentales en las relaciones humanas”<sup>191</sup>.

Por último, el cuarto tema aborda los recursos humanos, proponiendo un estudio “que establezca lo que el país posee en cuanto a personal técnico de todos los niveles, lo que necesita actualmente y lo que el propio desarrollo demandará en el futuro”<sup>192</sup>. Este estudio estará en “constante revisión, para adecuarlo a las necesidades del momento”<sup>193</sup>.

El sexto punto lleva por nombre Plan de Vivienda y la Comunidad. Respecto de la vivienda, el programa señala que ella “tiene como función fundamental propender al pleno desarrollo de la familia, célula básica de la sociedad. Por lo tanto, es imprescindible que esté al alcance de todos”<sup>194</sup>. Es así como frente al aumento poblacional, la migración urbano-rural, y el déficit habitacional, el programa propone

---

<sup>189</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 25.

<sup>190</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 25 y 26.

<sup>191</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 26.

<sup>192</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 26 y 27.

<sup>193</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 27.

<sup>194</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 28.

la construcción de “360 mil casas durante los 6 años”<sup>195</sup>. La construcción de estas viviendas, por parte del Estado, se enfocará en los sectores de más bajos niveles, mientras que será el sector privado el que deberá organizarse para atender los estratos medios y altos<sup>196</sup>.

En cuanto a la comunidad, el programa ofrece fortalecer a las organizaciones de los pobladores, como juntas de vecinos, comités de pobladores, centros de madres y grupos culturales, para lograr que las poblaciones sean barrios y no hileras de casas, que cuenten con servicios de conexión y centros de recreación y cultura<sup>197</sup>. También, se propone devolver al Municipio “su carácter de célula básica de la estructura política de la Nación”<sup>198</sup>, restituyéndole, mediante una reforma, “el poder normativo, jurídico y ejecutivo que corresponde a su función”<sup>199</sup>, lo que “le dará una autonomía administrativa, técnica y especialmente financiera”<sup>200</sup>.

En el séptimo punto encontramos la Política del Trabajo y de la Empresa. Como política de trabajo, se propone fortalecer al trabajador, permitiéndole el acceso a cultura, ahorro, capitalización, y acceso a la dirección del gobierno de la empresa. Se propone, además, una política remuneracional de los trabajadores, fijando salarios mínimos vitales e igualando salarios entre campesinos y obreros industriales<sup>201</sup>. Como política sobre la empresa, el programa señala que: “Ninguna exigencia económica o social determina la absorción por el Estado, de los medios de producción”<sup>202</sup>. Añade que la “empresa permanecerá como un centro de decisiones autónomas dentro de una economía planificada”<sup>203</sup>. Por último, proponen un cambio en los gobiernos de las

---

<sup>195</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 29.

<sup>196</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 29.

<sup>197</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 29 y 30.

<sup>198</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 30.

<sup>199</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 30.

<sup>200</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 30.

<sup>201</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 32.

<sup>202</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 33.

<sup>203</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 34.

empresas, ya que éstos no sólo deben representar al capital, sino también a los trabajadores, quienes adquirirán progresivamente propiedad dentro de la empresa, mediante el reparto de la capitalización de ellas<sup>204</sup>.

El octavo punto del programa corresponde a la Seguridad Social. Respecto de ella, el programa señala que: “Nuestra previsión otorga beneficios en forma discriminatoria y deja sin protección a la mayoría de los habitantes”<sup>205</sup>. Por ello, es que se propone unificar el sistema previsional chileno “para que se atiendan básica, justa y orgánicamente los riesgos que afectan al mayor número de habitantes del país”<sup>206</sup>, eliminándose las “desigualdades legislativas de los numerosos grupos diferenciados por la Seguridad Social”<sup>207</sup>.

El noveno punto trata las Cooperativas, la que “son instrumentos importantes para la promoción de un Plan Nacional de Desarrollo”<sup>208</sup>, permitiendo la participación directa del pueblo en los programas y ayudando a traducir colectivamente ante el Estado las necesidades y aspiraciones de las personas que las forman. Sin embargo, el movimiento cooperativo carece de una estructura orgánica. Frente a ello y, a fin de transformar las comunidades en los fundamentos de una verdadera democracia, se subsanarán problemas tales como la falta de apoyo estatal, la carencia de un sistema financiero que sirva como apoyo externo a las cooperativas, la falta de planes nacionales de educación cooperativa, y la escasa integración de este movimiento al ámbito nacional<sup>209</sup>.

El décimo punto se refiere a la Familia como núcleo base de la organización social. Al respecto se propone una política que vaya en ayuda de los niños, debiendo el Estado “ayudar a los padres (...) y a la vez exigirles el cumplimiento de sus deberes frente a

---

<sup>204</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 34.

<sup>205</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 35.

<sup>206</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 36.

<sup>207</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 36.

<sup>208</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 39.

<sup>209</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 39 y 40.

sus hijos”<sup>210</sup>. Se contempla, con el propósito de ayudar a los niños vagos, realizar una “modificación de la ley de Adopción, a fin de hacer (...) una acción social digna, sin todos los engorros que la entorpecen en la actualidad”<sup>211</sup>. En cuanto a la familia misma: “Se reconocerá como principio fundamental el derecho familiar a la vivienda y en seguida, a la educación, a la economía y a la seguridad social”<sup>212</sup>. Además, se propone reconocer a la familia “como Institución Social”<sup>213</sup>, como las organizaciones obreras o gremiales.

El punto once trata las Políticas Económicas, estableciéndose como meta el “obtener el máximo de aumento de la producción de bienes y de servicios, dentro de las posibilidades que presentan los recursos naturales, humanos y de capital”<sup>214</sup>. Para ello, se propone una reforma tributaria que cumpla con cuatro requisitos: “Justicia y Equidad”<sup>215</sup>, o sea, que la carga tributaria se distribuya en forma justa; “Eficiencia Económica”<sup>216</sup>, es decir, que el sistema tributario se oriente a desviar recursos hacia la producción de bienes útiles a la sociedad; “Redistribución del Ingreso Nacional”<sup>217</sup>; y “Modificación del Sistema Tributario”<sup>218</sup>, de manera que se ataque a los impuestos directos que son “los de menor rendimiento y mayor evasión”<sup>219</sup>. Respecto de los impuestos indirectos que, por el contrario, “son los de mayor rendimiento y menor evasión”<sup>220</sup>, se propone “refundir el impuesto a la compraventa y cifra de negocios en un solo impuesto llamado de ‘valor agregado’”<sup>221</sup>.

---

<sup>210</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 41.

<sup>211</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 41.

<sup>212</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 42.

<sup>213</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 43.

<sup>214</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 44.

<sup>215</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 44.

<sup>216</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 44.

<sup>217</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 44. Este requisito no contiene explicación.

<sup>218</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 44.

<sup>219</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 44 y 45.

<sup>220</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 45.

<sup>221</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 47.

Se propone también estimular el ahorro de los sectores de medianos y bajos ingresos, fomentando la creación de mercados de capitales<sup>222</sup>.

En cuanto al comercio exterior, el programa señala que “la política del Gobierno de Frei será orientada a fomentar y diversificar las exportaciones y a dirigir las importaciones”<sup>223</sup>. Se contempla, además, la necesidad de recurrir a financiamiento externo, sin embargo, “este recurso se empleará con criterio técnico y adecuada dirección”<sup>224</sup>.

En el punto doce se explica la Reforma Agraria y la Política Agraria. La reforma agraria consta de cinco puntos. El primero propone el establecimiento de cien mil nuevos propietarios agrícolas en cinco años. El segundo, busca limitar la posibilidad de acumular tierras por una sola persona jurídica o natural. El tercer punto tiene como fin terminar con el abuso del manejo ineficiente del agua. El cuarto punto ofrece una política que mejore los salarios del campesinado, así como facilitar la sindicalización campesina. Por último, se propone mejorar las condiciones de los empresarios minifundistas<sup>225</sup>.

Como política agraria, el programa busca mejorar los ingresos del sector agrario, a través de una política de precios agrícolas<sup>226</sup>. Además, se ofrece fomentar “las exportaciones de productos agropecuarios para los que Chile tiene buenas condiciones de competencia en los mercados externos”<sup>227</sup>.

El punto trece se titula Política Minera. Según el programa: “La minería es el fundamento del comercio exterior chileno”<sup>228</sup> y “no puede desarrollarse, ni dar riqueza

---

<sup>222</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 48.

<sup>223</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 49.

<sup>224</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 50.

<sup>225</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 53-55.

<sup>226</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 56.

<sup>227</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 57.

<sup>228</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 59.

a Chile, si no es compitiendo duramente en los mercados internacionales”<sup>229</sup>. Respecto de la propiedad minera, se expresa que las “reservas mineras de Chile son, esencialmente, un bien de la comunidad nacional; su propiedad y su explotación deben estar al servicio de la comunidad”<sup>230</sup>. El programa reconoce las diferencias entre los sectores específicos de la minería, señalando medidas precisas para cada uno. En particular, para el cobre<sup>231</sup>, el hierro<sup>232</sup>, y para el salitre, yodo y subproductos<sup>233</sup>.

Finalmente, se concluye con la Política Industrial, señalando que si bien nuestro país “ha tenido en las últimas décadas un importante desarrollo industrial (...) este desarrollo no ha obedecido a una política continua y conveniente para empresarios y consumidores”<sup>234</sup>. Por esto, es que se impulsará una política industrial que tenga por finalidad dar la más alta prioridad al fomento de industrias de exportación, apoyar a las industrias que abastezcan el mercado interno de productos industriales, y fomentar aquellas industrias capaces de absorber gran cantidad de mano de obra para combatir la cesantía<sup>235</sup>. Por último, se contempla una serie de créditos de capitalización a largo plazo, de mantención y reparación a plazo medio, y de comercialización a corto plazo<sup>236</sup>.

A partir de la revisión de estos catorce puntos del programa, podemos establecer que sí existe una expresa propuesta de reforma institucional, cuya finalidad es permitir adecuar la maquinaria del Estado para llevar a cabo la Revolución en Libertad. Esta propuesta abarca una democratización del régimen político, ampliando las bases de representación popular y las instancias de participación. Además, se propone racionalizar el régimen legislativo, delimitando la ley y el reglamento, es decir, aquellas

---

<sup>229</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 59.

<sup>230</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 59.

<sup>231</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 61 y 62.

<sup>232</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 62.

<sup>233</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 62.

<sup>234</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 64.

<sup>235</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 64.

<sup>236</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 65.

formas en que se manifiesta la actividad del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, respectivamente; y autorizando constitucionalmente al Congreso para que delegue en el Presidente facultades legislativas.

Los siguientes puntos del programa, que también forman parte de esta Revolución en Libertad, dan muestra de una intención de planificar el proceso de cambio social, económico y cultural del país, y que dichos cambios sean, además, dirigidos por el Ejecutivo.

Finalmente, luego “de una de las más reñidas campañas en la historia del país, los votantes chilenos fueron a las urnas el 4 de septiembre para elegir a su próximo presidente. Votaron por el candidato demócrata cristiano un total del 56,1 por ciento de los electores, dándole el más fuerte mandato recibido por ningún jefe del ejecutivo en el siglo veinte”<sup>237</sup>. De esta manera, llegan los aires de la Revolución en Libertad a La Moneda.

## RECAPITULACIÓN

En las líneas precedentes hemos visto que, si bien la Constitución de 1925, en su diseño normativo original, contemplaba un régimen de gobierno fuertemente presidencialista, éste fue posteriormente morigerado por distintos mecanismos, tales como reformas legales, prácticas políticas y legislativas, e interpretación de preceptos constitucionales. Finalmente, frente a esta relativización del régimen de gobierno, revisamos cómo fue reforzado el presidencialismo a través de la reforma constitucional de 1970.

Luego, nos referimos al partido Demócrata Cristiano, que fue quien impulsó, defendió y promulgó dicha reforma constitucional, y lo caracterizamos, a fin de visualizar sus

---

<sup>237</sup> Grayson, *El partido ...*, 357.

distintas ideas y proposiciones, las que podrían encontrar un espacio en los programas de gobierno que elaboran, tanto para la elección presidencial de 1958 como de 1964.

De la revisión de los programas de 1958 y 1964, hemos podido constatar que no son iguales. El programa de 1958 sólo propone eliminar las consejerías parlamentarias, pero no hay ninguna otra crítica expresa al régimen de gobierno o a las prácticas políticas. En cambio, seis años después, el programa de 1964 desarrolla como primer punto las reformas institucionales que ellos estiman permitirán ejecutar la Revolución en Libertad.

Por último, y tras analizar estos dos ambiciosos programas, pudimos darnos cuenta de que los demócrata cristianos “dijeron que *iban* a solucionar todos y cada uno de los problemas que aquejaban la vida cotidiana de la ciudadanía (...) Nunca nadie antes había prometido tanto”<sup>238</sup>. Sin embargo, tras asumir el gobierno, se dieron cuenta que para salir de la zona de promesas, había que dirigir desde el Ejecutivo la Revolución en Libertad ¿Cuáles fueron los argumentos, entonces, para aprobar la reforma constitucional de 1970?

---

<sup>238</sup> Jocelyn-Holt, *El Chile ...*, 138. El énfasis es del texto original.

## CAPÍTULO II

*En situaciones desesperadas, el hombre recurre siempre a medidas desesperadas -y nuestros mitos políticos contemporáneos han sido estas medidas desesperadas. Si la razón nos falla, queda siempre una ultima ratio, queda el poder de lo milagroso y misterioso*

ERNST CASSIRER, *El mito del Estado*.

Este capítulo analizará los argumentos que justifican la reforma constitucional de 1970. Para ello, se estudiará el mensaje presidencial con que Eduardo Frei Montalva presentó el proyecto al Congreso Nacional en 1969. También, se revisarán las discusiones parlamentarias, para rescatar tanto las intervenciones de los parlamentarios demócrata cristianos en defensa de la reforma, como las intervenciones de los ministros de justicia del gobierno que participaron en la discusión. Asimismo, se recogerán los argumentos plasmados en el libro “La Reforma Constitucional de 1970” de Eduardo Frei Montalva, Gustavo Lagos, Sergio Molina, Alejandro Silva, Enrique Evans, y Francisco Cumplido.

Para poder ordenar las diversas fuentes de este capítulo, éste se estructura en dos grandes acápite. El primero, recogerá los argumentos que buscan justificar, en general, la reforma constitucional, mientras que el segundo abordará los argumentos que se dieron para justificar las disposiciones particulares de la ley 17.284.

### JUSTIFICACIÓN GENERAL DE LA REFORMA

El 18 de marzo de 1969, el Presidente de la República, don Eduardo Frei Montalva, envió un Mensaje Presidencial al Congreso Nacional, presentando un nuevo proyecto

de reforma constitucional. En dicho Mensaje expresaba la urgencia de reformar la Constitución, en los siguientes términos: “La Reforma integral de nuestra Carta Fundamental resulta hoy *un hecho ineludible*. Tanto el prolongado debate habido en el Congreso sobre el proyecto que envié a menos de un mes de haber asumido el mando de la nación, como la reacción constante de los distintos sectores de la opinión pública, demuestran incontestablemente que *nuestros mecanismos constitucionales demandan con urgencia una revisión profunda* a fin de afrontar democráticamente las nuevas exigencias políticas y sociales”<sup>239</sup>.

Para enfrentar estas nuevas exigencias es que se presenta este proyecto de reforma constitucional, que busca introducir diversas modificaciones a la Constitución de 1925, todas ellas “inspiradas en el ánimo de dar solución a la crisis de la eficacia de los Poderes del Estado”<sup>240</sup>, pues, como señala el diputado Osvaldo Giannini, “la Constitución del año 25, con el paso del tiempo, ha quedado insuficiente frente a las necesidades reales del país”<sup>241</sup>.

Lo anterior no sería sorpresivo, ya que en palabras de Frei Montalva: “Sin duda la sociedad contemporánea y la comunidad mundial están sometidas a un proceso de transformaciones rápidas y profundas. Por eso mismo las instituciones jurídicas, muchas veces aún las más modernas, a poco andar se transforman en anticuadas u obsoletas”<sup>242</sup>. En esto radica, según Frei, la importancia de esta reforma, que viene a quebrar la rigidez anterior y a hacer posible la sistemática y oportuna adecuación de nuestro sistema legal a las nuevas y surgentes realidades<sup>243</sup>.

---

<sup>239</sup> «Mensaje del Ejecutivo», en *Historia de la ley N°17.284. Modifica la Constitución Política del Estado* (BCN, 1970), 4. El énfasis es mío.

<sup>240</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 5.

<sup>241</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», en *Historia de la ley N°17.284. Modifica la Constitución Política del Estado* (1970): 699.

<sup>242</sup> Eduardo Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», en *La Reforma Constitucional de 1970*, Eduardo Frei et al (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 49.

<sup>243</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 49.

Ello está en concordancia con la función que se le asigna a una Constitución. En este sentido, el ministro de Justicia Gustavo Lagos expresa que “la misión de la Constitución es *hacer viable el cambio social, racionalizando al máximo la función de las autoridades* en las cuales el pueblo ha delegado el ejercicio de su soberanía”<sup>244</sup>.

De no aprobarse esta reforma constitucional, a juicio de los demócrata cristianos, ¿qué podría ocurrir? En primer lugar, una crisis democrática. Así lo expresa el diputado Pedro Urra, quien, recogiendo un discurso del presidente del Partido Demócrata Cristiano, Renán Fuentealba, señala que “desde hace algunos decenios se ha venido acentuando una crisis política que no puede dejar de ser observada sin correr el grave riesgo de una quiebra constitucional”<sup>245</sup>. Más tarde, el senador Patricio Aylwin manifiesta que, cuando el régimen político no cumple con su cometido, esto es, satisfacer las necesidades del pueblo, con rapidez y eficacia, corre gran peligro la democracia, pues: “El gran peligro de la democracia como sistema político en nuestro tiempo es su dificultad e ineficacia, en comparación con los regímenes totalitarios”<sup>246</sup>.

En segundo lugar, se prevé el agravamiento de una ya existente crisis institucional. En este sentido, el entonces ministro de Justicia Gustavo Lagos, en su intervención ante el Senado, manifiesta que “el país atraviesa por una crisis institucional que de no ser solucionada a través de una reforma constitucional, coloca a nuestras instituciones en un trance difícil de superar por las vías de nuestro sistema jurídico”<sup>247</sup>. Esto lleva al ministro Lagos a apelar al patriotismo del Senado, “para que, ampliando una vez más vuestra visión más allá de los intereses partidistas, consideréis antes que todo los

---

<sup>244</sup> Gustavo Lagos «Tres temas centrales de la Reforma Constitucional», en *La Reforma Constitucional de 1970*, Eduardo Frei et al (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 54. El énfasis es mío.

<sup>245</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», en *Historia de la ley N°17.284. Modifica la Constitución Política del Estado* (BCN, 1970), 131.

<sup>246</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», en *Historia de la ley N°17.284. Modifica la Constitución Política del Estado* (BCN, 1970), 881.

<sup>247</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», en *Historia de la ley N°17.284. Modifica la Constitución Política del Estado* (BCN, 1970), 336. Misma idea, en palabras casi idénticas, la repite el ministro Lagos ante la Cámara de Diputados. «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 675 y 676.

intereses supremos del país y de la democracia chilena, y, al dar vuestra aprobación a la reforma constitucional, ayudéis a superar la crisis que afecta a nuestras instituciones”<sup>248</sup>. Similar apelación realiza a la Cámara de Diputados, a quienes les manifiesta que con la “aprobación al proyecto de reforma constitucional, habrá demostrado una vez más su patriotismo y habrá contribuido de manera decisiva al perfeccionamiento del régimen político chileno”<sup>249</sup>.

No obstante, si tan importante eran los peligros a los que el país se podía ver enfrentado por no reformar pronto la Constitución, es legítimo preguntarse, ¿por qué no se hizo antes? Según el ministro Gustavo Lagos, esto se debe a dos principales obstáculos. El primero de ellos dice relación con “la mayoría y los trámites especiales a que está sometida la reforma de la Carta Fundamental, que hace difícil, primero, reunir el voto conforme de la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio que exige el artículo 108 y, luego, obtener la aprobación del Congreso Pleno”<sup>250</sup>. El segundo obstáculo, en cambio, “se ha debido a la discrepancia de criterio entre el Presidente de la República y el Congreso para apreciar la necesidad de introducir reformas a la Carta Fundamental”<sup>251</sup>.

El senador Benjamín Prado esgrime la falta de convicción por parte del sector político como otra razón por la que no se logró reformar previamente de forma amplia la Constitución. En esta línea, él señala que “han pasado largos cuarenta y tantos años sin que la Constitución Política (...) haya sido objeto de modificaciones esenciales. Han pasado muchos Gobiernos (...) muchas veces se ha invocado el nombre del pueblo, pero *en muy pocas oportunidades se ha tenido la eficacia de llegar a un proceso de convicción democrática y política para introducir enmiendas*, a fin de que por la vía democrática el

---

<sup>248</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 343.

<sup>249</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 684.

<sup>250</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 335.

<sup>251</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 336.

régimen logre ser remozado, modernizado, para convertirse en un sistema representativo de la voluntad democrática del país”<sup>252</sup>.

Confirmaría esta falta de convicción el hecho de que no se haya reformado ampliamente el texto constitucional, pese a que: “Grandes movimientos populares de los últimos años han constituido pronunciamientos categóricos en favor de una reforma integral de la Constitución”<sup>253</sup>, o que: “‘Tres Mandatarios’ (...) sucesivamente, recogiendo el sentir de la opinión del país, han solicitado al Parlamento en los últimos 14 años la reforma de la Constitución”<sup>254</sup>, y que: “Todos los partidos políticos sin excepciones, en una u otra ocasión, se han manifestado partidarios de aprobar reformas constitucionales”<sup>255</sup>.

Sin perjuicio de estos obstáculos para reformar la Constitución de 1925, el diputado Osvaldo Giannini destaca que el Presidente de la República haya tenido la honestidad, de plantear una reforma constitucional que no va a regir para su gobierno, pero que tiene amplias posibilidades de ser aprobada<sup>256</sup>. Además, señala que el “Presidente Frei ha indicado las fallas institucionales en que ha caído el país, y cómo pueden ser solucionadas, algunas de ellas a través de estas reformas”<sup>257</sup>.

Entonces, ¿qué propone en términos generales esta reforma? En primer término, propone ser una reforma integral. Vale decir, en palabras del ministro de justicia Jaime Castillo en su intervención ante la Cámara de Diputados, que sea “un cierto sistema en que una serie de instituciones se compaginan entre sí para los efectos de crear, de

---

<sup>252</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 845. El énfasis es mío.

<sup>253</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 130. El diputado Pedro Urra no especifica en dicha intervención cuáles serían esos grandes movimientos populares.

<sup>254</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 130.

<sup>255</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 130.

<sup>256</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 700.

<sup>257</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 700.

posibilitar las soluciones que el país está pidiendo, a través de un programa de gobierno que se conoce y que el pueblo aprobó”<sup>258</sup>.

En segundo término, esta reforma busca ser una reforma de carácter estructural. Esta afirmación la hace el ministro Gustavo Lagos ante la Cámara de Diputados, explicando que “a través del voto a los analfabetos y a los mayores de 18 años, a través de la creación del Tribunal Constitucional, a través del régimen de iniciativa exclusiva y, en especial, a través del plebiscito, se introducen cambios fundamentales en la estructura y los procesos políticos de la vida chilena”<sup>259</sup>.

En tercer término, según el ministro Castillo, esta reforma busca hacer posible una mayor colaboración entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional<sup>260</sup>, que “supere, una cierta tradición, que hace que los Poderes Públicos, más que entrar en una positiva colaboración en función de tareas comunes que el país tiene, entren en una especie de pugna, de hostilidad, que muchas veces perjudica el logro de leyes que el país está necesitando”<sup>261</sup>.

El carácter integral, estructural y colaborativo de la reforma permitiría, por lo tanto, en palabras del senador Aylwin, evitar que el Estado se paralice a sí mismo, que el juego de los partidos conduzca a un permanente empate, y que la voluntad popular manifestada libremente en las urnas se vea frustrada<sup>262</sup>.

En este sentido, el diputado Pedro Urra, diagnostica un desprestigio del Congreso, en los siguientes términos: “Evidentemente que en estos días, en este tiempo podríamos decir, el Congreso enfrenta graves desafíos y su imagen muchas veces se desdibuja

---

<sup>258</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 16 de abril de 1969», en *Historia de la ley N°17.284. Modifica la Constitución Política del Estado* (BCN, 1970), 187.

<sup>259</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 684.

<sup>260</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 16 de abril de 1969», 187

<sup>261</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 74.

<sup>262</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 379.

frente a la opinión pública o a los trabajadores en particular”<sup>263</sup>, y acto seguido, lanza una crítica hacia los parlamentarios y los partidos políticos, del siguiente tenor, “hay una responsabilidad en nosotros, los parlamentarios, y en los partidos políticos en la medida en que muchas veces, como se revela en este texto que estamos discutiendo, cuando la mayoría de la nación, cuando la opinión pública, mayoritariamente, ha estado de acuerdo en introducir reformas fundamentales a la Constitución, pasan los meses y los años y no somos capaces de colocarnos de acuerdo”<sup>264</sup>.

Esta crítica y, a la vez, responsabilización del Congreso, hay que situarla como integrante de una visión histórica que comparte la Democracia Cristiana, según la cual, el régimen presidencial es más eficiente que el régimen parlamentario.

Así, el presidente Frei Montalva, cuando se refiere a la Constitución de 1833, expresa que ella “no sólo liberó al país de la anarquía, consolidó la autoridad y estableció la paz pública, sino que *permitió que el país adquiriera un acelerado ritmo de progreso*”<sup>265</sup>. Luego, señala que en dicho texto constitucional “el Presidente de la República tenía *un cúmulo de facultades*”<sup>266</sup>.

Más adelante, Frei Montalva caracteriza el periodo parlamentario de la siguiente manera: “La ineficacia y la esterilidad simbolizan los años del Parlamentarismo cuya vigencia va desde 1891 hasta 1925 (...) Durante ellos se acumulan diferencias sociales y amarguras de clase y regiones enteras viven en el abandono y en la incomprensión”<sup>267</sup>. Incluso, el diputado Alberto Zaldívar, haciendo una defensa del presidente Balmaceda, se refiere al parlamentarismo en los siguientes términos, “yo digo: si el Presidente Balmaceda, en el año 1891, hubiese tenido facultades para nacionalizar el salitre, para haber llevado a cabo su política nacional, en realidad

---

<sup>263</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 754.

<sup>264</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 754.

<sup>265</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 20. El énfasis es mío.

<sup>266</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 20. El énfasis es mío.

<sup>267</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 24.

*habríamos economizado 25 ó 30 años de pérdida de tiempo de una república parlamentaria en que prevalecía la inconsciencia frente a la responsabilidad*”<sup>268</sup>.

En esa misma intervención ante la Cámara de Diputados, don Alberto Zaldívar realiza una férrea defensa de la Presidencia de la República como institución, “y lo digo con orgullo por esta institución que aparece intocada (...) dentro de la conciencia nacional-*han sido los Presidentes de la República, sin exclusión de ninguno de ellos, los que han promovido el mayor avance social en este país*”<sup>269</sup>.

Teniendo en consideración estos últimos argumentos de índole histórica, no es de extrañar que el Presidente Frei Montalva exprese que: “Se requiere *autoridad auténtica* capaz de velar por el bien común frente al poder de los grupos económicos, de los grupos gremiales, de los grupos regionales, nuevos sectores de poder que siempre miran su interés particular”<sup>270</sup>.

De esta manera, concentrando atribuciones en el Ejecutivo, que es el que más avances ha permitido al país, y evitando las largas discusiones legislativas, a través de esta reforma constitucional, es perfectamente posible proceder, según el ministro Lagos, al cambio estructural<sup>271</sup>, pues “al ampliar la participación de la Nación en los procesos políticos, al racionalizar la función legislativa y la órbita de acción de los Poderes del Estado, dotará, sin duda, al sistema institucional chileno de mayor eficacia para procesar las demandas populares en los mecanismos políticos de nuestro régimen democrático y poder proceder así a un cambio social más acelerado”<sup>272</sup>.

Que este cambio social sea acelerado, no significa que sea de un día para otro, ni de forma violenta, como podría serlo una revolución. Ello, porque como lo manifiesta el senador Patricio Aylwin: “La Democracia Cristiana ha sostenido que la sustitución del

---

<sup>268</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 783. El énfasis es mío.

<sup>269</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 783. El énfasis es mío.

<sup>270</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 50. El énfasis es mío.

<sup>271</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 676.

<sup>272</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 676.

régimen capitalista por una sociedad humanista y comunitaria, al servicio de las grandes mayorías y donde predomine el trabajo, debe realizarse dentro de los métodos de la democracia y la libertad”<sup>273</sup>. Como expresa el senador Renán Fuentealba: “En ello radica precisamente nuestro desafío histórico: realizar transformaciones profundas de las estructuras chilenas respetando la libertad; no el libertinaje”<sup>274</sup>.

De lo que se trata, dice el senador Aylwin, es “de dar eficacia al sistema político chileno. No es una mera reforma, con minúscula, que pueda contraponerse al concepto de revolución. *Es una reforma que permita, precisamente, impulsar los cambios revolucionarios del país, pero dentro de lo que es la esencia de la idiosincrasia del pueblo chileno: el respeto a las instituciones jurídicas, el respeto a la libertad, el sendero del derecho, el ejercicio real de la democracia*”<sup>275</sup>.

Que esta reforma constitucional respete la idiosincrasia chilena es de suma relevancia, pues como señala el ministro de Justicia Gustavo Lagos, “la posibilidad de que una norma jurídica sea internalizada o no por las personas y grupos correspondientes de una estructura social depende de la concordancia entre dicha norma y el sistema de valores, creencias y símbolos predominantes en el sistema cultural”<sup>276</sup>.

De esta manera, según Eduardo Frei, al respetar la idiosincrasia, se demuestra que: “La Reforma Constitucional de 1970 surge como fruto de la experiencia política de la democracia chilena. Sus disposiciones no emergen de concepciones abstractas, sino de cotejar las experiencias de otros y nuestra propia realidad”<sup>277</sup>. No es una concentración de funciones en el Ejecutivo arbitraria, sino que, como expresa el ministro Jaime Castillo, se da “un mayor poder al Ejecutivo en todos aquellos puntos en los que tanto tratadistas como los expertos y como los resultados, incluso, de la legislación

---

<sup>273</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 374.

<sup>274</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 392.

<sup>275</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 376. El énfasis es mío.

<sup>276</sup> Lagos «Tres temas centrales de la Reforma Constitucional», 58.

<sup>277</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 50.

comparada en estas materias, permiten pensarla como inevitable, como necesario para cualquier gobierno que efectivamente quiera hacer en este país una transformación social en democracia”<sup>278</sup>.

Por otra parte, frente a las dudas acerca de la utilidad de una reforma constitucional para hacer cambios, el senador Benjamín Prado pone como ejemplo la modificación hecha al artículo 10 N°10 de la Constitución de 1925 sobre el derecho de propiedad, pues: “Tras esa modificación, no hay palabras: hay 2 millones 500 mil hectáreas de tierras expropiadas, por primera vez en la historia de Chile (...) Porque la reforma de la Constitución Política ha hecho accesible el derecho de propiedad al pueblo, en cuyo nombre todos hablamos”<sup>279</sup>.

En resumen, podemos decir que esta reforma es catalogada por la Democracia Cristiana como un hecho ineludible, sin la cual el país derivaría en una crisis democrática y se profundizaría aún más la crisis institucional, producto de la falta de eficacia de la institucionalidad de la Constitución de 1925. En esa falta de eficacia, tendrían responsabilidad importante, tanto los parlamentarios como los partidos políticos. Por ello, tanto porque en las sociedades modernas así sucede, y porque nuestra historia política así lo demuestra, la Democracia Cristiana estima que se debe concentrar mayores atribuciones en el Poder Ejecutivo, para que sea éste quien, de manera eficaz, lleve adelante los cambios revolucionarios, esto es, los cambios estructurales, económicos y sociales, pero siempre dentro del margen de la libertad, la democracia y la institucionalidad.

---

<sup>278</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 16 de abril de 1969», 188.

<sup>279</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 845.

## JUSTIFICACIONES PARTICULARES

En el acápite anterior revisamos los argumentos esgrimidos a favor de la reforma, pero de carácter general. Ahora, nos corresponde revisar cuáles fueron los argumentos que se dieron para justificar las disposiciones particulares contempladas por la ley 17.284.

### *Derecho a sufragio para mayores de 18 años y analfabetos*

La ley 17.284 reemplazó el artículo 7° de la Constitución de 1925, estableciendo que: “Son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y estén inscritos en los registros electorales”<sup>280</sup>.

Esta disposición, que concede el derecho a sufragio a mayores de 18 años y analfabetos, se enmarca dentro de aquellas medidas de la reforma que vienen a actualizar las garantías constitucionales, como lo expresa el presidente Eduardo Frei Montalva en su Mensaje<sup>281</sup>.

A este respecto, hay que tener en consideración que “el país tuvo una concepción sumamente restringida del sistema electoral en la Constitución de 1833”<sup>282</sup>. Situación que no cambiaría mucho, incluso bajo la Constitución de 1925, pues en la primera elección presidencial, realizada bajo su vigencia “sólo un 7,4% de la población nacional gozaba del derecho a sufragio”<sup>283</sup>. Esto, a juicio de Frei Montalva, revela que “el pueblo permanecía marginado del ejercicio de sus derechos ciudadanos más

---

<sup>280</sup> «Ley 17.284», en *Historia de la ley N°17.284. Modifica la Constitución Política del Estado* (BCN, 1970), 926.

<sup>281</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 4 y 5.

<sup>282</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 41.

<sup>283</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 41.

fundamentales”<sup>284</sup>. Sin embargo, en las cuatro décadas siguientes, el pueblo chileno experimentó “una transformación cualitativa en su actitud frente a la política, en la conciencia de sus derechos y en su afán de hacer sentir significativamente su influencia”<sup>285</sup>.

Es así como, en palabras del diputado César Fuentes, “Chile se estaba quedando atrás respecto de muchos países de América Latina y del mundo, que le han otorgado derecho a voto a la juventud”<sup>286</sup>. A modo de ejemplo, el ministro de Justicia Gustavo Lagos, expone que “esta iniciativa existe desde hace varios años en numerosos países de América Latina, en Yugoslavia y en diversas naciones del área socialista”<sup>287</sup>.

Entonces, el diagnóstico para impulsar esta modificación constitucional, es que el sufragio universal, “que corresponde a una conquista fundamental de los tiempos modernos, no estaba totalmente establecido en nuestro sistema político”<sup>288</sup>, pese a que en aquella época existe “una mejor capacitación de los sectores populares del país para participar con mayor conciencia y dinamismo en la vida política nacional”<sup>289</sup>. En ello, a juicio de Eduardo Frei, influye fuertemente la Promoción Popular, que impulsó la incorporación de los sectores populares y de las clases medias en la vida política del país, lo que “se canalizó a través de Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Centros Juveniles, Centros Deportivos, Centros de Padres y Apoderados y otros que alcanzaron a la enorme suma de 19.901 unidades”<sup>290</sup>.

Este fomento a la participación genera un desafío para el sistema educativo. Así, el ministro Gustavo Lagos opina que: “Una de las metas cualitativas fundamentales del sistema debe ser la educación para la participación con el objeto de desarrollar en el

---

<sup>284</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 41.

<sup>285</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 41.

<sup>286</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 687.

<sup>287</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 338.

<sup>288</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 679.

<sup>289</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 43.

<sup>290</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 42.

niño, el adolescente y el joven, la conciencia de sus derechos y deberes como integrante de la comunidad nacional”<sup>291</sup>.

De esta manera, es posible establecer una relación, como lo hace el diputado Ricardo Valenzuela, entre la reforma educacional impulsada por el gobierno Demócrata Cristiano y esta modificación constitucional, por cuanto: “La reforma educacional da a la juventud la posibilidad de tener un concepto claro sobre el problema fundamental del país”<sup>292</sup>.

En cuanto a los posibles efectos prácticos de esta modificación, el ministro de Justicia Gustavo Lagos expresa que “el proyecto amplía la base nacional en la cual reside la soberanía, abriendo canales de participación en la vida política a los sectores juveniles, como también a los analfabetos”<sup>293</sup>. Además, en opinión del senador Patricio Aylwin, se logra democratizar las instituciones chilenas<sup>294</sup>.

Esta modificación constitucional, según el diputado Luis Maira, obedece también a una convicción particular, según la cual, “estamos viviendo en una hora del desarrollo político de nuestra patria que marca la muerte de una era y el comienzo de otra”<sup>295</sup>, una era en que aparecen “nuevas fuerzas sociales que hace 10 ó 15 años no existían o estaban en un pie muy débil de organización, pero que hoy ascienden, emergen, se proyectan hacia adelante cada día con más vigor”<sup>296</sup>, aspirando hacia una “participación efectiva en la conducción del proceso político, económico y social, y en la tarea del desarrollo”<sup>297</sup>.

---

<sup>291</sup> Lagos «Tres temas centrales de la Reforma Constitucional», 71.

<sup>292</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 16 de abril de 1969», 194.

<sup>293</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 338.

<sup>294</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 374.

<sup>295</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 914.

<sup>296</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 914.

<sup>297</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 915.

Esta participación efectiva, que incluya a jóvenes y analfabetos, es perfectamente posible, porque la juventud, de acuerdo con el diputado César Fuentes, “está perfectamente capacitada para participar en los procesos cívicos. Aún más, en nuestra legislación, se le reconoce plena capacidad para los efectos tributarios, laborales y penales”<sup>298</sup>. En este sentido, el senador Renán Fuentealba, señala que a los 18 años los jóvenes gozan de plena capacidad intelectual, ya que a esa edad los “niños proletarios”<sup>299</sup>, en su gran mayoría, han asumido grandes responsabilidades en la vida, ya trabajan, sostienen a su familia, a sus madres, hermanos, hijos o esposas. En cuanto a los “niños de condición más acomodada”<sup>300</sup>, precisamente por esa condición “han tenido a su alcance la cultura con mayor facilidad y cuentan también con el discernimiento suficiente para poder ejercer tal derecho”<sup>301</sup>.

Respecto de los analfabetos, el diputado César Fuentes, señala que es injustificable su exclusión de la participación en los procesos electorarios, por cuanto en la época “hay medios modernos de comunicación y donde la gente puede estar informada claramente a través de la radio y de la televisión”<sup>302</sup>. Es decir, podemos desprender de esta opinión, que no es necesario saber leer y escribir para poder estar consciente del acontecer nacional.

A modo de síntesis, esta modificación permite otorgar el derecho a sufragio a personas mayores de 18 años inscritos en los registros electorales, incorporando así a jóvenes y personas analfabetas, pues se exige la inscripción, mas no saber leer y escribir. Dicha modificación se justificaría en el atraso que demuestra Chile, respecto de otros países en esta materia. Asimismo, se arguye que Chile ha vivido un proceso de aumento en la participación de sectores, otrora marginados, que se ha visto impulsado por el mismo gobierno a través de su política de Promoción Popular. Además, se señala la

---

<sup>298</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 687.

<sup>299</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 476.

<sup>300</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 476.

<sup>301</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 476.

<sup>302</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 687.

congruencia entre la reforma educacional llevada adelante por Eduardo Frei Montalva, que ha permitido que los jóvenes accedan a la educación y, a través de ella, adquieran mayor conocimiento de sus derechos y deberes.

#### *Permisos de los ministros de Estado y Presidente para salir del país*

La reforma constitucional de 1970 “ha modernizado las disposiciones que regulan las condiciones en que el Presidente de la República y los Ministros de Estado pueden ausentarse del país”<sup>303</sup>. Estableciéndose que el Presidente, salvo en los últimos tres meses de gobierno, podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso, por hasta 15 días, mientras que, en el caso de sus ministros, podrán hacerlo por hasta diez días<sup>304</sup>. Con todo, si se interpone una acusación constitucional el permiso se requerirá siempre, y si esa acusación fuese aprobada, no podrá salir del país<sup>305</sup>.

Con estas modificaciones, expresa el ministro Gustavo Lagos, se pone “a tono nuestra Constitución con las exigencias de la época contemporánea, que requieren que el Presidente y los Ministros se ausenten del país para cumplir con compromisos internacionales o llevar a cabo contactos diplomáticos con otros países de acuerdo con el ritmo acelerado con que se manejan actualmente las relaciones internacionales”<sup>306</sup>, pues se vive en aquella época, a juicio del ministro, “el reemplazo de una diplomacia formal por una diplomacia más directa de relaciones personales entre los Cancilleres”<sup>307</sup>.

---

<sup>303</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 48.

<sup>304</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 48.

<sup>305</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 681.

<sup>306</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 340.

<sup>307</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 681.

Además de esta razón de índole práctica, hay otro argumento vinculado a las atribuciones del Presidente de la República. En este sentido, el ministro de Justicia Gustavo Lagos, justifica esta modificación, señalando que *“siendo atribución del Presidente de la República designar a sus Ministros y fijarles las pautas de trabajo más adecuadas al logro de los intereses generales del país, es lógico reconocerle igualmente la facultad de autorizar a sus colaboradores para que puedan concurrir a reuniones internacionales a las cuales Chile ha comprometido su asistencia a nivel ministerial en virtud de tratados y compromisos internacionales”*<sup>308</sup>.

Con esta regulación constitucional de los permisos, se evita que se produzcan conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento con motivo de esta materia<sup>309</sup>.

En resumen, se pretende reconocer una realidad, esto es, el carácter más personal de la diplomacia, para permitir que ella no se vea entorpecida por la rigidez de la tramitación de los permisos constitucionales ante el Congreso. Asimismo, se reconoce la facultad del Presidente de la República para designar ministros e indicarle sus pautas de trabajo, debiendo tener mayor autonomía en los permisos que él, como autoridad, les confiere para los asuntos internacionales.

#### *Delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo*

Por medio de esta reforma constitucional se añade como número 15 al artículo 44 de la Constitución de 1925 la autorización al Presidente de la República para que éste “dicte disposiciones con fuerza de ley sobre creación, supresión, organización y atribuciones de los servicios del Estado y de las Municipalidades, sobre fijación de plantas, remuneraciones y demás derechos y obligaciones de los empleados u obreros de esos

---

<sup>308</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 341. El énfasis es mío.

<sup>309</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 48.

servicios; sobre regímenes previsionales del sector público; sobre materias determinadas de orden administrativo, económico, financiero”<sup>310</sup>.

A través de esta disposición, según el diputado Osvaldo Giannini, se toma en consideración “algo que ya es tradicional en Chile”<sup>311</sup>, pues la delegación de facultades legislativas es, como lo expresa el senador Patricio Aylwin, una “práctica institucionalizada por la costumbre, pero que no existe en el texto constitucional”<sup>312</sup>. Por ello, Enrique Evans la tilda como una “costumbre constitucional, fuera, es cierto, de la letra de la Carta de 1925, pero impuesta por los hechos y situaciones de la vida política nacional”<sup>313</sup>. Fue así como “en numerosas oportunidades el Congreso delegó facultades legislativas en el Presidente de la República y en virtud de ellas se incorporaron al ordenamiento jurídico innumerables decretos con Fuerza de Ley, como el Código del Trabajo, el Sanitario, el Estatuto Administrativo, el Código Tributario y muchos más”<sup>314</sup>.

Pero la delegación de facultades no tiene su origen en una práctica constitucional, sino que la podemos encontrar en la Constitución de 1833. Como señala Enrique Evans, este texto constitucional “contenía una norma, la del artículo 36, atribución sexta, que permitía la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, así como el otorgamiento de otros poderes excepcionales”<sup>315</sup>.

Posteriormente, producto de las reformas de 1874 inspiradas en la tendencia de robustecer al Congreso, se modificó el artículo 36 N°6 de la Constitución de 1833, restringiéndose la delegación de facultades genéricas, pudiendo el Ejecutivo solamente en virtud de una ley de facultades excepcionales “restringir la libertad personal y la de

---

<sup>310</sup> «Ley 17.284», 928.

<sup>311</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 72.

<sup>312</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 509 y 510.

<sup>313</sup> Enrique Evans, «La delegación de facultades legislativas», en *La Reforma Constitucional de 1970*, Eduardo Frei et al (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 113.

<sup>314</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 40.

<sup>315</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 111.

imprensa y suspender o restringir el derecho de reunión cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior”<sup>316</sup>.

En 1925, promulgada la Nueva Constitución, “era claro que ni su texto, ni su espíritu, ni los antecedentes de su establecimiento permitían la Legislación Delegada”<sup>317</sup>. Sin embargo, como ya dijimos, se impuso como práctica constitucional.

A juicio del senador Patricio Aylwin, la delegación de facultades legislativas se impone como práctica constitucional desde la promulgación de la ley 7.200, puesto que durante su tramitación, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia “emitió un informe que sentó, podría decir, el precedente legislativo que ha inspirado la conducta del Parlamento desde esa fecha hasta ahora. Dicho informe, luego de precisar que en el régimen constitucional chileno vigente no cabe la delegación de facultades, sostuvo que *la ley, por su naturaleza, debe ser de carácter general y que debe quedar entregada al Poder Ejecutivo la facultad de dictar disposiciones de relleno* para completar las normas de principios que establece el legislador”<sup>318</sup>.

A través de esta disposición de la reforma constitucional, además, se “pone a tono nuestra Constitución con las más recientemente promulgadas”<sup>319</sup>. Así, como indica Enrique Evans, “las Constituciones de los nuevos Estados africanos y asiáticos, muestran que la Legislación Delegada es ampliamente admitida y autorizada. Las grandes democracias de Europa occidental, los Estados Unidos de Norteamérica, monarquías y repúblicas, Estados unitarios o federales, regímenes presidenciales, parlamentarios o, como el francés, semipresidencial, según el decir de Maurice

---

<sup>316</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 111 y 112.

<sup>317</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 112.

<sup>318</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 512. El énfasis es mío.

<sup>319</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 7.

Duverger, han aceptado la práctica de esa Legislación o la han contemplado expresamente”<sup>320</sup>.

En esta línea, el senador Patricio Aylwin en su intervención de diez de septiembre de 1969, cita un libro titulado “El Parlamento”<sup>321</sup>, editado por la Unión Interparlamentaria, en que se señala “como un hecho histórico, que en los últimos años se ha ido produciendo una delegación cada vez mayor de facultades legislativas del Congreso en el Poder Ejecutivo”<sup>322</sup>. Todo ello, en un contexto en el cual: “El desarrollo de las sociedades contemporáneas y los requerimientos de la vida moderna, que hacen del Estado (...) un instrumento fundamental para la convivencia colectiva, han ido restando validez a la teoría clásica de la Separación de los Poderes”<sup>323</sup>. Es más, como expresa el diputado Sergio Merino, “la tendencia actual de las constituciones de todos los países es precisamente robustecer el Poder Ejecutivo, delegándole amplísimas facultades”<sup>324</sup>.

Ahora bien, si la tendencia en el mundo es a delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo, ¿cuáles son los motivos? Eduardo Frei Montalva responde esta pregunta, señalando que, “las nuevas tendencias constitucionales, surgidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, demostraron que la institución de la delegación de facultades correspondía a un fenómeno universal y tenía su origen en la plétora legislativa, en el carácter técnico de muchas leyes, en la urgencia que suele requerir el despacho de cierto tipo de legislación o en la necesidad de enfrentar situaciones de emergencia”<sup>325</sup>.

Enrique Evans, nos explica que muchas veces la naturaleza esencialmente técnica o muy especializada de problemas, hace que ellos no puedan ser resueltos por asambleas

---

<sup>320</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 125.

<sup>321</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 541.

<sup>322</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 541.

<sup>323</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 109.

<sup>324</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 740.

<sup>325</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 40.

numerosas, más aún, si no hay una adecuada asesoría para los congresales. Añade que frente a la existencia, acción y concierto de grupos de presión y centros de poder, parece estar en mejor posición de diálogo o resistencia el Ejecutivo que el Congreso<sup>326</sup>.

Como dijimos previamente, la práctica constitucional de delegar facultades legislativas en el Ejecutivo, era ajena a la Constitución de 1925, ¿es la reforma constitucional de 1970 el primer intento por regular esta práctica? El primer intento está representado por el gobierno de Carlos Ibáñez, quien, en julio de 1954, “designó una Comisión Consultiva, de magistrados, catedráticos y políticos”<sup>327</sup>. Sin embargo, dicha Comisión “terminó sus labores sin llegar a proposiciones que se tradujeran en un proyecto de Reforma Constitucional. Revela, no obstante, un principio de interés en encontrar una salida a una situación evidentemente anormal”<sup>328</sup>.

Posteriormente, en 1959, “el entonces Senador don Eduardo Frei, (...) presentaba una moción de Reforma Constitucional”<sup>329</sup>, que permitía al Congreso Nacional, autorizar al Presidente para que dicte decretos con fuerza de ley sobre determinadas materias<sup>330</sup>. También, durante el gobierno de Jorge Alessandri, el senador Francisco Bulnes “hizo una nueva tentativa para regularizar la situación”<sup>331</sup>.

En 1964, a poco de haber asumido el gobierno, Eduardo Frei Montalva presentó un proyecto de reforma constitucional que incluía la delegación de facultades legislativas, siendo aprobado por la Cámara de Diputados, y pasando al Senado, donde se formó una comisión especial, que se ocupó de la iniciativa por más de dos años<sup>332</sup>. Se abría

---

<sup>326</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 110.

<sup>327</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 113.

<sup>328</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 114.

<sup>329</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 114 y 115.

<sup>330</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 115.

<sup>331</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 116.

<sup>332</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 118 y 119.

“paso en el Congreso la conciencia de la necesidad y utilidad de constitucionalizar, con los debidos resguardos formales y jurídicos, la práctica de la Legislación Delegada”<sup>333</sup>.

¿Cómo reguló la reforma de 1970 esta materia? En primer lugar, don Enrique Evans considera que “cuando institucionalizó la práctica de la Legislación Delegada, nuestro Constituyente fue *excepcionalmente riguroso* al establecer un conjunto de resguardos y garantías, jurídicos y formales, que eviten cualquier exceso de poder”<sup>334</sup>.

Entre estos resguardos se cuentan la exclusión de “ciertas materias que por lo mismo, sólo podrán ser sancionadas por ley”<sup>335</sup>; no se permite la delegación genérica, debiendo ser una delegación específica, que señale “las materias sobre las cuáles las normas podrán recaer”<sup>336</sup>; y se establece una limitación temporal, no pudiendo exceder un año la delegación, con ello, según el diputado Osvaldo Giannini, se evita que el Congreso Nacional delegue facultades al Ejecutivo que, aunque por tiempo limitado, pueda ser muy extenso<sup>337</sup>.

Sin perjuicio de que la delegación de funciones esté en la línea de entregarle mayores atribuciones al Ejecutivo, ella no implica un cercenamiento del Congreso. Esto, pues como señala el senador Fuentealba, el “delegar atribuciones *no significa que el Congreso esté obligado a aprobar* todas las que solicite el Ejecutivo. El Congreso es soberano en esta materia: si quiere, las da; si no quiere, las niega”<sup>338</sup>.

Como objeción a las delegaciones de facultades legislativas, el ministro de Justicia Gustavo Lagos señala que se argumentó que el proyecto “suprimía el derecho de

---

<sup>333</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 120.

<sup>334</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 153. El énfasis es mío.

<sup>335</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 7.

<sup>336</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 7.

<sup>337</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 16 de abril de 1969», 181.

<sup>338</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 522. El énfasis es mío. Similar apreciación realiza el senador Benjamín Prado. «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 556; y el senador Patricio Aylwin. «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 514.

huelga y el derecho de presentar pliegos de peticiones”<sup>339</sup> por parte de los trabajadores. Sin embargo, contra esta objeción, él afirma que “el proyecto de Reforma Constitucional no legisla sobre el derecho de huelga ni sobre la presentación de pliegos de peticiones, dejando en consecuencia vigentes todas las disposiciones existentes al respecto”<sup>340</sup>.

Para confirmar lo beneficioso de la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo para los trabajadores, el senador Patricio Aylwin indica que “un gran número de organismos públicos que están precisamente al servicio de los trabajadores han sido creados mediante decretos con fuerza de ley”<sup>341</sup>. Por lo tanto, concluye: “No es cierto, entonces, que cada vez que se delegan facultades se encuentren en peligro los derechos de los trabajadores, porque muchas de sus conquistas en el régimen institucional chileno se han conseguido por medio de este mecanismo”<sup>342</sup>.

En suma, podemos decir que a través de la delegación de facultades legislativas, el Ejecutivo puede solicitar al Congreso que se le permita legislar sobre materias que son propias de ley. Si el Congreso accede, la ley delegatoria deberá cumplir con ciertos requisitos. Ellos son: indicar precisamente la o las materias sobre las que recae la delegación e indicar el plazo por el que se concede, el que no puede exceder de un año.

Como mencionamos anteriormente, la delegación de facultades legislativas se encuentra consagrada en la Constitución de 1833, cuestión que, a mi juicio, no debe pasarse por alto, por cuanto, como revisamos en el primer acápite de este capítulo, los demócrata cristianos le atribuyen a dicha Carta Fundamental el haber permitido el progreso al Chile del siglo XIX.

---

<sup>339</sup> Lagos «Tres temas centrales de la Reforma Constitucional», 63.

<sup>340</sup> Lagos «Tres temas centrales de la Reforma Constitucional», 63.

<sup>341</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 882.

<sup>342</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 882.

Se revisaron también las razones no jurídicas que justificaban la institución de la delegación de facultades legislativas y, entre ellas, se mencionó que el Poder Ejecutivo estaba en mejor posición para hacer frente a grupos de presión. Destaco esta razón, ya que, tal como se recogió en el primer acápite, el presidente Eduardo Frei Montalva señala que Chile necesita una autoridad auténtica que vele por el bien común, frente a distintos grupos de presión, ante los cuales, por el contrario, el Congreso a veces sucumbiría.

### *Iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo*

“Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para (...)”<sup>343</sup>. Así comienza esta parte de la reforma de 1970 que amplía la iniciativa legislativa exclusiva del Poder Ejecutivo.

En la regulación de la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente bajo la Constitución de 1925, conforme con Alejandro Silva, es posible distinguir “tres etapas sucesivas que se señalan por la promulgación de la Constitución de 1925, por la reforma de 1943 y por la de 1970”<sup>344</sup>.

Bajo el texto primitivo de la Constitución de 1925, sólo quedaban comprendidos como materia de iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República la declaración de guerra; la proposición de suplementos a partidas o ítem de la ley de presupuestos; la proposición de la ley anual de presupuestos; y el aumento de los gastos variables o la alteración del cálculo de entradas<sup>345</sup>.

---

<sup>343</sup> «Ley 17.284», 928.

<sup>344</sup> Alejandro Silva, «El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo», en *La Reforma Constitucional de 1970*, Eduardo Frei et al (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 89.

<sup>345</sup> Silva, «El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo», 89.

Luego, con la reforma de 1943, “se restringe la iniciativa parlamentaria en cuanto a gastos públicos, al reservarse con exclusividad al Presidente de la República las materias”<sup>346</sup> relativas a la alteración de la división política o administrativa del país; la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados; y la concesión o aumento de sueldos o gratificaciones del personal de la Administración Pública, empresas fiscales e instituciones semifiscales<sup>347</sup>.

El diagnóstico que hacía el Ministro de Justicia de la época, antes de la aprobación de la reforma de 1943, según recoge Eduardo Frei, era que “*la marcha de las finanzas sólo puede ser acertada cuando su dirección esté en una sola mano*. La Constitución del 25 trató de establecer un Ejecutivo fuerte, *pero no advirtió que al planificar dentro de ella un sistema financiero débil*, en que interfiere cada diputado y cada senador, su propósito resultaba estéril”<sup>348</sup>.

Tras la aprobación de esta reforma, el presidente radical Juan Antonio Ríos, decía, según expone el diputado Alberto Zaldívar, que “el Congreso, entre los años 1941 y 1945, será mirado en la historia constitucional, como uno de los Parlamentos que mayor honra han dado a nuestra vida cívica”<sup>349</sup>, y ¿a propósito de qué lo decía?, se cuestiona el diputado Zaldívar, a propósito de que logró ser ley durante dicha legislatura la idea de reducir la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos y darle dicha iniciativa en forma exclusiva al Ejecutivo<sup>350</sup>.

Años más tarde, el presidente Eduardo Frei Montalva, envió un proyecto de reforma constitucional en 1964, justificando la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en todas las materias que impliquen gastos o interfieran con la planificación necesaria en lo económico-social, en los siguientes términos: “Es indudable que la enorme

---

<sup>346</sup> Silva, «El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo», 89 y 90.

<sup>347</sup> Silva, «El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo», 90.

<sup>348</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 37. El énfasis es del texto original.

<sup>349</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 696.

<sup>350</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 696.

complicación de la economía moderna y la necesidad de planificar las inversiones y de señalar metas y prioridades, exigen planes no sólo a corto plazo, sino de desarrollo a largo plazo, que requieren unidad de criterio tanto en las inversiones como en los gastos”<sup>351</sup>. Esta reforma, sin embargo, no fue aprobada.

La tercera etapa comienza en el año 1969 cuando Frei Montalva presenta un nuevo proyecto de reforma constitucional, que incluye nuevamente la iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, el cual logra ser aprobado en 1970.

Esta reforma, según el Mensaje del presidente Eduardo Frei Montalva, busca que la autoridad del Ejecutivo sea reafirmada en lo que concierne a la planificación del desarrollo y el control del proceso económico, siendo necesario extender la iniciativa exclusiva del presidente a todas las materias que incidan en los gastos fiscales y en el régimen de remuneraciones y de previsión del sector privado<sup>352</sup>. Es decir, de lo que se trata es, según el diputado Pedro Urra, de “ampliar el contenido de la disposición propuesta en esa oportunidad”<sup>353</sup>, haciendo referencia a la reforma constitucional de 1943.

Pero, ¿bajo qué contexto se da este impulso creciente a la iniciativa exclusiva del Ejecutivo? Según Sergio Molina, quien se desempeñó como Ministro de Hacienda: “Se puede generalizar, sin temor a equivocarse, que a partir de la declinación del liberalismo como sistema económico y social, se ha ido ejerciendo una presión creciente sobre el Estado para que éste, en forma directa o indirecta, le dé satisfacción a las aspiraciones que los pueblos le plantean”<sup>354</sup>.

Además, de acuerdo con el ministro de Justicia Gustavo Lagos, después de la Segunda Guerra Mundial, el cumplimiento de las responsabilidades de la administración del

---

<sup>351</sup> Citado por Silva, «El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo», 92.

<sup>352</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 6.

<sup>353</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 70.

<sup>354</sup> Sergio Molina, «La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social», en *La Reforma Constitucional de 1970*, Eduardo Frei et al (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 77.

Estado y la jefatura suprema de la nación, “envuelve necesariamente la ejecución de planes de desarrollo económico y social cuya realización descansa primordialmente en el Ejecutivo”<sup>355</sup>.

Por lo tanto, como expresa el senador Patricio Aylwin: “El sistema constitucional tradicional de equilibrio de Poderes, concebido como fruto de la doctrina liberal no intervencionista, impide al Estado resolver con eficacia los problemas de carácter económico-social. *Las funciones del Estado intervencionista exigen dotarlo de medios de acción eficaces para cumplir sus tareas.* Es necesaria una planificación, someterse a ella y, por consiguiente, dar al Poder Ejecutivo -encargado del Gobierno y la administración del Estado- medios suficientes para llevar a cabo los programas que la nación ha apoyado”<sup>356</sup>.

En una intervención posterior, el senador Aylwin manifiesta que “en los Estados modernos, el manejo económico exige necesariamente la planificación, la ordenación de los recursos y la fijación de prioridades en las tareas del Estado”<sup>357</sup>.

Podemos afirmar, entonces, que la iniciativa exclusiva está íntimamente ligada con la planificación, pero ¿qué es la planificación? De acuerdo con Sergio Molina, es una técnica que “consiste principalmente en la presentación cuantitativa y cualitativa de una situación que se toma como referencia o punto de partida y aquella a la cual se espera llegar en un tiempo determinado”<sup>358</sup>. Señala, a continuación, que dos son los elementos que debe contener cualquier planificación. Ellos son, la “*globalidad*, es decir, que incluya todos los aspectos que influyen en el logro de un objetivo dado y su

---

<sup>355</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 338 y 339.

<sup>356</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 375. El énfasis es mío.

<sup>357</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 602.

<sup>358</sup> Molina, «La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social», 78.

*compatibilidad*, o sea, que los propósitos que se desean alcanzar y los medios para lograrlos sean compatibles entre sí”<sup>359</sup>.

¿Cuál ha sido el impacto de las ideas de planificación en Chile? Según Eduardo Frei Montalva: “La vigencia creciente de las ideas de planificación en el mundo, constituye quizás la innovación de mayor impacto en el sistema constitucional chileno”<sup>360</sup>. Más adelante expresa que con el triunfo del Frente Popular en 1938: “El país entró de lleno en el debate sobre la planificación nacional, al discutirse en el Congreso el proyecto sobre la creación de la Corporación de Fomento que fue atacado por los partidos de derecha”<sup>361</sup>.

A ello, Frei Montalva suma el hecho de que: “En Chile y en América latina jugó un papel importante en la implantación de las nuevas ideas la nueva organización mundial de las Naciones Unidas. Una de sus agencias, cuya sede se instaló en Santiago, *la Comisión Económica para América Latina*, jugó un rol capital en el afianzamiento de estas nuevas concepciones y bajo su influencia y la renovación del pensamiento económico que ella significó, los gobiernos de todo el hemisferio, y muy particularmente el nuestro, empezaron a extender las técnicas de la planificación económica a todos los sectores de la actividad del Estado”<sup>362</sup>.

Ahora bien, ¿qué significado tiene la iniciativa exclusiva de la reforma de 1970? Según el presidente Frei Montalva, “al aprobar la facultad exclusiva en la proposición de todo gasto público y previsional, y la iniciativa para fijar por ley las remuneraciones en el sector privado, dotó al Presidente de la República, por primera vez en la historia constitucional de Chile, de las facultades necesarias para llevar adelante una política de planificación económica y social sin interferencias del Parlamento”<sup>363</sup>. Sin perjuicio

---

<sup>359</sup> Molina, «La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social», 78. El énfasis es mío.

<sup>360</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 35.

<sup>361</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 36.

<sup>362</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 38. El énfasis es mío.

<sup>363</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 39 y 40.

de ello, se debe dejar claro que esta reforma “no elimina la discusión en el Congreso de las materias que son objeto de ley, sino que limita a los parlamentarios la posibilidad de tomar iniciativas en ciertas materias económicas”<sup>364</sup>, vale decir, materias de “remuneraciones, de previsión y de reducción en la carga tributaria vigente”<sup>365</sup>.

Lo anterior, porque como nos prevé el senador Aylwin, “no se trata de entregar al Presidente de la República la facultad de resolver por sí solo, como un monarca absoluto, con poderes omnímodos, sobre todas estas materias. Se trata exclusivamente de que las leyes que el Congreso Nacional apruebe sobre estos problemas tengan origen en la iniciativa presidencial, no en la iniciativa parlamentaria”<sup>366</sup>.

Con ello, agrega Sergio Molina, se evita la transacción entre Congreso y Ejecutivo que, en definitiva, “conduce al incumplimiento del programa y eventualmente al fracaso total o parcial de un Gobierno”<sup>367</sup>. Pues, como señala el senador Renán Fuentealba: “No es posible que si hay un Gobierno que ha planteado determinado plan ante el país, se vea después constreñido o limitado por voluntad de las minorías derrotadas”<sup>368</sup>.

Es por esto que Sergio Molina opina que: “Es necesario diferenciar claramente las responsabilidades para que la opinión pública pueda identificar a quien corresponden los éxitos o fracasos y que ella, como juez final, pueda corregir rumbos al elegir las autoridades a través del funcionamiento de nuestro sistema democrático”<sup>369</sup>.

Quien se muestra bastante crítico de la iniciativa parlamentaria en materias económicas es el senador Benjamín Prado, quien se expresa en estos términos: “Señores Senadores y Diputados, el principio de la planificación en el desarrollo de la economía y en el desenvolvimiento social del país es indiscutido. ¡Cómo no nos vamos a dar cuenta,

---

<sup>364</sup> Molina, «La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social», 81.

<sup>365</sup> Molina, «La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social», 85.

<sup>366</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 904 y 905.

<sup>367</sup> Molina, «La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social», 80.

<sup>368</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 392.

<sup>369</sup> Molina, «La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social», 83.

cuando examinamos el resultado concreto de nuestra legislación -no excluyo ni siquiera a mi partido de una cuota de responsabilidad-, de que estamos respondiendo con palabras!"<sup>370</sup>.

Finalmente, ¿qué desafío propone la concentración de la iniciativa legislativa exclusiva en materia económica en manos del Ejecutivo? Siguiendo a Sergio Molina, si bien la concentración de la iniciativa en materia económica permite una ejecución del plan más eficiente, obliga a crear mecanismos de participación que tienen que dar lugar a las fuerzas sociales para que se expresen frente a las decisiones que tome el Ejecutivo y que les afecten<sup>371</sup>.

Sintetizando las ideas, podemos establecer que ha existido una intención durante el siglo XX, no sólo de la Democracia Cristiana, sino también del partido Radical, por fortalecer la iniciativa exclusiva en materias económicas del Ejecutivo. Ello, porque el mundo vive una época en que se exige una mayor intervención del Estado y, además, empieza a tomar cada vez más fuerza la idea de planificación del desarrollo. Para justificar la iniciativa exclusiva se hace una fuerte crítica a la iniciativa parlamentaria en materia económica, la que resultaría ineficaz a la hora de satisfacer las nuevas demandas intervencionistas que se le exigen al Estado. Además, hay una cuestión de índole democrática, que tiene que ver con el juzgamiento social de la ciudadanía hacia los gobiernos, ya que a ellos se les imputa los avances, retrocesos o estancamientos económicos, en circunstancias que, muchas veces, a juicio de los demócrata cristianos, el Ejecutivo no es el verdadero responsable.

Esta disposición es, hasta ahora, una de las más claras manifestaciones del presidencialismo, ya que pone al Poder Ejecutivo, en particular, al Presidente de la República, en el centro de la dirección económica de un país, cuestión que toca distintas aristas de la vida de nosotros los ciudadanos.

---

<sup>370</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 849.

<sup>371</sup> Molina, «La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social», 80.

### *Ideas matrices de un proyecto de ley*

La ley 17.284 agrega como inciso primero al artículo 48 de la Constitución de 1925 lo siguiente: “Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”<sup>372</sup>.

Esta disposición nace como respuesta a un problema de técnica legislativa que es: “La falta de unidad del contenido de las leyes”<sup>373</sup>, problema conocido como leyes misceláneas, es decir, aquellas en que “se regula cualquier materia, tenga o no relación con las ideas fundamentales del proyecto”<sup>374</sup>. Estas leyes, según Frei Montalva, “se prestan al abuso frecuente de que se aproveche una ley importante para introducirle disposiciones destinadas a favorecer a determinados grupos y aun a personas individuales y que significa hacer de las leyes una maraña ininteligible para el hombre común y aun difícil de entender por los intérpretes avezados”<sup>375</sup>.

¿Quiénes son los responsables de este problema de técnica legislativa? De acuerdo con Francisco Cumplido, “han contribuido con igual dedicación los diputados y senadores y el Presidente de la República. Los primeros logran incorporar a las leyes, materias que son de su especial interés y que no han logrado despachar en la legislatura ordinaria, o respecto de las que logran consenso a cambio de apoyar el proyecto principal. Por su parte, el Presidente de la República, usando el veto de adición, plantea

---

<sup>372</sup> «Ley 17.284», 929.

<sup>373</sup> Francisco Cumplido, «La especificación de la ley», en *La Reforma Constitucional de 1970*, Eduardo Frei et al (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 180.

<sup>374</sup> Cumplido, «La especificación de la ley», 180.

<sup>375</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 47.

al Congreso Nacional la disyuntiva de tener que aceptar o rechazar la forma en que él estima debe estar regulada una materia, ajena al primitivo proyecto”<sup>376</sup>.

¿Qué problemas plantean las leyes misceláneas? En primer lugar, nos dice el ministro de Justicia Gustavo Lagos, que “han complicado de tal manera nuestro sistema legal y el proceso de formación de la ley, que la función legislativa se había distorsionado gravemente, con grave perjuicio para el prestigio del Parlamento, del Poder Ejecutivo y, en último término, del sistema legal chileno”<sup>377</sup>.

En segundo lugar, con las leyes misceláneas, como lo plantea el diputado Osvaldo Giannini, se pierde lo que “debería ser un ideal en técnica legislativa: que cada ley se refiera a una materia determinada, que pueda conocerse por el solo enunciado del nombre de la ley”<sup>378</sup>. Francisco Cumplido nos explica algo más detallado la importancia de una ley clara, pues, según él: “El uso de una buena técnica legislativa en la formación de las leyes no es solamente de utilidad para abogados y jueces, sino para los propios destinatarios de la norma jurídica, y mientras menor sea la educación de esas personas, mayor es el beneficio que obtienen de leyes claras y precisas”<sup>379</sup>.

Respecto del precepto mismo, lo que hace esta reforma constitucional, en palabras de Osvaldo Giannini, es elevar “al rango constitucional una norma anteriormente contenida en el Reglamento”<sup>380</sup>. Esta norma era el artículo 125 del Reglamento de la Cámara de Diputados que establecía que sólo serán admitidas las indicaciones que se formulen a un proyecto cuando tengan relación con las ideas matrices o fundamentales. Este precepto, por ser de rango reglamentario, era burlado en forma reiterada<sup>381</sup>.

---

<sup>376</sup> Cumplido, «La especificación de la ley», 180.

<sup>377</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 339.

<sup>378</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 69.

<sup>379</sup> Cumplido, «La especificación de la ley», 181.

<sup>380</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 69.

<sup>381</sup> Cumplido, «La especificación de la ley», 182.

Por ello la importancia de la reforma constitucional, en palabras del ministro de Justicia Gustavo Lagos, ya que mediante ella se establece “una valla constitucional infranqueable, cautelada en caso de infracción por el Tribunal Constitucional, que impedirá la profusión de leyes misceláneas que habían distorsionado el proceso legislativo del país en perjuicio del régimen legal chileno”<sup>382</sup>.

Podemos decir entonces que esta constitucionalización de una norma reglamentaria obedece a un problema de técnica legislativa, leyes misceláneas, que ocasionan una distorsión en la producción legislativa, afectando no sólo el entendimiento y estudio de las leyes, sino también causando un desprestigio a las instituciones, como el Congreso y el Ejecutivo.

Al constitucionalizarse esta norma, se pone, como se señaló, una valla constitucional infranqueable, que limita un mecanismo, al menos en principio, favorable al Congreso, ya que le permite negociar con el Ejecutivo y transar la aprobación de algún proyecto de ley impulsado por él, a cambio de la introducción de materias ajenas al proyecto, que interesan al parlamentario o a su partido.

*Aceleración de trámites legislativos: sistema de urgencias y aprobación de proyectos de ley a través de las Comisiones*

Según Francisco Cumplido: “La eficacia de las decisiones es el problema fundamental de los gobiernos, especialmente de los contemporáneos”<sup>383</sup>. Dicha eficacia está determinada, a juicio del autor, por diferentes factores, entre ellos, destaca la

---

<sup>382</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 680.

<sup>383</sup> Francisco Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», en *La Reforma Constitucional de 1970*, Eduardo Frei et al (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 157.

oportunidad del acto de gobierno, que viene a ser “el problema más difícil de resolver, particularmente en las democracias pluralistas”<sup>384</sup>.

En este sentido, Cumplido señala que: “La lata tramitación legislativa hace que la decisión gubernamental pierda muchas veces su oportunidad o sea desvirtuada por los destinatarios de la norma jurídica, mediante acciones efectuadas durante el proceso de formación de la ley”<sup>385</sup>. A modo de ejemplo, Francisco Cumplido nos indica la Reforma Agraria del presidente Frei Montalva. Para materializar dicha reforma, se tuvo que desglosar del proyecto general y tramitar separadamente la reforma al derecho de propiedad, que derivó en la ley 16.615 de 20 de enero de 1967, en tanto la ley de reforma agraria se materializó en la ley 16.640 de 28 de julio del mismo año. Mientras se tramitaban ambas reformas, los posibles afectados iniciaron un proceso acelerado de división de predios para burlar la ley. Por ello, fue necesario tramitar una ley de parcelaciones, a fin de que no se vulneraran los principios de la ley de reforma agraria<sup>386</sup>.

Lo anterior, a juicio de Cumplido, da muestra de cómo la “decisión del Gobierno se vio diferida y la lata tramitación legislativa casi permitió que la ley fuera conculcada”<sup>387</sup>. En otras palabras, podemos decir que *casi se pierde la oportunidad del gobierno* de poder llevar adelante esta importante reforma.

La lata tramitación legislativa, nos dice Cumplido, afecta enormemente a los gobiernos, ya que se impacienta la opinión pública, los parlamentarios de gobierno pierden prestigio ante sus electores, se rompen las coaliciones o se dividen los partidos, de tal forma que, a los tres o cuatro años de gobierno “los Presidentes de la República van quedando solos”<sup>388</sup>.

---

<sup>384</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 157.

<sup>385</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 158.

<sup>386</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 158 y 159.

<sup>387</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 159.

<sup>388</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 162.

Pero no sólo afecta a los gobiernos, sino también al Congreso, ya que como expresa Eduardo Frei Montalva: “La necesidad de acelerar la tramitación de los proyectos de ley está vinculada al prestigio del Parlamento, menguado cuando hay retraso en la satisfacción de necesidades urgentes”<sup>389</sup>.

El diagnóstico de estos problemas de “rigidez de los procedimientos legislativos”<sup>390</sup>, es la razón por la que finalmente proponen en la reforma constitucional de 1970 modificar el sistema de urgencias e introducir la aprobación de leyes a través de las Comisiones.

La Constitución de 1925, nos dice Eduardo Frei Montalva, “contempló un artículo completamente nuevo, el 46, estableciendo el sistema de la urgencia por medio del cual el Presidente de la República podía hacer presente su interés en el rápido despacho de un proyecto y en tal caso la Cámara respectiva debía pronunciarse dentro del plazo de 30 días. La manifestación de urgencia podía repetirse en todos los trámites constitucionales”<sup>391</sup>.

Dicha disposición, continúa Frei, “es sin duda trascendental ya que *la esterilidad de la labor del Congreso* se había convertido en una práctica prevaleciente”<sup>392</sup>, haciendo referencia al período parlamentario, en el que “fueron amontonándose los problemas insolutos, desquiciándose la administración pública, complicándose los problemas internacionales, descendiendo el valor de la moneda, aproximándose la crisis salitrera y agriándose el alma popular”<sup>393</sup>.

Sin embargo, pese a lo novedoso de esta norma, Frei señala que “la aplicación de la Constitución del 25 durante 45 años demostró que aún quedaban por solucionar grandes vacíos de tipo constitucional para llegar a darle al Parlamento su verdadero

---

<sup>389</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 6.

<sup>390</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 163.

<sup>391</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 31.

<sup>392</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 31. El énfasis es mío.

<sup>393</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 32.

papel de generador de las leyes”<sup>394</sup>. Siguiendo en esta línea, el Mensaje de Frei expresa que el “sistema de urgencias que la Constitución consagra para acelerar la tramitación de los más importantes proyectos de ley no ha dado todo el fruto esperado, puesto que el Ejecutivo, por razones políticas que no siempre es posible eludir, se ha visto precisado con alguna frecuencia a retirar las urgencias que ha hecho presente”<sup>395</sup>.

Misma impresión de insuficiencia comparte el diputado Osvaldo Giannini, para quien: “Se ha comprobado que el actual sistema de urgencias es insuficiente para obtener la aceleración de los trámites de la ley, que siguen siendo lentos, que siguen no estando en concordancia con las urgentes necesidades del país”<sup>396</sup>.

Para superar esta insuficiencia del sistema de urgencias de la Constitución de 1925, la ley 17.284 sustituye el artículo 46 de dicha Constitución por el siguiente: “El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara que haya recibido la manifestación de urgencia deberá pronunciarse dentro de treinta días si se trata del primero o segundo trámite, o dentro de quince, si de uno posterior”<sup>397</sup>.

Con ello se pretende, según el diputado Giannini, “perfeccionar este sistema de urgencias, a fin de que realmente sirva para conseguir el despacho más rápido de la ley, sobre todo en aquellos casos en que la misma norma establece que ello se requiere”<sup>398</sup>.

Ahora bien, aunque el Mensaje expresa su intención de que un proyecto de ley calificado de urgente se entienda aprobado, si el Congreso no lo despacha dentro del plazo breve de 30 o 15 días<sup>399</sup>, Francisco Cumplido nos dice que en la reforma

---

<sup>394</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 46.

<sup>395</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 6.

<sup>396</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 68.

<sup>397</sup> «Ley 17.284», 929.

<sup>398</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 68.

<sup>399</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 6.

constitucional de 1970: “Lamentablemente, no se estableció ninguna sanción jurídica para el caso en que la respectiva Cámara no despache el proyecto con urgencia dentro del plazo constitucional”<sup>400</sup>.

Además, la ley 17.284 añade al artículo 51 de la Constitución dos incisos. El primero dice: “Los Reglamentos de las Cámaras podrán establecer que se constituyan también Comisiones Mixtas de igual número de Diputados y Senadores, en cualquier trámite constitucional, para el estudio de proyectos de ley cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión o aprobación”<sup>401</sup>.

El inciso segundo prescribe que: “podrán establecerse en dichos Reglamentos normas en virtud de las cuales la discusión y votación en particular de proyectos ya aprobados en general por la respectiva Cámara, queden entregadas a sus Comisiones, entendiéndose aprobados los acuerdos de las mismas por la respectiva Corporación luego de transcurridos cinco días de la fecha en que se dé cuenta del informe respectivo. Sin embargo, dichos proyectos volverán a la Sala para su discusión y votación en particular, si, dentro del plazo que establece este inciso, lo solicitaren el Presidente de la República, o la quinta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, o la cuarta parte de los del Senado, en su cargo”<sup>402</sup>.

¿Qué se pretende lograr con esta disposición? Según el diputado Osvaldo Giannini, se busca conseguir “precisión, si así se pudiera decir, en el trabajo legislativo y mayor rapidez en el despacho de los proyectos”<sup>403</sup>. Pensamiento similar tiene el ministro de Justicia Gustavo Lagos, para quien “permitirá acelerar los trámites de la formación de determinados proyectos de ley y al mismo tiempo reforzará el prestigio de las Comisiones dentro del trabajo legislativo”<sup>404</sup>. Posteriormente, ante la Cámara de

---

<sup>400</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 175.

<sup>401</sup> «Ley 17.284», 930.

<sup>402</sup> «Ley 17.284», 930.

<sup>403</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 69.

<sup>404</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 340.

Diputados, el ministro Lagos añade que: “Esta disposición combina, en cierto sentido, las ventajas del régimen bicameral, ya que posibilita para determinados proyectos el trabajo mancomunado de parlamentarios de ambas Cámaras”<sup>405</sup>.

En cuanto a las justificaciones de la disposición, el ministro de Justicia Jaime Castillo nos dice que “el principio de que se aligere la tramitación de los proyectos de ley mediante el procedimiento de dar mayor importancia a los debates en las Comisiones forma parte esencial de este consenso doctrinario y práctico que existe”<sup>406</sup>.

Por su parte, Francisco Cumplido nos explica que en Estados Unidos las comisiones han “cobrado enorme importancia en el trabajo parlamentario. Son la vía de comunicación del Ejecutivo con el Legislativo, contacto permanente que facilita el despacho de las leyes. Prácticamente, el destino de un proyecto de ley depende de la voluntad de las Comisiones del Congreso”<sup>407</sup>.

Es más, en Italia, nos ilustra Cumplido, el “Procedimiento de delegación en la Comisión”<sup>408</sup> es uno de los cuatro procedimientos de formación de la ley, y a través de él “el examen y aprobación de los proyectos de ley se delega en las Comisiones Permanentes”<sup>409</sup>. Tal fue la eficacia de dicho sistema que “desde la vigencia de la Constitución italiana (1947) más del 75% de las leyes han sido aprobadas directamente por las Comisiones. El sistema ha sido eficaz”<sup>410</sup>.

En suma, se diagnostica un proceso de formación de la ley lato, que tiene efectos negativos para los gobiernos, pues los hace perder las oportunidades de sus actos de gobierno. Asimismo, se ven igualmente afectados los partidos oficialistas, pues los programas que ayudaron a defender no se pueden llevar a cabo y sus parlamentarios

---

<sup>405</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 680.

<sup>406</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 16 de abril de 1969», 217.

<sup>407</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 161.

<sup>408</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 161.

<sup>409</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 161.

<sup>410</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 162.

también van perdiendo apoyo electoral. Esto haría que muchas veces los gobiernos, en especial el Presidente de la República, terminen gobernando sin mayor apoyo.

Para solucionar este problema es que se busca acelerar los trámites legislativos, a través de la modificación del sistema de urgencias, por un lado, y la aprobación de leyes a través de las Comisiones de las Cámaras, por el otro.

Las urgencias se modifican, pues si bien Frei nos dice que fueron consagradas originalmente en la Constitución de 1925 como una novedad para hacer frente a la esterilidad legislativa durante el período parlamentario, luego de 45 años de vigencia de dicha Constitución, han mostrado su insuficiencia. Lo anterior, dado que el Ejecutivo en varias ocasiones se ha visto obligado a retirar las urgencias. En este sentido, es menester tener en consideración lo que dijimos en el primer capítulo acerca de las leyes misceláneas, ya que a través de esta práctica los parlamentarios lograban doblegar la facultad del Presidente de la República de presentar urgencias, mediante la presentación de indicaciones a los proyectos de ley calificados de urgentes.

En cuanto a la aprobación de la ley a través de las Comisiones, se nos dice que permitirán mayor precisión en el debate, mayor rapidez en la tramitación, y dará mayor importancia a las Comisiones, aprovechando el sistema bicameral del Congreso. Se sostiene por el ministro de Justicia Jaime Castillo que hay un consenso doctrinario en la materia, y el señor Cumplido nos da ejemplos de derecho comparado, de la importancia asignada a las Comisiones en Estados Unidos y del funcionamiento de este mecanismo de formación de la ley en Italia, el cual, según la cifra que él cita, ha sido sumamente eficaz en ese país europeo.

Podemos colegir que subyace a estas argumentaciones, la idea de hacer más rápida y menos engorrosa la formación de las leyes, pues a través de ellas se pueden poner en marcha las propuestas de los distintos gobiernos. Por ejemplo, se cita la conocida Reforma Agraria, la que, según Cumplido, estuvo a punto de ser conculcada, debido al lato procedimiento de formación de la ley.

## *Tribunal Constitucional*

La ley 17.284 incorpora a nuestro ordenamiento jurídico un “Tribunal Constitucional compuesto de cinco Ministros que durarán cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos”<sup>411</sup>.

Este Tribunal Constitucional, en palabras del senador Patricio Aylwin, “no constituye una institución decorativa (...) sino que se trata de un organismo que llena una necesidad en nuestro régimen jurídico”<sup>412</sup>. ¿Cuál es esta necesidad? Alejandro Silva Bascuñán, citando un discurso de Eduardo Frei, nos dice que: “Muchos de los conflictos que crean crisis entre los Poderes Públicos, algunas de las cuales suelen revestir enorme gravedad, nacen de diferencias de interpretación sobre los textos constitucionales (...) En nuestro régimen no existe ningún mecanismo para resolver tales conflictos, que quedan entregados al juego de las fuerzas políticas”<sup>413</sup>.

En este sentido, el Tribunal Constitucional viene a cumplir varias finalidades. En primer lugar, solucionar conflictos de interpretación de la Constitución suscitados entre los poderes públicos. Así lo expresa el presidente Frei Montalva en su Mensaje, para quien el Tribunal Constitucional será el “encargado de dirimir los conflictos cuya raíz consista en una encontrada interpretación de la Carta Fundamental”<sup>414</sup>. Profundiza esta finalidad el diputado Osvaldo Giannini, quien señala que el Tribunal Constitucional busca “lograr la solución de los conflictos que surjan entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo o entre las ramas de éste, en relación a la constitucionalidad de

---

<sup>411</sup> «Ley 17.284», 931.

<sup>412</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 639.

<sup>413</sup> Alejandro Silva, «El Tribunal Constitucional», en *La Reforma Constitucional de 1970*, Eduardo Frei et al (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 225.

<sup>414</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 5.

fondo o de forma, de un proyecto durante la etapa del proceso de formación de la ley”<sup>415</sup>. De esta manera, frente a estos conflictos interpretativos, Silva Bascuñán recoge un discurso del presidente Frei en el que indica que se “facilitaría grandemente la marcha de nuestro país resolviendo conflictos que paralizan la legislación”<sup>416</sup>.

Estos conflictos acerca de la interpretación de la Constitución de 1925 no eran nuevos, sino que encontramos ejemplos de algunos casos en que “surgió con mayor elocuencia la sensación de la ausencia en la Carta Fundamental del nuevo órgano jurisdiccional creado en la Reforma de 1970”<sup>417</sup>. Entre estos ejemplos tenemos “el debate acerca de la cesación o continuidad del estado de sitio decretado, en receso del Congreso, por el Presidente de la República”<sup>418</sup>; también, la discusión que suscitó la ley 8.987 o Ley de Defensa de la Democracia, en que se discutía si ella “importaba el establecimiento de causales de suspensión y de privación de la ciudadanía y de inhabilidades parlamentarias no consideradas en la letra de la Constitución”<sup>419</sup>; o la discusión en torno a la “delegación por el legislador en el Presidente de la República de sus facultades de disponer en materias de ley”<sup>420</sup>, que, como dijimos en este capítulo, constituía una realidad práctica que se constitucionalizó con la Reforma Constitucional de 1970.

En segundo lugar, derivada de la finalidad anterior, el Tribunal Constitucional ayudaría a proteger nuestra democracia. Así lo manifiesta Frei Montalva, para quien se evita “de este modo que se creen conflictos que puedan amagar el normal desenvolvimiento de nuestro régimen democrático”<sup>421</sup>. Asimismo, el ministro Gustavo Lagos, respecto de las disposiciones sobre el Tribunal Constitucional, expresa que

---

<sup>415</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 66. Redacción similar puede verse en: Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 48.

<sup>416</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 220.

<sup>417</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 201.

<sup>418</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 201.

<sup>419</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 202 y 203.

<sup>420</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 203.

<sup>421</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 48.

“tendrán sin duda gran importancia en el mejor funcionamiento de nuestro régimen político”<sup>422</sup>.

Lo anterior estaría en concordancia con las características de nuestro país, pues, como señala Silva Bascuñán: “Cuando los órganos del Poder Público han buscado actuar dentro de la preceptiva fundamental se han hecho eco del sentir de la mayoría ciudadana y tal realidad puede exhibirse con orgullo como una de las expresiones relevantes de la *indiscutible vocación jurídica del pueblo chileno*”<sup>423</sup>. De hecho, el autor expresa que: “Halaga admitir que, en las angustias surgidas al tiempo de discutirse graves dudas constitucionales, *el patriotismo prevaleció siempre*”<sup>424</sup>. Con ello, se deja de lado “toda tentativa de recurrir a la revolución política”<sup>425</sup>.

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional tiene por finalidad realizar el control preventivo de constitucionalidad de ley, pues, en palabras del ministro de Justicia Gustavo Lagos, este órgano velará “porque las leyes aprobadas se conformen al marco señalado por la Carta Fundamental, garantizando así a la nación que la función legislativa y el sistema legal que se genera a través de ella se encuadren absolutamente dentro de las normas sustantivas y procesales que la Constitución establece”<sup>426</sup>. Añade posteriormente que el Tribunal Constitucional ejerce “una función de carácter preventivo para resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso”<sup>427</sup>.

La creación del Tribunal Constitucional viene, por lo tanto, a perfeccionar “notablemente el sistema existente, supliendo sus deficiencias y vacíos”<sup>428</sup>, manifiesta

---

<sup>422</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 681.

<sup>423</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 200. El énfasis es mío.

<sup>424</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 204. El énfasis es mío.

<sup>425</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 200.

<sup>426</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 341.

<sup>427</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 342.

<sup>428</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 681.

el ministro Lagos. Por su parte, Alejandro Silva Bascuñán considera que “la mera existencia del Tribunal Constitucional va a conducir tanto al Presidente de la República como a las Cámaras a actuar en un terreno de muy indiscutible constitucionalidad”<sup>429</sup>.

Si bien este órgano se incorpora a través de esta Reforma Constitucional por primera vez a nuestro ordenamiento jurídico, en palabras del ministro de Justicia Jaime Castillo Velasco, no es “una idea nueva ni original desde el punto de vista de la legislación o de la doctrina. Justamente, hay una serie de países en que, con gran éxito, funciona un Tribunal Constitucional. Así ocurre en Francia<sup>430</sup>, en Italia<sup>431</sup>; hay también Tribunales Constitucionales o entidades parecidas en la constitución de países comunistas”<sup>432 433</sup>.

Al argumento de derecho comparado se debe añadir el consenso doctrinario que el ministro Castillo Velasco señala, pues “hay, en fin (...) un amplio apoyo a esta idea entre los tratadistas y los señores profesores que concurrieron a la Comisión”<sup>434 435</sup>. Como manifiesta el senador Patricio Aylwin “se escuchó a profesores de Derecho Constitucional de las más distintas tendencias, quienes expresaron sus puntos de vista en la Cámara de Diputados. Entre ellos, puedo mencionar a Jorge Guzmán Dinator, Jorge Ovalle, Alejandro Silva, Enrique Evans, Francisco Cumplido y, me parece, el

---

<sup>429</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 271 y 272.

<sup>430</sup> La Constitución de 1946 consagra un Comité Constitucional, el cual, a requerimiento del Presidente de la República y del Presidente del Consejo de la República, examinaba si la ley votada por la Asamblea suponía una reforma a la Constitución, devolviéndose a la Asamblea en caso afirmativo. Más adelante, la Constitución de De Gaulle de 1958 crea un Consejo Constitucional al que se le someten con anterioridad a su promulgación las leyes orgánicas. Silva, «El Tribunal Constitucional», 209 y 210.

<sup>431</sup> Ellos poseen la Corte Constitucional creada en 1947 y que entró en funcionamiento en 1955, encargada de juzgar controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes, conflictos de atribuciones entre poderes del Estado, o acusaciones contra el Presidente de la República o sus ministros. Silva, «El Tribunal Constitucional», 211.

<sup>432</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de abril de 1969», 95 y 96.

<sup>433</sup> Además de ellos, Silva Bascuñán cita a Austria, España, Alemania y Yugoslavia. Silva, «El Tribunal Constitucional», 208-213.

<sup>434</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de abril de 1969», 96

<sup>435</sup> Mismo énfasis en el consenso doctrinal lo realiza el diputado Giannini. «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 66.

señor CruzCoke”<sup>436</sup>. Todos ellos, continúa, “opinaron favorablemente sobre la creación del Tribunal Constitucional”<sup>437</sup>.

Sumado a lo anterior, hay que tener presente que hubo distintas propuestas previas que sugirieron la creación de algún organismo como el que esta Reforma incorpora. Así, en 1963, nos indica Silva Bascuñán, en una serie de foros públicos realizados en la Biblioteca Nacional se recomendó la creación de una Corte Constitucional<sup>438</sup>. Al año siguiente, en las Terceras Jornadas Chilenas de Derecho Público de la Universidad de Concepción, se concluye afirmando que toda ley debe estar sujeta al control de su constitucionalidad en su contenido y proceso de formación, lo que debe estar sometido a un tribunal formado por letrados, por ser un problema jurídico<sup>439</sup>. Ese mismo año 1964, el presidente Jorge Alessandri envía un proyecto de reforma constitucional en que sugiere que si el Presidente de la República hace observaciones a un proyecto de ley, por ser inconstitucional, y las dos Cámaras desecharan esas observaciones, podrá someter la cuestión de inconstitucionalidad a la Corte Suprema<sup>440 441</sup>.

A dichas iniciativas cabe añadir el proyecto de reforma constitucional que el presidente Frei Montalva envió al Congreso en 1964 y al que le formula en julio de 1965 diversas indicaciones, entre ellas, la creación de un Tribunal Constitucional. Dichas indicaciones fueron aprobadas por la Cámara de Diputados, pero, al pasar al Senado quedó detenido, pese a las numerosas sesiones que le consagró la Comisión de Constitución,

---

<sup>436</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 639.

<sup>437</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 639.

<sup>438</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 205.

<sup>439</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 205 y 206.

<sup>440</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 206 y 207.

<sup>441</sup> Esta propuesta del presidente Alessandri fue criticada, ya que “al apreciar si un determinado proyecto se opone o no al contenido de la Constitución, se envuelve en un aspecto político cuya dilucidación requiere otro tipo de criterio que el estrictamente judicial, por lo cual debía irse más bien a la formación de una Corte Constitucional”. Silva, «El Tribunal Constitucional», 208.

Legislación, Justicia y Reglamento y después la Comisión de Reformas Constitucionales<sup>442</sup>.

Tras esta paralización en la tramitación del proyecto de reforma constitucional, Frei firma un nuevo proyecto el 17 de enero de 1969<sup>443</sup>, que incorpora un Tribunal Constitucional, que concluye en la promulgación y publicación de la ley 17.284.

En síntesis, el Tribunal Constitucional creado con la Reforma Constitucional de 1970 viene a llenar un vacío existente en nuestro ordenamiento jurídico, relativo a la solución de conflictos interpretativos de la Constitución entre los poderes públicos. De esta manera, este Tribunal Constitucional cumple con, a lo menos, tres finalidades: dirimir los conflictos interpretativos de la Constitución; proteger el sistema democrático y estar en concordancia con la vocación jurídica del pueblo chileno; y, por último, realizar el control preventivo de constitucionalidad durante la formación de la ley, perfeccionando así el sistema de control constitucional. Considerando lo que se dijo en el acápite de justificación general de la reforma, relativo a que la ley 17.284 respeta la idiosincrasia del país y que considera a la experiencia histórica, se señalan las diversas propuestas que sugirieron introducir un organismo similar al Tribunal Constitucional, se recogen asimismo experiencias de derecho comparado, y, como criterio técnico, se indica el consenso de los diversos constitucionalistas que estaban de acuerdo con la incorporación de un Tribunal Constitucional a nuestro ordenamiento jurídico.

---

<sup>442</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 215 y 219.

<sup>443</sup> Silva, «El Tribunal Constitucional», 219.

En el proyecto de reforma constitucional que Eduardo Frei Montalva envió al Congreso en 1964, se consagra el derecho de participación, definiéndolo como el que tiene “toda persona a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica, con el objeto de lograr el pleno desarrollo de su personalidad y su incorporación a la comunidad nacional y el deber correlativo del Estado de remover los obstáculos que limiten, en el hecho la libertad e igualdad de todas las personas y grupos”<sup>444</sup>.

Dentro de este concepto del derecho de participación, expresa el ministro de Justicia Gustavo Lagos, “la consagración del plebiscito y la extensión del derecho a sufragio representan avances de gran importancia en la participación cívica de las grandes mayorías chilenas”<sup>445</sup>. Vale decir, el plebiscito es una forma de participar.

Pero el proyecto de reforma constitucional de 1964 no es el único antecedente de intento de incorporación de esta figura a la Constitución de 1925, sino que Eduardo Frei nos dice que, tras la llegada del Frente Popular al poder, debido a la oposición que generó el proyecto que creaba la CORFO, tanto el Diario La Nación, como el propio presidente Pedro Aguirre Cerda, barajaron la posibilidad de plebiscitar el proyecto y dirimir la controversia, cuestión que no sucedió, porque el proyecto finalmente fue aprobado<sup>446</sup>.

Nos señala Frei Montalva, que el constitucionalista José Guillermo Guerra sostuvo que la posibilidad de reforma a la Carta de 1925 “había quedado sometida a un sistema tan poco rígido que permitía la modificación constitucional en forma demasiado fácil”<sup>447</sup>. Sin embargo, Frei estima que Guerra “se equivocó profundamente en la evaluación de

---

<sup>444</sup> Lagos «Tres temas centrales de la Reforma Constitucional», 67.

<sup>445</sup> Lagos «Tres temas centrales de la Reforma Constitucional», 67.

<sup>446</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 36.

<sup>447</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 44.

la flexibilidad del sistema implantado”<sup>448</sup>, pues, desde la década del 30, hubo diversos intentos por modificar la Constitución, empero, fracasaron<sup>449</sup>.

A la difícil posibilidad de reforma que Frei aduce, hay que añadir lo que sostiene el diputado Osvaldo Giannini respecto de los conflictos políticos profundos, sobre los cuales no existen mecanismos o canales institucionalizados que permitan su adecuada solución, produciendo un “atrincheramiento de los poderes políticos en posiciones rígidas”<sup>450</sup>.

Por eso, la reforma constitucional de 1970 reemplaza el artículo 109 de la Constitución de 1925, por el siguiente: “El Presidente de la República podrá consultar a los ciudadanos, mediante un plebiscito, cuando un proyecto de reforma constitucional presentado por él sea rechazado totalmente por el Congreso, en cualquier estado de su tramitación. Igual convocatoria podrá efectuar cuando el Congreso haya rechazado total o parcialmente las observaciones que hubiere formulado (...)”<sup>451</sup>.

Dicha disposición constituye, según Gustavo Lagos, ministro de Justicia, “una de las piedras angulares del proyecto de Reforma Constitucional”<sup>452</sup>, y se sustenta, según Frei, en el “principio de que el poder constituyente pertenece, en una democracia, al pueblo”<sup>453</sup>. En este sentido, el ministro Lagos nos dice que: “La Constitución establece en sus artículos 1° y 2° que el Gobierno de Chile está basado en una democracia representativa, en la que la soberanía reside esencialmente en la nación, la cual delega su ejercicio en las autoridades que la Carta Fundamental establece”<sup>454</sup>, pero que ante la

---

<sup>448</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 44.

<sup>449</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 44.

<sup>450</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 65 y 66.

<sup>451</sup> «Ley 17.284», 934 y 935.

<sup>452</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 678.

<sup>453</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 45.

<sup>454</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 336.

falta de consenso entre los delegatarios del ejercicio de la soberanía, es necesario recurrir directamente al pueblo para que éste se pronuncie<sup>455</sup>.

Expresa Frei Montalva en el Mensaje que lo que se busca con esta disposición de la reforma es principalmente “resolver las discrepancias políticas”<sup>456</sup> que se susciten, en palabras del ministro Lagos, “entre el Ejecutivo y el Congreso en caso de reforma constitucional”<sup>457</sup>. Esto, a su juicio, considerando que en los últimos 44 años “ha existido una concepción diversa del Ejecutivo y del Parlamento, delegatorias ambos del ejercicio de la soberanía popular, en la interpretación de la necesidad y amplitud de las reformas que requiere el régimen político chileno”<sup>458</sup>.

De esta manera, de acuerdo con el senador Benjamín Prado, el pueblo vuelve a decidir “su destino, y no otros en nombre de él”<sup>459</sup>, vuelve a decidir sobre “cuáles son los instrumentos que está dispuesto a darse a sí mismo, en qué instituciones y estructuras jurídicas quiere expresarlos, [y] de qué modo desea que se constituya el régimen político que ha de regir su destino”<sup>460</sup>. Así, será la voluntad popular la que “dé origen a todo poder y a toda autoridad”<sup>461</sup>. Más aún, si consideramos, de acuerdo con Eduardo Frei, “la mayor conciencia cívica que ha adquirido el país en los últimos años, a través del esfuerzo de organización popular”<sup>462</sup>.

Pero no sólo se busca solucionar discrepancias políticas entre Ejecutivo y Legislativo en materia de reformas constitucionales, sino que “con ella abrimos cauce, de modo muy concreto, a las aspiraciones más fundamentales de los partidos y movimientos políticos que confían en la democracia”<sup>463</sup>, manifiesta el senador Prado. Ello, según el

---

<sup>455</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 336.

<sup>456</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 5.

<sup>457</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 336.

<sup>458</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 679.

<sup>459</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 850.

<sup>460</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 649.

<sup>461</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 848.

<sup>462</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 46.

<sup>463</sup> «Discusión en Sala del Senado de 10 de septiembre de 1969», 649.

ministro Lagos, pues la disposición “constituye la llave maestra para que futuros Gobiernos puedan proceder a nuevos perfeccionamientos de nuestra Carta Fundamental, haciendo así posible el progreso de la democracia chilena”<sup>464</sup>.

Es decir, esta es una disposición que introduce el plebiscito es de carácter democrática, “porque, a la postre, es el pueblo el que va a decidir en elecciones libres si el Gobierno o el Congreso tienen la razón en un punto determinado y controvertido”<sup>465</sup>, según el ministro de Justicia Jaime Castillo. Es democrática, además, esta disposición, porque a través de ella se evita recurrir a la fuerza para solucionar los conflictos<sup>466</sup>, de acuerdo con el senador Prado. Y con ella se manifiesta, de conformidad a lo señalado por el diputado Zaldívar, el dogma demócrata cristiano, según el cual “la soberanía radica esencialmente en el pueblo y que la democracia no es otra cosa que el servicio que los representantes, todas las autoridades y todas las instituciones deben prestar a ese pueblo que, muchas veces, no está politizado, no está dogmatizado sino que está expresando libremente sus reales necesidades, ansiedades e inquietudes”<sup>467</sup>.

Resumiendo, podemos decir que la posibilidad de plebiscitar un proyecto de reforma constitucional sobre el cual no hay consenso entre el Ejecutivo y el Legislativo, se alza como una forma de dirimir conflictos políticos profundos, cuya falta de resolución puede acarrear estancamiento o, incluso, derivar en una solución por la vía de la fuerza. Mediante el plebiscito, se permite también que en el futuro se pueda seguir avanzando con las reformas constitucionales que el país vaya requiriendo, por cuanto la posibilidad de consulta al pueblo impediría que los debates parlamentarios se paralicen sin llegar a decisiones concluyentes. Se señala, además, que es un mecanismo democrático, por cuanto será el pueblo quien, en ejercicio de su poder constituyente y

---

<sup>464</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 337.

<sup>465</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 96.

<sup>466</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 850.

<sup>467</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 820.

haciendo uso de su derecho de participación, decida la contienda, y terminen dando origen a todo poder y a toda autoridad.

## RECAPITULACIÓN

A lo largo de este capítulo hemos analizado cómo esta reforma constitucional es planteada por la Democracia Cristiana como un hecho ineludible, una reforma fruto de la experiencia adquirida, cuyo gran fin general es evitar tanto una crisis de la democracia, que genere un quiebre constitucional, como la profundización de una crisis institucional.

Esta reforma, como se señaló en las líneas precedentes, se encuentra en concordancia con la visión histórica de los demócrata cristianos chilenos, para quienes el presidencialismo en nuestro país ha sido mucho más eficiente que el régimen parlamentario. Así, el presidente Eduardo Frei Montalva le atribuye a la Constitución de 1833 el haber permitido un acelerado ritmo de progreso al Chile del siglo XIX y, por el contrario, caracteriza el periodo parlamentario como ineficiente y estéril. Revisamos también cómo el diputado Alberto Zaldívar hace una valoración positiva del presidente Balmaceda y de la Presidencia de la República como institución.

Lo anterior lleva a Frei a expresar que se necesita una autoridad auténtica que se enfrente a los diferentes grupos de presión. Precisamente, con esta reforma, se robustece al Ejecutivo, contribuyendo a establecer esta autoridad auténtica.

El problema que intenta solucionar esta reforma es la falta de eficacia del Estado, que se manifiesta en distintos aspectos. El más relevante sería en materia económica, razón por la cual, como vimos en la segunda parte del capítulo, se constitucionaliza la delegación de facultades legislativas, que era una práctica constitucional, a través de la

cual el Congreso puede delegarle al Ejecutivo facultades para que dicte normas sobre materias de ley. Otro mecanismo que busca reducir la falta de eficacia en materia económica es la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente en una serie de materias, principalmente, económicas, financieras y previsionales, dejando al Ejecutivo con las riendas de la dirección y la planificación económica del país.

Otra dimensión de la falta de eficacia, es la dimensión legal. De esta manera para racionalizar el Poder Legislativo, se permite a los ministros de Estado y al Presidente de la República ausentarse del país por 10 y 15 días, respectivamente, sin permiso del Congreso. Además, se termina con las leyes misceláneas, constitucionalizando una norma de carácter reglamentaria, según la cual, no pueden introducirse adiciones o vetos a un proyecto que no guarden relación con la idea matriz del mismo. Con ello, se le quita al Congreso una herramienta negociadora respecto del Ejecutivo.

Dentro de esta dimensión legal encontramos la aceleración de los trámites legislativos a través de la modificación del sistema de urgencias, que tras 45 años de vigencia de la Constitución de 1925 es considerado insuficiente; y mediante la aprobación de la ley a través de las Comisiones de las Cámaras. Con ambas medidas se pretende hacer más expedita la formación de la ley, para así poner en marcha y ejecutar las propuestas de los gobiernos futuros.

A fin de velar porque la Constitución y sus reformas sean respetadas, se crea un Tribunal Constitucional, el cual estará a cargo de pronunciarse sobre discrepancias interpretativas de la Constitución suscitadas entre los poderes públicos, protegiendo con ello nuestra democracia, al evitar la vía de la fuerza, y también estará a cargo de realizar el control preventivo durante la formación de las leyes.

Ahora bien, para el caso en que los conflictos excedan la mera interpretación de la Constitución y sean, en cambio, diferencias políticas profundas en torno a una propuesta de reforma constitucional, el poder constituyente regresa al Pueblo, quien, ejerciendo dicho poder y su derecho de participación, podrá decidir en un plebiscito.

Con este recurso se evita mantener latentes estos conflictos políticos profundos y, a la vez, se evita el estancamiento en materias de reforma constitucional.

Como se puede apreciar, estas distintas modificaciones introducidas a la Constitución van en la línea de ir haciendo posible cambios estructurales, no por la vía revolucionaria inmediata y violenta, sino por la vía de la Revolución en Libertad, respetando las instituciones, el Derecho y la dignidad de las personas.

Como expresa el senador Benjamín Prado: “En Chile hubo muchos Gobiernos antes que el nuestro. Si hemos logrado pocos avances respecto del cobre, hemos hecho más que otros (...) En los cinco años (...) triplicamos la organización sindical; multiplicamos por cincuenta el poder de defensa, expresión y presión del campesino chileno (...) *¿Dónde empieza la revolución? Creemos haberla comenzado*”<sup>468</sup>.

Como se dijo previamente, esta reforma se plantea como una reforma que es fruto de la experiencia ¿Qué experiencias determinantes para la proposición de estas medidas vivió la Democracia Cristiana entre la formulación de su Programa, su llegada al poder, y la promulgación de la reforma?

---

<sup>468</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 420.

### CAPÍTULO III

*De todas las islas visitadas, dos eran portentosas. La isla del pasado, dijo, en donde sólo existía el tiempo pasado y en la cual sus moradores se aburrían y eran razonablemente felices, pero en donde el peso ilusorio era tal que la isla se iba hundiendo cada día un poco más en el río. Y la isla del futuro, en donde el único tiempo que existía era el futuro, y cuyos habitantes eran soñadores y agresivos, tan agresivos, dijo Ulises, que probablemente acabarían comiéndose los unos a los otros.*

ROBERTO BOLAÑO, *Los detectives salvajes*.

Como se señaló en la introducción de esta memoria, la tesis que aquí se plantea es que la Democracia Cristiana, tanto en el programa de gobierno de la campaña de 1958 como en el de 1964, realiza una propuesta que acentúa el presidencialismo, a fin de diseñar, planificar y ejecutar las reformas que piensan que el país necesita, materializándose dicha propuesta en la reforma constitucional que promulgaron en 1970.

En este último capítulo se intentará comprobar dicha hipótesis a través de la comparación de los programas estudiados en el primer capítulo de este trabajo y su vinculación a los argumentos esgrimidos a favor de la reforma constitucional de 1970 que se revisaron en el capítulo segundo. Asimismo, se analizan propuestas del programa que en su ejecución durante el gobierno se vieron obstaculizadas en el Congreso, y que en este trabajo se consideran relevantes para la promulgación de la reforma constitucional de 1970.

Para lograr esto, se clasifican las disposiciones de la reforma en tres grupos: reformas institucionales; reformas destinadas a concentrar atribuciones en el Ejecutivo en materia económica; y la reforma que fortalece el rol internacional del Presidente de la República.

## LOS PROGRAMAS Y LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Como se dijo en el primer capítulo de este trabajo, de los doce puntos del programa de gobierno de la Democracia Cristiana en la elección de 1958, ninguno se pronuncia respecto de reformas institucionales. La razón de ese silencio excede los fines de este trabajo, sin embargo, se puede sugerir que quizá a esa fecha, no estaban tan convencidos de efectivamente llegar al poder como partido.

En este sentido, como explica Alberto Sepúlveda: “En Chile es sumamente difícil alcanzar el status de ‘Presidenciable’. Es decir la aceptación, ante la opinión pública, de la capacidad para ser candidato con posibilidades de ser elegido Presidente”<sup>469</sup>. De esta manera, pese a que Eduardo Frei era considerado el “candidato social-cristiano más probable”<sup>470</sup> para competir por la Democracia Cristiana, a juicio de Sepúlveda, Frei no “era ‘Presidenciable’ en 1958”<sup>471</sup>.

Seis años más tarde, en cambio, el programa de gobierno de la Democracia Cristiana sí contempla y dedica expresamente un punto exclusivo a proponer reformas institucionales. Dichas reformas, como se señaló en el primer capítulo, buscan “adecuar la maquinaria del Estado, organizando las instituciones de manera que *respondan a lo que el pueblo exige de ellas*”<sup>472</sup>.

Este objetivo está en concordancia con algunas de las justificaciones generales, revisadas en el capítulo segundo, que se invocan en favor de la reforma constitucional de 1970, entre ellas, la urgencia de reformar la Constitución de 1925 que señala Eduardo Frei Montalva en su Mensaje, “a fin de afrontar democráticamente las nuevas

---

<sup>469</sup> Sepúlveda, *Los años ...*, 123.

<sup>470</sup> Grayson, *El partido ...*, 314.

<sup>471</sup> Sepúlveda, *Los años ...*, 124.

<sup>472</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 9. El énfasis es mío.

exigencias políticas y sociales”<sup>473</sup> y “el ánimo de dar solución a la crisis de la eficacia de los Poderes del Estado”<sup>474</sup>.

Lo que estaba en juego, según los demócrata cristianos, era una eventual crisis democrática, que nos podría acarrear a un quiebre constitucional<sup>475</sup>; así como el agravamiento de una ya existente crisis institucional<sup>476</sup>.

En esta línea, el primer grupo de reformas institucionales, de acuerdo con el programa de 1964, busca una democratización efectiva del régimen político, para que el pueblo tenga una efectiva participación en la vida política nacional<sup>477</sup>. Para ello, el programa propone otorgar el voto a todos los mayores de 20 años. Esta propuesta se materializa en la reforma constitucional de 1970. En efecto, se otorga el derecho a sufragio a todos los mayores de 18 años incluidos los analfabetos<sup>478</sup>.

Como revisamos en el capítulo anterior, esta disposición parte del supuesto de que “el pueblo permanecía marginado del ejercicio de sus derechos ciudadanos más fundamentales”<sup>479</sup>. Ello, pese a que a la fecha de discusión de la reforma, según el diputado Luis Maira, habían aparecido nuevas fuerzas sociales que se proyectaban hacia adelante cada día con más vigor<sup>480</sup>. Por ello, se hacía necesario ampliar la base nacional en la cual reside la soberanía, según expresa el ministro de Justicia Gustavo Lagos<sup>481</sup>. A todo ello, el diputado César Fuentes añade que la juventud “está perfectamente capacitada para participar en los procesos cívicos”<sup>482</sup> y, respecto de los

---

<sup>473</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 4.

<sup>474</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 5.

<sup>475</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 131.

<sup>476</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 336.

<sup>477</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 9.

<sup>478</sup> «Ley 17.284», 926.

<sup>479</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 41.

<sup>480</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 914.

<sup>481</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 338.

<sup>482</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 687.

analfabetos, ellos pueden informarse a través de medios de comunicación no escritos, como la televisión y la radio<sup>483</sup>.

Una segunda propuesta de reforma institucional para lograr una democratización efectiva del régimen político, según el programa de 1964, es la de establecer una consulta popular directa o plebiscito en caso de problemas fundamentales<sup>484</sup>. Esta propuesta se concretiza en la convocatoria a plebiscito que introduce la reforma constitucional de 1970 a nuestro ordenamiento jurídico, permitiéndole al Presidente de la República consultar a los ciudadanos cuando un proyecto de reforma constitucional presentado por él sea rechazado totalmente por el Congreso, o bien, cuando éste haya rechazado las observaciones que el Presidente haya formulado<sup>485</sup>.

Esta disposición de la reforma, según los demócrata cristianos, es una manifestación del derecho de participación, definido como aquel que tiene “toda persona a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica, con el objeto de lograr el pleno desarrollo de su personalidad y *su incorporación a la comunidad nacional* y el deber correlativo del Estado de remover los obstáculos que limiten, en el hecho la libertad e igualdad de todas las personas y grupos”<sup>486</sup>.

Además, con la incorporación del plebiscito, se reconoce que “el poder constituyente pertenece, en una democracia, al pueblo”<sup>487</sup>. Por ello, es el pueblo el llamado a “resolver las discrepancias políticas”<sup>488</sup>, de tal forma que, en palabras del senador Benjamín Prado, el pueblo vuelve a decidir su destino y no otros en nombre de él<sup>489</sup>.

---

<sup>483</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 687.

<sup>484</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 9.

<sup>485</sup> «Ley 17.284», 934 y 935.

<sup>486</sup> Lagos, «Tres temas centrales de la Reforma Constitucional», 67. El énfasis es mío.

<sup>487</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 45.

<sup>488</sup> «Mensaje», 5.

<sup>489</sup> «Discusión en Sesión Congreso Pleno de 29 de diciembre de 1969», 850.

Por último, a través del plebiscito, se abre cauce “para que futuros Gobiernos puedan proceder a nuevos perfeccionamientos de nuestra Carta Fundamental, haciendo así posible el progreso de la democracia chilena”<sup>490</sup>, de acuerdo con el ministro de Justicia Gustavo Lagos.

Ambas propuestas, la disminución de la edad para sufragar y el plebiscito, están en consonancia con la llamada Promoción Popular. Ésta “fue el nombre que el gobierno le dio a un conjunto de políticas destinadas a lograr el objetivo de inclusión social y el empoderamiento entre los pobres urbanos”<sup>491</sup>. Con ello, se buscaba “cambiar la situación del marginal y darle educación, capacidad, organización y un lugar en la sociedad correspondiente al del obrero industrial”<sup>492</sup>.

Así, con la Promoción Popular “el gobierno de Frei apoyó la creación de cientos de centros de mujeres, juntas de vecinos, cooperativas, centros comunitarios, sindicatos, clubes deportivos y talleres de capacitación. La idea era integrar a la comunidad en el gran debate sobre los cambios políticos, sociales y económicos que el gobierno pretendía realizar”<sup>493</sup>.

De acuerdo con Alberto Cardemil, dentro del programa de 1964, la Promoción Popular “ocupaba un lugar significativo, pero confuso”<sup>494</sup>. Ello, porque “en el programa sus puntos se encontraban dispersos”<sup>495</sup>. En efecto, del análisis hecho en el capítulo primero, podemos apreciar que ninguno de los 14 puntos del programa está dedicado a la Promoción Popular, sino que ella la encontramos, por ejemplo, en el punto sexto, relativo a la Vivienda y Comunidad; el noveno, que se refiere a las Cooperativas; el décimo que trata sobre la Familia; y el décimo segundo, sobre Reforma Agraria.

---

<sup>490</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 337.

<sup>491</sup> Faúndez, *Democratización ...*, 192.

<sup>492</sup> Sepúlveda, *Los años ...*, 75.

<sup>493</sup> Silva, *En el ...*, 147.

<sup>494</sup> Alberto Cardemil, *El camino de la utopía* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997), 248.

<sup>495</sup> Cardemil, *El camino ...*, 249.

Ya instalados en el gobierno, el “10 de diciembre de 1964 Frei anunció la creación de la Consejería Nacional de Promoción Popular de la Presidencia de la República (CNPP), definida como el órgano encargado de ‘impulsar la política social del gobierno al actuar como coordinador y promotor de las actividades’ de las organizaciones comunitarias (...) y una instancia que relacionaba estas y el Estado”<sup>496</sup>.

Sin embargo, como señalan Ricardo Gamboa y Rodrigo Mena: “La CNPP comenzó su trabajo en 1964 sin que su estructura y funciones estuvieran definidas legalmente”<sup>497</sup>. De hecho, “utilizó la estructura de otra institución, la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), un mecanismo útil, pero insuficiente”<sup>498</sup>.

Pese a que el gobierno de Eduardo Frei Montalva buscó los acuerdos necesarios para conferir a la CNPP un marco legal, claro y preciso, que regulara su actividad, ese acuerdo nunca se produjo, ya que la oposición se negó<sup>499</sup>. De esta forma, el primer intento por regular la CNPP de 1964, fue rechazado por el Congreso en 1965<sup>500</sup>.

Respecto a la Ley sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, su debate se prolongó durante cuatro años, desde 1964 a 1968, terminando con la dictación de la ley 16.880<sup>501</sup>. La lata tramitación se debió, según Wilhelm Hofmeister, en primer lugar, a “*la resistencia de todos los partidos de oposición en el Senado, porque temían que el Gobierno y el PDC ejercerían una influencia ilimitada sobre los pobladores. Además, los partidos izquierdistas rechazaban el concepto de marginalidad de DESAL*”<sup>502</sup>.

---

<sup>496</sup> Ricardo Gamboa y Rodrigo Mena, «La Promoción Popular», en *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, ed. por Javier Couso y Carlos Huneeus (Santiago: Universitaria, 2018), 130.

<sup>497</sup> Gamboa y Mena, «La Promoción Popular», 133.

<sup>498</sup> Gamboa y Mena, «La Promoción Popular», 133.

<sup>499</sup> Gamboa y Mena, «La Promoción Popular», 134.

<sup>500</sup> Gamboa y Mena, «La Promoción Popular», 134.

<sup>501</sup> Gamboa y Mena, «La Promoción Popular», 135.

<sup>502</sup> Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina dirigido por el sacerdote jesuita, de nacionalidad belga, Roger Vekemans. El análisis de la marginalidad desarrollado por DESAL sirve de base para el concepto de promoción popular. Así, la marginalidad era entendida por DESAL como la falta de posibilidades de participación, impedida por las estructuras socioculturales, económicas y políticas existentes. A ello se suma un proceso de desintegración interna de los sectores marginales. Por

Solamente cuando ellos -que casi no habían podido influir en la movilización de los *pobladores*- advirtieron que podían sacar provecho de la politización de las *Juntas de vecinos*, se declararon conformes con su reconocimiento legal”<sup>503</sup>.

Si bien Michael Fleet señala que el progreso de la Promoción Popular se vio afectado por su falta de personería jurídica y la falta de fondos adecuados, que llevó a que el programa se redujera sustancialmente durante 1967 para ser suspendido después de esa fecha<sup>504</sup>, otros autores destacan los logros que se obtuvieron.

Entre estos últimos tenemos a Sergio Molina, para quien, “aunque no se logró cumplir satisfactoriamente la etapa de integración de estos grupos sociales y de sus organizaciones al resto de la comunidad, no sólo quedó abierto el camino para avanzar en esta nueva tarea, sino que se creó una conciencia de participación que hará muy difícil cualquier tentativa para retroceder a un sistema de paternalismo o autoritarismo”<sup>505</sup>. Alberto Sepúlveda, en cambio, destaca que “ pese a las críticas que la Oficina de Promoción Popular recibió en Chile, fue un modelo imitado en varios países de América Latina”<sup>506</sup>.

Por último, siguiendo a Julio Faúndez, cabe señalar que el “objetivo del gobierno de extender derechos y empoderar a los pobres de las ciudades contribuyó indudablemente a reafirmar su confianza en la política y las instituciones legales. Pero el gobierno fue incapaz de controlar la creciente agitación política que había desatado”<sup>507</sup>.

---

ello, los sectores marginales requerían de ayuda externa para mejorar su situación. Es esta función asistencial la que describe su concepto de promoción popular. Hofmeister, *La opción ...*, 122 y 123.

<sup>503</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 123 y 124. El primer énfasis es mío, los demás son del texto original.

<sup>504</sup> Michael Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», *Estudios Públicos* 32 (1998): 271.

<sup>505</sup> Sergio Molina, *El proceso de cambio en Chile* (Santiago: Editorial Universitaria, 1972), 97 y 98.

<sup>506</sup> Sepúlveda, *Los años ...*, 76.

<sup>507</sup> Faúndez, *Democratización ...*, 196.

En resumen, la política de Promoción Popular tenía por fin permitir a los sectores marginales adquirir conciencia de sus problemas, dotarlos de organización adecuada y asesorarlos para que pudieran integrarse a la vida en comunidad. Los logros de dicha política serían una base importante para que, en 1970, se reduzca la edad para sufragar a 18 años y se extienda tal derecho a los analfabetos, y para que se establezca la posibilidad de recurrir, por parte del Presidente de la República, al plebiscito cuando no haya acuerdo entre él y el Congreso en materia de reformas constitucionales.

Hemos analizado en las líneas precedentes que la Promoción Popular, pese a su importancia, fue de lata e incompleta tramitación, ya que se encontró con la oposición tanto de la izquierda como de la derecha, de tal forma que recién en 1968 se logró aprobar sólo la Ley de Juntas de Vecinos, mas no aquella que regulaba la Consejería Nacional de Promoción Popular.

Un segundo grupo de reformas institucionales propuestas en el programa de 1964 tiene por fin la racionalización del régimen legislativo<sup>508</sup>. A este respecto cabe señalar que este grupo de reformas coincide con algunas de las justificaciones generales de la reforma constitucional de 1970 analizadas en el capítulo precedente.

Así, el ministro de Justicia Jaime Castillo señalaba que lo que la reforma buscaba era hacer posible una mayor colaboración entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional<sup>509</sup>, para evitar la pugna entre ambos que perjudica la tramitación de leyes necesarias para el país<sup>510</sup>. Lo anterior, según el diputado Pedro Urra, genera un desprestigio del Congreso, cuya imagen se desdibuja frente a la opinión pública o a los trabajadores en particular<sup>511</sup>. A ello, hay que añadir la visión histórica que comparte la Democracia

---

<sup>508</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 9.

<sup>509</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 16 de abril de 1969», 187.

<sup>510</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 74.

<sup>511</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 754.

Cristiana, según la cual el régimen presidencial en Chile ha sido más eficiente que el parlamentario<sup>512</sup>.

Dentro de este segundo grupo de reformas institucionales, el programa de 1964 propone la autorización constitucional para delegar facultades legislativas<sup>513</sup>. El reconocimiento de dicha costumbre constitucional, fuera de la Carta de 1925, pero impuesta por los hechos de la vida política nacional<sup>514</sup>, se produjo con la reforma constitucional de 1970. En efecto, esta reforma autoriza al Presidente de la República a dictar disposiciones con fuerza de ley sobre distintas materias de orden administrativo, económico y financiero<sup>515</sup>.

Una de las justificaciones que se dio a la constitucionalización de la delegación de facultades legislativas, es que ella, si bien era una práctica constitucional, su origen no se remonta a una práctica, sino que se encontraba presente en la Constitución de 1833<sup>516</sup>. Como se mencionó en el capítulo anterior, dicho texto constitucional era bien visto por los demócrata cristianos, en especial por el presidente Frei Montalva, para quien ella “no sólo liberó al país de la anarquía, consolidó la autoridad y estableció la paz pública, sino que permitió que el país adquiriera un acelerado ritmo de progreso”<sup>517</sup>.

También se argumentó, por parte del diputado Sergio Merino, que “la tendencia actual de las constituciones de todos los países es precisamente robustecer el Poder Ejecutivo, delegándole amplísimas facultades”<sup>518</sup>. Ello, porque el carácter técnico o especializado de ciertas leyes, o la existencia, acción y concierto de grupos de presión y centros de

---

<sup>512</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 20 y 24.

<sup>513</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 9.

<sup>514</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 113.

<sup>515</sup> «Ley 17.284», 928.

<sup>516</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 111.

<sup>517</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 20.

<sup>518</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 740.

poder, hacen que el Congreso no esté siempre en la mejor situación para legislar sobre ciertas materias<sup>519</sup>.

En la regulación de la delegación de facultades legislativas, “nuestro Constituyente fue excepcionalmente riguroso al establecer un conjunto de resguardos y garantías, jurídicos y formales, que eviten cualquier exceso de poder”<sup>520</sup>. Estos límites son, por un lado, temporales, pues la delegación no puede exceder de un año; y materiales, ya que ciertas materias sólo pueden ser sancionadas por ley, y, además, no se admiten delegaciones genéricas, sino que deben determinarse en la ley delegatoria<sup>521</sup>.

Con estos límites se avanza en la delimitación de materias de ley y de reglamento, que era también una de las reformas propuestas en el programa de 1964<sup>522</sup>, dentro de este segundo grupo.

Una tercera propuesta destinada a la racionalización del régimen legislativo es la de simplificar los trámites de formación de la ley<sup>523</sup>. Esto se logra a través de dos disposiciones de la reforma constitucional de 1970 que, por un lado, incorpora la aprobación de leyes a través de las Comisiones del Congreso Nacional y, por el otro, modifica el sistema de urgencias e introduce el concepto de idea matriz<sup>524</sup>.

La aceleración de los trámites legislativos se hace necesaria, según Francisco Cumplido, para que las decisiones de los gobiernos sean eficaces<sup>525</sup>, ya que la lata tramitación legislativa hace perder muchas veces a los gobiernos la oportunidad de sus decisiones, o bien, hace que ella se desvirtúe<sup>526</sup>. Como revisamos en el capítulo anterior, Cumplido cita el ejemplo de la Reforma Agraria, que, en su opinión, casi fue conculcada debido a

---

<sup>519</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 110.

<sup>520</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 153.

<sup>521</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 7.

<sup>522</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 9.

<sup>523</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 9.

<sup>524</sup> «Ley 17.284», 929 y 930.

<sup>525</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 157.

<sup>526</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 158.

la demora en la tramitación<sup>527</sup>. Cabe mencionar, también, como ejemplo de una lata tramitación la Ley de Juntas de Vecinos que, como ya se dijo, se tramitó entre 1964 a 1968.

En cuanto al mecanismo de aprobación de la ley a través de las Comisiones del Congreso, se señala por parte de Jaime Castillo, ministro de Justicia, que existe consenso doctrinario y práctico en su utilidad para aligerar la tramitación de los proyectos de ley<sup>528</sup>. Asimismo, se nos ilustra cómo este mecanismo funciona en el derecho comparado, con especial énfasis en Italia y Estados Unidos<sup>529</sup>.

Respecto de la modificación del sistema de urgencias, se destaca que fue un mecanismo novedoso introducido por la Constitución de 1925, para enfrentar “la esterilidad de la labor del Congreso”<sup>530</sup> durante el período parlamentario. Sin perjuicio de ello, no dio todos los frutos esperados, puesto que por razones políticas el Ejecutivo se vio obligado a retirar las urgencias<sup>531</sup>. Lo anterior podría explicarse por el fenómeno de las leyes misceláneas que, como se explicó en el capítulo primero, lograban doblegar al Presidente de la República, al presentar indicaciones al proyecto calificado de urgente ajenas a dicho proyecto<sup>532</sup>.

Por esta misma razón, el sistema de urgencias, como mecanismo que simplifica y acelera la tramitación legislativa, debe entenderse en concordancia con el concepto de idea matriz de un proyecto de ley, elevado a rango constitucional por la reforma de 1970, según expresa el diputado Osvaldo Giannini<sup>533</sup>.

---

<sup>527</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 159.

<sup>528</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 16 de abril de 1969», 217.

<sup>529</sup> Cumplido, «La aceleración de los trámites legislativos», 161.

<sup>530</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 31.

<sup>531</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 6.

<sup>532</sup> Meléndez, «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno», 18.

<sup>533</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 69.

Se justifica esta disposición de la reforma constitucional de 1970 arguyendo que con ella se permite avanzar en un ideal de técnica legislativa en que cada ley pueda conocerse por el solo enunciado del nombre de la ley<sup>534</sup>. Asimismo, se establece una valla constitucional infranqueable a la profusión de leyes misceláneas<sup>535</sup>.

En síntesis, este segundo grupo de reformas propuestas en el programa de 1964, y que lograron materializarse en la reforma constitucional de 1970, conllevan una crítica a la labor del Poder Legislativo. De hecho, con la delegación de facultades legislativas se constitucionaliza una práctica, cuyos orígenes se remontan a la constitución presidencialista de 1833; con dicha delegación también se destaca la mejor posición que tiene el Ejecutivo a la hora de tratar determinadas materias; con la simplificación de los trámites de formación de la ley se hace énfasis en las largas tramitaciones legislativas en el Congreso Nacional que terminarían produciendo pérdidas de oportunidad para el gobierno; y a través de las ideas matrices de los proyectos de ley se pone una valla constitucional a un mecanismo que tenía el Congreso para doblegar al Ejecutivo, mecanismo que, precisamente, fue incorporado en el texto original de la Constitución de 1925 para impedir el estancamiento legislativo.

## LOS PROGRAMAS Y LA CONCENTRACIÓN DE ATRIBUCIONES EN EL EJECUTIVO EN MATERIA ECONÓMICA

Como se ha señalado en este trabajo, el programa de 1958 no contiene propuestas de reformas institucionales como las que revisamos en el acápite precedente. El contenido de este programa es altamente económico. De hecho, de sus doce puntos, al menos siete son de materia económica, lo que equivale a un 58% del total del programa.

---

<sup>534</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 9 de abril de 1969», 69.

<sup>535</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 680.

Sin embargo, este programa titula su punto doce de la siguiente forma: “Que el progreso nacional se financie sobre bases serias, técnicamente estudiadas y justas”<sup>536</sup>. Como se dijo en el primer capítulo, dentro de este punto encontramos propuestas destinadas a estimular el ahorro privado<sup>537</sup> y público nacional<sup>538</sup>; fomentar los préstamos del exterior, las inversiones privadas internacionales, y la ampliación de las exportaciones<sup>539</sup>.

Podemos apreciar una propuesta similar en el cuarto punto del programa de 1964. Este punto se titula “Planificación Económica, Educacional y Social”<sup>540</sup> y en él se realiza una crítica a los distintos gobiernos que han desarrollado “su política económica y social en forma inconexa, discontinua y con medidas frecuentemente antagónicas”<sup>541</sup> generando varios problemas, entre los que se cuentan, un retraso en la agricultura, desarrollo industrial inorgánico y falta de inversión en minería<sup>542</sup>.

Como solución a esos problemas, el programa de 1964 ofrece “una planificación económica y social integral”<sup>543</sup>, proponiendo crear una Oficina Central de Planificación bajo la dirección del Presidente de la República<sup>544</sup>.

Esta idea de planificación económica nos permite, a mi juicio, deducir que la disposición de la reforma constitucional de 1970, relativa a la iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo, responde al intento de hacer efectiva las propuestas de desarrollo técnico y planificado, presente en ambos programas de gobierno.

---

<sup>536</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XII.

<sup>537</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XII. 2.

<sup>538</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XII. 3.

<sup>539</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XII. 4 y 5.

<sup>540</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 20.

<sup>541</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 20.

<sup>542</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 20.

<sup>543</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 20.

<sup>544</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 20 y 21.

En efecto, como analizamos en el capítulo segundo, dentro de las justificaciones de dicha disposición encontramos las siguientes.

En primer lugar, se nos sugiere que, aunque la Constitución de 1925 intentó establecer un Ejecutivo fuerte, ello en la práctica no fue así, ya que no se advirtió la interferencia de los parlamentarios en las finanzas públicas<sup>545</sup>.

En segundo lugar, se argumenta que “la enorme complicación de la economía moderna y la necesidad de planificar las inversiones y de señalar metas y prioridades, exigen planes no sólo a corto plazo, sino de desarrollo a largo plazo, que requieren unidad de criterio”<sup>546</sup>. Después de todo, expresa el ministro de Justicia Gustavo Lagos, la administración del Estado y la jefatura suprema de la nación, envuelven necesariamente la ejecución de planes de desarrollo económico y social cuya realización depende primordialmente del Ejecutivo<sup>547</sup>.

En tercer lugar, en esta línea del Ejecutivo como cabeza de la planificación y administración del desarrollo, el senador Patricio Aylwin arguye que el sistema constitucional de separación de poderes impide al Estado resolver con eficacia los problemas de carácter económico y social<sup>548</sup>.

Es decir, lo que se hace con esta disposición es dotar al Presidente de la República, por primera vez en la historia constitucional de Chile, de las facultades necesarias para llevar adelante una política de planificación económica y social sin interferencias del Parlamento, según nos indica el presidente Frei Montalva<sup>549</sup>. Con ello, en palabras de Sergio Molina, se evita la transacción entre el Congreso y el Ejecutivo, permitiendo un mayor y más expedito cumplimiento de los programas de gobierno<sup>550</sup>.

---

<sup>545</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 37.

<sup>546</sup> Silva, «El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo», 92.

<sup>547</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 338 y 339.

<sup>548</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 375.

<sup>549</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 39 y 40.

<sup>550</sup> Molina, «La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social», 80.

Un ejemplo de la necesidad de seguir una unidad de criterio en materia económica y de establecer la iniciativa legislativa exclusiva en esta materia, lo encontramos en la política minera del cobre.

El programa de 1958, como analizamos en el primer capítulo, en su punto sexto dedicado a la minería propone mayor investigación tecnológica y no rechaza la instalación de capitales extranjeros siempre que se sometan a las leyes chilenas<sup>551</sup>.

El programa de 1964 en su punto trece, Política Minera, expresa que se necesita abrir la minería en los mercados internacionales; que las reservas minerales son un bien de la comunidad nacional; y que su explotación debe estar al servicio de dicha comunidad<sup>552</sup>. En cuanto al cobre, específicamente, se señala que es la viga maestra de la minería nacional; que se debe propender a su máxima producción; que se debe refinar totalmente en Chile; que debe ser comercializado unificadamente con la intervención especializada del Estado; y que debe incorporarse de forma integral a la economía del país y *en la planificación de su desarrollo*<sup>553</sup>.

Como señala Julio Faúndez: “El objetivo de la administración del PDC era asegurar que la política del cobre estuviera estrechamente sincronizada con los planes de desarrollo nacional”<sup>554</sup>. Dentro de la estrategia económica del gobierno demócrata cristiano, nos dice Sergio Molina, ocuparon lugar preferente la ampliación, en general, y la diversificación de los mercados internacionales, lo que significaba una tarea de largo plazo<sup>555</sup>.

---

<sup>551</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», VI. 2.

<sup>552</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 59.

<sup>553</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 61. El énfasis es mío.

<sup>554</sup> Faúndez, *Democratización ...*, 185.

<sup>555</sup> Molina, *El proceso ...*, 103.

Así, tras el triunfo en la elección de 1964, “los técnicos del Partido Demócrata Cristiano empezaron conversaciones con directivos de las empresas estadounidenses que explotaban el cobre en Chile”<sup>556</sup>.

Producto de esas negociaciones se lograron acuerdos en que se establecía la constitución de sociedades mixtas entre el Estado y las empresas estadounidenses, permitiendo mayor injerencia del sector público en la administración y toma de decisiones en las compañías mineras. Con Kennecott se formaría una sociedad mixta, en que el 51% de las acciones serían del Estado (Sociedad Minera El Teniente); con Cerro, la participación del Estado en la Sociedad Minera Andina alcanzaría el 25%; mismo porcentaje se repetiría en la sociedad formada con la Compañía Anaconda respecto de la mina La Exótica<sup>557</sup>.

Ello es lo que se conoce como la chilenización del cobre. Respecto de ella, “Frei no había asegurado aún la posición del Congreso”<sup>558</sup>. La chilenización fue criticada por los diputados izquierdistas, quienes objetaron las facultades otorgadas al Presidente para el cumplimiento de los convenios, arguyendo que los dejaban fuera supuestamente de la discusión de estos convenios. Asimismo, criticaban el supuesto perjuicio que sufriría la pequeña y mediana minería<sup>559</sup>.

En el Senado, las comisiones evacuaron un informe que, a diferencia de los de la Cámara de Diputados, enfatizaban los puntos negativos del proyecto, tales como: el retroceso de la intervención estatal en la comercialización del cobre; las franquicias

---

<sup>556</sup> Cardemil, *El camino ...*, 239.

<sup>557</sup> Pablo Valenzuela, «Política minera y desarrollo: la chilenización del cobre durante el gobierno de Frei», en *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, ed. por Javier Couso y Carlos Huneeus (Santiago: Universitaria, 2018), 306.

<sup>558</sup> Cardemil, *Los caminos ...*, 241.

<sup>559</sup> Valenzuela, «Política minera y desarrollo: la chilenización del cobre durante el gobierno de Frei», 311 y 312.

tributarias; el retroceso en el orden cambiario al que se sometían las exportaciones; y la poca inversión que se generaría<sup>560</sup>.

Entre las razones para proceder a la chilenización del cobre y no a la nacionalización, Sergio Molina nos indica las siguientes: no era ventajoso para el país hacerse cargo de las inversiones y renovaciones de equipos necesarias para la producción; se debía capacitar al personal, lo que requería tiempo; no existían las condiciones para asumir simultáneamente la administración y la realización del plan de inversiones; y, por último, no se poseían capitales suficientes para llevar a cabo el plan de inversiones en caso de una nacionalización<sup>561</sup>.

Finalmente, dada la actitud intransigente de la izquierda, la Democracia Cristiana buscó acercamientos con quienes se habían mostrado favorables a los convenios como los radicales y la derecha<sup>562</sup>.

Pese a que lograron aprobar los convenios de la chilenización del cobre, a juicio de Wilhelm Hofmeister: “Para el Gobierno, que originalmente se había propuesto implantar pronto el programa de expansión para sacar provecho, ya en 1967, de la mayor producción de cobre, *se produjo una demora irreparable*”<sup>563</sup>.

Tiempo después, en 1969, se produjo una revisión de la política del cobre por parte del Ejecutivo. Ella fue motivada por la crítica de la oposición a las ganancias cada vez mayores de los consorcios estadounidenses; por la derrota electoral del partido Demócrata Cristiano en las elecciones parlamentarias de 1969; por el alto precio del cobre; y el incumplimiento del convenio por parte de Anaconda<sup>564</sup>.

---

<sup>560</sup> Valenzuela, «Política minera y desarrollo: la chilenización del cobre durante el gobierno de Frei», 314.

<sup>561</sup> Molina, *El proceso ...*, 104.

<sup>562</sup> Valenzuela, «Política minera y desarrollo: la chilenización del cobre durante el gobierno de Frei», 316.

<sup>563</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 95. El énfasis es mío.

<sup>564</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 96; y Valenzuela, «Política minera y desarrollo: la chilenización del cobre durante el gobierno de Frei», 321 y 323.

Lo anterior produjo nuevas negociaciones con Anaconda, dando paso a lo que se conoce como nacionalización pactada. Ésta, nos explica Sergio Molina, “consistió en el compromiso de la adquisición futura por el Estado de todas las acciones que Anaconda tenía en Chuquicamata, Potrerillos y El Salvador, haciéndose efectiva de inmediato la compra del 51 por ciento y reservándose el Estado la opción para adquirir el 49 por ciento restante a partir del 31 de diciembre de 1972”<sup>565</sup>.

Como indica Pablo Valenzuela: “Mientras se llevaban a cabo las negociaciones se presentaron un anteproyecto y un proyecto de ley tendientes a la nacionalización. El primero fue presentado por (...) integrantes de la DC, a la directiva del partido (...) En tanto que *el proyecto de ley fue presentado por integrantes del PC, PS y MAPU*, quienes buscaron el apoyo de otras colectividades. Dicho proyecto *planteaba la nacionalización inmediata de las propiedades de Anaconda* y generaba un mecanismo para completar la nacionalización de las otras sociedades mixtas”<sup>566</sup>. Es decir, tenemos a los parlamentarios con iniciativa legislativa para interferir en una política económica planificada por el Ejecutivo.

El gobierno, entonces, se enfrentó a la intransigencia de los partidos de izquierda, quienes sostuvieron “que su bandera de lucha era la nacionalización y no la ‘chilenización’ o una nacionalización pactada que, en realidad, a su juicio no consideraba una verdadera nacionalización”<sup>567</sup>.

Así, de acuerdo a Hofmeister, si bien la nacionalización pactada “significó una clara ventaja para Chile frente al *statu quo ante* (...) Sin embargo, la ‘Revolución en Libertad’ de los demócratacristianos ya no pudo beneficiarse con este logro tardío”<sup>568</sup>.

---

<sup>565</sup> Molina, *El proceso ...*, 105.

<sup>566</sup> Valenzuela, «Política minera y desarrollo: la chilenización del cobre durante el gobierno de Frei», 325. El énfasis es mío.

<sup>567</sup> Cardemil, *Los caminos ...*, 244.

<sup>568</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 96.

Pero la iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo no es la única disposición de la reforma constitucional de 1970 destinada a concentrar atribuciones en materia económica en el Poder Ejecutivo. En efecto, la delegación con fuerza de ley presenta, a mi juicio, una dualidad. Es, como lo expresa el programa de 1964, una reforma institucional. Pero envuelve, al mismo tiempo, una dimensión económica, por cuanto dos de las materias en las que se autoriza la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo son asuntos económicos y financieros<sup>569</sup>.

A ello hay que añadir las justificaciones que ya revisamos en las que se señala que hay leyes que por poseer un carácter técnico y urgente es preferible delegar su elaboración al Poder Ejecutivo<sup>570</sup>. Demostrando así que, según la Democracia Cristiana, el Congreso no se encuentra lo suficientemente preparado o no cuenta con la asesoría técnica acorde para legislar sobre estos asuntos. Asimismo, dado que estas materias requieren un carácter técnico más que político, el Congreso se encuentra más susceptible de ceder en favor de grupos de presión o centros de poder<sup>571</sup>.

En este sentido, cabe destacar las dificultades experimentadas a propósito de las medidas contra la inflación.

El programa de 1958, en su punto tercero titulado: "Que nadie esté sometido al castigo inmerecido de los sufrimientos que acarrea la inflación"<sup>572</sup>, plantea aumentar y diversificar la producción nacional junto con ajustar el sistema tributario<sup>573</sup>.

---

<sup>569</sup> «Ley 17.284», 928.

<sup>570</sup> Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político», 40.

<sup>571</sup> Evans, «La delegación de facultades legislativas», 110.

<sup>572</sup> «Programa de Gobierno. "Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei"», III.

<sup>573</sup> «Programa de Gobierno. "Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei"», III. 2, 3 y 4.

Estas propuestas también las podemos encontrar en el programa de 1964, cuyo punto once, que lleva por título: “Políticas Económicas”<sup>574</sup>, promete una reforma tributaria<sup>575</sup> y estimular el ahorro en los sectores medianos y bajos<sup>576</sup>.

Nos dice Alberto Cardemil que desde “muchos años antes de asumir Frei el poder en Chile, la inflación se venía constituyendo en uno de los problemas crónicos del país, ante el fracaso de las sucesivas administraciones por enfrentar con éxito la situación”<sup>577</sup>. De hecho, desde “mediados de la década de 1940, la inflación había perturbado persistentemente los programas de gobierno”<sup>578</sup>.

A juicio de Sergio Molina, quien se desempeñó como ministro de Hacienda entre 1964 y 1968, frente a este problema las “medidas técnicas parecen claras, pero las posibilidades políticas para aplicarlas se ven siempre muy distantes”<sup>579</sup>.

La estrategia de Frei tuvo éxito durante 1965 y 1966, manteniendo la inflación en 29% y 23%, respectivamente<sup>580</sup>, lo que es bastante loable considerando una inflación heredada de casi 50% que en 1967 disminuyó a 20,3%<sup>581</sup>. Estos logros se debieron, principalmente, a la política inicial de carácter expansionista que buscaba reactivar la economía a través del aumento del gasto público<sup>582</sup>, obteniendo una buena reacción del sistema productivo al estímulo a la demanda<sup>583</sup>.

---

<sup>574</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 44.

<sup>575</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 44.

<sup>576</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 48.

<sup>577</sup> Cardemil, *El camino ...*, 212.

<sup>578</sup> Faúndez, *Democratización ...*, 183.

<sup>579</sup> Molina, *El proceso ...*, 99.

<sup>580</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», 268.

<sup>581</sup> Edgardo Boeninger, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997), 129.

<sup>582</sup> Faúndez, *Democratización ...*, 183.

<sup>583</sup> Sergio Molina, «El programa económico-social y su aplicación en el gobierno del presidente Frei Montalva», en *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, ed. por Javier Couso y Carlos Huneeus (Santiago: Universitaria, 2018), 375.

Sin embargo, el temor a la inflación seguía persistente<sup>584</sup>. Además, como recuerda Sergio Molina: “Quienes teníamos la responsabilidad de conducir la política económica comprendíamos que el aumento del gasto global, especialmente fiscal, era insostenible si no se aumentaban los ingresos capaces de financiarlo”<sup>585</sup>.

A este temor se debe agregar que “ya a fines de 1966 se detectaban algunas desviaciones con respecto al programa de estabilización proyectado (...) uno de los factores más importantes habrían sido los aumentos salariales que trascendieron el marco previsto y superaron todo el ajuste inflacionario”<sup>586</sup>. De hecho, el porcentaje de sueldos y salarios en la renta nacional aumentó de 42% a 51% sólo en dos años, todo ello, a raíz de la presión de los sindicatos<sup>587</sup>.

Frente a estas desviaciones y producto de que el ahorro privado no aumentaba, se llegó a la conclusión de que no era posible reducir el gasto y la inversión, proponiéndose el proyecto denominado Fondo de Capitalización de los Trabajadores incorporándose al proyecto de ley que reajustaba las remuneraciones en 1968<sup>588</sup>.

Este Fondo “se constituiría por el descuento de 5 puntos porcentuales del reajuste que iba a otorgar, equivalente al 100% del alza del índice de precios al consumidor (IPC) registrado durante 1967. El descuento se contabilizaría en la cuenta previsional de cada trabajador, que se aumentaría con un aporte equivalente de los empleadores públicos y privados (...) Las rentas obtenidas de las inversiones del fondo incrementarían proporcionalmente las cuentas individuales de los imponentes”<sup>589</sup>.

---

<sup>584</sup> Faúndez, *Democratización ...*, 184.

<sup>585</sup> Molina, «El programa económico-social y su aplicación en el gobierno del presidente Frei Montalva», 376.

<sup>586</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 70.

<sup>587</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», 269.

<sup>588</sup> Molina, «El programa económico-social y su aplicación en el gobierno del presidente Frei Montalva», 376.

<sup>589</sup> Molina, «El programa económico-social y su aplicación en el gobierno del presidente Frei Montalva», 376.

Este proyecto causó largas y acaloradas discusiones dentro de la Democracia Cristiana, antes de ser presentado al Congreso<sup>590</sup>, pese a que podríamos situarlo dentro del punto séptimo del programa de 1964, relativo a la Política del Trabajo y de la Empresa, en que se propone fortalecer al trabajador otorgándole, entre otras cosas, acceso al ahorro y a la capitalización<sup>591</sup>.

Pero si dentro del partido Demócrata Cristiano hubo discusiones, la oposición se resistió aún más fuertemente al proyecto rechazándolo en el Senado<sup>592</sup>. Asimismo, la Central Única de Trabajadores se opuso tenazmente al proyecto, organizando una huelga general<sup>593</sup> que terminó con 23 personas muertas en enfrentamientos entre manifestantes y las fuerzas de seguridad<sup>594</sup>.

Lo anterior, según Molina, fue pese a que muchos “trabajadores observaron con interés este ahorro que se generaba con su propio aporte y el de sus empleadores”<sup>595</sup>. Es más, explica Molina que “los trabajadores con menos organización y menores ingresos relativos mostraron su apoyo al proyecto; en cambio, los que pertenecían a empresas de mayor tamaño, generalmente más politizados, eran muy contrarios”<sup>596</sup>. Finalmente, por el rechazo al proyecto, Molina, quien fuera ministro de Hacienda de la época, renunció a su cargo<sup>597</sup>.

De acuerdo con Patricio Silva, en este caso “faltó sagacidad política para elegir el momento correcto y el tono adecuado para introducir esta propuesta. Además, quedó

---

<sup>590</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 72.

<sup>591</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 32.

<sup>592</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 72.

<sup>593</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 72.

<sup>594</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», 286.

<sup>595</sup> Molina, «El programa económico-social y su aplicación en el gobierno del presidente Frei Montalva», 377.

<sup>596</sup> Molina, «El programa económico-social y su aplicación en el gobierno del presidente Frei Montalva», 377.

<sup>597</sup> Molina, «El programa económico-social y su aplicación en el gobierno del presidente Frei Montalva», 377.

en evidencia la arrogancia tecnocrática de no haber realizado un trabajo político previo para ganar apoyo entre las organizaciones”<sup>598</sup>.

En cuanto al balance, Fleet nos dice que el “gobierno nunca se recuperó de esta derrota. En términos económicos, su programa de ahorro e inversión y su plan de reemplazar el consumo a corto plazo por la expansión y la estabilidad a largo plazo fueron rechazados (...) a comienzos de 1968 se hizo evidente que la Revolución en Libertad demócratacristiana había muerto en su infancia”<sup>599</sup>.

Otra propuesta en donde se ve fuertemente la presencia de grupos de presión es en la relativa a la reforma agraria. Ésta, nos dice Octavio Avendaño, “fue una de las iniciativas de transformación social y económica más importantes adoptadas durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Su carácter y orientación derivaron de una serie de proposiciones que surgieron en la trayectoria de la Falange Nacional y posteriormente de la Democracia Cristiana”<sup>600</sup>.

Esta propuesta se encuentra en el programa de 1958, dentro del punto cuarto, denominado: “Que todo agricultor con experiencia y conocimientos pueda labrar su propia tierra”<sup>601</sup>. Este punto, como revisamos en el capítulo primero, propone estímulos a los agricultores eficientes, mejoras en la conectividad, programas de investigación, crear una política de precios libres, pero con garantía de precio mínimo, y facilitar créditos<sup>602</sup>. Frente al problema de concentración de la tierra, ofrecen una solución intermedia “técnica, progresista y democrática”<sup>603</sup>.

---

<sup>598</sup> Silva, *En el ...*, 145.

<sup>599</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», 287.

<sup>600</sup> Octavio Avendaño, «La Reforma Agraria en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva: un cambio estructural y la incorporación del campesinado», en *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, ed. por Javier Couso y Carlos Huneeus (Santiago: Universitaria, 2018), 159.

<sup>601</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IV.

<sup>602</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IV.3.

<sup>603</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», IV.4.

Cabe hacer presente que aún no se habla de reforma agraria en este programa. De hecho, algunos afirman que a “diferencia de la campaña de 1958, ahora el tema de la Reforma Agraria era de primerísima importancia”<sup>604</sup>.

En consecuencia, el programa de 1964 trata la reforma agraria en el punto doce. En éste, se propone establecer cien mil nuevos propietarios agrícolas; limitar la acumulación de tierras; poner fin al abuso del manejo ineficiente del agua; mejorar los salarios del campesino y facilitar su sindicalización; y mejorar las condiciones del agricultor minifundista<sup>605</sup>.

En otras palabras, lo que se buscaba principalmente era la redistribución de las tierras con el fin de modernizar los procesos productivos y aumentar sustancialmente la producción agrícola, a la vez que aspiraba a elevar el nivel de vida del campesinado para abrirles plena autonomía personal<sup>606</sup>.

A finales de 1964, “la sociedad chilena había llegado a un consenso político sobre la cuestión agraria: había que llevar a cabo una profunda reforma de la estructura de la tenencia de la tierra”<sup>607</sup>. Sin embargo, dicho consenso era relativo, pues era a nivel general, establecido en base a apoyos electorales, los disensos se presentan a nivel de particularidades<sup>608</sup>.

Para Frei esta reforma: tenía un carácter necesario y urgente -igual que la reforma constitucional de 1970<sup>609</sup>-, debía aplicarse con discreción para evitar la violencia y no significaba una amenaza para los nuevos agricultores<sup>610</sup>. Con el carácter de urgente, a

---

<sup>604</sup> José Garrido, ed., Cristián Guerrero y María Soledad Valdés, *Historia de la reforma agraria en Chile* (Santiago: Editorial Universitaria, 1988), 97.

<sup>605</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 53-55.

<sup>606</sup> Correa et al., *Historia ...*, 248.

<sup>607</sup> Juan Carlos Gómez, *La frontera de la democracia. El derecho de propiedad en Chile. 1925-1973* (Santiago: LOM Ediciones, 2004), 224.

<sup>608</sup> Gómez, *La frontera ...*, 224.

<sup>609</sup> «Mensaje del Ejecutivo», 4.

<sup>610</sup> Cardemil, *El camino ...*, 224.

juicio de Octavio Avendaño, lo que hacía era realizar “una suerte de sentencia a quienes se oponían al proceso de reforma agraria”<sup>611</sup>.

No obstante esta sentencia y advertencia, su proyecto de ley sobre reforma agraria demoró dos años en tramitarse en el Congreso Nacional, lo que retrasó todo el proceso<sup>612</sup>. Por ello, mientras se tramitaba el proyecto de reforma agraria, y a fin de “efectuar las primeras expropiaciones a privados Frei y los funcionarios de la CORA<sup>613</sup> aplicaron la ley 15.020”<sup>614</sup> dictada por el presidente Jorge Alessandri.

Según Michael Fleet, esta ley, aunque “de alcance modesto (...) fue sobrepasada por celosos funcionarios de CORA e INDAP<sup>615</sup>”<sup>616</sup>, llegando a expropiarse cerca de 1.200.000 hectáreas entre 1965 y la primera mitad de 1967<sup>617</sup>. Ello, significaría que en Chile el gobierno trató con la oposición de los terratenientes en dos niveles. A nivel nacional, entre el presidente Frei y los representantes de este grupo, mientras que a nivel local, los funcionarios de la reforma tuvieron poco contacto con los latifundistas<sup>618</sup>. Logrando con ello, neutralizar durante la materialización de la reforma el poder político de la aristocracia rural<sup>619</sup>.

---

<sup>611</sup> Octavio Avendaño, *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973* (Santiago: LOM Ediciones, 2017), 250.

<sup>612</sup> Molina, *El proceso ...*, 89.

<sup>613</sup> Corporación de la Reforma Agraria. Bajo la ley 15.020 era la encargada de adquirir y expropiar predios. Avendaño, «La Reforma Agraria en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva: un cambio estructural y la incorporación del campesinado», 170.

<sup>614</sup> Avendaño, «La Reforma Agraria en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva: un cambio estructural y la incorporación del campesinado», 170.

<sup>615</sup> Instituto de Desarrollo Agropecuario. Bajo la ley 15.020 asesoraba a los pequeños productores surgidos de la redistribución de tierras. Avendaño, «La Reforma Agraria en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva: un cambio estructural y la incorporación del campesinado», 170.

<sup>616</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», 288.

<sup>617</sup> Angela Cousiño y María Angélica Ovalle, *Reforma Agraria chilena. Testimonio de sus protagonistas* (Santiago: Editorial Memoriter, 2013), 40.

<sup>618</sup> Cousiño y Ovalle, *Reforma ...*, 42; y Garrido, Guerrero y Valdés, *Historia ...*, 112 y 113.

<sup>619</sup> Garrido, Guerrero y Valdés, *Historia ...*, 113.

El proyecto de ley “dio lugar a un debate nacional entre los funcionarios de gobierno, los demócratacristianos disidentes y los opositores de izquierda y derecha”<sup>620</sup>. Los puntos más discutidos fueron la cantidad de tierra que podía quedar en manos del agricultor y la razón de dicha superficie; la distribución y organización de las propiedades expropiadas; y la compatibilización entre reforma y producción<sup>621</sup>.

Por un lado, los parlamentarios de derecha criticaban que se llevara a cabo una reforma agraria a costas del detrimento de un solo sector de la sociedad, los terratenientes. Consideraban, además, que no era necesaria una nueva ley, pues ya se contaba con la ley 15.020. Al mismo tiempo, criticaban tanto la nueva regulación de los derechos de aguas, que las volvía a todas de dominio público, como la creación de un tribunal especial con competencia en materia expropiatoria<sup>622</sup>.

Por otro lado, los parlamentarios de izquierda criticaron la cantidad límite de tierra que un propietario podía retener (80 hectáreas), pues ellos preferían una superficie menor<sup>623</sup>. Pese a esta diferencia formal, decidieron apoyar el proyecto, pues “era un paso en la dirección correcta”<sup>624</sup> y, en opinión de Alberto Cardemil, “porque era una aspiración ideológica y económica a la que se atribuía importancia y popularidad”<sup>625</sup>.

Pero no sólo en el Congreso había tensión y discusiones, sino también fuera de él. Por una parte tenemos la creciente organización de los agricultores. Ellos hicieron uso de la ley de sindicalización campesina para crear en 1968 la Confederación de Sindicatos de Empleadores Agrícolas (CONSEMACH), la que recibió asesoría para su creación y organización por parte de la Sociedad Nacional de Agricultura<sup>626</sup>. Esta última aprovechaba sus dos principales espacios: El Campesino y su radioemisora para

---

<sup>620</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», 288.

<sup>621</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», 288; y Cardemil, *El camino ...*, 228.

<sup>622</sup> Avendaño, *Los partidos ...*, 274.

<sup>623</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», infra n.º 24, 288.

<sup>624</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», 288.

<sup>625</sup> Cardemil, *Los caminos ...*, 229.

<sup>626</sup> Avendaño, «La Reforma Agraria en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva: un cambio estructural y la incorporación del campesinado», 186.

difundir su postura sobre la propiedad privada y la reforma agraria. Además, fueron surgiendo revistas como *Fiducia* o *Finis-Terra* que servían al mismo propósito<sup>627</sup>. A medida que se iba incrementando el malestar y la insatisfacción, también lo fueron haciendo las medidas para evitar que se llevaran a cabo las expropiaciones<sup>628</sup>.

Además de estas presiones de los grupos propietarios de la tierra, “el gobierno debió enfrentar las tensiones que surgieron con las organizaciones campesinas (...) que comenzaron a cuestionar la forma de aplicación de la reforma y la lentitud en el ritmo de las expropiaciones”<sup>629</sup>. Todo ello apoyado por los partidos de izquierda e incluso funcionarios y expertos demócrata cristianos<sup>630</sup>. De esta manera, el movimiento campesino ante su insatisfacción comenzó a realizar huelgas y tomas de predios cada vez con mayor frecuencia a partir de 1967<sup>631</sup>.

Se produjo de esta forma un choque con la política del gobierno, porque como señala Sergio Molina, la “política de no reducir durante el proceso la tasa de crecimiento de la producción, sino aumentarla, implicaba *proceder con cautela*”<sup>632</sup>. Las razones que hicieron que el gobierno de Frei no hiciera más son, según Fleet: “el gasto financiero que significaba, el costo aparente en términos de producción agrícola, y los efectos en la confianza general del inversionista”<sup>633</sup>. Finalmente, “aun cuando trató de satisfacer a todos, el equilibrado enfoque de Frei hacia la reforma agraria terminó por alienar prácticamente a todos”<sup>634</sup>.

En resumen, la Democracia Cristiana plantea la necesidad de una política económica seria, técnica, continua y planificada en ambos programas de gobierno, aunque con

---

<sup>627</sup> Avendaño, *Los partidos ...*, 276.

<sup>628</sup> Avendaño, *Los partidos ...*, 281.

<sup>629</sup> Avendaño, «La Reforma Agraria en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva: un cambio estructural y la incorporación del campesinado», 188.

<sup>630</sup> Silva, *En el ...*, 148.

<sup>631</sup> Avendaño, «La Reforma Agraria en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva: un cambio estructural y la incorporación del campesinado», 189.

<sup>632</sup> Molina, *Los procesos ...*, 92. El énfasis es mío.

<sup>633</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», 289.

<sup>634</sup> Fleet, «La Democracia Cristiana chilena en el poder», 290.

tonos distintos. En 1958, es más bien una sugerencia, en tanto, en 1964, se acompaña de una crítica a los gobiernos anteriores. Esta idea de planificación económica desde el Ejecutivo coincide con las justificaciones dadas en favor de la iniciativa legislativa exclusiva en materia económica, con la que se dota al Presidente de la República de facultades necesarias para llevar adelante una política económica y social planificada sin interferencias del Congreso.

Pero esta reforma es de 1970, o sea, casi al finalizar el gobierno de Frei Montalva. Durante el transcurso de su gobierno el Congreso, en especial el Senado, tuvo un rol de fuerte oposición, desvirtuando algunas propuestas económicas de la Democracia Cristiana. Así, tenemos la política del cobre, presente en ambos programas, en que se retardó su legislación, incluso, se tuvo iniciativa legislativa por la oposición de izquierda (PS, PC, y MAPU) para presentar un proyecto de ley para la nacionalización inmediata de Anaconda<sup>635</sup>, lo que difería de la política del gobierno, quien tenía una propuesta más cautelosa: chilenización y, luego, nacionalización pactada.

En esta línea de la planificación económica, encontramos la delegación de facultades legislativas, que, según dijimos, presenta un carácter dual: es una reforma institucional y a la vez concentra funciones en materia económica en el Ejecutivo. Se justifica en la falta de preparación técnica del Congreso en estos asuntos y en que el Ejecutivo está en mejor posición frente a grupos de presión. Así, revisamos cómo el Congreso, frente a presiones sociales, distorsionó la política anti inflacionaria del gobierno, asunto bastante sensible en el siglo XX, dado los altos niveles de inflación.

Algo similar ocurrió con la reforma agraria, ya que la ley además de demorar en su tramitación legislativa, ralentizando el proceso, se vio cuestionada por las críticas que eran alentadas por grupos de presión, tanto de empresarios agrícolas como de campesinos, y por partidos opositores, afectando la planificación de esta reforma.

---

<sup>635</sup> Valenzuela, «Política minera y desarrollo: la chilenización del cobre durante el gobierno de Frei», 325.

Por ello, aunque la iniciativa legislativa exclusiva en materia económica del Ejecutivo no se encuentra en los programas de forma expresa, al contener éstos grandes propuestas de transformación económica que requerían altos niveles de planificación y que, luego en el gobierno, se vieron obstaculizados por el Congreso, es posible deducir que se materializan en la reforma de 1970 producto de estas experiencias.

## LOS PROGRAMAS Y EL ROL INTERNACIONAL DEL JEFE DE ESTADO

Bajo la Constitución de 1925, una atribución especial del Presidente de la República era mantener las relaciones políticas con las potencias extranjeras, en una amplia facultad que en su ejercicio obedeció al tipo de liderazgo<sup>636</sup>.

La Democracia Cristiana en el punto once del programa de 1958, se propone como objetivos de política exterior la integración económica latinoamericana; la *definición de sus relaciones con Estados Unidos*; la expansión de los mercados para sus productos; y organizar un sistema de seguridad adecuado a nuestros recursos<sup>637</sup>.

El programa de 1964 titula su segundo punto “Política Internacional”<sup>638</sup>. Dicha política, como dijimos en el primer capítulo, tiene dos aristas. La primera, una política mundial orientada por el pacifismo activo y la participación en la Organización de Naciones Unidas<sup>639</sup>. Mientras que la segunda, se refiere a las relaciones de Chile con América Latina<sup>640</sup>.

---

<sup>636</sup> María José Henríquez y Alberto Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», en *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, ed. por Javier Couso y Carlos Huneeus (Santiago: Universitaria, 2018), 343.

<sup>637</sup> «Programa de Gobierno. “Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei”», XI. 3. El énfasis es mío.

<sup>638</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 11.

<sup>639</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 11.

<sup>640</sup> «El Gobierno Nacional y Popular», 12.

Respecto de esta segunda arista, los objetivos principales son la integración latinoamericana; respetar la no intervención, autodeterminación de los pueblos, y el rechazo a las acciones intervencionistas; *la mantención de una actitud pragmática respecto de la Alianza para el Progreso*; y revisión de los pactos militares con Estados Unidos<sup>641</sup>.

Cuando Eduardo Frei salió elegido presidente en 1964, de acuerdo con Wilhelm Hofmeister: “Chile era un actor pasivo e insignificante dentro del sistema interamericano; al final de su periodo presidencial, el país se había convertido en un vocero de América Latina”<sup>642</sup>.

Podemos apreciar que mientras en 1958 el programa propone definir las relaciones con Estados Unidos, en 1964, se habla de mantener una actitud pragmática respecto de la Alianza para el Progreso<sup>643</sup>. Esta actitud pragmática conlleva a una estrecha cooperación bilateral los primeros dos años y medio de gobierno entre Washington y Santiago<sup>644</sup>. Entre las razones del apoyo estadounidense desde la campaña de 1964 se encuentran el que Frei encarnara los principios de la Alianza para el Progreso, como alternativa democrática al castrismo, además de ser caracterizado por Henry Kissinger, como el más popular y el más capaz hombre en Chile, según recogen María José Hernández y Alberto Van Klaveren<sup>645</sup>.

De acuerdo con Alberto Sepúlveda, el “vasto plan de reformas [contenidas en el programa] suponía una gran inversión. Para ello, se contaba con la colaboración de Estados Unidos y Europa Occidental”<sup>646</sup>. Por eso mismo, en julio de 1965 se realizó la primera visita de Estado a los cuatro grandes países de Europa<sup>647</sup>. Una “gira que

---

<sup>641</sup> «*El Gobierno Nacional y Popular*», 12-17. El énfasis es mío.

<sup>642</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 97.

<sup>643</sup> La Alianza para el Progreso fue un proyecto político lanzado en 1961 por Washington en Uruguay, cuyo fin era convertirse en la alternativa democrática-occidental al modelo cubano. Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 345.

<sup>644</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 98.

<sup>645</sup> Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 354.

<sup>646</sup> Sepúlveda, *Los años ...*, 67.

<sup>647</sup> Gabriel Valdés, *Sueños y memorias* (Santiago: Taurus, 2009), 138.

establecía un precedente -la primera de un presidente chileno en ejercicio- y con la que se buscaban los apoyos internacionales necesarios para la activación de la 'revolución en libertad'<sup>648</sup>.

Esta gira "fue el momento estelar del presidente Frei, que visitó Argentina, Uruguay, Brasil, Venezuela, Perú, Italia, Francia, Inglaterra y Alemania, suscitando la atención de la opinión pública de cada uno de estos países"<sup>649</sup>.

En el aspecto político, lo que se pretendía con la gira era "buscar una suerte de 'tercer camino' internacional"<sup>650</sup>, que, aunque no sucedió en términos reales, sí se dio en el terreno de la imagen proyectada, ya que se mostró cierta independencia frente a Estados Unidos<sup>651</sup>. Con todo, hubo coincidencia en los europeos, quienes, al referirse a la actitud chilena frente a Estados Unidos, estimaban que se debía tener cautela<sup>652</sup>. Incluso, afirma Raffaele Nocera, que: "Aprovechando las afinidades políticas con los homólogos chilenos, la Democracia Cristiana italiana hizo de intermediaria del apoyo de la Casa Blanca a la DC latinoamericana para evitar que Chile se colocase peligrosamente a la izquierda"<sup>653</sup>.

Entre los logros obtenidos con esta gira se encuentran la profundización de las relaciones partidistas entre la Democracia Cristiana chilena e italiana y la institucionalización de las relaciones bilaterales entre ambos países. En segundo lugar, el compromiso de incrementar la cooperación cultural y técnica entre Francia y Chile; los proyectos de asistencia técnica entre Alemania y nuestro país. Y finalmente el

---

<sup>648</sup> Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 362.

<sup>649</sup> Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 362.

<sup>650</sup> Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 363.

<sup>651</sup> Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 363.

<sup>652</sup> Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 362.

<sup>653</sup> Nocera, *Acuerdos ...*, 152 y 153.

aumento de la cooperación técnica, principalmente en el ámbito privado, entre Inglaterra y Chile<sup>654</sup>.

Pero así como los lazos con Europa Occidental buscaban establecer una tercera vía internacional frente a Estados Unidos, también la integración latinoamericana tenía por finalidad, entre otras cosas, “acentuar la independencia respecto de la conducta estadounidense, juzgada como lesiva para la integridad y desarrollo de los países latinoamericanos”<sup>655</sup>. En otras palabras, se proponía “consolidar un frente de negociación solidario de América Latina frente a los Estados Unidos y al resto de los países desarrollados del mundo”<sup>656</sup>.

Pese a estas búsquedas de independencia frente a Estados Unidos, Chile fue un destinatario preferido de la cooperación al desarrollo por parte de este país. De hecho, su ayuda entre 1961 y 1970, superó los 1500 millones de dólares, lo que correspondía al 13,4% de la cooperación estadounidense per cápita para la región<sup>657</sup>.

Pero así como Chile fue beneficiario del apoyo de Estados Unidos, también lo fue el partido Demócrata Cristiano. Ya en la campaña presidencial de 1964, ante la posibilidad del triunfo de un candidato marxista y con la experiencia de la Revolución Cubana, Estados Unidos hizo entrega de cuantiosas sumas de dinero a la campaña de quien consideraba la única alternativa eficaz a la izquierda, la candidatura de Frei. Estas sumas, alcanzaron la cifra aproximada de cuatro millones de dólares entre 1963 y 1964, según el Informe Church<sup>658</sup>.

A principios de 1967 sucedió un hecho respecto de las relaciones con Estados Unidos. El “Senado impidió al presidente Frei concretar una invitación hecha por Lyndon B.

---

<sup>654</sup> Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 363-365.

<sup>655</sup> Cardemil, *Los caminos ...*, 267.

<sup>656</sup> Molina, *El proceso ...*, 121.

<sup>657</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 99.

<sup>658</sup> Correa et al., *Historia ...*, 242.

Johnson para visitar Washington, negándole el permiso constitucional requerido”<sup>659</sup>. La negativa provino del Partido Nacional, que temía que se usara para obtener capital político partidista y fue apoyada por el resto de los partidos<sup>660 661</sup>.

Esta negativa fue interpretada por Frei “como una manifestación del obstruccionismo a su agenda legislativa (...) y, desde luego, también reflejo de la pugna política que el proceso de cambios había desatado”<sup>662</sup>. Si bien en Estados Unidos la reacción fue moderada, coincidió con el periodo en que Estados Unidos comenzó a disminuir progresivamente los fondos destinados a la Alianza para el Progreso<sup>663</sup>.

Así, pese a consagrar la Constitución de 1925 como facultad especial del Presidente de la República la mantención de las relaciones exteriores, el Poder Legislativo logró doblarle la mano al Ejecutivo, a través de la negación del permiso constitucional para salir del país con destino a Washington.

Por eso, no es de extrañar que la reforma constitucional de 1970 contemple una disposición que faculta al Presidente y a sus ministros a ausentarse del país *sin permiso del Congreso* por hasta 15 o 10 días, respectivamente<sup>664</sup>, justificándose dicha disposición, como revisamos en el capítulo segundo, en el “reemplazo de una diplomacia formal por una diplomacia más directa de relaciones personales entre Cancilleres”<sup>665</sup> y, también, en que es atribución del Presidente designar a sus ministros y fijarles las

---

<sup>659</sup> Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 355.

<sup>660</sup> Hofmeister, *La opción ...*, 100.

<sup>661</sup> De acuerdo con Gabriel Valdés, la negativa se produjo porque días antes el senador socialista Carlos Altamirano fue encarcelado, tras una querrela del Comandante en Jefe del Ejército, por un discurso del senador considerado agresivo. Su amigo, el senador Armando Jaramillo, molesto por el fallo judicial se organizó con la izquierda para negar el permiso. Valdés, *Sueños ...*, 153.

<sup>662</sup> Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 356.

<sup>663</sup> Henríquez y Van Klaveren, «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970», 356.

<sup>664</sup> «Ley 17.284», 927. El énfasis es mío.

<sup>665</sup> «Discusión en Sala de la Cámara de Diputados de 29 de octubre de 1969», 681.

pautas de trabajo, entre las que se cuentan autorizarlos a asistir a reuniones en el extranjero<sup>666</sup>.

Incluso, con la finalidad de fortalecer el rol internacional del Presidente de la República, Alberto Cardemil nos señala que en 1964, Frei presentó varias propuestas de reforma constitucional, entre ellas “la IX, habilitaba al Estado chileno a ‘concurrir a la constitución de organismos supra-nacionales que contribuyen a una efectiva integración de nuestro hemisferio latinoamericano’. Se aludía así a *la posibilidad de comprometer al país (...) de forma más expedita y discrecional que antaño*”<sup>667</sup>.

En síntesis, los programas de 1958 y 1964 nos plantean una política exterior mucho más activa, fomentando la integración latinoamericana y estrechando lazos con Europa Occidental, a fin de establecer una tercera vía internacional que dote a Chile de mayor autonomía frente a Estados Unidos. Para ello, Frei realizó una gira a Europa, con escalas en países vecinos, sin embargo, dicha autonomía en los hechos no se concretó.

Esta política internacional más activa de nuestro país requería mayor libertad para el Ejecutivo, a fin de participar en reuniones internacionales, tanto el Presidente como sus ministros. En 1964, se presenta un proyecto para comprometer más fácilmente los intereses del país, que no logra ser aprobado, en cambio, en 1970, se logra aprobar la autorización de que el Jefe de Estado y sus ministros puedan ausentarse del país por 15 o 10 días respectivamente sin autorización del Congreso. Ello, ya que en 1967, este último, por motivos políticos, negó la autorización de salir del país con destino a Estados Unidos al presidente Frei, entorpeciendo con ello, su política internacional.

---

<sup>666</sup> «Discusión en Sala del Senado de 4 de septiembre de 1969», 341.

<sup>667</sup> Cardemil, *Los caminos ...*, 265. El énfasis es mío.

## RECAPITULACIÓN

La Democracia Cristiana plantea dos programas de carácter reformista, tanto en 1958, como en 1964. En este último se dedica el primer punto a lo que ellos denominan reformas institucionales, planteando un primer grupo de reformas destinado a la democratización efectiva, a través de la reducción de la edad para sufragar y de la incorporación de una consulta popular o plebiscito.

Ambas reformas, materializadas en la reforma constitucional de 1970, se justifican en términos generales en lograr una mayor participación e inclusión de nuevas fuerzas sociales. Por esta razón, estimamos que se vincula con la política de Promoción Popular, cuyo fin es, precisamente, la inclusión social y el empoderamiento de sectores marginales. Esta política se ejecutaba a través de la Consejería Nacional de Promoción Popular que, sin embargo, nunca logró la aprobación de su marco legal, viéndose limitada en su ámbito presupuestario. Ello debido a que se estimó que con estas medidas la Democracia Cristiana sacaría rédito político, a través de una política social dirigida y planificada desde el Ejecutivo, fortaleciendo entre los sectores beneficiados la figura del Presidente de la República y de su partido. Favoreciendo un presidencialismo de carácter personalista.

El segundo grupo de reformas institucionales busca racionalizar el régimen legislativo. Aquí se propone simplificar los trámites de formación de la ley a fin de hacer que las políticas de gobierno no pierdan su oportunidad y su eficacia. Ello encuentra manifestación en la reforma constitucional de 1970 en la consagración del mecanismo que permite aprobar una ley a través de las Comisiones del Congreso, que funcionaba en Italia y Estados Unidos. Además se propone modificar el sistema de urgencias, que se complementa con el concepto de idea matriz, que permite impedir que los parlamentarios introduzcan materias ajenas a los proyectos de ley calificados de urgentes por el Ejecutivo.

Otra propuesta en la línea de racionalizar el régimen legislativo es la constitucionalización de la delegación de facultades legislativas, que también logra materializarse a través de la reforma de 1970. La hasta entonces práctica constitucional, no siempre tuvo tal carácter, ya que se encontraba presente en la Constitución de 1833, de la cual la Democracia Cristiana tenía buena opinión. Además de ser una reforma institucional, la delegación de facultades legislativas sirve para concentrar atribuciones en materia económica en el Ejecutivo.

Con este segundo grupo de reformas institucionales se fortalece el rol del Ejecutivo en materia legislativa, permitiendo a éste tener mayores competencias, pudiendo legislar él mismo o someter a tramitación legislativa, una mayor cantidad de asuntos y de forma más rápida. Después de todo, esta es una reforma constitucional que se plantea, en sus justificaciones generales, como fruto de la experiencia. Con este segundo grupo de reformas se favorece el establecimiento de una auténtica autoridad en los términos empleados por el presidente Eduardo Frei Montalva, como revisamos en el capítulo segundo.

Esas experiencias nos llevan a las disposiciones de la reforma constitucional de 1970 que concentran atribuciones en el Ejecutivo en materia económica.

Del análisis de los programas decíamos que el programa de 1958 era altamente económico y que proponía un progreso serio, técnico y justo. En tanto, el de 1964 critica la política económica inconexa y discontinua de los gobiernos, ofreciendo como solución la planificación económica.

La idea de planificación económica es central en la argumentación de la disposición de la ley 17.284 que le otorga al Ejecutivo la iniciativa legislativa exclusiva en materia económica, a fin de obtener un desarrollo técnico y planificado, pues la economía moderna necesita de políticas a largo plazo y unidad de criterio.

Así, respecto de la política del cobre, presente en 1958 y 1964, vemos una mirada más largoplacista en cuanto a lo que consideran la viga maestra de la minería nacional. En

efecto, con ella se celebran convenios entre el Estado y las mineras estadounidenses que permiten mayor participación del Estado en la producción y comercialización del mineral, con cláusulas que, incluso excediendo el gobierno de Frei, otorgan al Estado la posibilidad de adquirir la propiedad completa de las minas. No obstante, el gobierno se enfrentó a la lentitud de la tramitación de la ley, no pudiendo beneficiarse como estaba planificado de los recursos del cobre, afectando su integración a la economía nacional. Incluso, parlamentarios opositores tuvieron iniciativa legislativa para presentar un proyecto de ley en que se propone una política minera más radical que la del oficialismo.

La delegación de facultades legislativas permite concentrar atribuciones en materia económica en el Ejecutivo, por considerar que éste posee mejor preparación técnica que el Congreso, y que además está en mejor posición frente a grupos de presión.

Esta inferioridad del Congreso frente a presiones de grupos o centros de poder, se habría manifestado en la política anti inflacionaria del gobierno, propuesta en ambos programas. Esta política, aunque con buenos resultados los primeros dos años de gobierno, se vio enfrentada en su siguiente etapa, fomento del ahorro privado, a la oposición de los partidos y de organizaciones como la CUT, frustrando así la planificación económica en este asunto.

Algo similar sucedió con la reforma agraria, presente en los programas de 1958 y 1964, aunque en el primero sin usar ese concepto. Esta reforma también se vio sometida a la lata tramitación que ralentizó el proceso expropiatorio y, luego, a la presión creciente tanto de la izquierda y campesinos, como de la derecha y latifundistas, que defendían la radicalización del proceso o su paralización (o al menos su morigeración), respectivamente. Logrando así afectar la planificación del gobierno y ocasionando, incluso, episodios crecientes de violencia.

De esta forma, a través de la iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo y la delegación de facultades legislativas en él, se fortalece al Presidente de la República en materia

económica, para que pueda ejecutar más fácilmente las políticas económicas que planifique, prevaleciendo en este aspecto un presidencialismo de carácter tecnocrático. Por último, los programas ofrecen un rol más activo del Estado de Chile en nuestro continente y en el mundo. A este respecto, el gobierno buscó estrechar lazos con nuestros vecinos y con Europa Occidental a fin de establecer una tercera vía más autónoma frente a Estados Unidos. Con todo, el Congreso, a través del Senado, obstaculizó su política en 1967, negándole la autorización constitucional para salir del país. Ello llevó a que la reforma constitucional de 1970 contemplara autorizar al Presidente y a sus ministros para salir del territorio nacional sin permiso del Congreso, por hasta 15 o 10 días respectivamente. Reafirmando así una facultad propia del Presidente, como lo es la dirección del trabajo de los ministros de Estado y fortaleciendo su rol como Jefe de Estado.

## CONCLUSIONES

Hemos llegado al final de este trabajo. En los capítulos precedentes revisamos cómo el régimen presidencialista contemplado en la Constitución de 1925 fue morigerado por reformas legales, prácticas políticas y legislativas, y por la interpretación de preceptos constitucionales. Ello, entre la década del 30 y la década del 60, durante el segundo momento denominado presidencialismo equilibrado. Todo esto, de acuerdo con el planteamiento del constitucionalista Felipe Meléndez.

Es en este contexto, el de un presidencialismo equilibrado, en que se desarrollan las elecciones presidenciales de 1958 y 1964. En ambas se presenta el mismo candidato demócrata cristiano, Eduardo Frei Montalva.

La Democracia Cristiana, como analizamos en el capítulo primero, nace en 1957, luego de la fusión de la Falange Nacional, conservadores social-cristianos, y disidentes ibañistas. El partido Demócrata Cristiano aspiraba, según su Declaración de Principios, a una verdadera cristiandad y al establecimiento de un régimen democrático para una sociedad cristiana. En lo económico postulaban una economía humana en la que el lucro no sea la razón suprema de la economía y en la que los hombres trabajen en comunidad. Por esto mismo, se propone como una única alternativa al socialismo y al capitalismo.

Tanto en 1958 como en 1964 la Democracia Cristiana ofrece programas reformistas. En 1958 el contenido de este programa es altamente económico, de hecho, como señalamos en el capítulo tercero, al menos un 58% del programa tiene este carácter. El de 1964, en cambio, además de propuestas económicas, incorpora reformas institucionales.

Cinco años más tarde, en 1969, el gobierno de Eduardo Frei envió un Mensaje al Congreso con un proyecto de reforma constitucional. Éste fue apoyado por los parlamentarios demócrata cristianos, siendo promulgado en 1970. Este conjunto de

reformas que integran la ley 17.284, según el análisis de Felipe Meléndez, viene a fortalecer el presidencialismo, iniciando así el tercer momento al que el abogado constitucionalista denomina presidencialismo reforzado.

En términos generales, la Democracia Cristiana defendió esta reforma constitucional, arguyendo la urgencia de reformar la Constitución para dar respuesta a la crisis de eficacia de los Poderes del Estado, cuya falta de solución podría ocasionar una crisis democrática y un agravamiento de una ya existente crisis institucional. Planteándose esta reforma como integral, estructural, y que favorece la colaboración entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional.

A lo anterior hay que añadir, como dijimos en el capítulo segundo, la visión histórica que comparten los demócrata cristianos en que se valora favorablemente la Constitución presidencialista de 1833; se critica el parlamentarismo por su ineficacia y esterilidad; y se hace una defensa de la Presidencia de la República como institución que ha permitido al país avanzar en el ámbito social. Al mismo tiempo, se plantea esta reforma como fruto de la experiencia que ellos han adquirido durante sus años en el gobierno.

En términos particulares, como planteamos en el tercer capítulo, la ley 17.284 plantea tres tipos de reformas. En primer lugar, las reformas institucionales, presentes sólo en el programa de 1964, constituidas por la disminución de la edad para sufragar a 18 años y la incorporación del plebiscito. Ambas disposiciones están en la línea de la política de Promoción Popular, presente en varios puntos del programa de 1964, e impulsada durante el gobierno de Frei Montalva, permitiendo, como dijimos en el capítulo precedente, favorecer un presidencialismo de tipo más personalista.

También, dentro de las reformas institucionales, se encuentran la constitucionalización de la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo y la aceleración de los trámites de formación de la ley por medio de la aprobación de la ley en las Comisiones del Congreso, la modificación del sistema de urgencias, y la constitucionalización del

concepto de idea matriz. Todas estas reformas llevan implícitas una crítica a la labor del Congreso, al que los demócrata cristianos caracterizan como lento y susceptible de ceder ante las presiones de diferentes grupos.

Ambos grupos de reformas institucionales se encuentran presentes en el programa de 1964. Por lo tanto, en este nivel, podemos establecer que existe una propuesta presidencialista, crítica del Congreso, de carácter personalista que constitucionaliza una autoridad auténtica como la planteada por Eduardo Frei en las justificaciones generales de esta reforma, analizadas en el capítulo segundo.

En segundo lugar, tenemos las reformas que concentran atribuciones en el Ejecutivo en materia económica. Entre ellas encontramos la ampliación de la iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo en esta materia que permitiría, según los demócrata cristianos, hacer efectiva las propuestas de desarrollo técnico y planificado. Cuestión que se encuentra presente, tanto en el programa de 1958 como en el de 1964, en el primero como sugerencia, mientras que en el segundo, como crítica a los gobiernos anteriores.

A la iniciativa legislativa exclusiva hay que añadir la delegación de facultades legislativas que, como planteamos en el capítulo tres, presenta esta dualidad institucional-económica.

Como mencionamos anteriormente, esta reforma se plantea como fruto de la experiencia. En efecto, tanto la iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo como la constitucionalización de la delegación de facultades legislativas, responden a las dificultades que experimentaron los demócrata cristianos en diversas reformas ejecutadas durante su gobierno que habían sido planteadas y planificadas en sus programas. Ellas son: la política minera del cobre, las medidas anti inflacionarias, y la reforma agraria.

Estas reformas que concentran atribuciones económicas en el Ejecutivo no se encuentran expresamente en los programas de 1958 y 1964, sin embargo, podemos

deducirlas de sus propuestas de planificación económica, planteadas en ambos programas, como solución a los problemas del país en esta materia. En consecuencia, podemos establecer que subyacen en estas propuestas reformistas un presidencialismo de carácter tecnocrático, lo que se condice con lo que señalamos en el primer capítulo respecto del carácter técnico que describe a la Democracia Cristiana.

En tercer lugar, hay una reforma que busca fortalecer el rol internacional del Presidente de la República y que también es fruto de la experiencia. En efecto, como señalamos en el capítulo tres, la Democracia Cristiana quiso desarrollar una política internacional mucho más activa, lo que se encuentra presente en ambos programas. Sin perjuicio de ello, en 1967 el Congreso le negó al presidente Frei el permiso constitucional para viajar a Estados Unidos. Por esta razón, la reforma constitucional de 1970 incorpora una disposición que autoriza al Presidente a salir del país por hasta 15 días sin autorización del Congreso. Igual autorización se extiende a los ministros, aunque sólo por hasta diez días.

Esta disposición tampoco se encuentra expresa en los programas de 1958 y 1964, empero, una propuesta de política internacional tan activa como la planteada en ambos programas requería de mayor autonomía por parte del Presidente para planificarla y dirigirla. De esta manera, podemos establecer que esta reforma, que fortalece el rol internacional del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, subyace a su política internacional.

En suma, podemos afirmar que la Democracia Cristiana formula una propuesta presidencialista tanto en 1958 como en 1964. En ambos programas se aprecia un presidencialismo de carácter tecnocrático y que fortalece el rol internacional del Presidente como Jefe de Estado. En cambio, el presidencialismo de carácter personalista y que consagra una auténtica autoridad de las reformas institucionales sólo se encuentra presente en el programa de 1964.

Cabe preguntarse ¿por qué optaron los demócrata cristianos por el presidencialismo? O, incluso más general, ¿por qué la Democracia Cristiana, al menos en el siglo XX, comparte una visión histórica presidencialista? Sin embargo, ambas son preguntas que exceden el ámbito de este trabajo y quedan, por lo tanto, abiertas a futuras investigaciones.

Con todo, para la primera pregunta podemos sugerir que se debe a la confianza de la Democracia Cristiana en su proyecto político. De hecho, Sergio Molina, quien se desempeñó como Ministro de Hacienda, expresa que tanto Frei como sus colaboradores tenían claro que la Revolución en Libertad era la etapa inicial de un proceso de cambios que requería más de seis años<sup>668</sup> ¿Por qué no un proceso de treinta años?<sup>669</sup>.

Incluso, el senador Patricio Aylwin, como analizamos en el capítulo segundo, expresa que con la reforma de 1970 se busca impulsar los cambios revolucionarios del país para sustituir el régimen capitalista por una sociedad humanitaria y comunitaria, lo que guarda estrecha relación con la aspiración de la Democracia Cristiana, plasmada en la Declaración de Principios revisada en el primer capítulo, de alcanzar una sociedad cristiana.

Como última consideración, cabe hacer notar que una de las justificaciones generales de la reforma de 1970 era evitar una crisis democrática. La reforma se promulgó en 1970 y, sin embargo, en 1973 Chile vivió un golpe de Estado perpetrado por las Fuerzas Armadas que dio origen a una dictadura que se extendió por 17 años. Como expresa el historiador Alfredo Jocelyn-Holt, “el hecho es que hacia sus últimos días Chile bajo la DC ya estaba sumido en un clima odioso y de fuertes antagonismos”<sup>670</sup>.

---

<sup>668</sup> Molina, «El programa económico-social y su aplicación en el gobierno del presidente Frei Montalva», 373.

<sup>669</sup> Correa et al., *Historia ...*, 248.

<sup>670</sup> Jocelyn-Holt, *El Chile ...*, 144.

Es, por lo tanto, lícito preguntarse cuánto pudo influir esta reforma constitucional en el 11 de septiembre de 1973. Incluso, uno podría cuestionarse a raíz de lo expresado por Jocelyn-Holt, si frente a las aguas tormentosas por las que atravesaba nuestro país a fines de los sesenta, era acertado concentrar mayores atribuciones en el capitán del barco, en vez de distribuir las y favorecer la cooperación entre sus tripulantes.

Aunque esto último es un tema interesante, requiere un mayor estudio y profundización. Después de todo, como dijo el padre Oscar Larson, a comienzos de la década del treinta, a unos jóvenes socialcristianos, según recoge George Grayson: no se habla de lo que no se sabe<sup>671</sup>.

---

<sup>671</sup> Grayson, *El partido ...*, 107.

## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES PRIMARIAS

«Programa de Gobierno. "Un Plan. Un hombre. Un Gobierno. Plan Frei"». Documento. Archivo Patricio Aylwin, 1958. Acceso el 14 de octubre de 2021, <http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/handle/123456789/7904>.

«El Gobierno Nacional y Popular». Documento. Archivo Patricio Aylwin, 1963. Acceso el 15 de octubre de 2021, <http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/handle/123456789/7873>.

«Historia de la ley N°17.284. Modifica la Constitución Política del Estado». Documento. Biblioteca del Congreso Nacional, 1970. Acceso el 13 de noviembre de 2021, <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/43528/1/HL17284.pdf>.

Frei, Eduardo, Gustavo Lagos, Sergio Molina, Alejandro Silva, Enrique Evans y Francisco Cumplido. *La Reforma Constitucional de 1970*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970.

### FUENTES SECUNDARIAS

Avendaño, Octavio. *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973*. Santiago: LOM Ediciones, 2017.

\_\_\_\_\_ «La Reforma Agraria en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva: un cambio estructural y la incorporación del campesinado». En *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, editado por Javier Couso y Carlos Huneeus, 159-195. Santiago: Universitaria, 2018.

Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.

Campos, Fernando. *Historia constitucional de Chile*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1997.

Cardemil, Alberto. *El camino de la utopía*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.

Cash, Jorge. *Bosquejo de una historia*. Santiago: S/I, 1986.

Correa, Sofía, Consuelo Figueroa, Alfredo Jocelyn-Holt, Claudio Rolle y Manuel Vicuña. *Historia del siglo XX chileno*. Santiago: Sudamericana, 2015.

Correa, Sofía. «Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente». *Estudios Públicos* 137 (2015): 43-85.

\_\_\_\_\_ «Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica». *Revista Anales*, séptima serie, n.º 10 (2016): 61-75

\_\_\_\_\_ *Con las riendas del poder*. Santiago: Debolsillo, 2016.

\_\_\_\_\_ «Desnaturalizar el mítico presidencialismo». En *Integración y fortalecimiento institucional en Chile: análisis comparado con Uruguay*, Marco Enríquez-Ominami et al., 11-44. Santiago: Fundación Progresiva, 2017. Acceso el 20 de octubre de 2021, [www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/15250](http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/15250) .

Cousiño, Angela y María Angélica Ovalle. *Reforma Agraria chilena. Testimonios de sus protagonistas*. Santiago: Editorial Memoriter, 2013.

Faúndez, Julio. *Democratización, desarrollo y legalidad. Chile 1831-1973*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.

- Fernandois, Arturo y José Francisco García. «Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva». *Revista Chilena de Derecho* 36, n.º 2 (2009): 281-311.
- Fleet, Michael. «La Democracia Cristiana chilena en el poder». *Estudios Públicos* 32 (1998): 263-313.
- Gamboa, Ricardo y Rodrigo Mena. «La Promoción Popular». En *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, editado por Javier Couso y Carlos Huneeus, 129-145. Santiago: Universitaria, 2018.
- Garrido, José, ed., Cristián Guerrero y María Soledad Valdés. *Historia de la reforma agraria en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1988.
- Gómez, Juan Carlos. *La frontera de la democracia. El derecho de propiedad en Chile. 1925-1973*. Santiago: LOM Ediciones, 2004.
- Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Ediciones La Ciudad, 1981.
- Grayson, George. *El partido Demócrata Cristiano chileno*. Buenos Aires: Editorial Francisco de Aguirre, 1968.
- Heise, Julio. *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974.
- Hernández, María José y Alberto Van Klaveren. «Reformismo y pragmatismo: la política exterior de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970». En *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, editado por Javier Couso y Carlos Huneeus, 343-369. Santiago: Universitaria, 2018.
- Hofmeister, Wilhelm. *La opción por la democracia*. Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- Jocelyn-Holt, Alfredo. *El Chile perplejo*. Santiago: Debolsillo, 2014.

Meléndez, Felipe. «Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno». *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios* 2, n.º 3 (2010): 7-26.

\_\_\_\_\_ «Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925». *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* XLII (2020): 579-601.

Molina, Sergio. *El proceso de cambio en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1972.

\_\_\_\_\_ «El programa económico-social y su aplicación en el gobierno del presidente Frei Montalva». En *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, editado por Javier Couso y Carlos Huneeus, 373-383. Santiago: Universitaria, 2018.

Moulian, Tomás. *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

\_\_\_\_\_ «El contexto de la elección presidencial de 1964». En *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, editado por Javier Couso y Carlos Huneeus, 23-33. Santiago: Universitaria, 2018.

Nocera, Raffaele. *Acuerdos y desacuerdos. La DC italiana y el PDC chileno: 1962-1973*. Santiago: FCE, 2015.

Ruiz-Tagle, Pablo. *Cinco repúblicas y una tradición*. Santiago: LOM Ediciones, 2016.

Sepúlveda, Alberto. *Los años de la Patria Joven: la política chilena entre 1938-1970*. Santiago: Ediciones ChileAmérica CESOC, 1996.

Silva, Patricio. *En el nombre de la razón*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2010.

Torres, Isabel. *La crisis del sistema democrático: las elecciones presidenciales y los proyectos políticos excluyentes. Chile 1958-1970*. Santiago: Universitaria, 2014.

Valdés, Gabriel. *Sueños y memorias*. Santiago: Taurus, 2009.

Valenzuela, Paula. «Política minera y desarrollo: la chilenización del cobre durante el gobierno de Frei». En *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*, editado por Javier Couso y Carlos Huneeus, 297-329. Santiago: Universitaria, 2018.