

Sobrevivencia ministerial en Chile: Partidos, coaliciones y presidencialismo desde 1830 a 1973¹

*Ministerial survival in Chile: Parties, coalitions
and presidentialism from 1830 to 1973*

DR. JUAN CARLOS ARELLANO GONZÁLEZ²
Universidad Católica de Temuco

DR. SERGIO TORO MAUREIRA³
Universidad de Concepción

LIC. ROMINA NOVOA OCARES⁴
Universidad Católica de Temuco

RECEPCIÓN: 27/12/2017 • ACEPTACIÓN: 07/05/2018

RESUMEN: En sintonía con la investigación que analiza las decisiones estratégicas de los presidentes, este artículo aporta con el estudio de las coaliciones políticas en América Latina desde la observación de los cambios ministeriales en Chile. Para ello, se propone analizar los episodios de rotación ministerial desde los inicios de

1. Este artículo fue desarrollado gracias al aporte de investigación de los proyectos Fondecyt 1160415 y Fondecyt 1160442.

2. Profesor asociado del Departamento de Sociología y Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Católica de Temuco. Doctor en Historia y Magíster en Ciencia Política. Sus publicaciones se han enfocado en el ámbito de las ideas y el cambio institucional.

3. Profesor asistente en el Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Universidad de Concepción, Chile. Está interesado en el estudio de la representación política y el comportamiento de los legisladores chilenos hacia sus electores.

4. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco. Sus líneas de investigación son políticas públicas y eficacia legislativa.

la República, argumentando que los cambios en las dinámicas de competencia e incorporación de los partidos chilenos fueron factores determinantes en la ocurrencia de este fenómeno durante periodos específicos del ciclo político del país. Para esto, se utilizará una base original con datos longitudinales sobre ministros en Chile desde 1830 a 1973, además de información de fuentes secundarias. Finalmente, se realizará un análisis semiparamétrico que ilustre la incidencia de algunos factores políticos, económicos y sociales. Las conclusiones ponen su énfasis en la relación de las condiciones contextuales y los procesos de rearticulación del sistema de partidos, factores que transformaron las dinámicas de estabilidad ministerial durante todo el proceso de construcción de una de las democracias más estables del continente.

PALABRAS CLAVES: Cambios de gabinete – Coaliciones – Sobrevivencia política – Chile.

ABSTRACT: In line with the literature that considers ministerial rotation as a product of the strategic decisions made by presidents, this paper conducts an in-depth historical study of the determining factors of cabinet changes in Chile. Using mixed techniques that combine the analysis of ministers between 1830 and 1973 with a more exhaustive study of historical moments with high ministerial instability, this article finds that ministerial change in Chile was used as a decompression mechanism by the executive in the midst of transformations of party system. An original database with longitudinal data on ministers in Chile from 1830 to 1973 is used, together with secondary sources and historical archives, to complement the emerging theory of ministerial change in Latin American presidential systems.

KEYWORDS: Cabinet Changes – Coalitions – Political Survival – Chile

Introducción

En 1906, el diputado y senador chileno Ismael Valdés Valdés, señaló en su libro *Prácticas parlamentarias*, la necesidad de que la Cámara de Diputados pudiera avanzar “con relativa facilidad” a tener prerrogativas sobre el nombramiento y remoción de los ministros. El parlamentario sostenía que era importante buscar ciertas facilidades para fiscalizar a los ministros y “hacer efectiva su responsabilidad política...”. Un año más tarde, en 1907, Arturo Alessandri, diputado en ese entonces, cuestionaba vehemente la forma en cómo se había diseñado el gabinete

del presidente Pedro Montt. En un largo y encendido discurso, el diputado señalaba: “este gabinete no es parlamentario, no es de paz ni de trabajo, es un reto insolente al país y al Congreso”⁵.

Ambos ejemplos reflejan un momento particular que se vivía en Chile. Hacia 1891 se produjo una guerra civil que terminó en la caída del presidente Balmaceda e instauró –sin terminar con la constitución centralista de 1833– lo que muchos llamaron “República Parlamentaria” (1891-1925). Para los pocos estudios políticos relacionados con el tema, los años que delimitaron este periodo, estuvieron marcados por pugnas políticas entre los poderes del Estado y frecuentes cambios ministeriales⁶. Este cambio en la forma de concebir la responsabilidad política de los gabinetes habría sido fuertemente condicionado por el proceso de rearticulación del sistema de partidos ante la irrupción de nuevas demandas sociales de la época (la llamada “cuestión social”).

Sin duda, esta etapa particular de la historia chilena tensiona las explicaciones sobre la forma en que los gobiernos se enfrentaron a las transformaciones del sistema político. Específicamente, alienta a plantear preguntas relevantes sobre el desarrollo político del país y la incidencia de las dinámicas y transformaciones del sistema de partidos en la estabilidad de los gobiernos. En concreto, permite cuestionarse sobre el portafolio de decisiones de los presidentes chilenos en momentos en que las transformaciones económicas y sociales forzaron a definir nuevas políticas y nuevos equipos ministeriales.

Nuestra investigación busca responder estas preguntas a través de un estudio de largo plazo de los presidentes chilenos y la conformación ministerial de cada gobierno. En América Latina existe una vasta y conocida literatura sobre la estabilidad de los gobiernos y su relación con el Congreso⁷ y el sistema de partidos⁸. Algunos de ellos, además, relacionan estos factores con la conformación de los gabinetes y sobrevivencia ministerial. Sin embargo, hasta ahora, son muy pocos los artículos que han desarrollado análisis históricos respecto de la relación de los sistemas de partidos sobre la estabilidad de los gabinetes ministeriales⁹. También son muy pocos

5. YÁÑEZ ANDRADE, 2003, p. 79.

6. REMMER, 1977, p. 208.

7. LINZ, 1978; MAINWARING y PÉREZ LIÑÁN, 1997; NOLTE y LLANOS, 2006; SHUGART y CAREY, 1992 y SIAVELIS, 2000.

8. ALTMAN, 2000; AMORIM NETO, 2006; CHASQUETI, 2002; CHEIBUB, 2007; MAINWARING, 1993 y MARTÍNEZ, 2015.

9. MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014 y 2012.

los que han mirado las dinámicas anteriores a los periodos posautoritarios como claves para comprender las actuaciones de los gobiernos.

La mirada histórica del proceso político chileno permite avanzar en el entendimiento de la relación de los sistemas de partidos con la estabilidad de los gobiernos. Observamos, en consecuencia, que los momentos en que el país presentó realineamientos partidarios, fueron también momentos de alta inestabilidad en los equipos ministeriales del Presidente. Con ello argumentamos que los cambios ministeriales en la historia de Chile han sido producto de fuertes cambios del sistema de partidos y dificultades de los presidentes para construir coaliciones estables. En específico, la alta rotación de los ministros sería el reflejo de un proceso de ajustes y acoplamiento de un sistema multipartidista que tuvo episodios de alta fragmentación e indisciplina partidaria.

Para contrastar este argumento se utilizará un análisis mixto en que predominará la narrativa histórica sobre la base de una rica información de fuentes secundarias y archivos históricos. Por ser una narración histórica, el artículo se centrará en condiciones estructurales del cambio ministerial, condiciones que se complementarán con una base original con datos longitudinales sobre ministros en Chile desde 1830 y 1973¹⁰. Por tanto, lo que se buscará explicar es la relación del cambio ministerial –entendido como aquel momento en que el Ministro abandona efectivamente el gabinete– con condiciones propias de la configuración del sistema político chileno.

Seleccionamos a Chile porque posee una relativa estabilidad durante su historia republicana, sin que ello implique una falta de variación en sus dimensiones políticas, institucionales, económicas y sociales. Chile tiene periodos en que se ha podido distinguir las diferentes fases del proceso de formación y consolidación del sistema de partidos chilenos, siendo catalogado como un sistema de partido fuerte, institucionalizado y fragmentado. De igual manera, es considerado uno de los casos atípicos en América Latina, destacándose el temprano asentamiento de las instituciones y su regularidad en la sucesión presidencial y parlamentaria. Esta estabilidad sugiere que algunos autores observen la institucionalidad política chilena como parte de una evolución muy similar a los países europeos y Estados Unidos¹¹.

No obstante esa estabilidad política, Chile ha presentado episodios de cambio institucional, realineamiento político y *shocks* económicos y políticos que podrían

10. VALENCIA AVARIA, 1986.

11. VALENZUELA y VALENZUELA, 1983, p. 11.

haber determinado una mayor o menor propensión al cambio ministerial. El control parlamentario del Poder Ejecutivo entre los años 1891 y 1925 (llamado comúnmente como periodo parlamentario), los ciclos económicos del salitre y el cobre (además de la crisis global de 1929) y las reconfiguraciones políticas con el surgimiento de los partidos de clase y, más tardíamente, la Democracia Cristiana, hacen de Chile un caso interesante para observar la evolución de las coaliciones y su repercusión en los cambios de gabinete.

El artículo cuenta con cuatro partes. La primera define la teoría sobre coaliciones y cambio ministerial. Esta parte demuestra que la literatura sobre configuración partidaria y conformación de los gabinetes ha estado directamente relacionada. La segunda, presenta la trayectoria temporal de los cambios de ministros en Chile observando los momentos de alta intensidad en las rotaciones, ambas producidas a fines del siglo XIX y XX, respectivamente. La tercera, busca analizar en detalle el contexto de los periodos identificados con mayor rotación de ministros, destacando las disputas partidarias y la fragilidad coalicional del sistema de partidos. En el cuarto punto se realiza un análisis de sobrevivencia ministerial atendiendo variables políticas, económicas y sociales. Todo termina con una discusión sobre las implicancias de los resultados observados y agenda futura.

1. Presidencialismo, coaliciones y gabinete

Desde hace un tiempo se ha evidenciado un progresivo incremento de estudios empíricos y teóricos, con enfoques institucionalistas que se han dedicado al análisis de los sistemas presidencialistas en América Latina. Desde la clásica discusión iniciada por Juan Linz¹², sobre los problemas institucionales de los presidencialismos en la región, se despertó el interés en la politología por analizar los alcances de esta forma de gobierno¹³. Los trabajos que se aproximan al estudio de coalición de gobierno y la supervivencia ministerial de alguna manera son consecuencia de este debate.

Efectivamente, las investigaciones que buscaron zanjar la discusión sobre las limitantes del presidencialismo para incentivar la formación de coaliciones se han orientado en demostrar cómo esta condición es importante para el entendimiento de los niveles de éxito legislativo de las presidencias¹⁴. En esa línea teórica de

12. LINZ, 1978.

13. MAINWARING, 1993 y CHEIBUB, 2007.

14. ALTMAN, 2000; DANIEL CHASQUETI, 2002 y CHEIBUB, 2007.

coaliciones y relaciones ejecutivo-legislavo se encuentra la observación sobre los gabinetes. En efecto, si bien en América Latina la definición del gabinete ha sido principalmente una decisión presidencial, la realidad política ha señalado que la formación y sobrevivencia de los ministros depende de otras variables políticas. En consecuencia, los gabinetes se han transformado en los espejos o indicadores para determinar la estabilidad del gobierno, instrumentos de negociación con los partidos y un mecanismo del Presidente para la aplicación de estrategias para lograr cumplir con su programa.

Los cambios ministeriales han sido utilizados frecuentemente como indicadores de estabilidad o inestabilidad de los gobiernos¹⁵. En ocasiones, las excesivas rotaciones se observan como síntomas de una crisis interna del gobierno, en otras, como recurso político para asegurar relaciones de cooperación con el Poder Legislativo¹⁶. Sin bien existen diferentes perspectivas y enfoques, buena parte de la literatura concuerda que la conformación y cambio ministerial es una herramienta estratégica de los presidentes para mantener (o intentar mantener) equilibrios partidarios, soporte legislativo y estabilidad en las decisiones de política pública¹⁷. Esta herramienta estratégica sería acción tomada por los presidentes, atendiendo diferentes circunstancias y momentos en los gobiernos.

Un primer momento es aquel en que los presidentes diseñan su gabinete para hacer cumplir el programa político del gobierno. Para este momento, se sostiene que los presidentes seleccionan su equipo ministerial en función de maximizar las capacidades de implementación de sus políticas y programas. Amorim Neto¹⁸, por ejemplo, señala que la relación entre un gabinete que considera los equilibrios políticos del Congreso y otro que utiliza tecnócratas o expertos, es producto de cómo los presidentes deciden canalizar la discusión política, ante la alternativa de gobernar integrando al Congreso en las principales decisiones políticas o, lisa y llanamente, tomando decisiones unilaterales mediante la dictación de decretos. Esta teoría –llamada muy certeramente como “cálculo presidencial”– ha acelerado una serie de estudios de caso sobre conformación de los gobiernos en América Latina. Un paso más adelante es el propuesto por Alemán y Tsebelis¹⁹, quienes en

15. MARTÍNEZ-GALLARDO, 2012.

16. MARTÍNEZ-GALLARDO, 2012, p. 65

17. AMORIM NETO, 2006; AMORIM NETO *et al.*, 2003; CAMERLO y PÉREZ LIÑÁN, 2014 y MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014.

18. AMORIM NETO, 2006.

19. ALEMÁN y TSEBELIS, 2011.

su análisis de coaliciones de gobierno en las Américas, han destacado la relevancia de los partidos cercanos al Presidente y su significancia cuando se enfrentan a Congresos fuertes, acentuando variables posicionales y prerrogativas institucionales en la designación de los gabinetes. En apretada síntesis, las conclusiones de estos estudios se han ratificado, a su vez, a través del análisis de casos, tales como en: Chile²⁰, Brasil²¹, Uruguay²² o Argentina²³, proponiendo que los presidentes diseñen estratégicamente sus carteras para conseguir apoyo partidario y legislativo en las decisiones programáticas de los gobiernos.

Por otro lado –y muy insertos en la línea de este artículo– existen trabajos que avanzan en resolver las interrogantes relacionadas con los momentos intermedios de cambio e inestabilidad ministerial de los gobiernos. Martínez-Gallardo²⁴, por ejemplo, plantea que los cambios de gabinetes son estrategias de los presidentes para hacer frente a las transformaciones inesperadas de las condiciones políticas iniciales. En importantes trabajos relacionados con la rotación y cambio ministerial en América Latina, la autora nuevamente coloca a la acción estratégica de los presidentes como principal factor explicativo de las salidas de ministros de sus respectivas carteras. En específico, los cambios ministeriales ayudarían a los gobiernos a generar los ajustes necesarios en tiempos de crisis para mantener la coalición de apoyo.

Estas reacciones de los gobiernos ante las crisis o *shocks*, han sido analizadas por distintas investigaciones. Warwick & Easton²⁵, por ejemplo, analizaron los *shocks* exógenos y endógenos que inciden en el cambio ministerial. Para ellos, los cambios ministeriales responden a desacuerdos en el ámbito interno y externo, como las crisis económicas, guerras, muerte de ministros o escándalos políticos. Lo anterior se relaciona tanto con las investigaciones de crisis de seguridad²⁶ como con los *shocks* económicos²⁷. Estos últimos investigan sobre cómo los resultados económicos afectan la duración de los gabinetes, observando las dinámicas de evaluación de los gobiernos a los propios agentes económicos y los ataques especulativos

20. SIAVELIS y BARUCH GALVÁN, 2014; DÁVILA *et al.*, 2013; OLIVARES *et al.*, 2015 y GONZÁLEZ-BUSTAMANTE y OLIVARES, 2016.

21. INACIO, 2013.

22. CHASQUETI *et al.*, 2013.

23. CAMERLO, 2013.

24. MARTÍNEZ-GALLARDO, 2005 y 2011; 2014.

25. WARWICK y EAESTON, 1992, p. 123.

26. GASSEBNER *et al.*, 2011.

27. BERNHARD y LEBLANG, 2008.

de los mismos. Es decir, los agentes políticos utilizarían los resultados políticos económicos como un buen parámetro de evaluación de la continuidad o no de un determinado gabinete²⁸.

En el mismo sentido, la literatura señala que las acciones estratégicas de cambio ministerial son también facilitadas por algunas condiciones internas que presentan los gobiernos. Por un lado, hay quienes señalan que los cambios ministeriales en América Latina son más probables en aquellas presidencias débiles con baja autoridad formal, baja popularidad y escaso apoyo político²⁹. La explicación es que los presidentes débiles se encuentran severamente limitados en su capacidad para hacer frente a las crisis políticas. Este hecho conduce a que los presidentes recurran a cambios de ministros para, precisamente, superar sus limitaciones³⁰. La dinámica señalada anteriormente, se acopla con la noción de “supervivencia” o “válvulas de seguridad”³¹, al sostener que los cambios ministeriales pueden ser considerados como un mecanismo acomodaticio y de supervivencia ante procesos de negociación política de los gobiernos o, bien, que este tipo de acciones pueden ser utilizadas frente a crisis inminentes que tensionan la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esta forma de descomprimir el conflicto se traduce en que los cambios de ministros no son siempre negativos, sino que pueden ser muy útiles para prevenir y superar episodios de inestabilidad.

Sumado a ello, autores como Camerlo y Pérez Liñán³² y Camerlo³³ indican que los Ejecutivos fuertes pueden volver a definir los ministros en función de fortalecer el control sobre el gabinete. En este sentido, se establece que la acción de los presidentes fuertes actúan mayormente preservando a los tecnócratas responsables de las políticas exitosas y, en menor medida, a los actores políticos leales. Esto, porque los últimos se harían menos necesarios en un contexto en que las fuerzas tienen los incentivos de alinearse con el Ejecutivo. En la lógica de presidentes fuertes, en consecuencia, la reasignación se transforma en una herramienta proactiva (más que

28. BERNHARD y LEBLANG, 2008.

29. MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014, pp. 15-18.

30. MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014.

31. DIEMETER y STEVENSON, 1999; MAINWARING y SHUGART, 2002; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2012 y CAMERLO y PÉREZ LIÑÁN, 2014.

32. CAMERLO y PÉREZ LIÑÁN, 2014.

33. CAMERLO, 2013.

reactiva), que es utilizada de forma singular y selectiva para consolidar el control del gabinete por parte de los jefes de Estado³⁴.

En definitiva, las explicaciones planteadas por la literatura definen nuestra investigación en dos puntos relevantes. El primero, es que sobre cada cambio ministerial existe un mecanismo estratégico que es utilizado por los presidentes, sea para reaccionar ante determinadas debilidades en el mandato, sea para fortalecer aún más las posiciones dentro del proceso de decisión política. El segundo, y muy relacionado, es que este mecanismo es activado por cambios en la conformación política y coalicional que pueden desestabilizar los gobiernos si es que estos no toman medidas políticas acordes con las nuevas correlaciones de fuerza.

Nuestro artículo profundiza sobre estas relaciones y busca complementar estas explicaciones desde el análisis histórico del caso chileno. Sostenemos que la estabilidad de la coalición es clave para la sobrevivencia ministerial, en consecuencia, el cambio de gabinete es considerado un mecanismo de transacción del Presidente con los partidos para llevar a efecto su política. Para esto, primero es necesario hacer un barrido histórico sobre la conformación de gabinetes en Chile.

2. Una relación compleja: los gobiernos y los cambios del sistema de partidos en Chile

La historia republicana previa al año 1973, refleja que Chile tuvo momentos políticos muy complejos en la relación de los partidos con el gobierno. De esos momentos, la literatura rescata dos de alta inestabilidad ministerial y fragmentación partidaria. El primer momento es lo que la literatura menciona como “periodo parlamentario” (1891-1925). Esta etapa de la historia política chilena se caracterizó por un alto movimiento ministerial y una acción preponderante del Congreso ante la irrupción de los desafíos sociales y políticos. El segundo momento se presenta entre 1942 y 1958. Además de la inestabilidad ministerial, este época se conoce por su alta fragmentación partidaria y fuertes disputas políticas, disputas que se pronunciaron aún más durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo.

Ambos momentos históricos tienen una fuerte relación con la reconfiguración del sistema de partidos y son muy ilustrativos para comprender cómo los cambios en la fuerza de las coaliciones, determina cambios en las estrategias de los presidentes. En términos numéricos, de los 1.559 ministros que estuvieron en sus

34. CAMERLO y PÉREZ LIÑÁN, 2014, pp. 12-13.

cargos durante 1830 y 1973, la mayoría se concentró en las dos temporalidades señaladas. Esto se refuerza cuando Julio Heise señala que el incremento del cambio ministerial no fue característica exclusiva del “periodo parlamentario”³⁵, sino que de una dinámica política que iba más allá de los márgenes delimitados históricamente por algunos historiadores. La Tabla 1 muestra un resumen por periodo presidencial del número de ministros, ministerios, ministerio más rotado y número de cambios del ministerio más rotado.

Tabla 1.
Resumen de rotación ministerial por Presidente (1830-1973)

Presidentes	Días del periodo	(1) N° Ministros	(2) N° Ministerios	Ministros por ministerio (1)/(2)	Ministerio + rotado	N° cambios
J.J. Prieto (1831-36)	1827	8	3	2,67	Guerra y Marina	3
J.J. Prieto (1836-41)	1827	12	4	3,00	Interior y Relaciones Exteriores	5
M. Bulnes (1841-46)	1827	7	4	1,75	Justicia, Culto e Instrucción Pública	2
M. Bulnes (1846-51)	1827	9	4	2,25	Justicia, Culto e Instrucción Pública	3
M. Montt (1851-56)	1827	9	4	2,25	Hacienda	4
M. Montt (1856-61)	1827	12	4	3,00	Hacienda	4
J. Pérez (1861-66)	1827	13	4	3,25	Hacienda	4
J. Pérez (1866-71)	1827	13	4	3,25	Interior y Relaciones Exteriores	4
F. Errázuriz (1871-76)	1827	13	5	2,60	Guerra y Marina	4
A. Pinto (1876-81)	1827	25	5	5,00	Interior	6
D. Santa María (1881-86)	1827	18	5	3,60	Hacienda	5
J. M. Balmaceda (1886-91)	1806	72	6	12,00	Interior	14
J. Montt (1891-96)	1728	51	6	8,50	Guerra y Marina	11
F. Errázuriz E. (1896-1901)	1827	77	6	12,83	Industria y Obras Públicas	16

35. HEISE, 1974, p. 285.

G. Riesco (1901-06)	1826	88	6	14,67	Interior	17
P. Montt (1906-10)	1388	55	6	9,17	Interior	11
R. Barros Luco (1906-10)	1827	72	6	12,00	Interior	15
J. L. Sanfuentes (1915-20)	1827	91	6	15,17	Interior	17
A. Alessandri (1920-24)	1358	88	6	14,67	Hacienda	17
L. Altamirano (1924-25)*	134	15	9	1,67	Interior	2
E. Bello (1925)*	44	9	9	1,00	Interior	1
A. Alessandri (1925)*	196	2	3	0,67	Interior	2
L. Barros Borgoño (1925)*	83	7	7	1,00	Interior	1
E. Figueroa (1925-27)*	470	27	9	3,00	Relaciones Exteriores	4
C. Ibáñez *	75	8	8	1,00	Hacienda	2
C. Ibáñez	1496	58	13	4,46	Interior	8
P. Opaso Letelier* (1931)	19	9	9	1,00	Interior	1
J. E. Montero (1931)	24	5	5	1,00	Interior	1
M. Trucco (1931)	87	13	10	1,30	Interior	2
J. E. Montero (1931-1932)	202	19	11	1,73	Interior	2
A. Puga * (1932)*	12	12	9	1,33	Interior	3
C. Dávila (1932)*	89	17	11	1,55	Interior	3
B. Blanche (1932)*	19	10	10	1,00	Interior	1
A. Alessandri (1932-1938)	2191	61	11	5,55	Tierras y Colonización	9
P. Aguirre Cerda (1938-1941)	1052	45	12	3,75	Interior	9
J. A. Ríos (1942-46)	1386	81	13	6,23	Economía y Comercio	12
G. González Videla (1946-52)	2192	88	12	7,33	Tierras y Colonización	9
C. Ibáñez (1952-58)	2191	142	13	10,92	Interior	15
J. Alessandri (1958-64)	2192	57	13	4,38	Tierras y Colonización	7
E. Frei Montalva (1964-70)	2191	40	14	2,86	Economía, Fomento y Reconstrucción	6
S. Allende (1970-73)	1043	75	14	5,36	Interior	11

* Presidente provisorio o interino.

** Fuente: Elaboración propia sobre la base de los *Anales de la República*, 1986.

La tabla 1 muestra una serie de datos relacionados con la rotación ministerial por cada uno de los presidentes en ejercicio desde 1830 hasta 1973. En ella se puede observar un primer momento de alza desde la presidencia de Aníbal Pinto (1876-1891) hasta el gobierno de Alessandri (1920-1924); y un segundo momento, el de Juan Antonio Ríos (1942-1946) hasta Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958). En estos periodos los ministerios más rotados fueron los de Interior, Hacienda y Tierras y Colonización.

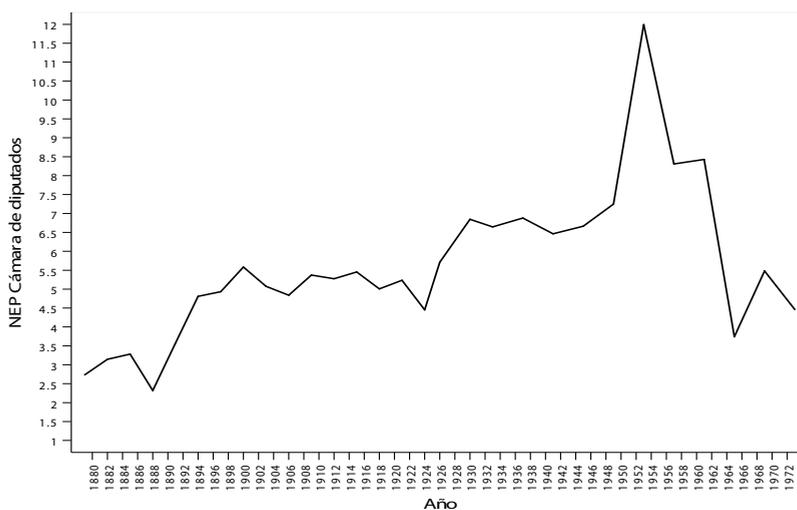
No cabe duda que los ministerios rotados tuvieron que ver con las dinámicas políticas del momento. Por ejemplo, la contabilización de cambios durante 1891-1925 muestra al Ministerio del Interior como el más rotado, muy acorde con el predominio parlamentario de la época, que consideraba al ministro del Interior como el llamado a organizar el gabinete desde un papel muy similar al del “primer ministro”. Por otro lado, el Ministerio de Obras Públicas tuvo una especial relevancia durante el gobierno de F. Errázuriz E., época en la que se comenzó a definir una política de inversión en infraestructura a partir de los recursos obtenidos por el salitre, constatándose dieciséis ministros durante los cinco años de su gobierno. A su vez, las materias vinculadas a la política económica siempre estuvieron a cargo del Ministerio de Hacienda, pero perdió su preponderancia en las décadas de 1940, 1950 y 1960, con la idea de que la economía debía ser planificada y dirigida por el Estado. Así, las responsabilidades se compartieron entre Hacienda y el naciente Ministerio de Economía y Comercio (1942), siendo ambos ministerios, acreedores de un papel político estratégico muy preponderante durante los gobiernos de J.J. Ríos y E. Frei M. Ante ello se evidencian doce cambios en el primero y seis durante el gobierno de los demócratacristianos, el número de movimientos más alto para estos periodos.

Las razones de Heise, para explicar estos momentos de alta rotación, tenían que ver con la desorganización e indisciplina de los partidos políticos, que durante algunos lapsos presidenciales habría llegado a “límites deplorables”. Además, justificaba su afirmación en el explosivo aumento del número de partidos y en la ausencia de orientación programática³⁶. La revisión histórica ha demostrado que la utilización de las facultades presidenciales ha estado sujeta a la existencia o no de mayorías en el Congreso por parte de la coalición gobernante. Así, los gabinetes fueron muy volubles a las fuerzas partidarias constituidas en el Congreso. La figura 1 demuestra la evolución del número efectivo de partidos en el Congreso desde 1860

36. HEISE, 1974, pp. 287-289.

en adelante. Lo interesante de esta evolución es su coincidencia con los episodios de alto cambio ministerial. La evidencia más clara en este punto es, de nuevo, desde 1891 –periodo de guerra civil e implementación de la “República Parlamentaria”– y el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo en 1956.

Figura 1.
Número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los *Anales de la República*, 1986.

Las afirmaciones de Heise encuentran un correlato al observar los periodos de cambio en el número efectivo de partidos. Si se observa el progreso de este indicador, es posible constatar una tendencia creciente hacia la fragmentación, que encontró su punto más alto en el segundo gobierno de Carlos Ibáñez. Sumado a ello, la figura 1 constata dos momentos de salto en la fragmentación que coinciden con el salto de rotaciones ministeriales, los que a continuación serán analizados en profundidad.

3. Dos momentos de cambio ministerial: las disputas partidarias y la fragilidad coalicional

No es coincidencia que muchos de los autores hayan dedicado su tiempo de investigación a observar dos de los momentos más importantes en la historia política

de Chile. Si se hace un recorrido por la historiografía³⁷ –pues en esto la Ciencia Política está en deuda– podemos encontrar sendos trabajos sobre el “periodo parlamentario”³⁸ y sobre la segunda mitad del siglo xx³⁹.

En el primer caso, se ha observado un diseño institucional presidencialista como la Constitución de 1833, que presentó una época en que los actores –sin un cambio de las reglas del juego profundo– modificaron sus prácticas políticas y las formas de operar los dispositivos institucionales hacia fórmulas de alto predominio del Poder Legislativo. La delimitación histórica del pseudo-parlamentarismo chileno todavía está en discusión (fundamentalmente porque no existe un hito institucional que lo separe). Algunos señalan que surge posterior a la guerra civil de 1891 y hasta la Constitución de 1925. Otros sostienen que proviene del fortalecimiento de los partidos políticos a inicios de la década de 1860, con término –de igual forma– en la aplicación de la Constitución de 1925. En muchos momentos, la literatura sobre el caso chileno ha reconocido la existencia de un parlamentarismo *de facto*. Es más, esta visión fundamenta su existencia por la observación de un caos ministerial como reflejo de una fuerte transacción ministerial entre el Ejecutivo y el Congreso⁴⁰.

La gran movilidad ministerial de la época se explicó por la existencia de dispositivos institucionales del Parlamento capaces de incidir en la mantención y designación del gabinete. Esto fue explicado por Ripamonti, quien destacó una serie de condiciones: a) las interpelaciones emanadas desde el Congreso a ministros y funcionarios de gobierno, acusando responsabilidad política; b) la imposibilidad del Presidente para disolver el Parlamento y llamar a nuevas elecciones; c) la debilidad del sistema de partidos evidenciada en la indisciplina partidaria y tendencia a la atomización; d) la existencia de dos cámaras de carácter político que afectan igualmente la vida del ministerio; e) motivos fútiles de crisis, que variaban desde el descontento, la herencia de puestos, actos de la administración o algún tipo de cooperación; f) el deseo de los congresistas de llegar a ser ministros al no existir la

37. ÁLVAREZ, 2012. Aquí realiza una excelente revisión analítica de la historiografía que ha abordado el periodo denominado como “República Parlamentaria”. En el artículo se destaca que una de las primeras investigaciones sobre este periodo fue realizada por uno de los fundadores de la Ciencia Política: Paul Reinsch, “Parliamentary Government in Chile”, in *The American Political Science Review*, vol. 3, N° 4, 1909.

38. HEISE, 1974; YÁÑEZ ANDRADE, 2003 y CASTEDO, 2001.

39. URZÚA, 1986; MOULIAN, 1993; MOULIAN, 1982 y FERNÁNDEZ, 2007.

40. GIL, 1969; RIPAMONTI, 1922; URZÚA, 1986; VALDÉS, 1906 y YÁÑEZ ANDRADE, 2003.

inhabilidad de entre los cargos y g) el ingreso de hombres de segundo orden a los ministerios⁴¹.

Estas explicaciones permitían comprender la conexión entre la reconfiguración de los partidos y el cambio ministerial. Sin embargo, la evidencia de los momentos previos y posteriores demostró que ninguna de estas condiciones –más bien endógenas al sistema– fueron, por si solas, condición necesaria o suficiente para estos episodios de inestabilidad ministerial. ¿Qué condiciones determinaron la alta rotativa ministerial en este periodo? Algunas explicaciones plantean factores contextuales y productivos sobre el fenómeno. En términos contextuales, se sugiere que el cambio en los ciclos económicos. Estos ciclos se han asociado a la explotación de recursos naturales (principalmente mineros) que han estado sujetos a diferentes fluctuaciones de crecimiento y crisis propias de un país en desarrollo⁴². Entre los ciclos reconocidos por la literatura especializada, se encuentran la expansión de la economía durante 1835-1875. A ello se le suma el auge del salitre, iniciado en 1880 hasta 1930, reconocido por la literatura como un verdadero “boom” económico⁴³.

Muy relacionado con eso, se reconoce que los cambios de la estructura productiva condujeron a cambios importantes en la matriz social y las demandas hacia el Estado. A partir del último cuarto del siglo XIX –incluso antes de la guerra civil de 1891– se presentaron niveles de inestabilidad en la conformación de los gabinetes, a la par con la inestabilidad social y el incremento de protestas y huelgas propias del inicio de la cuestión social. La huelga general de 1890 en Tarapacá, Antofagasta y Valparaíso, conocida como la “huelga grande” fue considerada una “fractura histórica” al ser la entrada a la escena social de la clase obrera moderna⁴⁴. Un año después, la guerra civil contribuyó al relajamiento de la “disciplina social”, que significó el incremento de huelgas, asonadas, motines y saqueos⁴⁵. Lo concreto es que la actividad huelguística se incrementa a principios del siglo XX, registrándose entre 1901-1908 un número total de ciento setenta y seis huelgas en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Santiago y Valparaíso, hecho que refleja el fortalecimiento de los trabajadores a través de los sindicatos⁴⁶.

41. RIPAMONTI, 1922, pp. 31-50.

42. MELLER, 2007 y CARIOLA Y SUNKEL, 1982.

43. MELLER, 2007, p. 21.

44. GREZ, 1998, p. 2.

45. GREZ, 2000, p. 3.

46. DESHAZO, 2007. En 1907 se evidencia como el año más álgido de este periodo al registrarse cincuenta y tres huelgas.

Sin embargo, ambas explicaciones no tienen la fuerza suficiente si no se considera el elemento político. La explicación es sencilla, estos eventos provocaron una rearticulación tal del sistema político que mantuvieron en vilo a los presidentes para desarrollar estrategias que le permitieran enfrentar la transformación de las dinámicas de los agentes políticos.

Una de esas estrategias fue, sin duda, la rotación ministerial. En este sentido, uno de los eventos más significativos del sistema político chileno durante esta época, fue la pérdida del control del Presidente sobre las elecciones, al dictarse reformas que traspasaron esta facultad a manos de los partidos políticos. Las reformas electorales de 1874 y 1890 contribuyeron a ampliar el espectro electoral y a incrementar las competencias en las diferentes elecciones producto del establecimiento de un sistema de representación proporcional⁴⁷. Es a partir de las consecuencias de esta reforma electoral, donde el gobierno disminuye notablemente su poder en las elecciones y perdiendo gradualmente el protagonismo en la definición de las elecciones presidenciales y parlamentarias⁴⁸.

Estas reformas conllevan a la reestructuración del sistema de partidos políticos en Chile. Ante el establecimiento progresivo de nuevos temas sociales y económicos que no estaban articulados en los periodos previos⁴⁹, el sistema de partidos sufre una fuerte inestabilidad de las coaliciones y la competencia de la época. Este nuevo contexto fortaleció la indisciplina partidaria, la división y fragmentación interna⁵⁰. El Partido Liberal, por ejemplo, se dividió innumerables veces⁵¹, influyendo en la estabilidad de las coaliciones y en la formación del gabinete. Durante esta época, además, comienza a desarticularse el bipartidismo dominante durante casi todo el siglo XIX. En concreto, a las tradicionales facciones conservadora y liberal, se sumaron en la segunda mitad del siglo XIX tiendas partidarias como el Nacional y Radical, para luego, en 1887, incorporarse el Partido Democrático con una fuerte identidad de clase. Vale decir, desde 1880 en adelante, nos encontraremos con una reconfiguración del sistema de partidos originados por una nuevo “*cleavage*” o “fisura social”, emergiendo nuevos partidos políticos y ajustando sus lógicas estratégicas y de alianzas⁵².

47. NAVIA, 2005.

48. VALENZUELA, 1998, p. 270.

49. REMMER 1977, p. 220.

50. SCULLY 1992, p. 85.

51. SEGÚN RIPAMONTI, 1922, p. 35. En 1920 se dividió en Liberal unionista y aliancista.

52. SCULLY, 1992 y VALENZUELA, 1995.

Los acontecimientos empujaron a adecuaciones reactivas de un aparato estatal que no había sido diseñado para contener la ola de nuevas demandas, tanto de las élites políticas nacientes como de las masas populares que luchaban por la incorporación. La guerra civil de 1891 descentró el poder del Ejecutivo desplazándolo al Congreso, en el que los partidos políticos de la época fueron los protagonistas. De esta manera, el Congreso se transformó en el principal espacio de poder y de negociación para alcanzar acuerdos al interior de la élite política⁵³. Además, muchas de las actividades políticas se basaron en la distribución de recompensas y pago de favores⁵⁴. Esta lógica redistributiva impactó directamente en el gobierno de coalición, ya que los desacuerdos generados por la asignación de cargos públicos originaban la caída de los ministros. La designación de intendentes, gobernadores, diplomáticos y nombramientos menores causaron especial tensión entre el gobierno y la coalición que los apoyaba, repercutiendo derechamente en la volatilidad ministerial.

Todo este desajuste tensionó, fundamentalmente, al gobierno de Germán Riesco (1901-1906). Los datos recopilados demuestran que su gobierno presentó una alta inestabilidad ministerial, producto de la incapacidad de mantener una coalición estable. Esta idea de inestabilidad se advierte al presentar un promedio de catorce ministros por ministerios, siendo el Ministerio del Interior el con mayor rotación (17). De igual forma, el gobierno de Riesco fue bastante inestable en cuanto a las fuerzas partidarias, al nombrarse –en un solo gobierno– cuatro ministros liberales, cinco conservadores, cuatro liberales doctrinarios, un nacional y tres radicales. Todo ello fue reflejo del frágil vínculo del Ejecutivo con las coaliciones y alianza de la época. Las huelgas aumentaron su intensidad y número a fines de la década de 1910, siendo el año más álgido 1919 (setenta y una huelgas), año sin parangón hasta la década de 1950⁵⁵. Este año fue complejo para el gobierno de J. L. Sanfuentes (1915-1920), quien debió cambiar cuatro veces su ministro del Interior, administración en la que se observa un promedio de quince ministros por ministerio⁵⁶.

Asimismo, ante el surgimiento de la denominada “cuestión social”, la clase dirigente buscó canalizar por medio de la ley, las demandas de los sectores marginados, creando una incipiente legislación orientada a proteger a los trabajadores⁵⁷.

53. YÁÑEZ ANDRADE, 2003, pp. 75-77.

54. REMMER, 1977, p. 223.

55. DESHAZO, 2007, p. 238.

56. Véase tabla 1.

57. YÁÑEZ ANDRADE, 1999.

En 1901, el diputado Malaquías Concha presentó un proyecto para reglamentar el trabajo, promulgándose más tarde, entre 1906-1917, seis leyes y dos decretos, que son el antecedente de la legislación laboral chilena⁵⁸. Así, esta necesidad de reorganizar el Estado, para absorber las demandas producidas por el crecimiento económico y la migración campo-ciudad, condujo a una dinámica entre actores que se transformó en un juego político de sobrevivencia de los Ejecutivos ante los cambios políticos que se estaban suscitando.

Con todo, el Congreso fue el espacio utilizado por los partidos para realizar las negociaciones con el Ejecutivo. El predominio del Congreso sobre el Poder Ejecutivo durante esta época fue configurando diferentes lógicas para la constitución de gabinetes: los “administrativos”, “universales” y “presidenciales”⁵⁹. Todo esto evidenciaba diferentes fórmulas partidistas, con el fin de superar las crisis políticas y mantener la sobrevivencia del Ejecutivo. Yáñez Andrade suma veintidós gabinetes entre administrativos, presidenciales y universales, durante el lapso de 1901 a 1920. A su entender, el 40% del total de ministerios formados durante este periodo, más que ser el reflejo en estricto rigor de las crisis políticas de aquella época, son la expresión del constante reagrupamiento de fuerzas políticas⁶⁰. En este sentido, la rotación ministerial fue la fórmula que garantizó la participación de todos los sectores políticos y propició válvulas de escape ante los cambios contextuales que se observaban en la época.

El segundo momento de inestabilidad ministerial se presenta pasada la segunda mitad del siglo xx, alcanzando su punto alto en el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. La Constitución de 1925 buscó consagrar un régimen presidencial como parte de una corriente antiparlamentaria que reconquistó la preeminencia del Ejecutivo, sometiendo a todos los “órganos constitucionales al imperio del derecho que emana del Presidente”⁶¹. En términos institucionales esta Constitución definió la acción de los poderes del Estado, estableciendo la irresponsabilidad política de los ministros, la incompatibilidad entre los cargos parlamentarios y ministeriales.

La historia posterior al cambio constitucional de 1925 estuvo marcada por la recesión económica de 1929. En esta época, Chile fue uno de los países más golpeados. El año 32, el PGB cayó un 38,3% y las exportaciones e importaciones se

58. YÁÑEZ ANDRADE, 1999.

59. RIPAMONTI, 1922, p. 39.

60. YÁÑEZ ANDRADE, 2003, p. 83.

61. CRISTI Y RUIZ-TAGLE, 2006, p. 115.

redujeron en el 78,3% y el 83,5%, respectivamente⁶². Sin embargo, este episodio de recesión no solo afectó a los ministerios sino a todo el sistema. Durante este periodo (1929-1932) predominó una inestabilidad política en la que, luego de la dimisión de Carlos Ibáñez del Campo, ejercieron nueve presidentes provisorios (entre otros vicepresidentes, Junta de Gobierno, presidente de la Corte Suprema). Esta situación permaneció hasta el retorno a la presidencia de Arturo Alessandri Palma a fines de 1932, pues en esta época recién se pudo asentar el sistema de partidos a pesar de la dura crisis económica que todavía dejaba sus consecuencias.

La crisis económica y política del 1929 condujo a la renuncia de una “estrategia económica orientada a la explotación de recursos naturales y *laissez-faire*”, instalándose gradualmente un modelo sustitutivo de importaciones (ISI)⁶³. Este modelo desarrolló un proceso de industrialización desde el Estado. Inicialmente, tal estrategia logró revertir la caída de los indicadores como crecimiento de la industria, a través de mecanismos restrictivos arancelarios y cambiarios, junto con una importante participación del Estado. Sin embargo, tal modelo no logró alcanzar los objetivos esperados. Así, hacia la década de 1950 se comienzan a notar signos de ineficiencia del modelo, que no logró liberar de la dependencia de la economía a las exportaciones de recursos naturales⁶⁴. La desilusión con los partidos políticos de la época significó que el caudillo político Carlos Ibáñez del Campo fuera electo Presidente en 1952, sobre la base de un discurso nacionalista y populista⁶⁵.

Durante la segunda mitad del siglo xx, se observa un nuevo momento de alta rotación ministerial. En el segundo gobierno de Ibáñez (1952-1958), se presentaron los primeros “síntomas de agotamiento” del modelo ISI⁶⁶. Claramente, el sistema político en su conjunto se golpeó y tensionó en medio de una crisis económica. En este escenario, los ministros se convirtieron en instrumentos de descompresión que permitían la implementación de políticas económicas paliativas a la crisis y una forma de reajustar la coalición política gobernante.

Producto de este cambio de contexto, el gobierno de Ibáñez presentó un promedio de diez ministros por ministerio, destacándose el año 1955 (el mismo año de una elevada inflación y álgidas movilizaciones sociales) con un total de cuarenta

62. MELLER, 2007, p .48

63. MELLER, 2007, p. 49

64. Especialmente el cobre que, entre 1932-1973, reemplaza al salitre como la principal fuente de ingreso nacional. MELLER, 2007.

65. FERNÁNDEZ, 2007.

66. MUÑOZ, 1986.

designaciones ministeriales. El número mayor de nombramientos se observó en el Ministerio del Interior (quince). En este punto, cabe destacar la sobrevivencia de los ministros del Interior, que en su mayoría procedían o derivaban de otros ministerios⁶⁷.

Nuevamente se presentan factores contextuales y políticos que condicionaron la actuación de los actores. Volvamos a los elementos contextuales. En lo económico, el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones se manifestó con una fuerte inflación durante todo estos años, evidenciándose sus mayores alzas en 1954 (71,1%) y 1955 (83,8%)⁶⁸. Asociado a la crisis económica que marcó todo el gobierno se incrementó el descontento social. La tasa de desempleo entre 1954 a 1956 alcanzó del 6,9% al 7,6%⁶⁹. Este deterioro se reflejó en el incremento y la masividad de paros generales durante los años 1954 y 1955⁷⁰. El desastroso escenario económico empujó al fluctuante gobierno de Ibáñez a contratar en 1956 a un grupo de asesores estadounidenses, conocidos como la “Misión Klein Saks”, que tuvo como principal tarea elaborar un paquete de medidas que estabilizara la economía y controlara la inflación⁷¹.

En lo político, es posible constatar un escenario confuso y fragmentado. La situación internacional presentaba un contexto político-ideológico polarizado marcado por el inicio de la Guerra Fría. Dicho contexto ya había repercutido en el sistema político chileno al dictarse en el gobierno de González Videla la Ley de Defensa de la Democracia (1947-1958), que proscribía al PC del sistema de partidos⁷². En el sistema de partidos se constató una de las etapas de mayor dispersión partidaria, aumentando de doce a diecinueve el número de partidos entre 1949 y 1953, siendo el más alto de lo que va entre 1937-1973, existiendo, además, una alta volatilidad electoral⁷³. Las alianzas políticas presentaron también una gran inestabilidad producto del contradictorio actuar de Ibáñez. Se reconocen diversos momentos en su gobierno, en los cuales se acercó y distanció de las diferentes

67. Por ejemplo, Santiago Wilson Hernández, miembro del Partido Democrático, quien evidencia seis designaciones recorriendo los ministerios del Interior, Economía, Justicia (dos) y Tierras y Colonización.

68. DÍAZ *et al.*, 2016.

69. *Ibid*

70. MOULIAN, 1982, p. 112.

71. MOULIAN, 1982, pp. 112-113.

72. HUNEEUS, 2009.

73. MOULIAN, 1993, p. 28 y GAMBOA, 2011, p. 167.

tiendas políticas de derecha, centro e izquierda, registrándose un primer momento “populista”, “laborista”, “derechista” y otro nuevamente “populista”⁷⁴.

El gobierno de Ibáñez se originó sobre la base del apoyo del Partido Agrario Laborista y el Partido Socialista Popular, una escisión del fragmentado Partidos Socialista. Esta coalición solo duró hasta 1953. Todos los ministerios posteriores no tenían ningún tipo de orgánica partidaria o coalicional, por lo menos hasta 1955. Estos gabinetes estuvieron formados por independientes, pertenecientes algunos a las Fuerzas Armadas, y agrariolaboristas. Por ejemplo, de los quince ministros del Interior que fueron designados en esta cartera once son independientes o ligados a alguna institución militar. Carlos Ibáñez del Campo entre 1952 y 1958 tuvo gran rotativa ministerial que alcanzó el número de ciento cuarenta ministros, el más alto de esta época. Con un discurso antipartidista formó su gobierno en su mayoría con independientes, sumando sesenta ministros designados y de los cuales veintisiete eran del Partido Agrario Laborista (PAL), partido que se fundó y duró el tiempo en que permaneció en el poder.

Construyó un discurso crítico de la política tradicional basando su apoyo en efímeros partidos políticos, como el Partido Agrario Laborista (PAL), Partido Socialista Popular (PSP) y un partido político “Femenino”, que lo ayudó a incorporar el recientemente voto de las mujeres. Todo ello le permitió alcanzar una votación del 46,8% de los votos en 1952. A pesar de esta significativa votación, el apoyo político terminó por desvanecerse en los primeros años. El gobierno de Ibáñez tuvo fuertes vaivenes económicos y políticos, fundamentalmente porque la coalición que lo apoyó, comenzó a desmoronarse rápidamente. Todo ello implicó que el Presidente comenzara a buscar apoyo tanto en los partidos de derecha como en los acuerdos legislativos con los falangistas y socialistas. Casi al cierre de su gobierno derogó la Ley de Defensa de la Democracia, impulsó el establecimiento de la cédula única y la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Electoral, entre otras⁷⁵. Para Moulian, estas reformas políticas impactaron en la ampliación del universo electoral y en la reestructuración de las fuerzas políticas⁷⁶.

Claramente, fue un periodo de urgencias de cambio ante las crisis políticas y sociales del país. Los gobiernos de Alessandri, Frei y Allende buscaron ser una respuesta a este diagnóstico, proponiendo programas políticos reformistas muy

74. MOULIAN, 1982, p. 117.

75. GAMBOA, 2011, pp. 169-178.

76. MOULIAN, 1993.

influenciados por el contexto internacional, para sacar al país del estancamiento económico y la crisis social⁷⁷. La implementación de estas propuestas programáticas implicó la presión al sistema político en general. El sistema de partidos fragmentado (diez partidos) se polarizó desplazando los partidos a los extremos, desocupando el centro⁷⁸. La institucionalidad política se desgastó producto de la desconfianza imperante entre los partidos, operando con dispositivos constitucionales y tecnicismos para ejecutar las estrategias políticas o los programas de gobierno (acusaciones constitucionales, intervención de empresas). La situación económica del periodo 1930-1973 fue una de las más complejas. La inflación durante los tres años del gobierno de Allende se elevó del 34,9% al 606,1%, manifestándose una crisis de gran envergadura⁷⁹. Las huelgas legales e ilegales se intensificaron llegando en 1972 a tres mil treinta y siete, que sumadas a las movilizaciones sociales y gremiales son reflejo de una gran agitación social.

En términos políticos, la gran rotativa originada durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) o en los tres años de la Unidad Popular con Salvador Allende, fueron reflejo de un crispamiento del sistema político, ya sea por la particularidad del Presidente, ya sea por la polarización o fragmentación del sistema de partidos. Todo ello, además, por ser décadas caracterizadas por el deterioro económico y la agitación social.

En suma, ambos periodos de alta rotación ministerial son también momentos de reestructuración de las coaliciones políticas. Ambos también tienen que ver con cambios en las formas de incorporación en las demandas sociales que afectan las correlaciones de fuerza dentro de las distintas conformaciones del Congreso. El efecto directo de esas nuevas correlaciones de fuerza es el cambio ministerial. Analicemos de una manera integral cuáles pueden ser algunas generalizaciones respecto a estos años.

4. Cambio ministerial y análisis de sobrevivencia

En esta sección desarrollaremos un análisis semiparamétrico que ilustre la incidencia de algunos factores políticos, económicos y sociales, que han estado presentes a lo largo de la historia del país. La pretensión de este análisis es observar las variables

77. GÓNGORA, 1981 y ANGELL, 1993.

78. VALENZUELA, 1989, pp .166-167.

79. DÍAZ *et al.*, 2010.

que se han discutido respecto al cambio ministerial, mediante técnicas que permitan realizar inferencias descriptivas del fenómeno. Si bien muchos resultados se explican mejor a través de un análisis en profundidad de las condiciones políticas de los periodos, este ejercicio permitirá observar de manera general el panorama histórico del país entre los años 1830 y 1973. Utilizamos este espacio temporal con el objetivo de ilustrar parte de la historia política menos analizada en términos institucionales. En efecto, la Ciencia Política se ha ocupado mucho más en comprender las décadas postransicional de Chile que las dinámicas previas al golpe⁸⁰. Por lo mismo, creemos que la definición de esta temporalidad ayudaría a complementar dicha literatura.

En consecuencia, ocuparemos la base de datos de ministros (1830-1973) en Chile, utilizando la metodología de análisis de sobrevivencia y riesgos proporcionales de Cox. En efecto, tal y como señalan varios autores, el análisis de sobrevivencia provee una estimación robusta para este tipo de investigación⁸¹. Específicamente, la relevancia del tipo de inferencia sobre la base de riesgos proporcionales de Cox (PH por su sigla en inglés)⁸², es que no fuerza al investigador a realizar suposiciones acerca de la distribución de las funciones de riesgo, elemento que sirve para analizar eventos como los cambios de gabinete. De igual forma, es importante señalar que el análisis de supervivencia ha sido utilizado para investigaciones similares tanto en América Latina⁸³ como en Europa⁸⁴.

Para trabajar este tipo de metodología, hemos sintetizado una serie de variables que servirán para contrastar los tiempos de permanencia de cada Ministro a lo largo de la historia. Como nuestra intención es establecer que el gabinete es un mecanismo institucional del Presidente para regular su relación con la coalición de partidos gobernante, definimos como cambio ministerial aquel momento en que el Ministro abandona efectivamente el gabinete. Así, las rotaciones internas dentro de un mismo periodo presidencial no son consideradas como parte de estos eventos. Esta decisión tiene afinidad con los eventos históricos de cambio ministerial, especialmente porque todos los presidentes en Chile han realizado ajustes ministeriales que implican la salida de ministros en algunos casos y la permanencia –en un ministerio diferente– en otros.

80. SIAVELIS Y GALVÁN, 2014 y GONZÁLEZ- BUSTAMANTE Y OLIVARES, 2016.

81. CHIRU, 2014.

82. COX, 1972.

83. MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014.

84. CHIRU, 2014.

La primera es una variable *dummy* sobre el episodio llamado por los historiadores como “república parlamentaria”. Este episodio fue así caratulado por los especialistas debido al ejercicio de prácticas políticas con preeminencia del Poder Legislativo por sobre el Ejecutivo, evidenciándose con mayor claridad la relevancia del sistema de partidos en el juego ministerial⁸⁵. Si bien la ampliación de este periodo continúa en discusión, nosotros asumimos su inicio desde el año 1891 (guerra civil) hasta 1925 (fecha de la nueva constitución).

Una segunda variable analizada fue la pertenencia de los ministros al partido del Presidente. Esta característica ha sido importante dentro de la historia republicana, pues en la mayor parte de las veces los presidentes chilenos han gobernado por coalición. En consecuencia, es importante testear si esta característica tuvo o no incidencia en la decisión de los presidentes para remover del gabinete a alguno de sus colaboradores.

En tercer lugar, se consideró la variable año electoral, la cual tiene relación con delimitar los años en que se realizaron comicios para el Congreso a lo largo de la historia republicana. Definir los momentos de elección tiene aspectos positivos para el análisis, en especial, porque las elecciones del Congreso fueron las menos interrumpidas hasta el año 1973. De igual manera, es importante señalar que las elecciones legislativas se desarrollaban cada tres años hasta 1924 y cada cuatro desde 1925 (obviamente con algunas variaciones).

Otras variables fueron consideradas en los distintos modelos. Por ejemplo, para obtener datos económicos se recogió información del proyecto Clio-Lab, para observar la variación del índice de precios al consumidor (IPC). De igual forma, se catalogaron los ministerios más importantes como variable *dummy* de control. Los resultados de estos cruces y los distintos modelos se muestran en la siguiente tabla.

85. HEISE, 1974; CARRASCO DELGADO, 2008 y YÁÑEZ ANDRADE, 2003.

Tabla 2.
Análisis de riesgos proporcionales de Cox⁸⁶

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
República Parlamentaria	1,076*** (0,0956)	1,083*** (0,103)	1,030*** (0,112)	
Partido del Presidente	-0,184* (0,101)	-0,167 (0,102)	-0,199* (0,104)	-0,484*** (0,101)
Ministerio del Interior	-0,131 (0,134)	-0,110 (0,139)	-0,126 (0,135)	0,0264 (0,137)
Año de elección legislativa	0,0517 (0,0908)	0,0547 (0,0906)	0,0491 (0,0910)	0,129 (0,0915)
Inflación	0,000706 (0,000521)	0,000766 (0,000512)	0,000629 (0,000529)	
Ministerio de Agricultura		0,310 (0,200)		0,0947 (0,201)
Ministerio de Educación		-0,0851 (0,184)		-0,270 (0,180)
Ministerio de RR. EE.		-0,150 (0,135)		0,0472 (0,134)
Ministerio de Guerra		0,236* (0,128)		0,427*** (0,141)
Número efectivo de partidos			-0,0163 (0,0290)	-0,0913*** (0,0252)
Observaciones	1.302	1.302	1.288	1.288

Error estándar en peréntesis. coeficientes HR

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

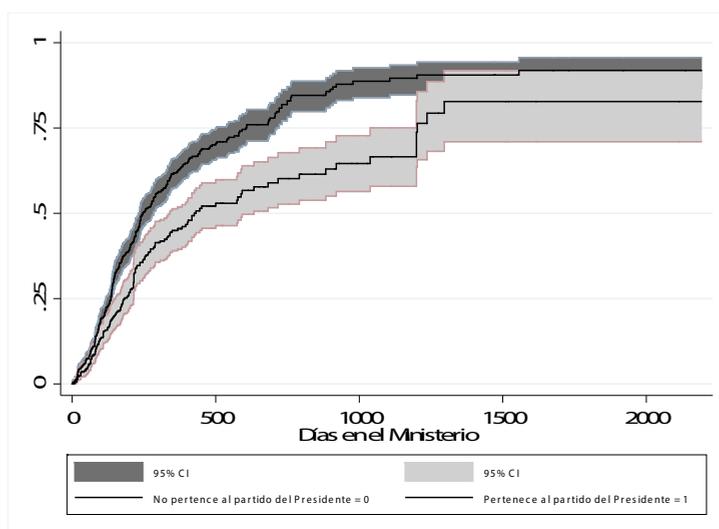
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Valencia Avaria, 1986.

En esta tabla se pueden observar algunos resultados que ayudan a comprender el periodo. En primer lugar, todos los análisis confirman que existió mayor riesgo en durante los años del parlamentarismo chileno. Este resultado es lógico, pues la gran mayoría de los cambios se concentró entre 1890-1925. Otro resultado importante y significativo en algunos de los modelos, es que los ministros cuya adscripción partidaria fue similar a los presidentes de turno, tuvieron menor riesgo de ser removidos.

86. Se revisaron los residuos Cox-Snell con la función de riesgo acumulada Nelson-Aalen. Esto para verificar bondad de ajuste de cada modelo. En todos los modelos la función de riesgo se ajusta adecuadamente a la pendiente.

Esto se refrenda con datos ministeriales del Partido Liberal y el Partido Radical, que fueron dos de los partidos con más ministros en la historia de Chile. En ambos casos, los ministros tuvieron mucha más chance de salir del gabinete cuando el Presidente no era de su partido⁸⁷. Esta última es recogida en el gráfico de estimaciones de riesgo de Kaplan-Meier. La figura 2 demuestra que la estimación es significativa.

Figura 2.
Estimaciones de Kaplan-Maier sobre riesgo de cambio ministerial según pertenencia al partido del Presidente



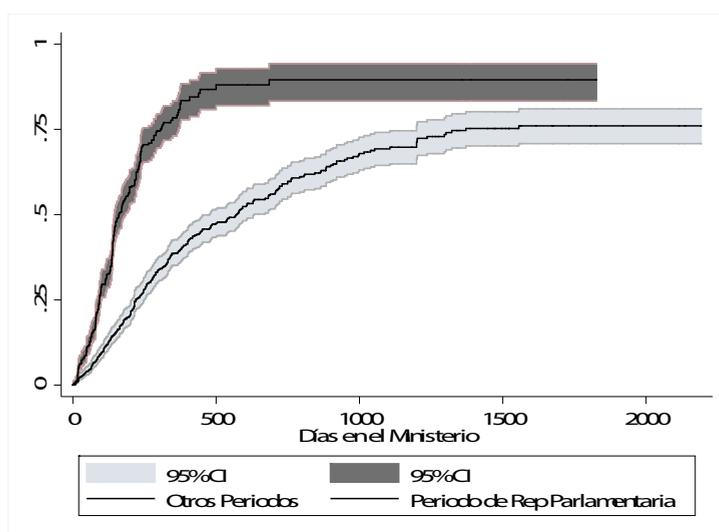
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Valencia Avaria, 1986.

En efecto, la figura anterior permite constatar que cuando los ministros no han sido del partido del Presidente (en gris oscuro), su probabilidad de ser cambiado es más alta en comparación a los ministros que comparten partido con el Presidente (en gris claro). Esta diferencia se mantiene estable y significativa en prácticamente todo el periodo de gobierno.

87. A manera de ejemplificación, cerca de 68,69% de las salidas de los ministros radicales correspondieron a aquellos momentos en que el Ministro no pertenecía al partido del Presidente. Lo mismo ocurrió con el 52% de los ministros liberales. En cuanto al Partido Conservador (que en estricto rigor nunca tuvo un Presidente de sus filas, aunque sí ministros), también se observa como el 59% de sus ministros salieron del gabinete antes del término del periodo del Presidente que los nombró.

Por otro lado, la figura 3 permite observar que durante el parlamentarismo chileno buena parte de los ministros no alcanzaba a cumplir un año en sus puestos y casi la totalidad tenía una tasa de supervivencia menor a dos años. Esto contrasta con los otros periodos de la historia, en que se observa una transición mucho más moderada en las tasas de salida ministerial.

Figura 3.
Estimaciones de Kaplan-Maier sobre riesgo de cambio ministerial según periodo histórico



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los *Anales de la República* (1986).

Volviendo atrás, resulta importante referirse al modelo número cuatro de la tabla 2, pues este logra recoger la importancia de variables políticas como el número efectivo de partidos. Al eliminar el control por periodo parlamentario es posible recoger la evolución total de los cambios partidarios y su relación con el cambio ministerial. Aquí, como en buena parte de América Latina, los cambios en el número de partidos chileno avanzaron según los niveles de incorporación de la base electoral. Por ejemplo, el paso de un bipartidismo a un multipartidismo moderado durante fines del siglo XIX y principios del XX, generó igual descalabro en la época que a principios de la segunda mitad del siglo XX cuando el número de partidos se incrementó de manera desproporcionada.

Con todo, los datos entregados refrendan que las variables políticas son variables importantes para comprender los cambios de gabinete. En lo fundamental,

se observa que cuestiones políticas como el partido del Presidente y número efectivo de partidos han tenido incidencia significativa en los cambios. Esto, sin duda, refrenda que cuando el sistema político y partidario se encontraba en proceso de realineamiento, los presidentes tuvieron menor estabilidad en la conformación de sus gabinetes. En concordancia con el relato histórico, los datos demuestran que a pesar de que históricamente ha sido una facultad exclusiva de los presidentes, el nombramiento y salida de ministros depende de la existencia o no de mayorías en el Congreso por parte de la coalición gobernante.

Conclusiones

El caso chileno demuestra que las estrategias de los presidentes, para mantener los equilibrios políticos en contextos cambiantes, han sido la principal razón de los episodios de cambio ministerial. Tanto el análisis estadístico como el estudio en profundidad de dos momentos históricos del país, demuestran que las condiciones contextuales generaron acciones de sobrevivencia estratégica de los presidentes, ante la rearticulación del sistema de partidos y la transformación de las dinámicas de los agentes políticos. Todo esto habría conducido a establecer estrategias relacionadas con la alta rotación ministerial.

Al analizar más profundamente los casos, constatamos la existencia de mecanismos estratégicos que fueron utilizados por los presidentes, en medio de cambios contextuales o tensiones políticas. Observamos que las tasas de cambio ministerial tuvieron mucha relación en cómo estos mecanismos se activaban en periodos de crisis y debilidad de los gobiernos. En este sentido, una apuesta explicativa fue constatar la fortaleza causal de las estrategias presidenciales para transformar a la rotación ministerial en un instrumento de fortalecimiento o supervivencia de los gobiernos.

De igual manera, se sostuvo que los cambios sociales y políticos son los que han activado estos mecanismos de manera más radical. La metamorfosis de las estructuras sociales y políticas tensionaron los dispositivos institucionales y el operar de los agentes. Efectivamente, en un contexto transformaciones, la rotación ministerial se convirtió en un mecanismo de descompresión del sistema político. En este sentido, los años de mayor intensidad ministerial en la historia política chilena fueron, precisamente, los momentos de transformación del contexto, repercutiendo directamente en el funcionamiento del sistema de partidos.

En efecto, todo el periodo parlamentario fue una etapa de cambios sociales y políticos. La emergencia de la “cuestión social” y el fortalecimiento del Estado, producto de los recursos del salitre, arrastró la formación de nuevas dinámicas que

condicionaron los actores políticos y, en particular, al sistema de partidos. Todo esto reforzado por la fragmentación y fragilidad coalicional. Circunstancias similares encontramos en los gobiernos de Ibañez y Allende, años en los que se amasan cambios profundos en la sociedad que desconciertan a los actores políticos y presionan a toda la estructura institucional.

En consecuencia, los hallazgos y teorías sobre formación y cambio ministerial en los sistemas presidencialistas demuestran el camino de los nuevos estudios de caso sobre el fenómeno. El desafío principal de estos estudios es investigar las diferentes estrategias de sobrevivencia política de los presidentes. En este sentido, este trabajo buscó avanzar en un análisis histórico que complementara los estudios de rotación ministerial en periodo posautoritarios⁸⁸.

Referencias bibliográficas

- ALEMÁN, E., & Tsebelis, G. (2011). Political Parties and Government Coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, 3 (1), 3-28.
- ALTMAN, D. (2000). The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies the Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, 6 (3), 259-283.
- ÁLVAREZ, F. (2012). La República Parlamentaria de Chile: perspectivas historiográficas. *Universum*, 27 (1), 209-222.
- AMORIN NETO, O. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39 (4), 415-440. <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>
- AMORIN NETO, O., COX, G., & McCUBBINS, M. (2003). Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados. *World Politics*, 55 (4), 550-578.
- ANGELL, A. (1993). *Chile de Alessandri a Pinochet. En busca de una utopía*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- BERNHARD, W., & LEBLANG, D. (2008). Cabinet Collapses and Currency Crashes. *Political Research Quarterly*, 61 (3), 517-531.
- CAMERLO, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119-142.

88. GONZÁLEZ- BUSTAMANTE Y OLIVARES, 2016 y GONZÁLEZ- BUSTAMANTE Y GARRIDO-VERGARA (2017).

- CAMERLO, M., & PÉREZ LIÑÁN, A. (2015). The Politics of Minister Retention in Presidential Systems: *Comparative Politics* 47 (3) 315-333
- CARIOLA, C., & SUNKEL, O. (1982). *La historia económica de Chile 1830 y 1930: Dos ensayos y una bibliografía*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- CARRASCO DELGADO, S. (2008). La evolución político-constitucional de Chile. *Estudios Constitucionales*, 6 (2), 301-324.
- CASTEDO, L. (2001). *Chile: vida y muerte de la República Parlamentaria (de Balmaceda a Alessandri)*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- CHASQUETI, D. (2002). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. *Lateinamerika Analysen*, octubre, 67-92.
- CHASQUETI, D., BUQUET, D., & CARDARELLO, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, 64, 15-40.
- CHEIBUB, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CHIRU, M. (2014). Early Marriages Last Longer: Pre-electoral Coalitions and Government Survival in Europe. *Government and Opposition*, 50 (2), 165-188.
- COX, D. R. (1972). Regression Models and Life-Tables. *Journal of the Royal Statistical Society B*, 34 (3), 187-220.
- CRISTI, R., & RUIZ-TAGLE, P. (2006). *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. Santiago: LOM Ediciones.
- DÁVILA, M., OLIVARES, A., & AVENDAÑO, O. (2013). Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, 64, 67-94.
- DESHAZO, P. (2007). *Trabajadores urbanos y sindicatos en Chile*. Santiago: Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, colección Sociedad y Cultura, vol. XLVI.
- DÍAZ, J., LÜDERS, R., & WAGNER, G. (2016). *Chile 1810–2010. La República en cifras. Historical statistics*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile. Recuperado a partir de <http://cliolab.economia.uc.cl/BD.html>
- FERNÁNDEZ, J. (2007). *El ibañismo (1937-1952): un caso de populismo en la política chilena*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia.
- GAMBOA, R. (2011). Reformando las reglas electorales. La cédula única y los pactos electorales en Chile (1958 -1962). *Revista de Ciencia Política*, 31 (2), 159-186.
- GASSEBNER, M., JONG-A-PIN, R., & MIERAU, J. (2011). Terrorism and Cabinet Duration. *International Economic Review*, 52 (4), 253-1279.

- GIL, F. (1969). *El sistema político de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- GÓNGORA, M. (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Ediciones La Ciudad.
- GÓNZALEZ-BUSTAMANTE B. & OLIVARES, A. (2016). Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Colombia Internacional*, Nº 87, 81-108.
- GÓNZALEZ-BUSTAMANTE B. & GARRIDO-VERGARA L. (2017). Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros en Chile, 1990-2010. *Política y Gobierno*, 25 (1), 31-64
- GREZ, S. (1998). 1890-1907: de una huelga general a otra. Continuidades y rupturas del movimiento popular en Chile. En P. Artazar (ed.), *A 90 años de los sucesos de la Escuela Santa María de Iquique*. Santiago: DIBAM, LOM Ediciones, Universidad Arturo Prat.
- GREZ, S. (2000). Transición en las formas de lucha: motines peonales y huelgas obreras en Chile. *Historia*, 33, 141-225.
- HEISE, J. (1974). *Historia de Chile, el periodo parlamentario 1861-1925*. Santiago: Andrés Bello. Vol. I.
- HUNEEUS, C. (2009). *La guerra fría chilena: Gabriel González Videla y la Ley Maldita*. Santiago: Debate, Random House Mondadori.
- INACIO, M. (2013). Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64, 41-66.
- LINZ, J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MAINWARING, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26 (4), 198-228.
- MAINWARING, S., & PÉREZ LIÑÁN, A. (1997). Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 22 (4), 452-483.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (2012). Out of the Cabinet, What Drives Defections from the Government in Presidential System? 45 (1), 62-90. *Comparative Political Studies*, 45 (1), 62-90.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (2014). Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. *Journal of Politics in Latin America*, 6 (2), 3-38.
- MELLER, P. (2007). *Un siglo de economía política chilena: (1890-1990)*. Barcelona: Andrés Bello.
- MOULIAN, T. (1982). Desarrollo político y estado de compromiso, desajustes y crisis estatal en Chile. *Sección de Estudios CIEPLAN*, 8 (64), 105-158.

- MOULIAN, T. (1993). *La forja de ilusiones: el sistema de partidos, 1932-1973*. Santiago: FLACSO.
- MUÑOZ, O. (1986). *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*. CIEPLAN.
- NOLTE, D., & Llanos, M. (2006). Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Política*, 47, 29-54.
- OLIVARES, A., GÓNZALEZ-BUSTAMANTE, B., MENESES, J., & RODRÍGUEZ, M. (2015). Los Think Tanks en el gabinete: una exploración del caso chileno (2006-2014). *Revista de Sociología*, 29, 37-54.
- REMMER, K. (1977). The Timing, Pace and Sequence of Political Change in Chile, 1891-1925. *The Hispanic American Historical*, 57 (2), 205-230.
- RIPAMONTI, R. (1922). *Del Rejimen Parlamentario en Chile i en especial de la Inestabilidad Política*. Santiago: Universidad de Chile.
- SCULLY, T. (1992). *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago: CIEPLAN-Notre Dame.
- SHUGART, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- SIAVELIS, P. (2000). *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- SIAVELIS, P., & GALVÁN, H. B. (2014). Chile: Ministerial Selection and De-selection. En K. Dowding & P. Dumont (Eds.), *The Selection of Ministers around the World*. London and New York: Routledge.
- URZÚA, G. (1986). *Historia política electoral de Chile (1931-1973)*. Santiago: Colección de Documentos de Chile.
- VALDÉS, I. (1906). *Prácticas parlamentarias*. Santiago: Imprenta Litografía i Encuadernación Barcelona.
- VALENCIA AVARIA, L. (1986). *Anales de la República* (Vols. 1–I-II). Santiago: Editorial Andrés Bello.
- VALENZUELA, A. (1989). *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago: FLACSO.
- VALENZUELA, A., & VALENZUELA, J. S. (1983). Los orígenes de la democracia. Reflexiones teóricas sobre el caso de Chile. *Estudios Públicos*, 12, 7-39.
- VALENZUELA, J. S. (1995). Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile. *Estudios Públicos*, 58, 5-80.
- WARWICK, P., & EASTON, S. (1992). The Cabinet Stability Controversy: New Perspectives on a Classic Problem. *American Journal of Political Science*, 36 (1), 122-146.

YÁÑEZ ANDRADE, J. C. (1999). Antecedentes y evolución histórica de la legislación social de Chile entre 1906 y 1924. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 21, 203-210.

YÁÑEZ ANDRADE, J. C. (2003). *Estado, consenso y crisis social. El espacio público en Chile*. Santiago: Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, colección Sociedad y Cultura, vol. xxxiv.