

Insumos / **Constitucionales**

Nº 6 / MARZO 2021

¿Parlamentarismo o semi-presidencialismo?: Opciones al régimen presidencial chileno

IGNACIO WALKER

COMENTARIOS

**ANA MARÍA GARCÍA
SEBASTIÁN SOTO**

Transcripción del seminario “¿Parlamentarismo o semipresidencialismo?: Opciones al régimen presidencial chileno”, realizado el 14 de diciembre de 2020. El video de este seminario puede verse aquí: <https://www.cepchile.cl/cep/seminarios-y-eventos/seminarios-y-eventos-2020/parlamentarismo-o-semi-presidencialismo-opciones-al-regimen>

PRÓLOGO DE LOS COORDINADORES

¿Parlamentarismo o semi-presidencialismo?: Opciones al régimen presidencial chileno

Mientras que Ignacio Walker defiende para el caso chileno un sistema de gobierno parlamentario como un *first best* y uno semi-presidencial como un *second best*, Sebastián Soto y Ana María García asumen la defensa del sistema presidencial.

Walker argumenta que tal vez haya llegado la hora de someter al presidencialismo chileno a un escrutinio crítico. A pesar de importantes momentos de estabilidad política, no se puede perder de vista el hecho de que en el siglo XIX el sistema presidencial devino en una guerra civil y el suicidio del Presidente Balmaceda, mientras que en el siglo XX concluyó en un quiebre democrático, un golpe de Estado y el suicidio del Presidente Allende. Lo cierto es que los sistemas de gobierno se prueban especialmente en momentos de crisis. El estallido social del 18/10 habría dejado de manifiesto las debilidades del sistema presidencial (fortalecido en la Constitución de 1980).

Lo que permanece como inalterable a lo largo de la historia de Chile es el multipartidismo y tanto la literatura como la experiencia comparada demuestran que éste conversa mejor con el parlamentarismo que con el presidencialismo. La gran proliferación de partidos (25 con existencia legal y 16 con representación parlamentaria) bajo el presidencialismo realmente existente, permanece como uno de los principales problemas a resolver. La experiencia comparada demuestra que el parlamentarismo tiene mejores herramientas que el presidencialismo a la hora de reducir el número de partidos efectivos.

¿Qué impide la adopción de un sistema parlamentario en Chile? El mito del presidencialismo (un mito fundacional), los prejuicios contra el parlamentarismo (se dice que ha fracasado en circunstancias que nunca se le ha intentado en la historia de Chile), lo fuertemente arraigada que se encuentra la elección directa del Presidente de la República y el grave desprestigio del Congreso y de los partidos aparecen como el principal obstáculo. En esas circunstancias, la adopción de un sistema semi-presidencial puede aparecer como una alternativa digna de explorar.

Ana María García argumenta que la existencia de un sistema multipartidista juega más en contra que a favor de un sistema parlamentario o semi-presidencial (porque dificulta la formación de

mayorías de gobierno), en un contexto de desprestigio del Congreso y de los partidos. Destaca, en el caso de Chile, lo muy arraigada de la tradición presidencial y, sobre todo, la asentada costumbre de la elección directa del Presidente de la República. Ana María García se inclina por una forma de gobierno presidencial atenuado o corregido.

Sebastián Soto, por su parte, comparte las críticas a una forma de gobierno parlamentaria o semi-presidencial y se manifiesta partidario de un “presidencialismo de coalición”. Entre las primeras destaca el riesgo de parálisis en la forma de gobernar, de inmovilismo (como en la cohabitación), el espíritu de fronda que tiende a primar en las formas parlamentarias (siempre hostil a la autoridad del Gobierno y del Presidente) y el problema de la inestabilidad en la capacidad de gobernar. Frente a esos problemas, el presidencialismo de coalición puede ser una mejor alternativa, en la medida que cuenta con una “caja de herramientas” para suplir las propias deficiencias de un sistema presidencial, propendiendo a coaliciones estables de gobierno.

LUCAS SIERRA E IGNACIO WALKER

Coordinadores del proyecto conjunto CEP y CIEPLAN para la deliberación constituyente.

¿Parlamentarismo o semi-presidencialismo?: Opciones al régimen presidencial chileno

IGNACIO WALKER

Abogado, ex parlamentario e investigador *senior* de CIEPLAN

El presidencialismo chileno está haciendo agua por los cuatro costados, señaló Enrique Barros en un seminario organizado por CEP-CIEPLAN (22 de septiembre de 2020) sobre sistemas de gobierno, en una perspectiva comparada. *El sistema presidencial está muerto* agregó la alcaldesa Evelyn Matthei en la presentación del libro “Aspectos económicos de la Constitución” de Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara (CEP, 9 de diciembre de 2020). Se trata de referencias a las dificultades que presenta una forma de gobierno presidencial para hacer frente a una situación de crisis como la provocada por el estallido social del 18/10 (Barros) y el estado de las relaciones entre ejecutivo y legislativo (Matthei).

En su famoso discurso de *Bayeaux*, el 16 de junio de 1946, en que exponía los principales lineamientos que doce años después (en medio de la crisis de Argelia) conducirían al establecimiento de las instituciones de la Quinta República (conocidas como “semi-presidencialismo” por una parte de la literatura), Charles de Gaulle observó que los griegos, en la antigüedad, solían preguntar a Solón, *¿Cuál es la mejor Constitución?*, a lo que el gran legislador replicaba, *Díganme primero para qué pueblo y en qué época*. El hecho es que no hay constituciones ideales, en abstracto, sino que estas deben ser concebidas y aplicadas en concreto, según la realidad histórica de cada país (Aristóteles llegó a estudiar más de 150 Constituciones en la antigua Grecia, siendo un precursor de los estudios constitucionales comparados). Eso vale también para la forma o sistema de gobierno en Chile y América Latina.

Al momento de definir un sistema de gobierno para Chile, deben tomarse en cuenta dos datos que surgen de nuestra historia republicana y democrática: un multipartidismo sólida y estructuralmente asentado desde mediados del siglo XIX, y el Congreso entendido como la principal arena de negociación y compromiso (aunque esto se ha debilitado tras la recuperación de la democracia, en 1990, bajo el presidencialismo reforzado de la Constitución de 1980).

¿Es posible plantearse siquiera la posibilidad de un tránsito desde el presidencialismo al parlamentarismo (o al semi-presidencialismo), en la realidad chilena, en medio de un proceso constituyente que aspira a una Nueva Constitución?

Es el tema que procuramos abordar en estas líneas.

El paso de una separación a una colaboración de poderes; de una independencia (el Presidente y el Congreso son elegidos directamente por sufragio universal) a una dependencia entre ejecutivo y legislativo (el gobierno es elegido por el Congreso); de un periodo fijo a uno más flexible de gobierno; de una concentración de poderes entre las funciones de jefe de Estado y de jefe de Gobierno en la persona del Presidente de la República a uno de separación de las funciones entre jefe de Estado (Presidente de la República) y jefe de Gobierno (Primer Ministro); de una forma traumática (y de crisis) de remoción del Presidente de la República (*impeachment*) —o de sus ministros, o de altas autoridades del Estado— a una no traumática (de continuidad institucional) de remoción y cambio del jefe de Gobierno (voto de censura constructivo), con la posibilidad de disolución del Congreso, todo ello acompañado de una formación de coaliciones después (y no antes) de las elecciones; en definitiva, de la rigidez propia del presidencialismo a la mayor flexibilidad que encontramos en una forma de gobierno parlamentaria (o semi-presidencial), tales son algunas de las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo, y algunas de las ventajas (me atrevo a sugerir) de este en relación a aquel.

Es el paso de las monarquías absolutas a las monarquías constitucionales lo que explica la emergencia de conceptos como “democracia parlamentaria” y “responsabilidad ministerial” (del gabinete hacia el Parlamento), entre otros típicamente asociados a una forma de gobierno parlamentaria. En los Estados Unidos (carentes de una figura monárquica) se adopta, excepcionalmente, una forma de gobierno presidencial, que será el modelo a seguir por las nacientes repúblicas latinoamericanas (aunque sin los potentes pesos y contrapesos que estuvieron presentes en el país del norte desde la adopción de la Constitución de Filadelfia en 1787). La elección directa de un Presidente de la República, por un periodo fijo, fue la expresión concreta de ese presidencialismo estadounidense y latinoamericano, ya sea bajo un Estado federal o unitario, centralizado o descentralizado, y bajo un sistema bipartidista o multipartidista, con los más variados sistemas electorales. Con el paso del tiempo, Chile adoptó y consolidó una forma republicana, representativa, presidencial, democrática, unitaria, multipartidista y de representación proporcional.

Mi aproximación al tema del sistema de gobierno no pretende ser teórica o abstracta, sino anclada en la realidad de Chile a través de su historia. Argumentaré que el parlamentarismo aparece como un *first best* en cuanto a la forma de gobierno que resulta deseable o conveniente para la

realidad de Chile, y que el semi-presidencialismo aparece como un *second best* (en defecto de aquel y por las razones que señalaré más adelante).

Partamos por afirmar que no puede decirse del presidencialismo o del parlamentarismo que sean buenos o malos en sí mismos. No son las cualidades intrínsecas de una u otra forma de gobierno las que explican la estabilidad o inestabilidad política de los países, sino un conjunto de factores (económicos, sociales, políticos y culturales). Lo mismo puede decirse del multipartidismo o del bipartidismo, de un sistema mayoritario (uninominal) o de representación proporcional. Lo importante es la forma en que se relacionan el sistema de gobierno con el sistema de partidos y el sistema electoral, y ello solo es posible de definir en relación a la realidad concreta de cada país.

Adicionalmente, muchas veces se ha abusado de un tipo de análisis deductivo y abstracto (de “tipo-ideal”), en detrimento de las realidades históricas concretas y de la evidencia empírica, de base inductiva y no solo deductiva. La reflexión contenida en estas páginas procura anclarse en la realidad histórica de Chile, teniendo en cuenta los aportes teóricos y de política comparada.

Es bien sabido que el presidencialismo recorre toda la historia constitucional de Chile desde hace dos siglos, incluyendo las Constituciones de 1828, 1833, 1925 y 1980. Sostenemos que, pese a sus evidentes virtudes y contribuciones a periodos de gran estabilidad política (típicamente los decenios portalianos de Prieto, Bulnes y Montt, en el siglo XIX, y el periodo de la democracia mesocrática que va de los años 30 a los 60), el presidencialismo chileno no ha sido sometido a escrutinio crítico. Nada se dice, por ejemplo, que el primer presidencialismo concluyó (ni siquiera estamos sugiriendo una relación directa de causalidad directa) en la cruenta Guerra Civil de 1891 (con el suicidio del Presidente Balmaceda) y que el segundo presidencialismo terminó en el quiebre democrático y el golpe de Estado de 1973 (y el suicidio del Presidente Allende).

Poco o nada se dice que a lo largo de los últimos 200 años hubo intentos por introducir lógicas más parlamentarias, aunque con disímiles resultados. Tal fue el caso del periodo que va de 1860 a 1920 como una aproximación crítica al presidencialismo de la época (los decenios portalianos, sobre la base de la Constitución de 1833), en favor de una creciente democratización y liberalización del régimen político de gobierno. Poco se dice que después de la llamada (y mal llamada) “república parlamentaria” (volveremos sobre ello) de 1891 a 1920, la constitución de 1925 y la reafirmación de la autoridad presidencial fue impuesta por un pequeño grupo de dirigentes principalmente vinculados al Presidente Arturo Alessandri, a un sector del liberalismo y a los militares (dirigidos por el general Mariano Navarrete). El Partido Conservador, el Partido Radical y el Par-

tido Comunista, cual más cual menos, fueron contrarios al presidencialismo en ciernes, defendieron una forma de gobierno parlamentaria, y llamaron a la abstención (sobre todo los dos primeros).

Lo que nadie (o casi nadie) puede discutir es que la Constitución de 1925 y la forma presidencial que le era propia encontró una legitimidad sobreviniente durante el estado de compromiso mesocrático.

Aunque las relaciones de causalidad entre presidencialismo y quiebre democrático pueden ser exageradas (tal ese es el caso, típicamente, del clásico libro de Arturo Valenzuela sobre el quiebre democrático chileno), tampoco se puede desconocer que la existencia de una forma de gobierno parlamentaria o semi-presidencial podría haber facilitado una salida institucional a la crisis de 1972-1973. Y es que los sistemas de gobierno se prueban en momentos de crisis.

Las limitaciones del presidencialismo en relación al manejo de la crisis provocada por el estallido social del 18/10 y la perspectiva de una Nueva Constitución han vuelto a colocar el tema en la discusión (al menos en el nivel de los expertos).

Digamos, adicionalmente, que si hay algo que permanece como una constante en la historia política de Chile es la existencia de un sistema multipartidista. El sistema electoral ha tenido muchas variantes y modificaciones a través del tiempo, pero el multipartidismo ha permanecido como una constante.

El sistema multipartidista fue acompañado, especialmente desde la década de 1930, de un sistema electoral de representación proporcional. El sistema político chileno fue muy tardíamente participativo —de hecho, solo lo fue desde la reforma constitucional de 1970, de Eduardo Frei Montalva— pero muy tempranamente representativo. Allí radicó, principalmente, la base de legitimidad del sistema político chileno.

Ante la proliferación (y desprestigio) de los partidos (y de la política) en la década de 1950, con la arremetida de Carlos Ibáñez, y junto con medidas democratizadoras de enorme importancia como la cédula única (que puso fin al cohecho) y el establecimiento del sufragio obligatorio a comienzos de la década de 1960, se prohibieron los pactos electorales. Esa medida permitió una simplificación de la oferta partidaria llegando en la década de 1960 a un sistema de partidos “efectivos” constituido, principalmente, en torno al Partido Nacional (fusión de liberales y conservadores), Partido Demócrata Cristiano (constituida en la primera fuerza electoral desde 1963) y Partido Socialista y Comunista en la izquierda, junto con un Partido Radical que se dividió en dos, y otros partidos de menor entidad. El fin de los pactos electorales significó que los partidos

grandes dejaron de subsidiar a los partidos chicos, todo lo cual redundó en una simplificación de la oferta partidaria.

Una forma de gobierno presidencial, un sistema multipartidista y un sistema electoral de representación proporcional fueron características centrales del sistema político chileno.

La combinación entre presidencialismo y multipartidismo ha sido ampliamente debatida en la literatura. La evidencia empírica, no obstante, no es concluyente (a pesar de los intentos de algunos autores de plantear este tema en términos de blanco o negro, ya sea a favor o en contra del presidencialismo o el parlamentarismo). Hay buenos argumentos (y evidencia empírica) en un sentido y en otro. En el caso de la historia más reciente de América Latina, bajo la “tercera ola” de democratización (Samuel Huntington), hay varios autores que han aludido a la existencia de un “presidencialismo de coalición” (lo que para sus detractores sería algo así como la cuadratura del círculo). En lo que a nosotros corresponde, procuramos escapar de cualquier determinismo o de explicaciones mono-causales para problema complejos.

Lo que permanece como una tendencia preocupante en la historia más reciente de América Latina es la excesiva proliferación de partidos políticos (al momento de escribir estas líneas hay 25 partidos inscritos legalmente en Chile, 16 de ellos con representación parlamentaria). América Latina pasó de una realidad bastante extendida de sistemas bipartidistas a la realidad de una excesiva proliferación y fraccionamiento de partidos políticos.

La realidad de una excesiva proliferación (y el consiguiente fraccionamiento) de partidos políticos permanece como uno de los grandes desafíos hacia el futuro. Sostengo que una forma de gobierno parlamentaria tiene más (y mejores) recursos que una presidencial a la hora de reducir el número de partidos efectivos. La existencia de un umbral (como el 5% que existe en el parlamentarismo alemán) es una de ellas, pero la más importante es que bajo una forma de gobierno parlamentaria las coaliciones de gobierno se forman después (y no antes) de una elección general. Los partidos se miden individualmente (no hay pactos *ex ante*) y solo una vez que se conoce el veredicto de la ciudadanía, expresado en el secreto de las urnas, se forman las coaliciones de gobierno sobre la base de un programa cuidadosa y detalladamente negociado.

Si tuviera que mencionar una sola característica que hace conveniente y deseable una forma de gobierno parlamentaria para el caso chileno (cuyo dato central es el multipartidismo), mencionaría el que las coaliciones de gobierno se forman después y no antes de las elecciones parlamentarias. Eso evitaría las enormes presiones, tensiones y tortuosas negociaciones vinculadas a una coalición de gobierno *ex ante*, las que terminan constituyéndose en un verdadero subsidio a las fuerzas políticas con escasa representación electoral (entre otros efectos perniciosos).

¿Es posible explorar una forma de gobierno parlamentaria en Chile? Me inclino por la respuesta afirmativa.

Sostengo que Chile, Uruguay y Costa Rica, por la fortaleza de sus partidos (especialmente en los dos primeros casos) y de una cultura política fuertemente arraigada, están en condiciones, tal vez como ningún otro país en América Latina, de dar un paso en tal sentido.

¿Qué impide en Chile una forma de gobierno parlamentaria?

Son cuatro los factores que se interponen en su camino: el mito del presidencialismo, el prejuicio contra el parlamentarismo, la posibilidad de “arrebatarle” a la ciudadanía la elección directa de Presidente de la República (“el resorte principal de la máquina”, al decir de Diego Portales) y el enorme desprestigio del Congreso y de los partidos en la hora actual.

Al margen de todo esencialismo, lo cierto es que el sistema político chileno está asentado sobre la base del mito del presidencialismo (se trata de un mito fundacional). La literatura imperante y hegemónica (principalmente de corte conservadora) es suficientemente conocida: los decenios portalianos y la Constitución de 1833, sobre la base de un ejecutivo fuerte (presidencialismo), pusieron fin a la “anarquía” de los ensayos o experimentos constitucionales de 1818-1830.

Lo que nadie puede negar es que el siglo XIX fue pródigo, en una perspectiva comparada (especialmente en América Latina), en estabilidad institucional. Ese no es un mito, fue una realidad (incluso cuando se le compara con Europa, la que se batía entre república y monarquía, guerras, revoluciones e inestabilidad política –baste con recordar que Francia ha tenido 5 repúblicas, 3 monarquías y 2 imperios desde la revolución francesa de 1789). Es posible sostener que esa estabilidad fue impulsada por el presidencialismo de la Constitución de 1833, pero no es posible desconocer que desde la segunda mitad del siglo XIX esa hegemonía presidencialista es cuestionada desde diversos sectores que pujan por la liberalización y democratización del sistema.

El prejuicio contra el parlamentarismo tiene su explicación en la mirada crítica respecto de la llamada (y mal llamada) “república parlamentaria” (1891-1920). La época de la “paz veneciana” (una metáfora para referirse al predominio de una oligarquía que ignoró el surgimiento de la “cuestión social”) marcó el predominio de la “canalla dorada” sobre la “querida chusma” (en el lenguaje de Arturo Alessandri, gran impulsor, junto con un sector del liberalismo y con el apoyo de los militares, del renovado presidencialismo que se impuso en la Constitución de 1925).

De nada sirvió la postura del Partido Conservador, el Partido Radical y el Partido Comunista en favor de una forma de gobierno parlamentaria (los dos primeros llamaron a la abstención en el plebiscito de 1925).

Bástenos con recordar la frase (intencionada, por decir lo menos) con que se convocó a ese referéndum, por parte del Presidente Alessandri: *Los ciudadanos que prefieran las modificaciones que a continuación se indican, al proyecto cuya aplicación les pide el presidente de la República y que deseen mantener el régimen parlamentario con la facultad de la Cámara de Diputados para censurar y derribar gabinetes y aplazar el despacho y vigencia de las leyes de presupuestos y recursos del Estado, emitirán su sufragio por medio de la cédula de color azul* (los subrayados son míos). A pesar de lo sesgado (y lo grotesco, a decir verdad) de la pregunta que se sometió a referéndum, la abstención superó el 50% del cuerpo electoral.

Habría que decir, en todo caso, que el periodo que va desde 1891 a 1920 tiene cualquier cosa menos las características de una forma de gobierno parlamentaria. El Presidente de la República era elegido directamente (por el colegio electoral, como en los Estados Unidos hasta el día de hoy), por un período fijo, concentrando la calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en la persona del Presidente de la República, sin que este tuviera la capacidad para disolver el Congreso, es decir, tuvo todas las características de una forma de gobierno presidencial, como que la Constitución de 1833 nunca dejó de regir.

Lo que hubo en 1891-1920 fue un presidencialismo desvirtuado o régimen de asamblea caracterizado por la inestabilidad ministerial; aunque hay que decir también, en el lado positivo, que todos y cada uno de los presidentes asumieron y terminaron por el periodo señalado en la Constitución (la estabilidad política del periodo, caracterizada por una transferencia legal y ordenada del poder, ha sido suficientemente documentada por destacados historiadores como Julio Heise y René Millar). Lo cierto es que en ese periodo hubo cualquier cosa menos una forma de gobierno parlamentaria.

Si el mito fundacional de la república es el presidencialismo, el prejuicio contra el parlamentarismo —fuertemente arraigado en los manuales y ensayos de historia— hace todo más difícil para la instauración en Chile de una forma de gobierno parlamentaria. Se dice que el sistema parlamentario habría fracasado en circunstancias que nunca se le ha intentado en la historia de Chile. Hay un tercer elemento que es la elección de los presidentes en forma directa. ¿Cómo convencer a la ciudadanía que, de aquí en adelante, ya no va a elegir al Presidente de la República por sufragio universal y que tanto el Jefe de Estado —a falta de monarquía constitucional— como el Jefe de Gobierno tendrán su origen en el Congreso?

El cuarto factor, que hace todo más difícil, es el gran desprestigio del Congreso y los parlamentarios (y de los partidos) en la hora actual, con niveles de aprobación que están por debajo del 5%. ¿Cómo plantear que en adelante será el propio Congreso el que elija al gobierno?

Sobre este último factor habría que hacer toda una pedagogía en el sentido exactamente inverso: demostrar que la única forma de mejorar los niveles de desempeño del Congreso (y de los partidos) es que tenga poder real. Queremos decirlo de la siguiente manera: el verdadero cambio político (casi una revolución cultural) en Chile tendrá lugar cuando se entienda que, quien quiera dedicarse a la política, tiene que postular al Congreso.

Muchas de las distorsiones que vemos a diario en lo que se refiere a la actividad parlamentaria (con niveles de aprobación en las encuestas cercanos a cero), en la realidad concreta de Chile, a treinta años de la recuperación de a democracia, tienen su raíz en las pocas o nulas facultades reales que tiene este poder del Estado, al interior de un presidencialismo reforzado como el de la Constitución de 1980. El recurso a las acusaciones constitucionales (nueve en lo que va corrido del gobierno del Presidente Piñera), la dificultad de disciplinar a los partidos y los parlamentarios, la creciente distancia entre ejecutivo y legislativo (al interior de un sistema de gobierno marcado por una estricta separación —más que una colaboración— de poderes), el paulatino pero persistente alejamiento de senadores y diputados oficialistas respecto de su propio gobierno (como los 18 diputados de la UDI y RN que votaron con la oposición la reforma constitucional sobre retiro anticipado del 10% de los fondos previsionales y los 48 diputados de ambos partidos que votaron a favor del segundo retiro), las tortuosas negociaciones antes (y no después, como ocurre bajo un sistema parlamentario) de las elecciones generales entre las directivas de los partidos, la excesiva proliferación y fraccionamiento de estos últimos, entre tantos otros ejemplos que podríamos citar, tienen mucha relación con las características de una forma de gobierno presidencial, bajo un sistema multipartidista y de representación proporcional, como el que existe en Chile.

Lo cierto es que el muy acentuado desprestigio de la actividad parlamentaria, en la hora actual, hace todo más difícil en términos de poder instalar una forma de gobierno parlamentaria.

Es aquí y tomando en cuenta los cuatro factores ya mencionados (identificamos al menos cuatro, pueden ser más), que aparece la opción del semi-presidencialismo como un *second best* en la búsqueda de alternativas al presidencialismo.

Esta se caracteriza, principalmente, por la separación de funciones entre Jefe de Estado (Presidente de la República, elegido directamente por sufragio universal) y Jefe de Gobierno (designado por el Presidente y responsable ante el Congreso). El ejemplo clásico (y el más estudiado en Chile) es el de Francia, aunque también se mencionan experiencias como las de Austria, Portugal, Finlandia, Islandia e Irlanda (hay autores como Arend Lijphart y Giovanni Sartori, sin embargo, que consideran que la mayoría de esos casos son mas bien parlamentarios). Tiene la ventaja de que se evita la concentración de todo el poder en la persona del Presidente de la República (como

Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y líder de la coalición gobernante) y se permite la elección directa del Presidente (elemento que está presente en la historia política chilena y que no sería fácil remover).

Esa forma de gobierno permite que exista un “fusible” en los momentos de crisis (el Primer Ministro) y que exista una mayor flexibilidad en la articulación de las mayorías y minorías representadas en el gobierno y en el Congreso. El Presidente es el símbolo de la unidad de la nación, tiene un rol de arbitraje, está a cargo de la política exterior y de la política de defensa (en el caso chileno, habría que poner un especial énfasis en la continuidad y profesionalización –evitando su politización– de la administración del Estado, reduciendo al máximo los cargos de confianza política). Cualquiera sea la innovación que la Nueva Constitución pudiere llegar a introducir en términos de la forma de gobierno, ella debiera ser capaz de sentar las bases de la aspiración tan largamente acariciada de poder contar con un *civil service* (los ejemplos a seguir parecieran ser los de Nueva Zelanda, Canadá o el Reino Unido; en general, los países de la *Commonwealth*, todos ellos parlamentarios).

Ante los peligros provenientes de un “ejecutivo dual” (representado por un jefe de Estado y un jefe de Gobierno, que es de los temas más estudiados y controvertidos en la literatura), la viabilidad de esta forma de gobierno depende, principalmente, de una clara delimitación entre las funciones y atribuciones del Jefe de Estado (Presidente de la República) y el Jefe de Gobierno (Primer Ministro), y de un claro sistema de resolución de conflictos entre ambos poderes (en el caso de Francia el Consejo de Estado tiene un rol importante a este respecto).

El sistema semi-presidencial es perfectamente compatible con un sistema unicameral o bicameral (como en Francia y en Chile), con un sistema electoral uninominal (como en Francia, con doble vuelta) o de representación proporcional (como en la mayoría de los otros sistemas semi-presidenciales europeos), y con una forma unitaria o federal de organización del Estado.

Tal vez ha llegado la hora de someter al presidencialismo chileno a un escrutinio crítico que nunca ha existido. Tampoco se trata de demonizarlo (ya hemos destacado los notables momentos de estabilidad política que existieron a lo largo de nuestra historia, tanto en el siglo XIX como en el siglo XX). Si la combinación entre presidencialismo y multipartidismo no es pacífica, entonces una forma semi-presidencial (para el caso que no existiere un acuerdo sobre una forma parlamentaria) puede constituirse en una alternativa interesante. Al momento de articular las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y las mayorías y minorías representadas en uno y otro, el semi-presidencialismo (y con mayor razón el parlamentarismo) parecieran contar con la flexibilidad de la que carece una forma (rígida) presidencial.

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

La democracia de los consensos básicos (o democracia de los acuerdos) fue uno de los conceptos claves al momento de explicar el éxito de la transición chilena (esta idea la desarrollo *in extenso* en mi libro de reciente publicación, “Pasión por lo Posible (Aylwin, la transición y la Concertación)”, Ediciones UDP, 2020). Lo que quiero decir es que el sistema o forma de gobierno no puede verse al margen del régimen político democrático que se postula como conveniente o deseable.

La literatura sobre la materia es abundante (ya dije que este no es un trabajo académico, pero un par de referencias no harán daño). Por ahora, tal vez convenga tener en cuenta la distinción de Lijphart entre “democracias mayoritarias”, típicamente asociadas a los sistemas presidenciales (de acuerdo a la definición del autor) y “democracias consensuales”, de tipo consociativas, típicamente asociadas a los sistemas parlamentarios. Lijphart concuerda con Juan Linz en que la flexibilidad de las formas parlamentarias ha de preferirse a la rigidez de los sistemas presidenciales; agrega que, respecto de estos últimos, su inclinación natural es hacia “democracias mayoritarias”, en circunstancias que, bajo ciertos aspectos, en sociedades más divididas (por clivajes étnicos, religiosos, geográficos o políticos) debe propenderse al consenso más que a la regla de la mayoría (y que aquel es más fácil encontrarlo en un sistema parlamentario que en uno de tipo presidencial).

En las palabras de Philippe Schmitter, en esos casos (de sociedades divididas) debe preferirse una democracia más “defensiva” (democracia consensual) que “agresiva” (democracia mayoritaria). El presidencialismo, afirma Lijphart, tiene una fuerte tendencia hacia la democracia mayoritaria y es contrario a los pactos y compromisos consociativos, especialmente en periodo de crisis (¿habrá que insistir en la crisis que vive la política chilena desde el estallido social del 18/10 e incluso antes?). Adicionalmente, según el mismo autor, el carácter colegiado de los ejecutivos propios de un sistema parlamentario presenta evidentes ventajas respecto del gobierno de una sola persona (que es propio de un sistema presidencial).

A lo anterior tal vez convenga agregar que, bajo una forma de gobierno parlamentaria, existe una mayor propensión coalicional (en el juego de mayorías y minorías, y de gobierno y de oposición), con la ventaja adicional de que las coaliciones de gobierno se forman después (y no antes) de las elecciones generales (no nos cansaremos de decirlo). Por el contrario, las coaliciones bajo sistemas presidenciales y multipartidistas se forman *ex ante*, con ignorancia de cuales van a ser los resultados electorales, debiendo suscribir pactos electorales en las mismas condiciones anteriores, dando lugar a tortuosas negociaciones en que los partidos grandes terminan por subsidiar a

los partidos chicos, resultando en una excesiva proliferación o fraccionamiento de los partidos, todo lo cual tiende a estresar excesivamente al sistema político en su conjunto.

Bajo una forma de gobierno parlamentaria tiende a primar una lógica de cooperación (y no solo de competencia), precisamente por su mayor propensión coalicional, mientras que bajo una forma presidencial tiende a primar una lógica de “suma cero” (*winner-takes-all*), con una cierta propensión (típicamente en el caso de América Latina) plebiscitaria, muchas veces acompañada del surgimiento de líderes del tipo *outsiders*, mientras que bajo una forma de gobierno parlamentaria prevalecen los liderazgos institucionales (en torno a los partidos, en sede parlamentaria).

Adicionalmente, la suerte de los partidos y de los parlamentarios, bajo un sistema parlamentario, está íntimamente atada a la suerte del gobierno (que se forma desde una mayoría parlamentaria), mientras que el presidencialismo está plagado de desertores potenciales (entre los partidos y parlamentarios), en la medida que el ejecutivo y el legislativo son independientes entre sí, bajo el principio de doble legitimidad.

Los gobiernos de la Concertación, bajo una forma de gobierno presidencial, fueron una excepción a la regla, principalmente por dos razones: por el disciplinamiento que produjeron en los actores políticos de la coalición gobernante las tensiones y desafíos de la transición y la consolidación democrática (lo que llevaba a cerrar filas entre gobierno, partidos y parlamentarios de la coalición) y porque la Concertación fue concebida, desde sus inicios (y este es un rasgo notable, en una perspectiva comparada) como una alianza estratégica, apuntando al mediano y largo plazo, tras el doble objetivo de la democracia y el desarrollo (las “dos transiciones” de las que habla Alejandro Foxley). Cada uno de los cuatro gobiernos de la Concertación entendía que había un objetivo mayor y un interés superior que los trascendía y disciplinaba en la medida que las *chances* del sucesor (Frei, Lagos y Bachelet) dependían de la disciplina (y la proyección) de la coalición gobernante.

En la historia más reciente de Chile (especialmente de la última década), queda en evidencia la menor propensión coalicional del presidencialismo en relación al parlamentarismo, la debilidad estructural de aquel frente al multipartidismo realmente existente, la enorme dispersión y fraccionamiento de los partidos (sumado al enorme descrédito de estos y del Congreso), la creciente disociación entre el ejecutivo y el legislativo, la aparición de una política concebida como juego de “suma cero” en relación a la lógica de cooperación que imperó en la transición y la consolidación (por sus especialísimas características) y que suele encontrarse bajo un sistema parlamentario.

El paso desde una (rígida) separación de poderes, con un Ejecutivo monista (la doble calidad de jefe de Estado y jefe de Gobierno reside en la persona del Presidente de la República) y de una independencia recíproca entre el ejecutivo y el legislativo, a una separación flexible o de colaboración de poderes, con un Ejecutivo dualista (que distingue entre las funciones del jefe de Estado y el jefe de Gobierno) y una dependencia recíproca entre ejecutivo y legislativo, pareciera del todo conveniente frente a un multipartidismo como el que existe (y ha existido siempre) en Chile. Una adecuada relación entre parlamentarismo, multipartidismo (moderado) y representación proporcional (corregida) debiera ser capaz de introducir mecanismos que permitan hacer frente a la extendida realidad de dispersión o fraccionamiento partidario, reduciendo significativamente el número de partidos efectivos, haciendo corresponsables al ejecutivo y el legislativo de la marcha política del país.

Es cierto que bajo un sistema presidencial pueden introducirse algunos mecanismos para hacer frente a la excesiva proliferación y fraccionamiento de los partidos (como existe, hoy por hoy, en Chile y en América Latina). La prohibición de los pactos electorales de fines de la década de 1950 es uno de ellos. Un cierto umbral (en términos de representación parlamentaria) pudiera ser otro (el Tribunal Constitucional alemán ha representado que el umbral del 5% puede ser excesivo; en el caso de Chile pudiera ser de un 3 o 4%). Permanecen, sin embargo, las tensiones que hemos mencionado entre presidencialismo y multipartidismo.

Finalmente, no puede ignorarse que, en los últimos 70 años y desde fines de la Segunda Guerra Mundial, mientras Europa (casi enteramente parlamentaria) es una de las regiones de mayor estabilidad política en el mundo, América Latina (enteramente presidencial) permanece como una de las regiones más inestables del mundo. Al margen de todo determinismo, tal vez haya llegado el momento de innovar en Chile en torno a la relación entre forma de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral, desde la doble perspectiva de la representación y la gobernabilidad.

COMENTARIOS

ANA MARÍA GARCÍA

Abogada y profesora titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Chile, y Presidenta de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional

Muchas gracias por la invitación, estoy muy contenta de comentar esta brillante exposición de Ignacio, y que la ha hecho con tal énfasis que casi me tiene convencida. Me gusta mucho también que haya basado sus reflexiones en la realidad empírica, porque evidentemente la mejor forma de Gobierno no existe en abstracto. Ya lo decían los filósofos griegos en la antigua Grecia, en Atenas ¿no? cada Estado tiene que buscar su mejor forma de Gobierno, de acuerdo a sus características, su historia, su población, su territorio.

Ahora, en tiempos de crisis y de inestabilidad como la que vivimos, siempre las miradas se vuelven a la forma de Gobierno. Se culpa a la forma de Gobierno, se la quiere mejorar, cambiar o eventualmente sustituir. Así fue claramente en la Constitución de 1925, cuyo plebiscito de aprobación contemplaba también la posibilidad de la figura parlamentaria.¹ La figura parlamentaria ha estado rondando en nuestro sistema y surge cada tanto.

La crisis de la Cuarta República Francesa, que pasó de un Gobierno Parlamentario al Gobierno Semi Presidencial, creado por ellos –con bastante éxito– ha sido imitado también por otros países del mundo. Es bien interesante porque precisamente tiene esa figura del Jefe de Estado elegido por la población, lo cual se aviene con nuestra idiosincrasia y con nuestra costumbre. Entonces, creo que este esfuerzo que se ha destacado y que me ha gustado mucho, el de tomar en cuenta la realidad empírica, es importante, porque somos una democracia republicana, sin duda, pero con un Gobierno claramente presidencial multipartidista, que es un dato de que así es nuestra sociedad, es polarizada, y con un sistema electoral que ha transitado de una forma uninominal a un sistema proporcional o proporcional corregido, pero que, de igual forma, el multipartidismo ha permanecido.

¹ El Decreto Ley N° 462 de 1925 dispuso en su artículo 2 que *Los sufragios se emitirán por medio de cédulas de color rojo, azul o blanco. La cédula roja significa que el elector que la emite acepta y aprueba sin modificación y en todas sus partes el proyecto presentado por el Presidente de la República. La cédula azul significa que se acepta ese proyecto, modificado en el sentido de que se mantiene el régimen parlamentario, con la facultad de la Cámara de Diputados para censurar y derribar Gabinetes y de aplazar el despacho y vigencia de las leyes de presupuestos y recursos del Estado. La cédula blanca importa el rechazo absoluto de todo proyecto o fórmula constitucional, indicándose así la voluntad del sufragante en orden a recurrir a otros medios para restablecer la normalidad institucional (...).*

Ahora, en el análisis de los factores que ha señalado Ignacio, ya sea para un Gobierno Parlamentario o Presidencial, yo quisiera recoger dos de los cuatro factores que él ha señalado tan claramente. Son factores que de alguna manera dificultan establecer un sistema parlamentario.

Voy a referirme en primer lugar al desprestigio del Congreso y de los partidos políticos, que es un hecho actual y que inhibe dar más poder al Congreso, como sería en el marco de un Gobierno Parlamentario. Y el otro punto que me gustaría tratar es la tradición presidencial y, sobre todo, la arraigada costumbre en Chile de la elección directa del Presidente de la República.

Bueno, en relación con el desprestigio del Congreso y de los partidos políticos, eso es un hecho que no podemos desconocer. Lo estamos viendo, lo hemos observado en las encuestas. En los últimos años el punto más crítico fue un tres por ciento de aprobación por la ciudadanía. Sin embargo, este descrédito corresponde a una situación coyuntural no sólo propia de nuestro país, sino que existente a nivel global, especialmente a nivel latinoamericano. Por eso yo quisiera que, al momento de establecer una forma de Gobierno determinada, se recordara la importancia que tienen los Congresos como órganos representativos de la voluntad popular y la importancia de los partidos políticos como instituciones que cumplen un papel insustituible en una democracia.

Si revisamos nuestra historia, veremos que los partidos han cumplido a lo largo del siglo XX un importante papel y, más aún, a fines de la década de los años 80', en la recuperación de la democracia, donde los partidos políticos fueron fundamentales.

Y qué decir ahora, hace 13 meses atrás, el 15 de noviembre de 2019, el Congreso Nacional y los partidos políticos, en medio de un clima de violencia y de desesperanza, estuvieron a la altura de su función deliberativa y se logró el "Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución", que precisamente permitió lo que estamos viviendo ahora, en este tránsito, en la ruta institucional de este momento.

Y, además, hay que pensar que cuando las instituciones se enferman o se debilitan, deben buscarse mecanismos jurídicos para mejorarlas, y en relación con el Congreso yo creo que hay que recordar la reforma que tuvo lugar en julio de 2020, cuando se dictó la Ley N°21.238 para limitar la reelección indefinida de parlamentarios, reduciéndola a dos periodos para los senadores y tres para los diputados. Si bien esta es una medida poco usada en el derecho comparado, incluso a veces criticada, porque impide y se pierde de alguna manera la experiencia acumulada por parlamentarios y parlamentarias destacadas. Creo que actualmente es una medida útil para facilitar la renovación de los parlamentarios y las parlamentarias, y el acceso de nuevos y nuevas líderes, especialmente considerando el desprestigio en que se encuentra el Congreso en este momento. Por tanto, yo creo que, al pensar en una nueva forma de Gobierno, hay que tener presente que deben encontrarse mecanismos jurídicos para fortalecer la actividad del Congreso.

El segundo factor que ha mencionado Ignacio y que quisiera destacar, es uno bastante obvio, que es el de nuestra tradición presidencial y la elección directa del Presidente de la República por la ciudadanía. De eso no hay duda alguna.

La Constitución de 1833, que señalaba la fórmula de que al Presidente de la República se le confería la calidad de Jefe Supremo de la Nación, fue altamente criticado por comentaristas como José Victorino Lastarria y Manuel Carrasco Albano², considerando que era una posición arbitrariamente superior a los otros poderes. Sin embargo, la misma fórmula de un ciudadano con el título de Presidente de la República que administra el Estado y es el Jefe Supremo de la Nación, se repitió bajo la Constitución de 1925.³

Por su parte, Jorge Huneuss decía que el Presidente era verdaderamente un monarca sin corona.⁴ Y respecto a la Constitución del 1925, que también estableció un Gobierno claramente presidencial y muy fuerte, se dice que llevó al jurista austríaco Hans Kelsen a declarar, en 1926, que el Presidente de Chile tiene más atribuciones que el Presidente de los Estados Unidos de América.

Bueno, efectivamente es así. Porque nuestro gobierno se ha apartado bastante del sistema tradicional presidencial. Se aumentaron las atribuciones exclusivas del Presidente en materia de gastos; primero se estableció la iniciativa y luego la iniciativa exclusiva mediante las reformas constitucionales de los años 1943 y 1970. Se constitucionalizaron los Decretos con Fuerza de Ley y, en fin, para qué vamos a decir como se ha vigorizado el poder del Presidente de la República en la Constitución del 80' —no me voy a referir a ello porque lo sabemos todos— sabemos que hay atribuciones colegisladoras fuertes y la iniciativa exclusiva en una cantidad enorme de materias; no solo en materia de gastos, sino también en la designación de autoridades de manera unilateral, no siempre con participación de otras autoridades; además de la potestad reglamentaria autónoma, en fin.

Ahora, el Gobierno Presidencial chileno se apartó del Gobierno histórico original de la Constitución de Filadelfia de 1787. En Estados Unidos, el Presidente necesita el acuerdo del Senado para nombrar a sus Ministros de Estado, no sólo a los embajadores y a los jueces, sino también a sus Ministros. Carece de iniciativa legislativa. Carece de facultades para dictar Decretos con Fuerza de Ley. Ahora, es

² La obra de Manuel Carrasco Albano *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833* fue reeditada en edición facsimilar por el Tribunal Constitucional de Chile en la *Colección Obras de Derecho Público*, Volumen I (2016).

³ El artículo 59 de la Constitución de 1833 disponía que *Un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado, y es el Jefe Supremo de la Nación*. Idéntica redacción contempló el artículo 60 de la Constitución de 1925.

⁴ Jorge Huneuss Zegers fue profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo y Rector de la Universidad de Chile (1883-1887). Su obra *La Constitución ante el Congreso* fue reeditada en edición facsimilar por el Tribunal Constitucional de Chile en la *Colección Obras de Derecho Público*, Volumen II y III (2016).

cierto que con el tiempo esta separación estricta se ha ido atenuando por las vías de hecho, pero originalmente el sistema era así y, para nosotros, de alguna manera se ha ido desvirtuando y concentrando el poder exageradamente, y con grave perjuicio, en la figura del Presidente de la República.

Ahora, ¿cuál podría ser una nueva forma de Gobierno para Chile? Ignacio ha señalado las ventajas y desventajas del parlamentarismo frente al presidencialismo, y de ahí se pueden colegir ventajas del presidencialismo: da mayor estabilidad, concentra en una figura toda la conducción del Estado, hay mayor rapidez y coherencia en las decisiones. Pero evidentemente también el multipartidismo rigidiza el sistema en un Gobierno Presidencial; pero yo creo que lo rigidiza igual en un Gobierno Parlamentario, no creo que vaya a ser una solución.

¿Por qué no postulo por una forma de Gobierno Parlamentario? Yo diría que por dos razones:

En primer lugar, por el multipartidismo. La verdad es que el multipartidismo ha sido una constante en Chile, está marcado a fuego, como dice Ignacio. El multipartidismo es propio de nuestro sistema, cualquiera sea el sistema electoral que adoptemos, es un dato de nuestra sociedad. Y el multipartidismo, si es de alguna manera inconveniente para un Gobierno Presidencial, lo es mucho más para un Gobierno Parlamentario, porque dificulta la formación de mayorías, y la formación de mayorías es indispensable para que funcione el sistema parlamentario. Fíjense ustedes que países europeos con gran estabilidad, sin duda económica, y que tienen un Gobierno Parlamentario, pero que a veces, como en Holanda, en Bélgica, incluso en España, en Italia, han pasado meses hasta alcanzar mayorías para conformar un gabinete. La fragmentación política es un factor altamente negativo y esa sería una situación inviable para un país como Chile esperar meses para poder formar mayorías.

En segundo lugar, también por lo que se ha dicho acá, la elección directa de Presidente de la República por sufragio universal es una tradición muy arraigada, difícil de reemplazar. Sería altamente impopular reemplazar la elección directa de Presidente por una generación indirecta surgida del Congreso. A lo más, creo que eso podría inclinarme más hacia un Gobierno Semi Presidencial por la razón de que, siendo un Ejecutivo dual, el Presidente puede ser elegido por la ciudadanía en una elección directa.

Pero yo me inclino más por una forma de Gobierno Presidencial atenuado o corregido. Creo en esa forma de Gobierno, en que se fortalezca el equilibrio entre el Ejecutivo y Legislativo –que hoy no existe–, aquella forma de Gobierno en que opere una reducción de las atribuciones presidenciales y un aumento de la injerencia, participación y atribuciones de las Cámaras del Congreso. Por ejemplo, veamos, hoy la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de gastos es indispensable, ha dado un buen resultado. Se estableció en el año 1970, que ya venía de la reforma constitucional de 1943, pero exclusiva de gastos es a partir de la reforma de 1970, y ha dado buenos resultados. Pero el resto de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, por

ejemplo en materia laboral, en negociación colectiva, yo haría un examen, una cirugía, y se las restaría al Presidente de la República.

Otra medida, por ejemplo, es incorporar el acuerdo del Senado para nombramientos destinados a proveer todos los cargos que no sean de exclusiva confianza del Presidente e incluso algunos de su confianza como son hoy día los Ministros, Diplomáticos y los representantes de organismos internacionales. La cantidad de funcionarios que nombra el Presidente, incluso sin la intervención de otra autoridad, es muy grande. Hay que incorporar al Senado en nombramientos que corresponden al Presidente de la República.

Otra medida interesante es crear el cargo de Ministro Coordinador, con acuerdo del Senado, con atribuciones precisas para ejercer una función prioritaria dentro del Gabinete, y que podría recibir el nombre de Jefe de Gabinete. Creo que sería un órgano articulador importante entre el Ejecutivo y Legislativo.⁵

Además, aumentar las atribuciones del Congreso en materia de tratados internacionales que hoy se encuentran enormemente reducidas, a pesar de que se intentó reformar en el año 2005.

Y, luego, dos últimas medidas que considero bastante importantes.

En primer lugar, equilibrar la participación del Congreso mediante la reducción de los quórum supramayoritarios de las leyes, manteniendo solo la mayoría absoluta para algunas materias; pero el resto eliminarlos, porque eso facilitaría una mayor fluidez en la gestión legislativa que se ha visto entorpecida por estos quórum. Mayoría absoluta para algunas materias, nada más.

Y, finalmente, y muy importante, es señalar que estamos en un tremendo déficit en materia de participación. Se deben incorporar mecanismos participativos de democracia semi directa. Como medida general es conveniente complementar la representación política con mecanismos participativos de la ciudadanía: plebiscitos, referéndum, iniciativa de ley, iniciativa legislativa en virtud de la cual, con un porcentaje de, por ejemplo, cinco por ciento como en otros países, para mover al Congreso, para llevarlo a legislar sobre una determinada materia, sería interesante. Ese ha sido un gran déficit en nuestro sistema de Gobierno; estos mecanismos se han introducido prácticamente en todas las constituciones después de la Segunda Guerra Mundial, tanto en Latinoamérica como en Europa. Creo seriamente que un mecanismo así puede contribuir a transitar desde una democracia que es meramente representativa a una participativa.

Muchas gracias.

⁵ El proyecto de reforma constitucional iniciado en mensaje de la ex Presidenta de la República, M. Bachelet incluye la figura de un Ministro Coordinador con la denominación de Jefe de Gabinete. (Boletín N° 11.617-07, artículo 32).

SEBASTIÁN SOTO

Abogado y profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica de Chile

Muchas gracias, Lucas. Quiero partir agradeciendo al Centro de Estudios Públicos y a CIEPLAN por esta invitación a compartir algunas ideas a propósito del régimen de Gobierno.

Ante todo, debo felicitar a Ignacio Walker por el documento que escribió. Es un texto tremendamente estimulante, muy profundo y que, como bien dijo Ana María, nace desde la experiencia y desde la mirada más aplicada. Por eso es ponderado y es capaz de reconocer los méritos del sistema presidencial abriéndose a un cambio que no olvida que en todo esto hay riesgos e incertidumbres. Estoy seguro que, sin duda, será un aporte a la discusión que viene.

Ignacio ya nos ha dejado ver que es un convencido parlamentarista y un resignado semi-presidencialista. Aboga por un régimen parlamentario, pero con la resignación que impone la realidad, se da cuenta que en Chile el camino posible de recorrer es inicialmente hacia un semi-presidencialismo para, eventualmente, ir transitando luego a un parlamentarismo.

Frente a estas propuestas e ideas que ha planteado Ignacio, quisiera exponer por qué yo creo que el presidencialismo debe modificarse, pero no abandonarse. Debemos reformar el presidencialismo para promover mayor lealtad del oficialismo con su Gobierno y crear mecanismos de cooperación con la oposición. Dicho de otra forma, debemos pensar reformas para atraer al oficialismo más fácilmente hacia La Moneda y generar fórmulas en que la oposición vea que hay ganancia en colaborar. Pero también quiero, con mucha fuerza, sostener que, a mi juicio, estas reformas deben hacerse dentro del régimen presidencial.

Creo, al igual que Ana María, que no debemos cambiar nuestro régimen de Gobierno hacia un semi-presidencialismo. ¿Por qué? Por las razones que voy a mencionar, que en definitiva se resumen, a mi juicio, en que el semi-presidencialismo debilita el poder del Gobierno y creo que eso es una fatalidad.

Creo también, pero no me voy a detener en esto, que hay una serie de otros temas vinculados con el régimen de Gobierno vinculados con la política, con el ejercicio del poder, que debemos abordar. Pero yo no voy a detenerme hoy en ellos. Por ejemplo, la cultura política y la contención institucional: es necesario reflexionar por qué la cultura política actual es tan distinta a la que conocimos en las últimas décadas. ¿Será efecto únicamente del nuevo sistema electoral o habrá algo más? Definitivamente no hay regla constitucional que pueda soportar una cultura política como la que tenemos hoy en la que hay una excesiva polarización y escasa contención institucional.

En segundo lugar, un elemento relevante que ya ha sido identificado tanto por Ignacio como por Ana María, es el multipartidismo exacerbado que tenemos. Ya destacaba esto el sábado recién pasado Genaro Arriagada en una columna en El Líbero⁶ y ayer dijo algo también al respecto José Pablo Arellano en una entrevista en El Mercurio.⁷ El multipartidismo exacerbado es un tema muy complejo que no debemos dejar de atender al momento de discutir el sistema electoral. En cualquier caso, si bien se vincula en parte con el régimen de Gobierno, de todas formas nos permite analizar el asunto del régimen de Gobierno con autonomía.

Dicho eso, quiero plantear cuáles son a mi juicio los problemas más evidentes de un régimen semi-presidencial que me llevan a proponer reformas al régimen de gobierno, pero siempre bajo el sello del presidencialismo.

En mi opinión hay, al menos, tres problemas.

El primero es el que podemos llamar el “problema de la parálisis”. George Carey recomendaba en el Centro de Estudios Públicos, a inicios de los 80’, leer “El Federalista” cuando uno quiere escribir constituciones⁸. Sigamos su consejo y revisemos qué nos dice Hamilton en El Federalista 70. Dice que *los ingredientes de la fortaleza del ejecutivo son: unidad, duración, recursos adecuados y poderes suficientes*. Pues bien, yo creo que el semi-presidencialismo daña severamente dos de estos ingredientes, que son la unidad y eso de los poderes suficientes. El semi-presidencialismo lleva, a mi juicio, el conflicto al interior de La Moneda, al instalar ahí a dos autoridades con vocación de poder político —el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado— que sin duda van a terminar colisionando, colisionando. Esto es el “ejecutivo dual” que es propio del semi-presidencialismo. Esta división al interior del ejecutivo terminará en parálisis; generará inmovilismo y esto no lo digo solamente yo. Hace algunos meses en ese seminario que hacía referencia Ignacio, en el que expuso Jean-Louis Héryn, que es un académico y un testigo del semipresidencialismo francés; él decía lo siguiente y lo cito: *Nosotros tenemos dos representantes de la nación: el Presidente de la República y el Parlamento, con la posibilidad de dos mayorías opuestas, la presidencial y la*

⁶ En tal columna decía: *Chile tiene una enfermedad que es una cifra tan alta de partidos que se hace casi imposible que la democracia pueda funcionar eficazmente*. ARRIAGADA, Genaro, *Cuando el sistema político no funciona* (El Líbero, 12 de diciembre de 2020). Disponible en <https://ellibero.cl/opinion/genaro-arriagada-cuando-el-sistema-politico-no-funciona/>

⁷ José Pablo Arellano sostuvo: *Me parece que las crecientes dificultades de los últimos años para construir acuerdos obedecen al sistema electoral y a la fragmentación y debilitamiento de los partidos, más que al régimen presidencial*. Entrevista disponible en: <https://www.cieplan.org/jose-pablo-arellano-para-el-mercurio-las-crecientes-dificultades-para-construir-acuerdos-obedecen-al-sistema-electoral-y-a-la-fragmentacion-y-debilitamiento-de-los-partidos-mas-que-al-regimen-presi/>

⁸ Véase CAREY, George, *La Sabiduría del Federalista* en *Estudios Públicos*. 13 (1984).

parlamentaria"; y luego agrega: *la cohabitación es también fuente de confusiones y puede serlo de inmovilismo. De ahí entonces la voluntad de la clase política de evitar el riesgo de una nueva cohabitación.*⁹ En un sistema multipartidista como el nuestro, alguna especie de cohabitación sería la tónica y, por lo tanto, tendríamos un constante riesgo de inmovilismo.

La convivencia de dos vocaciones políticas al interior de La Moneda es fuente de inmovilismo y a mí me parece que ese es un problema. El Estado tiene que estar en constante movimiento. Es verdad, hay que decirlo, que para el constitucionalismo la colisión de intereses no es necesariamente un problema. Ya lo decía Madison cuando escribía en El Federalista 51, al señalar que una garantía para limitar el poder era que la ambición de unos debía ser usada para contrapesar la ambición de los otros; o el bicameralismo que también es un diseño que enfrenta a dos cámaras. Pero el constitucionalismo desde hace tiempo viene encontrando formas para resolver esas colisiones. ¿Cómo lo resuelven los sistemas semi-presidenciales? El texto de Ignacio Walker nos dice que para evitar el inmovilismo debe haber una clara delimitación de las funciones y atribuciones entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. En Francia, por ejemplo, estarían delimitadas. Lo mismo nos dice el profesor Héryn.

A mi juicio, la verdad en todo esto, es que la forma de resolver este inmovilismo, esta parálisis potencial, este conflicto, es despojando de todo poder al Jefe de Estado y solo concediéndole atribuciones como las relaciones internacionales, uno que otro nombramiento y cuestiones vinculadas con la defensa. Pero el que manda, el que decide, es el Jefe de Gobierno. Entonces, la forma en que el semi-presidencialismo evita ese conflicto y parálisis es reduciendo el poder del Jefe de Estado.

Esto nos lleva al segundo problema del semi-presidencialismo y que yo quiero llamar el "problema de la *fronda*". Alberto Edwards escribía, y lo cito, que *la historia política de Chile independiente es la de una fronda aristocrática casi siempre hostil a la autoridad de los Gobiernos y a veces en abierta rebelión contra ella.*¹⁰ Pues bien, yo creo que podemos usar esta antigua frase y traerla al presente para mostrar un problema parecido que podría surgir en el semi-presidencialismo. Diríamos algo así como que el semi-presidencialismo es la historia de una *fronda*, en este caso parlamentaria, casi siempre hostil a la autoridad de los Gobiernos y del Presidente. ¿Cómo se expre-

⁹ Estas palabras fueron de Jean-Louis Herin el 22 de septiembre de 2020 durante el seminario organizado por CEP-CIEPLAN *El semi-presidencialismo francés por dentro: observaciones de un testigo*. Véase: <https://www.cepchile.cl/cep/insumos-constitucionales/el-semi-presidencialismo-frances-por-dentro-observaciones-de-un-testigo>

¹⁰ EDWARDS, Alberto. *La Fronda Aristocrática* (Ediciones Ercilla, 1936), p. 11.

sería ese problema? Pues bien, el pueblo elige directamente una autoridad que no manda, mientras que la *fronda* elige a una autoridad que es la que manda. ¿No será ese un problema mayúsculo en la sociedad actual? La decisión ciudadana es filtrada por la decisión legislativa, el Presidente se transforma en una figura casi decorativa que tuvo millones de votos y es superada en poder y capacidad por la decisión del Jefe de Gobierno, que es designado por el Congreso. Esto ciertamente abre muchas preguntas.

Es justo preguntarse, después de todo lo que hemos visto, si el Congreso tiene la musculatura suficiente para decirle a la ciudadanía que la decisión de dónde radicar el mando dejará de estar en las manos de los millones de electores y pasará a estar en la decisión de una de las Cámaras o del Congreso pleno.

No digamos nada respecto a que en nuestro país la cultura de ejercicio del poder es presidencial: nosotros estudiamos la historia desde la presidencia; en nuestra historia vemos a los Presidentes, como los llama Bravo Lira o Gabriel Bocksang, como un “Monarca Republicano”.¹¹ Dicho en simple: hoy es el Presidente el que manda y es evaluado por eso. Mañana sería otro el que mandaría y el Presidente sería evaluado por eso. Esto rompe además la lógica esencial que exige que entre responsabilidades y atribuciones haya correlación. Aquí el Presidente deberá asumir responsabilidades ante los electores que lo eligieron, sin reales atribuciones de Gobierno. A mi juicio también es un riesgo que el Presidente electo por millones de chilenos no pueda ni siquiera proponer su programa de Gobierno si, por ejemplo, gobierna en un régimen de cohabitación. Por todo esto, creo que estamos ante un segundo problema de un régimen semi-presidencial.

Y el tercero es el “problema de la estabilidad” ante la nueva política. Todos conocemos las críticas al presidencialismo que en los años 80’ y 90’ hizo Juan Linz. Él decía que los presidencialismos son regímenes más susceptibles de enfrentarse a rupturas institucionales, como sería un golpe de estado. Pero esta tesis ha mutado. Hoy día la verdad es que sabemos que las democracias caen – nos dice Levitsky y Ziblatt– no tanto por golpes de estado, no tanto por estas situaciones de ruptura institucional violenta, sino que mueren por la polarización y los populismos¹². Es cierto que la polarización no es un fenómeno que dependa exclusivamente del régimen de Gobierno, sino más bien del estado de la política. Pero sabemos que el régimen de Gobierno puede incidir en ello.

¹¹ Ver BRAVO LIRA, Bernardino, *El Presidente en la Historia de Chile* (Ediciones Universitaria, 1986). Asimismo, BOCKSANG, Gabriel, *El nacimiento del derecho administrativo patrio chileno* (Thomson Reuters, 2015).

¹² LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel, *Cómo mueren las democracias* (Editorial Ariel, 2018).

A mi juicio, el semi-presidencialismo tiene inscrita, en lo más profundo, la semilla de la inestabilidad en la capacidad de gobernar, porque requiere estar reuniendo permanentemente en el Congreso el apoyo de la mayoría. Hemos visto en la experiencia comparada que ese apoyo es esquivo. Ejemplos hay por montones, y Ana María mencionaba el caso de España, Bélgica y Holanda. Quien quiera conocer más detalles puede ver la conversación que sostuvo Arturo Fontaine con Isabel Aninat y Rodrigo Correa en el programa llamado “2/3” de Icare y EmolTV.¹³ Ahí Arturo Fontaine muestra muchos datos que dan cuenta de la inestabilidad de sistemas distintos del presidencialismo. Y esa inestabilidad exagera la polarización y la inoperancia del Gobierno. Todo esto posiblemente se acrecienta en épocas de una política inestable, porque no es propio únicamente del presidencialismo esta reducción en el apoyo ciudadano, sino que es una cuestión común en la política. El apoyo ciudadano es esquivo y ello tiene efectos negativos especialmente en sistemas multipartidistas.

El presidencialismo, en cambio, ofrece mayor estabilidad institucional, porque el presidencialismo no necesita mayoría en las Cámaras para gobernar, sino que puede gobernar sin ellas; lo que necesita es mayoría para legislar. Legislar es un elemento importante de las tareas de Gobierno, pero no es el único. El presidencialismo, al menos, entrega la estabilidad del poder a quien gobierna. El poder hoy reside principalmente en el Ejecutivo, es quien ha concentrado atribuciones, pues vivimos en una época de Ejecutivos poderosos, por eso crear fórmulas que pueden desestabilizar al Ejecutivo es siempre una mala noticia. O digámoslo de otra forma, no podemos entregar el Gobierno al Congreso que es una institución cuya misión institucional no es tanto gobernar como contrapesar, cuestionar y servir, como dice Nick Barber, de contraparte de sentido común.¹⁴ El Gobierno debe estar radicado en una autoridad que cuente con estabilidad y eso es una característica positiva del presidencialismo.

Quiero concluir diciendo que todos estos cuestionamientos que he planteado contra el semi-presidencialismo no nos pueden hacer creer que el presidencialismo está libre de problemas. ¡Claro que el presidencialismo tiene desafíos! ¡Claro que el presidencialismo también tiene problemas! Pero yo creo que el camino para corregirlos es en el marco de lo que se ha venido a denominar un “presidencialismo de coalición”. Ignacio Walker nos dice en su texto que un presidencialismo de coalición es intentar cuadrar el círculo, pero lo cierto es que hay una serie de modelos que nos permiten imaginar cómo sería un presidencialismo de coalición.

¹³ Véase <https://tv.emol.com/detail/20201116114821334/2-3-punto-de-encuentro-con-arturo-fontaine-y-rodrigo-correa>

¹⁴ BARBER, Nick, *Prelude to the Separation of Powers* en *Cambridge Law Journal*. 60 (2001).

Quiero mencionar, para terminar, solo dos ideas sobre esto.

Valeria Palanza, en una reciente columna en un blog que se llama Intersecciones, anota, a propósito de la idea de que los sistemas presidenciales no conversan bien con sistemas proporcionales o multipartidistas, lo siguiente: *en años recientes, esta advertencia ha sido superada por la abundante línea de trabajos que analizan los mecanismos de coordinación legislativa en sistemas presidencialistas. Y luego concluye que la capacidad de coordinación de coaliciones legislativas no es propia del parlamentarismo.*¹⁵

Y es que tanto el sistema presidencialista como el parlamentarista puede contar con mecanismos eficientes de coordinación. Un reciente libro escrito por Paul Chaisty, Nic Cheeseman y Timothy Power lo detalla con mucha mayor profundidad. El libro se llama *Presidencialismos de coalición en perspectiva comparada* y el subtítulo a mi juicio aplica de manera maravillosa para nuestro caso; dice: *Presidentes de minoría en sistemas multipartidistas.*¹⁶ La tesis que proponen, analizando una serie de presidencialismos, es que los sistemas presidenciales también tienen herramientas para compartir el poder y formar coaliciones. Y el éxito en la formación de esas coaliciones depende de diversas variables. Lo relevante es que no hay un solo elemento, un solo aspecto, una sola herramienta para formar coaliciones. No es solo, por ejemplo, el gabinete, sino que hay una serie de otras herramientas; ellos hablan de “la caja de herramientas de los Presidentes” que permiten formar coaliciones más o menos estables. Y ahí están, por ejemplo, el poder de agenda, el gabinete, la relación con los partidos políticos, las reglas presupuestarias, los poderes informales y otros.

A mi juicio, este es el camino que nosotros tenemos que seguir como país en este proceso que se inicia. Un régimen presidencial que promueva la formación de coaliciones a fin de, como dije al inicio, atraer al oficialismo a La Moneda y promover mecanismos de colaboración de la oposición en el Congreso.

Muchas gracias.

¹⁵ Véase <https://www.intersecciones.org/reaccion/c-comentario-de-valeria-palanza/>

¹⁶ CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic y POWER, Timothy, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems* (Oxford University Press, 2018).