

RÉGIMEN DE GOBIERNO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

- La organización de poder y el sistema y régimen de Gobierno serán materias esenciales en el debate constituyente.
- En los últimos años el régimen presidencial chileno ha sido objeto de fuertes críticas. La cuestión para dilucidar es si las falencias detectadas son estructurales a este régimen de gobierno, o si más bien son propias de disposiciones que se sitúan en la órbita del régimen de gobierno, así como de las condiciones sociopolíticas imperantes.
- Concordando con la segunda de las hipótesis, en el presente informe, además de explorar las características, ventajas y desventajas de los diversos regímenes de gobierno, proponemos mantener el régimen presidencial, pero sugiriendo una serie de reformas que buscan hacerse cargo de los desafíos.

Una de las cuestiones más importantes a ser resuelta en el debate constitucional se refiere a la organización del poder y sus limitaciones. En efecto, la discusión sobre el sistema y régimen de gobierno será de aquellas esenciales en la elaboración de una nueva Constitución.

En los últimos años han sido abundantes las críticas que diversos académicos han efectuado al régimen presidencial chileno. Se habla de un hiperpresidencialismo¹ y de que debemos transitar hacia otros regímenes de gobierno, como el parlamentarismo o el sistema semipresidencial. Sobre esta discusión, cabe hacer presente, primeramente, que todos los regímenes de gobierno tienen defectos y virtudes, de manera que ninguno es *per se* bueno o malo, ni debe concebirse como una respuesta o solución a los problemas de otros regímenes. Asimismo, la cuestión del régimen de gobierno no debe analizarse de manera aislada sino considerando los diversos elementos del sistema de gobierno, en su conjunto, atendiendo asimismo a las tradiciones políticas arraigadas en la población chilena. Demás está decir que cualquier diseño de régimen de gobierno supone, para su bien funcionamiento, que los actores políticos y poderes públicos cumplan con las reglas establecidas, además de que existan liderazgos responsables y un sano ambiente de debate adversarial.

OBJETIVOS Y DIAGNÓSTICO

El sistema de gobierno debiera aspirar a cumplir con diversos objetivos, entre los que se encuentran: (i) la debida división de los poderes del Estado, en resguardo de nuestros derechos y libertades, contemplando sistemas de controles y pesos y contrapesos, para que los poderes públicos se orienten en todo momento al bien común y al servicio de las personas; (ii) altos niveles de gobernabilidad, lo que supone, entre otros, una dinámica colaborativa entre el poder Ejecutivo y Legislativo; (iii) niveles razonables de representatividad (iv) el contener reglas e instrumentos claros, capaces de orientar y resolver adecuada y eficazmente los problemas que puedan presentarse entre los poderes públicos; (v) el proveer un ambiente de estabilidad, propicio para el progreso de las naciones y el bienestar consecuente de su población; (vi) brindar espacios de participación ciudadana, funcionales a la democracia representativa; (vii) que se dé una competencia funcional y coherente entre agentes anclas del poder estatal, a fin de que exista un equilibrio que evite una dominación de una de las funciones sobre el resto; y (viii) que sea comprendido por una mayoría de la población, a fin de evitar problemas de legitimidad durante el proceso de ajuste institucional.

Al observar el sistema político chileno, y en particular en lo que se refiere a la **relación Ejecutivo-Legislativo**, se advierte que hay escasos mecanismos e incentivos que faciliten la colaboración política entre el Gobierno y el Congreso. Este problema se acentúa cuando hay gobiernos con minorías parlamentarias. La falta de una relación de cooperación entre poderes independientes genera estancamientos y, en último término, parálisis y con ello la ralentización de decisiones de política pública que son urgentes para la ciudadanía. Por su parte, en esta relación Ejecutivo-Legislativo se observa que existe un desequilibrio importante en términos de las capacidades respectivas para enfrentar los debates legislativos. El Congreso no cuenta con una estructura organizacional que lo apoye para tomar decisiones complejasⁱⁱ. No es que esté llamado, necesariamente, a tomarlas, pero sí está llamado, en un régimen presidencial, a hacer de un contrapeso efectivo al poder Ejecutivo. Su menor capacidad técnica -que la del Ejecutivo- para apoyar la realización de la labor legislativa se traduce en una asimetría que no incentiva el comportamiento cooperador. Cabe hacer presente, no obstante, que este desbalance se aprecia tanto en regímenes presidenciales como en otros regímenes, parlamentarios o semi presidenciales.

En materia de sistema electoralⁱⁱⁱ, y junto con la búsqueda de niveles razonables de representatividad, éste también debe contribuir a brindar estabilidad y gobernabilidad, y a generar una relación mayormente cooperativa entre el Ejecutivo

y el Parlamento. Al respecto, se observa que el sistema electoral actual no está contribuyendo -al menos no en una dinámica con altos niveles de polarización- a generar una relación colaborativa. Se han atomizado las distintas fuerzas políticas al interior del Congreso, lo que hace más complejo a cualquier Gobierno de cualquier color político lograr y alcanzar acuerdos. Es cierto que el sistema proporcional actual ha permitido ganar en representatividad en el parlamento, incorporando a fuerzas políticas que antiguamente no tenían representación o tenían una representación más baja. El asunto es si esa ganancia en representatividad funciona razonablemente bien de cara al objetivo de la gobernabilidad. Desde nuestro punto de vista las dificultades son evidentes cuando hay gobiernos con minorías parlamentarias, pero también cuando se tienen mayorías inestables en el parlamento. Por su parte, se advierte que la representación proporcional no ha sido un estimulante para mejorar la calidad del debate parlamentario.

Respecto del **sistema de partidos chileno**, se constata el fenómeno del multipartidismo. Tras las últimas modificaciones legales, además, se aprecia cómo germinan diversos partidos políticos sin un anclaje ideológico; ausencia de referencias programáticas; falta de responsabilidad en la estructuración de cuadros, poca preparación para las funciones de gobierno y legislativas; y problemas de gobernabilidad, democracia interna, de rendición de cuentas y de *accountability* en la estructura de los partidos. A lo anterior se suman niveles muy bajos de disciplina partidaria, lo que probablemente está conectado con el desprestigio de los partidos políticos como instituciones. La experiencia nos muestra que el debilitamiento y desprestigio de los partidos políticos es peligroso para una democracia. Países con partidos políticos representativos y respetados pueden encontrar soluciones institucionales a sus problemas sociales. Por el contrario, aquellos que carecen de estos cuadros estructurados de manera robusta tienen una mayor tendencia a caer en populismos y salidas autoritarias.

Así, no cabe duda de que nuestro sistema político, considerado en su conjunto, requiere de importantes ajustes, pero de sus falencias no se colige necesariamente que debamos reemplazar el régimen de gobierno presidencial.

REGÍMENES DE GOBIERNO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS^{iv}

En el siguiente cuadro se presenta, en general, las principales características de los diversos regímenes de gobierno (sin perjuicio que existen diversas particularidades según nación).

| | Presidencial | Parlamentario | Semipresidencial |
|--|---|---|---|
| Rango esencial | Presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Se impone el programa de Gobierno aprobado por la mayoría de la población. | Jefe de Estado y Jefe de Gobierno son cargos distintos. Jefe de Gobierno se mantiene mientras cuente con la confianza del Parlamento. Se impone programa de la mayoría parlamentaria y se negocia en función de acuerdos. | Jefe de Estado ^v y Jefe de Gobierno son cargos distintos. Jefe de Estado con rol relevante, no sólo ceremonial. El Jefe de Gobierno es quien gobierna y se mantiene mientras cuente con confianza del Parlamento. Se impone programa de mayoría parlamentaria y se negocia según acuerdos. |
| Elección de quien gobierna la Nación | Elección popular, nacional, directamente electo por los electores. | Lo elige el Parlamento; es un agente de la mayoría parlamentaria. En general, el Jefe de Estado (que no gobierna) tampoco es electo popularmente. En algunos países es el monarca, y en otros es una figura simbólica ^{vi} . | Es variable. Hay sistemas en que lo elige el Parlamento y en otros lo designa el Presidente (Francia) o Jefe de Estado (algunos con apoyo del Parlamento). El Jefe de Estado es electo mediante voto popular, nacional ^{vii} . En Francia puede ser reelecto indefinidamente. |
| Periodo de quien gobierna la Nación | Fijo, preestablecido. | No hay tiempo predeterminado; puede durar meses o muchos años, y puede ser reelecto. | No hay tiempo predeterminado de duración; puede durar meses o muchos años y puede ser reelecto. |
| Jefe de Gobierno puede ser removido por el parlamento por razones políticas | NO | SI ^{viii} | SI. En algunos casos (sistema presidente-parlamentario), la remoción también la puede efectuar el Pdte. |
| Jefe de Gobierno puede disolver el Congreso | NO | SI ^{ix} | Puede disolverlo. En Francia, así como en otros sistemas semi-presidenciales, la facultad corresponde al Pdte. |
| Designación / Remoción del Gabinete | Presidente de la República | Parlamento o Primer Ministro. | D: Parlamento, o Presidente de la República (Francia) / R: Parlamento. |

Fuente: LyD.

A los regímenes presidenciales se les suele asociar con una mayor rigidez por la duración fija y preestablecida del mandato (en el régimen presidencial no existe el voto de censura por parte del Parlamento), lo que los hace menos dúctiles a circunstancias variables que podrían ameritar un cambio de liderazgo. Asociado a la rigidez, se plantea que este régimen de gobierno no plantea soluciones rápidas a los problemas de parálisis que se generan en gobiernos de minoría parlamentaria, lo que impide llevar a cabo el programa de gobierno, no logrando dar cauce a las demandas sociales más urgentes. Y es que en el presidencialismo hay dos poderes que se originan directamente por la ciudadanía, de manera independiente: el del Presidente y el del Congreso. Cuando ellos colisionan se socava la gobernabilidad y la estabilidad. Estas críticas al presidencialismo constituyen, en buena medida, el fundamento de quienes promueven en Chile el parlamentarismo o el régimen semi presidencial, pues estos regímenes permitirían una mayor flexibilidad y la conformación de mayorías gobernantes (al disponer mecanismos de salida como son el voto de censura y la disolución del Parlamento).

Así, a los regímenes parlamentarios y semi presidenciales se les asocia con mayor flexibilidad ya que el Jefe de Gobierno puede nombrarse y destituirse, según las circunstancias requieran de una u otra persona, por el Parlamento y aquel puede disolver el Parlamento, herramientas que proporcionan una solución rápida a los bloqueos. Asimismo, estos regímenes brindarían mayores niveles de gobernabilidad al facilitar la formación de mayorías parlamentarias que originan y respaldan al Gobierno, dándole estabilidad. Como señala Arturo Fontaine^x, lo anterior no es de extrañar pues en el parlamentarismo, a diferencia del presidencialismo, lo que se produce es una fusión entre Gobierno y Parlamento pues el Parlamento define al gobernante^{xi}. El Gobierno se mantiene en el poder sólo en tanto cuenta con la confianza del Parlamento. Son muy característicos en Europa, en países con tradición monárquica. Menester es reconocer que funcionan bien, pero en países con una tradición distinta a la nuestra (Reino Unido, España, Alemania, Holanda).

Si bien lo anterior es cierto, ello no quiere decir que los bloqueos no ocurran en los sistemas parlamentarios o semi presidenciales, sólo que se dan de un modo diverso^{xii}. Prueba de ello son las múltiples elecciones de gobernante que pueden tener lugar, en pocos años, cuando no hay mayorías estables, y en la duración de los gobiernos, que puede ser muy breve. Estudios muestran que en los regímenes semi presidenciales son los que poseen gobiernos más breves, y caen por desacuerdos entre el Ejecutivo y el Congreso (bloqueos)^{xiii}. La corta duración de los gobiernos, de meses incluso, no colabora con la necesaria visión de largo plazo que se requiere en la materia. Por su parte, el periodo más o menos extenso que puede tomar el formar coaliciones que definan el Gobierno puede ser muy extenso, años

a veces, lo que genera dilación en la toma de decisiones muy importantes para poblaciones prioritarias, cuestión que un país en vías de desarrollo como el nuestro no puede desconocer. Así, los problemas de los gobiernos de minoría, que inquietan en un régimen presidencial, no desaparecen en el parlamentarismo ni en el semi presidencialismo. Las salidas a los momentos de crisis son más rápidas, pero eso no significa que se resuelva rápido el problema que los llevo a la crisis o se generen otros.

Respecto del multipartidismo, cabe hacer presente que éste representa un problema para cualquier régimen de gobierno. En el parlamentarismo, porque es más apto para formar coaliciones después de las elecciones, podría funcionar mejor que en el presidencialismo porque en el primero, el Gobierno mismo surge justamente de una alianza entre los partidos que logra la mayoría en el Parlamento y termina cuando esa mayoría se pierde. Así, hay ventajas potentes para armar una coalición mayoritaria. Ahora bien, esto no necesariamente indica que ese régimen sea superior a otros. Lo que evidencia es que se requiere de partidos disciplinados y dependientes entre sí para formar Gobierno. Por cierto, en el parlamentarismo, la facultad de disolver al Parlamento -que tiene el Primer Ministro- es un factor disciplinante. Como hay una relación de agencia con la ciudadanía -el Parlamento elige al gobernante a nombre de ellos- se requiere, a su turno, de un buen funcionamiento en la democracia interna de los partidos pues el gobernante será un representante de las dirigencias partidarias de la coalición de mayoría, rasgo que no está presente en nuestros partidos.

Sobre la cuestión de la elección directa del gobernante, en Chile quien gobierna es directamente elegido por el pueblo, es su representante directo. En los regímenes parlamentarios y semipresidenciales, el Jefe de Gobierno es elegido por el Parlamento y es un agente del Parlamento. En el Chile actual, en que se demanda una participación más directa de los ciudadanos en la política y considerando nuestra tradición en la materia, resultaría difícil concebir que los ciudadanos quieran traspasar la facultad de elegir al gobernante a la elite política del Parlamento. La cuestión podría traducirse en conflictos de representación importantes.

Finalmente, en el régimen semipresidencial, y más allá de los problemas que comparte con el parlamentarismo -antes expuestos-, se da otro adicional que es el de la cohabitación^{xiv}. Éste consiste en que la mayoría parlamentaria le impone al Presidente de la República -que no gobierna y que es electo popularmente- un Jefe de Gobierno de una ideología política distinta a la de éste. Así, el agente del pueblo (Presidente) y del Parlamento (Jefe de Gobierno) entran en pugna. Esta pugna

genera severos riesgos de producir serios conflictos y parálisis en tanto instala, en el gabinete mismo, dos figuras políticamente contrapuestas.

HACIA DÓNDE IR

Hoy se advierte en Chile una creciente y preocupante incapacidad para adoptar acuerdos y para superar la inercia política. Con ello, se ralentiza el cumplimiento de los programas de gobierno y, en último término, la satisfacción de las demandas ciudadanas, lo que acrecienta la desconfianza y el desapego de la ciudadanía por la política.

Frente al acertado diagnóstico de las dificultades para la gobernabilidad que representan los gobiernos con minoría parlamentaria, surgen ciertas posibilidades. Por un lado, adjudicar las deficiencias a condiciones estructurales de nuestro diseño institucional y señalar que son propias del sistema presidencial. Por otra parte, bien podría reflexionarse en torno a la idea de que el problema no surge exclusivamente de condiciones estructurales del presidencialismo, sino más bien de disposiciones particulares que se sitúan en la órbita del régimen de gobierno (desde una perspectiva sistémica) que incentivan o desincentivan la colaboración de poderes^{xv}. Y es que el presidencialismo (con condiciones de entorno sociopolítico favorables) puede exhibir un razonable funcionamiento a nivel de gobernanza.

Desde nuestra perspectiva, los problemas del presidencialismo no son endógenos a esta forma de Gobierno, sino que están determinados por las condiciones de entorno sociopolítico que en él inciden. Por ello, más bien deben introducirse aspectos de ingeniería constitucional para la conformación de patrones de gobernanza centrípetos, que tiendan a la moderación y a la colaboración para prevenir o evitar los *deadlocks*^{xvi}.

En este sentido, en materia de sistema electoral, debemos apuntar hacia un sistema con una menor fragmentación de las fuerzas políticas y con un comportamiento más centrífugo, que moldee grandes mayorías, propicie mayor eficacia gubernamental, estimule la competitividad en los comicios y favorezca la identificabilidad del vínculo representante-elector a nivel de distritos. Introducir un componente mayoritario para la elección de los parlamentarios o al menos para una parte del Parlamento, o efectuar cambios al sistema de representación proporcional de manera que podamos contar con representantes más cercanos a la población, y con barreras más altas de permanencia en los partidos y para ser electos, podrían ser opciones a considerar. El momento de la elección del Parlamento es otra cuestión a revisar. Junto con el cambio en el sistema electoral para la elección de los parlamentarios,

podría explorarse la posibilidad de que esa elección se produzca en la segunda vuelta presidencial y contemplar asimismo una elección de medio término del Congreso, como existe en otras naciones. Por su parte, la introducción de la figura de los ministros parlamentarios, es decir parlamentarios que pasan al gabinete sin perder su calidad de parlamentarios, es otra variable a considerar. Asimismo, consideramos que debe fortalecerse la asesoría parlamentaria mediante la creación de una oficina especial o unidad en el Congreso Nacional, profesional y técnica, dedicada a asesorar al Parlamento sobre todo en aquellas materias en las que hoy vemos las falencias más grandes como ocurre con el análisis de iniciativas que tienen costo fiscal, con la Ley de Presupuestos, y aquellas que tienen impacto regulatorio económico. En materia del sistema de partidos, se estima necesario elevar los requisitos para conformar partidos políticos, para que estos sean efectivamente plataformas representativas nacionales, y puedan articular las bases programáticas de mejor manera. Asimismo, sostenemos que deben mejorar su democracia interna, los sistemas de rendición de cuentas y de *accountability* de cara a la ciudadanía.

Por cierto, la cuestión del régimen de gobierno y el buen funcionamiento de la democracia también nos demanda a reflexionar sobre cómo dar mayor cabida a la participación ciudadana, que hoy es una sentida demanda. Existen diversas fórmulas, pero sostenemos que ellas deben concebirse de manera funcional y en apoyo de la democracia representativa, no en su reemplazo.

Finalmente, cabe recordar nuevamente que en las reformas que se impulsen en la materia no deben debilitarse los controles y contrapesos que se ejercen tanto sobre el poder Ejecutivo, como el Legislativo. Tales controles, como el bicameralismo, el Banco Central autónomo, la justicia constitucional, la Contraloría General de la República, entre otros, importan un resguardo muy relevante de nuestras libertades y derechos siendo, asimismo, un control a los líderes carismáticos y al populismo.

ⁱ Es cierto que el Presidente de la República cuenta en el marco jurídico con una serie de herramientas que le otorgan un poder relevante en la discusión legislativa. Pero también observamos que esas herramientas, llevadas a la práctica, son menos efectivas de lo que aparece en el papel. En efecto, con todas las facultades que tiene el presidente de la República a nivel constitucional, las que no han experimentado cambios en los últimos años, se advierte una débil presencia del Ejecutivo en el Congreso y una escasa posibilidad de llevar adelante su agenda e iniciativas, a pesar estas “super” facultades. Por su parte, estas facultades tienen contrapesos importantes: el Congreso en la aprobación de la ley de presupuesto; las materias que son de iniciativa exclusiva lo son, pero muchas de ellas exigen para su aprobación ciertos quórumos calificados que implican un mayor involucramiento del Congreso Nacional; la imposibilidad de que el Banco Central financie con recursos los programas de Gobierno; la prohibición de los tributos manifiestamente desproporcionados

o injustos, etc. Por su parte la mayor complejidad institucional repercute en la autoridad del presidente. En efecto varios estudios concluyen que el poder del presidente de la Republica en Chile es bastante menor que el de sus pares latinoamericanos (citados en el Libro de Arturo Fontaine, *La Pregunta por el Regimen Político*, pag.22). Cabe advertir, en relación con esta discusión, que en los regímenes parlamentarios y semi-presidenciales el Jefe de Gobierno o primer ministro goza de amplios poderes, incluso más que el que tiene el presidente bajo un régimen presidencialista. En un régimen presidencial, el Congreso que es un poder independiente, juega un rol legislativo más protagónico que en el parlamentarismo o en el sistema semi presidencial, además que cuenta con el enorme poder de disolver al Parlamento. Además puede ser reelegido indefinidamente.

ⁱⁱ Soto, Sebastián “La Hora de la Re-Constitución”, Ediciones UC.

ⁱⁱⁱ Ramírez, Jorge, citando el trabajo de Cheibub, José Antonio (2007): *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (Cambridge, Cambridge University Press) en una minuta de trabajo elaborada en la materia para los efectos del estudio y análisis que llevaron a la construcción de la propuesta que se contiene en www.concontrildecambios.cl

^{iv} En Chile, y entre otros, los profesores Zúñiga y Peroti (Convergencia progresista) se inclinan por el sistema semipresidencial. También, el Centro de Estudios Horizontal, propone incorporar instituciones y mecanismos del semi-presidencialismo, proponiendo separar las funciones del Jefe de Estado, electo por sufragio popular, de la función del Jefe el de Gobierno, incorporando la figura del primer ministro propuesto por el presidente de la república, pero ratificado por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. El primer ministro, que cuenta con la confianza del congreso, nombra a los ministros de Estado y tiene la iniciativa de ley.

^v Representa la estabilidad y permanencia del Estado.

^{vi} En algunos casos, el Jefe de Estado es el monarca y en otros, es una figura simbólica. En Alemania, es electo por el Parlamento y por representantes de los parlamentos de los estados y tiene duración establecida.

^{vii} En algunos regímenes semi-presidenciales esto no es necesariamente así.

^{viii} Cuando esa confianza se pierde, el Parlamento ejerce el voto de no confianza o de censura, por razones políticas, y el Jefe de Gobierno y el gabinete completo son removidos de su cargo. En algunos casos esto da pie a una nueva elección o en otros casos se forma un nuevo Gobierno. A veces opera el voto de censura constructivo bajo el cual el Parlamento puede censurar al primer ministro, pero esa mayoría debe estar también de acuerdo en la persona del nuevo Jefe de Gobierno, o sea, debe ser capaz de originar un reemplazo.

^{ix} Típicamente el primer ministro o Jefe de Gobierno puede disolver el Parlamento y llamar a nuevas elecciones.

^x Fontaine, Arturo: *La Pregunta por el Régimen Político*, Conversaciones Chilenas, Ensayo, FCE, 2021.

^{xi} Bagehot, 1867, p. 10.

^{xii} Fontaine, Arturo: *La Pregunta por el Régimen Político*, Conversaciones Chilenas, Ensayo, FCE, 2021.

^{xiii} Christopher Martínez ¿Por qué el semi-presidencialismo?, columna publicada el 4 de junio en el Diario El Mercurio (estudios ahí referenciados).

^{xiv} Se puede morigerar este problema, como la elección del Parlamento en la segunda vuelta presidencial.

^{xv} Ramírez, Jorge, op, cit.

^{xvi} Ramírez, Jorge, op. cit.