

Chile: Hacia un gobierno semipresidencial; diez razones para dejar atrás nuestro sistema presidencial

IGNACIO RIVADENEIRA HURTADO*
UNIVERSIDAD DE CHILE

Resumen: El artículo comienza describiendo someramente los tres principales sistemas de gobierno bajo los cuales se organizan las democracias en el mundo: el presidencial, el parlamentario y el semipresidencial. Luego hace un repaso general de diez razones o motivos que se han dado y que, a juicio del autor, justificarían que países presidencialistas como Chile avanzaran hacia fórmulas semipresidenciales o parlamentarias. El artículo concluye con una propuesta tendiente a establecer en Chile un sistema semipresidencial de gobierno, un Congreso Nacional bicameral asimétrico y un sistema electoral mixto (en parte uninominal y en parte proporcional) para elegir a los miembros de la cámara política del Parlamento. Respecto del cambio de nuestro sistema político, el autor propone tres alternativas, cada una de ellas con un nivel de intensidad distinta, según el grado de consenso político que una reforma de esta envergadura alcance.

Palabras clave: sistema de gobierno, presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo.

Abstract: The article starts describing briefly the three main systems of government under which the democracies are organized in the world: the presidential, the parliamentary and the semi-presidential. Then, he makes a general review of ten reasons or motives that are given and, in author's opinion, could justify presidentialist countries like Chile advanced into a semi-presidentialist formulas or parliamentaries. The article finish with a proposal tending to establish in Chile a semi presidentialist system of government, an asymmetric Bicameral National Congress and a mixed electoral system (in part 'uninominal' and in part 'proportional') to choose the members of the political chamber of the Parliament. Regarding of the change of our political system, the author proposes three alternatives, each of one of them with a different intensity level, according to the level of political consensus a reform of this magnitude achieve.

Keywords: Government system, presidentialism, parliamentarism, semi presidentialism.

* Abogado. Ayudante Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. (irivadeneira@vrgjs.cl).

I.- Introducción: una mirada a los sistemas de gobierno de los países democráticos en el mundo. Lecciones para el Chile del siglo XXI.

Las democracias en el mundo se encuentran organizadas, básicamente, en torno a tres tipos de sistemas políticos de gobierno, que en orden de su aparición cronológica en el concierto internacional son los siguientes: el sistema parlamentario, el sistema presidencial y el sistema semipresidencial.

El sistema parlamentario nació en Inglaterra en el siglo XVIII, se desarrolló en el siglo XIX y se expandió a otros países, fundamentalmente europeos, en el XX. Este sistema tiene las siguientes características:

1. El órgano ejecutivo es dual o bicéfalo, ya que existe un jefe de estado con escaso o ningún poder de decisión en el ámbito político, que puede ser un Rey o un Presidente de la República según si el régimen es monárquico (v.gr. Reino Unido, Suecia, Noruega, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, España, Japón) o republicano (v.gr. Italia, Alemania e Irlanda), y un jefe de gobierno (Primer Ministro o Canciller) que dirige un órgano colegiado denominado Gabinete.
2. Las únicas autoridades políticas nacionales democráticamente elegidas son los miembros de la cámara política del Parlamento, institución que concentra todas las atribuciones centrales del ejercicio de la soberanía.
3. El gobierno (conformado por el Primer Ministro y su Gabinete) se origina y sostiene gracias al apoyo mayoritario de la cámara política del Parlamento.
4. La responsabilidad política del gobierno se hace efectiva a través de dos medios: la cuestión de confianza y la moción de censura. La primera es planteada a iniciativa del jefe de gobierno y la segunda, de los miembros del Parlamento.
5. Como contrapartida, el gobierno tiene la facultad de disolver la cámara política.
6. El jefe de estado es políticamente irresponsable, excepto por delitos que atenten contra la seguridad o el honor de la Nación.

En cuanto al sistema presidencial, su modelo por excelencia es el de los Estados Unidos de Norteamérica, de donde se extrapolaría, aunque de manera muy deficiente según veremos más adelante, a los países latinoamericanos. A grandes rasgos, se diferencia del sistema parlamentario por los siguientes elementos característicos:

1. Una misma persona, el Presidente de la República, encarna simultáneamente las funciones de jefe de estado y de gobierno y tiene a su cargo el poder ejecutivo, el cual ejerce a través de sus facultades reglamentarias y administrativas.
2. El Presidente de la República es siempre elegido, ya sea directa o indirectamente, por la ciudadanía, por un período determinado que no podrá ser alterado sino por circunstancias muy precisas y graves. En consecuencia, no requiere contar con el apoyo mayoritario de ninguna de las cámaras del Congreso para mantenerse en funciones.
3. Como contrapartida, el Congreso también es elegido popularmente para un período fijo previamente establecido, por lo cual tampoco podrá ser disuelto anticipadamente por el Presidente.
4. El Presidente goza de una amplia autonomía para definir a los miembros de su gabinete, los cuales no son responsables políticamente ante el Congreso sino en casos muy calificados. Es decir, no existe la institución del voto de censura.

Finalmente el *semipresidencialismo* es un término empleado por primera vez por el politólogo francés Maurice Duverger, en su obra *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, para designar a un régi-

men de gobierno mixto en que coexiste un Presidente de la República elegido por sufragio universal con un Primer Ministro y un Gabinete responsables ante la asamblea legislativa. Según él, el régimen semipresidencial constituiría una forma de gobierno original, ni presidencial ni parlamentaria, aunque con elementos de ambos.¹ El sistema de gobierno semipresidencial se estructura, en general, en base a los siguientes elementos característicos:

1. El poder ejecutivo se divide entre un Presidente de la República o jefe de estado, cuya función principal es la de garantizar el funcionamiento regular de las instituciones y dirigir la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas, por una parte, y un Primer Ministro o jefe de gobierno, nombrado por el Parlamento a propuesta del Presidente, por la otra.
2. Al igual que en los sistemas presidenciales, el Presidente de la República es elegido mediante sufragio popular por un término fijo independiente de la voluntad de la mayoría parlamentaria.
3. El Primer Ministro es elegido por la cámara política del Parlamento a propuesta del Presidente de la República. En caso de que no haya acuerdo a su respecto, éste podrá disolver el Parlamento y llamar a elecciones legislativas anticipadas. Los restantes miembros del Gabinete también son nombrados por el Presidente pero a propuesta del Primer Ministro.
4. Al igual que en el régimen parlamentario, en el sistema semipresidencial el Parlamento puede en todo momento destituir al Primer Ministro y su Gabinete, ya sea por la denegación de un voto de confianza solicitado por el gobierno o por la vía de ejercer su potestad de censura parlamentaria².
5. Como contrapartida el Parlamento puede ser disuelto por el jefe de estado en caso de un conflicto grave entre aquél y el Primer Ministro, en cuyo caso deberá convocar a elecciones parlamentarias dejando en manos de la ciudadanía la decisión final.
6. Dado que tanto el Presidente de la República como los miembros del Parlamento son elegidos por sufragio universal, existe una legitimidad democrática dual, aunque, veremos, el peso institucional de cada uno de ellos variará a favor de uno u otro según si el Presidente cuenta o no con mayoría en la cámara política.

Un primer elemento que llama poderosamente la atención al estudiar los sistemas de gobierno en el mundo, es la concentración de casi todos los regímenes presidenciales en el continente americano, en contraste con la mayoritaria preeminencia de los parlamentarismos y semipresidencialismos en las democracias europeas y asiáticas. Son varias las explicaciones que se han dado para ello, siendo las más aceptadas las consideraciones en torno al momento histórico en que los países de América se independizaron y algunas características de la idiosincrasia americana derivadas de nuestro pasado colonial.

Un segundo tema que llama la atención es que, transcurridos casi dos siglos de vigencia del presidencialismo en América Latina y pese a la acumulación de evidencia sobre su mal desempeño en comparación con la mayoría de los sistemas parlamentarios y semipresidenciales existentes en otras latitudes, al menos en Chile la discusión y debate sobre la organización institucional que le es más adecuada y conveniente nunca ha tenido la contundencia ni la audacia necesaria como para siquiera haber proyectado con éxito un régimen alternativo.

¹ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. I. Editorial PUF, Edición 1978, pp. 180 y ss. Sin embargo, para Duverger en los semipresidencialismos en general predominan las características del parlamentarismo.

² BARROS BOURIE, Enrique. *La Distribución del Poder en un Régimen Semipresidencial. Análisis Institucional del Régimen Político Francés*. En: Cambio de Régimen Político. Ediciones Universidad Católica de Chile. Octubre 1992. p. 174.

Es más, en nuestro país las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo han quedado siempre a merced del juego político y al carácter y personalidad de quienes los han conducido, cuyas posiciones sobre el particular han sido cambiar según el estrado desde el cual se han emitido. El Presidente Balmaceda, verdadero mártir en la defensa de las prerrogativas presidenciales, al igual que Alessandri Palma años después, había sido abierto parlamentarista antes de llegar a La Moneda³. La inconsecuencia de los actores políticos y la indolencia de los partidos llevaría a que en 1891, 1924 y 1973 unos y otros vieran en la intervención de los militares la única forma de resolver la incapacidad crónica que la institucionalidad mostraba para zanjar de manera pacífica y razonable las crisis políticas.

El último esfuerzo significativo de repensar nuestro sistema de gobierno se dio en las postrimerías del régimen militar a fines de la década de los ochenta, cuando diversos sectores políticos y académicos comenzaron a cuestionarse si la institucionalidad *hiper* presidencialista consagrada en la Constitución de 1980 no sería un obstáculo para una transición que recién comenzaba y se preveía difícil y a sugerir en su reemplazo un marco institucional radicalmente distinto. La experiencia parlamentaria española, que poco antes había logrado una transición política exitosa con dificultades muy similares a las que tendría que afrontar Chile, a saber, un multipartidismo marcado y un régimen militar saliente reticente a los cambios pero con importante apoyo político y, por el contrario, la debilidad de las transiciones latinoamericanas bajo sistemas presidencialistas, básicamente la Argentina de Raúl Alfonsín y el Perú de Alan García, alimentaron la incertidumbre e instaron a un estudio más profundo de la nueva institucionalidad política chilena que se aprontaba a debutar en plenitud⁴.

Pero más allá de esta experiencia reciente, que por lo demás no trajo repercusiones a nuestro férreo sistema presidencial, el debate en torno al sistema político más conveniente para Chile ha sido siempre extremadamente pobre y parco al punto que, salvo escasas excepciones, cuesta encontrar documentos que analicen con detenimiento y distancia frente a la coyuntura las ventajas y desventajas de los distintas alternativas posibles para nuestro país⁵. Las pocas propuestas y proyectos de sistemas políticos distintos al presidencial se han dado en períodos históricos muy específicos y de alta efervescencia: recién obtenida la independencia, durante la república semiparlamentaria, en la dictación de la constitución de 1925 y con el retorno a la democracia en 1990, momentos en los cuales siempre exis-

³ Al respecto, JOCELYN HOLT, Alfredo, *Historia del Siglo XX Chileno*. Editorial Sudamericana. 2001. p. 17.

⁴ Sin duda el aporte más logrado en este sentido fue el que hizo el denominado *Grupo de Estudios Constitucionales* o *Grupo de los 24*, que se constituyó en Chile en 1978 y que congregó a políticos, académicos y juristas opositores al gobierno militar. Su objetivo fue el de "proponer al país una institucionalidad democrática que, recogiendo la experiencia y los errores del pasado, fuera una alternativa verdadera a la institucionalidad autoritaria que quería imponerse al país" (AYLWIN AZOCAR, Patricio. En: *Las Propuestas Democráticas del Grupo de los 24*. Corporación Grupo de Estudios Constitucionales, 1992.) Este grupo elaboró en el mes de junio de 1988 una regulación completa para instaurar en Chile un régimen semipresidencial, constituyendo la primera propuesta integral para establecer un sistema de gobierno distinto del presidencialismo en Chile. Sin embargo, pese a que quien dirigió el Grupo, Patricio Aylwin, fuera quien encabezaba el primer gobierno de transición, los efectos de la propuesta fueron nulos. También merecen mención especial algunos académicos que advirtieron con mucha antelación los peligros que un sistema *autocrático* como el establecido por la Constitución de 1980 podía dar lugar. Entre ellos destaco a los hermanos Arturo y Samuel VALENZUELA que hicieron importantes aportes para entender la génesis y configuración de los partidos políticos chilenos, así como las causas profundas del quiebre constitucional de 1973. También el constitucionalista don NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, quien publicó cuatro obras relativas al tema: "El Régimen semipresidencial. ¿Una nueva forma de gobierno democrático?". Editorial Grupo de Estudios Constitucionales, Santiago, Chile, 1984; "Un régimen semipresidencial para Chile", Editorial ICHEH, Santiago, Chile, 1985; "Teoría y práctica democrática", Editorial Andante, Chile, 1986 y "Regímenes Políticos Contemporáneos", Editorial Fondo de la Cultura Económica 1986, pp. 295 y siguientes. También destaco la obra de ARRAIGADA HERRERA, Genaro "Chile: el sistema político del futuro", Editorial Aconcagua, 1986 y CUMPLIDO CEBRECEDA, Francisco: "El Sistema Democrático en América Latina. Su eficacia". Revista contribuciones 1985, Buenos Aires, Argentina. Finalmente también merece mención el Instituto CHILENO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS (ICHEH) que en 1986 organizó un interesante seminario sobre el tema *¿Un régimen semipresidencial para Chile?*.

⁵ Sin duda que el esfuerzo más logrado en este sentido lo da el profesor de la Universidad de Chile don Julio Heise González, y su obra *Historia de Chile; El Período Parlamentario (1861-1925)*. Sin embargo, aún en este caso se aprecia un interés más bien reivindicatorio hacia un período tradicionalmente cuestionado por la historiografía chilena conservadora, que un esfuerzo metódico y constante por impulsar un cambio de régimen de gobierno para Chile.

tieron necesidades más urgentes que las postergaron. Así, nuestro sistema político ha evolucionado e involucionado a merced de los hechos, las influencias de los tiempos y las pasiones e intereses de los actores del momento, pero el presidencialismo se ha mantenido casi como una ley de la naturaleza.

Es como si nunca nos hayamos podido sacudir de lo que Oscar Godoy llama “nuestra Constitución subyacente, aquella arraigada en nuestro fondo histórico, algo así como una meta-constitución”⁶ y que, al parecer, Diego Portales estableciera a fuego y para siempre en el alma nacional: “La República es el sistema que hay que adoptar. Pero ¿sabe como yo lo entiendo para estos países? Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean modelos de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos”⁷.

II.- Diez razones para dejar atrás nuestro sistema de gobierno presidencial.

A continuación haré un repaso general de los principales argumentos que justificarían, en mi opinión, dejar atrás nuestro sistema de gobierno presidencialista y avanzar decididamente hacia formas de gobierno más parlamentarias o semipresidenciales.

1) Los sistemas presidenciales no proveen de una salida permanente, democrática y eficaz a las crisis político-institucionales.

Una primera razón de tipo estructural que puede esgrimirse en favor de los sistemas parlamentarios y, en menor medida, también de los semipresidenciales, es que al establecer un principio univalente de legitimidad democrática concentrada en el Parlamento se evitan situaciones de enfrentamiento insalvables con el poder ejecutivo. De este modo, el sistema contiene una válvula de escape permanente y plenamente democrática para enfrentar de manera eficaz y oportuna los conflictos entre ambos poderes que da seguridad de la continuidad institucional: la convocatoria a elecciones tendientes a conformar una nueva mayoría parlamentaria y/o la designación por ésta de un nuevo gobierno.

El sistema presidencial, en cambio, se caracteriza por la existencia de dos instituciones con legitimidad democrática: el Presidente de la República y el Congreso Nacional. El problema se presenta dado que ambos poderes tienen un origen popular y sus periodos de funciones son independientes de la voluntad del otro, lo que lleva a que en caso de conflicto no exista una fórmula democrática que permita dirimirlos. Por el contrario, ambos se verán propensos a apelar a su calidad de representantes de la voluntad popular, agravando de esta forma el conflicto. El primero, cualquiera sea la popularidad de que goce, invocará una legitimidad personal con fuertes componentes plebiscitarios, atendida su elección popular directa, y no podrá ser depuesto por el Congreso sino en casos muy excepcionales y mediante mecanismos altamente legalistas y de dudosa legitimidad democrática⁸. El Congreso, por su

⁶ GODOY ARCAYA, Oscar. *El Régimen Parlamentario: Una Opción Política Para Chile*. En: “Hacia una Democracia Moderna, la Opción Parlamentaria”. Oscar Godoy Arcaya, Editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera Edición, 1990. p. 11.

⁷ PORTALES PALAZUELOS, Diego. Carta dirigida desde Lima a su socio José Manuel Cea en 1822. En: GUZMÁN BRITO, Alejandro, *Portales y el Derecho*. Editorial Universitaria. 1988. p. 53.

⁸ Al respecto, GODOY ARCAYA, Oscar. *El régimen parlamentario ¿Una utopía?*. En: “Democratizar la democracia: Reformas Pendientes”. LOM Ediciones. 2000. p. 83. La rigidez de los sistemas presidenciales se demuestra, entre otras materias, en el artículo Cuarto de la Constitución de Estados Unidos que otorga al Senado la facultad de destituir al Presidente por un altísimo quórum (los dos tercios de sus miembros presentes) y sólo por delitos de traición, cohecho u otros delitos graves, delitos que nunca han podido ser suficientemente precisados por la doctrina constitucional. Pese a ello, esta norma ha sido imitada por la mayoría de las constituciones presidencialistas latinoamericanas, como la argentina (artículo 59), colombiana, (artículo 174), uruguay (artículo 102), paraguay (artículo 255), boliviana (artículo 66), brasilera (artículo 52) y chilena (artículo 49).

parte, invocará su mayor representatividad dado su carácter colegiado y en la inmensa mayoría de los casos tampoco podrá ser disuelto por el Presidente⁹.

De hecho, alguna literatura especializada incluso ha recurrido a la estadística para demostrar que los sistemas parlamentarios tendrían una mejor *performance* en términos de estabilidad y capacidad de absorción de las crisis que los sistemas presidenciales. Así, un estudio del profesor *Fred Riggs* señala que la inmensa mayoría de los países que han alcanzado el desarrollo lo han hecho bajo regímenes parlamentarios. De los países del tercer mundo considerados, setenta en total, treinta de ellos son presidencialistas y cuarenta parlamentarios. Los primeros, según el estudio, muestran un claro déficit en términos de estabilidad democrática frente a los segundos. En efecto, todos los sistemas presidenciales que rigen países subdesarrollados habrían experimentado al menos un quiebre de su sistema institucional y muchos de ellos lo habían sufrido más de una vez. Por contraste, en cuarenta regímenes parlamentarios de países subdesarrollados, sólo un treinta por ciento habrían experimentado un quiebre institucional del sistema.¹⁰ A partir de estas cifras comenzó a investigarse y presentarse abundante evidencia para demostrar que el sistema presidencial tiene mayor propensión a producir quiebres democráticos que su símil parlamentario, argumento que toma fuerza al comparar los muchos sistemas presidenciales que sucumbieron masivamente durante las décadas de los sesenta y setenta *versus* los altos niveles de estabilidad que alcanzaron los sistemas parlamentarios y semipresidenciales en la misma época.¹¹

Podría aportarse abundante evidencia histórica que demostraría la fortaleza de esta argumentación, al menos para el caso chileno. La Guerra Civil de 1891 y los golpes de estado de 1924 y 1973 han sido casos dramáticos en los cuales la ausencia de un poder moderador que arbitrara nuestras crisis políticas generó un vacío que sólo pudo ser subsanado por un ente externo, las Fuerzas Armadas, con terribles consecuencias para nuestra convivencia. De hecho, no son pocos quienes han afirmado que si el Congreso hubiera contado con herramientas políticas viables para destituir a Salvador Allende en 1973, el golpe de estado podría haberse evitado, ya sea porque el Presidente y su coalición se habrían visto forzados a moderar su actuar ante la amenaza de ser democráticamente destituido, o bien, porque el Congreso lo hubiera depuesto efectivamente nombrando un nuevo jefe de gobierno o convo-

⁹ Digo en la inmensa mayoría de los casos porque existen dos países presidencialistas en los cuales el Presidente sí puede disolver el Congreso. Ellos corresponden a Venezuela, cuya constitución (artículos 236 y 240) permite al Presidente disolver la Asamblea Nacional en el supuesto de que ésta haya removido al Vicepresidente Ejecutivo en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, y Perú (artículo 134) que lo autoriza para el caso de que el Congreso hubiere censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. Además, de ellos, el texto original de la Constitución chilena de 1980 antes de su reforma en 1989, permitía también al Presidente de la República disolver hasta por una vez la Cámara de Diputados durante su administración y convocar a nuevas elecciones.

¹⁰ RIGGS, Fred. *Democratic Political Models and Transformations: the Costs of Presidentialism*. Prepared for use in the Magisterium Encyclopedia, Moscow, Russia. Revised September 23rd, 2006. Sin embargo, aún los defensores más enconados del parlamentarismo se muestran cautos frente a este tipo de razonamientos estadísticos. El propio Linz lo acota al señalar que se trata de un análisis que "no es concluyente" y que sólo sugiere que "los sistemas presidenciales han sido tan, si no más, vulnerables a un quiebre democrático que los sistemas parlamentarios" (LINZ, Juan. *Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo: ¿hace alguna diferencia?*, En: "Hacia una Democracia Moderna, la Opción Parlamentaria". Oscar Godoy Arcaya, editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera Edición, 1990. p. 91). Otros lo califican de "espejismo estadístico" pues establecería una relación causal inexistente entre dos variables: el sistema de gobierno y la estabilidad institucional, cuando no habría más que una correlación. El error estaría en omitir una tercera variable, que en términos gruesos es la región. Ello por cuanto los sistemas presidenciales han existido básicamente en América Latina, siendo imposible separar aquellas causas de la inestabilidad política y subdesarrollo imputables al tipo de régimen político de aquellos derivados de factores tales como la falta de cultura política, la desigualdad social y la pobreza material. Los sistemas parlamentarios, en cambio, han existido casi exclusivamente en Europa y en los países que fueron colonias inglesas, lo cual plantea serias dudas de que pudiese operar satisfactoriamente fuera de ellos (MFNWARING, Scott y SHUGART, Matthew. *Presidentialism and Democracy*. En: "Presidentialism and Democracy in Latin America". Cambridge University Press. 1997. p. 19).

¹¹ VALENZUELA, Arturo. *La Opción Parlamentaria para América Latina. Occasional Paper Series, Nº 9. Georgetown University.*

cando a elecciones anticipadas¹². En el ámbito internacional, el caos que siguió a la caída de Fernando de la Rúa en Argentina, las destituciones de dudosa legitimidad democrática que afectaron a Abdalá Bucarám, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez en Ecuador así como de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, entre otras, son muestras recientes de las dificultades que muchos sistemas presidenciales tienen para permitir una salida democrática y pacífica a sus crisis institucionales, al punto que es usual que simples y periódicas crisis de gobierno logren comprometer seriamente la estabilidad democrática.

En resumen, se argumenta que el régimen presidencialista, lejos de evitar la polarización y permitir una respuesta civilizada a las crisis a las que periódicamente, por intervalos de cuarenta años aproximadamente, se ve enfrentado el país, las promueve y facilita, generando una situación de rigidez que en el siglo XIX nos llevó a una guerra civil y en el siglo XX a dos golpes de estado. De haber tenido un sistema parlamentarista o semipresidencial, se concluye, nuestros conflictos hubieran implicado una crisis de gobierno, pero jamás de régimen¹³.

2) Aún en períodos de normalidad democrática, los sistemas presidenciales rigidizan en extremo el juego político.

Otra crítica estructural al presidencialismo, aunque relacionada con la anterior, es que establece una rigidez en términos temporales incompatible con la velocidad con que evolucionan los acontecimientos políticos en los tiempos actuales, al punto que, salvo casos muy excepcionales, si un Presidente lo está haciendo definitivamente mal y pierde la confianza ciudadana, no puede ser democráticamente removido, y si lo está haciendo bien sus funciones no podrán ser prolongadas más allá de lo que la propia Constitución establezca en términos de reelección. De este modo, en los regímenes presidenciales *"la duración del mandato presidencial se convierte en un ipso político esencial al cual se tienen que ajustar todos los actores en el proceso político"*¹⁴.

También a este respecto la tradición chilena es esclarecedora. Aún si nos limitamos a nuestra experiencia reciente a partir de 1990, se aprecia como los gobiernos de Patricio Aylwin y Ricardo Lagos

¹² Al respecto ver BOENINGER KAUSEL, Edgardo. *Democracia en Chile. Opciones para la Gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello. Santiago, Chile. p. 242, donde señala que si Chile hubiese tenido un sistema parlamentario, "el desarrollo del proceso habría sido sin duda diverso al que se vivió de 1971 a 1973" y agrega: "enfrentado al problema de los resquicios legales, al conflicto del Ejecutivo con el Poder Judicial, el asesinato de Pérez Zujovic y otros momentos conflictivos, el Parlamento habría aprobado un voto de censura al gobierno, al menos a partir de julio de 1972 en que se consolida el frente opositor DC-PN, precipitando así nuevas elecciones y devolviendo al pueblo el poder de decisión", y que "a juzgar por los resultados de las elecciones parlamentarias de 1973, cabría presumir que el resultado habría conducido a un gobierno DC- digamos con Frei de primer Ministro- con apoyo del PN".

¹³ Los académicos estadounidenses Scott Mainwaring y Matthew Shuggart han matizado esta crítica estructural al sistema presidencial, desplegando básicamente tres tipos de argumentaciones. En primer lugar, señalan que si bien la dualidad de legitimidades democráticas puede constituir una debilidad del presidencialismo durante períodos de crisis, también corresponde a uno de sus principales activos en períodos de normalidad institucional, ya que la elección presidencial y la parlamentaria permite a los ciudadanos emitir dos opciones en vez de una, ampliando de esta forma las posibilidades para los electores y fomentando de parte de estos una opción más razonada. En segundo lugar, argumentan que la elección popular del jefe de gobierno permite un mayor control (*accountability*) por parte de los ciudadanos que el que poseen cuando la elección del gobierno recae en el Parlamento. De este modo, el Presidente y su partido podrán ser juzgados políticamente en su desempeño por los propios votantes en las elecciones subsiguientes. En los regímenes parlamentarios, en cambio, especialmente cuando existe multiplicidad de partidos y sistemas electorales proporcionales, los electores nunca tienen la certeza de cómo votar para favorecer o perjudicar una determinada opción política, toda vez que las coaliciones se formarán con posterioridad a las elecciones y la jefatura de gobierno se decidirá en negociaciones parlamentarias. En pocas palabras, su capacidad predictiva sería menor que en los sistemas presidenciales donde generalmente las coaliciones se forman con antelación a la elección. La tercera argumentación que hacen a favor del presidencialismo es que gracias a la elección popular del Presidente y su independencia del Parlamento, las decisiones y propuestas políticas pueden ser consideradas en su mérito y no como una cuestión de "confianza" de la mayoría parlamentaria al jefe de gobierno. En este sentido, los parlamentarios pueden dar una opinión más sincera respecto del asunto sometido a su consideración sin comprometer su calidad de apoyo u oposición al gobierno en su globalidad. Fuente: MAINWARING, Scott y SHUGART Matthew. *Presidentialism and Democracy*. Cambridge University Press. 1997. pp. 33 a 37.

¹⁴ LINZ, Juan. *Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo: ¿hace alguna diferencia?*. En: "Hacia una Democracia Moderna, la Opción Parlamentaria". Oscar Godoy Arcaya, editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera Edición, 1990. p. 49.

concluyeron con un amplio apoyo popular, al punto que más de alguien planteó la conveniencia de reformar la Constitución para permitir su reelección¹⁵, mientras que en el caso de Eduardo Frei Ruiz Tagle terminó su gestión con un bajísimo apoyo entre la ciudadanía, sin que la institucionalidad permitiera la convocatoria a elecciones anticipadas¹⁶. En todo caso, el problema se ha presentado de manera mucho más nítida en otros países de América Latina, en los cuales ha sido común que Presidentes elegidos con un amplio margen pierdan el respaldo ciudadano a poco andar y terminen, si no destituidos por golpes de estados encubiertos, en un ambiente de completo desprestigio ciudadano. Frente a ello, los sistemas presidenciales se muestran inflexibles, coartando en extremo la representatividad en el juego político y *condenando* a la ciudadanía a contar los días para una nueva elección¹⁷.

Por el contrario, los regímenes parlamentarios, al no segmentar el tiempo de gobernación en base a períodos determinados, rígidos y sin alternativas de cambio, sino subordinarlo a la perdurabilidad de una mayoría parlamentaria,¹⁸ permiten una mayor identidad y correlación entre los tiempos políticos de las autoridades y las preferencias reales de la opinión pública para cada momento, dotando al sistema de mayor flexibilidad y representatividad en los tiempos de normalidad institucional.

La rigidez que el elemento temporal incorpora a los sistemas presidenciales, produce al menos tres efectos muy perjudiciales para la convivencia democrática, como son, la perpetuación muchas veces artificial de las alianzas políticas en torno al gobierno y la oposición, la tendencia a una personalización excesiva del poder político y el aumento innecesario de la tensión y polarización durante los procesos electorales.

Respecto de lo primero, el sistema presidencial, al establecer un ganador único y por un período inamovible de tiempo, determina por los siguientes cuatro, cinco, seis, siete y hasta ocho años, según el período presidencial de que se trate, a vencedores y vencidos, gobierno y oposición, fase durante la cual no existirán mayores incentivos para producir cambios en las alianzas ni en las respectivas bases de apoyo parlamentario. El gobierno se verá forzado a mantener la coalición que lo llevó al poder y la oposición se verá virtualmente excluida de acceder a cargos del ejecutivo durante todo ese lapso.¹⁹ Los

¹⁵ Según una encuesta del Centro de Estudios Públicos de Diciembre de 1991 (publicada en www.ccpchile.cl), dos años antes del término de su mandato, un 24,9% de la ciudadanía era partidaria de reformar la Constitución para que el Presidente Aylwin pudiera ir a la reelección y un 23,3% era partidaria derechamente de ampliarle el período presidencial a seis años (el 47,6% era partidario de que se limitara a cumplir su mandato de cuatro años y el 4,2% no sabía o no respondió la encuesta). En los dos años que siguieron, numerosas personalidades solicitaron públicamente la reforma constitucional para lograr la continuidad del Primer Mandatario. Así, lo hicieron públicamente, por ejemplo, el economista y académico David Gallagher (febrero de 1993), el presidente de la SOFOFA, Felipe Larraín y numerosos dirigentes políticos de la Concertación de Partidos por la Democracia e incluso algunos de la oposición. Todos ellos se encontraron, sin embargo, con un abierto rechazo del propio Aylwin. Algo similar ocurrió al término del gobierno de Ricardo Lagos en 2005.

¹⁶ A partir del mes de enero de 1998, la encuesta de opinión pública del Centro de Estudios Públicos mostró que, por primera vez desde el retorno a la democracia, el Presidente (en este caso Eduardo Frei Ruiz Tagle) tuvo un porcentaje de personas que desaprobaban su gobierno mayor que el que lo aprobaba. Los datos son los siguientes: Enero de 1998: 31% de aprobación frente a un 39% de desaprobación; Junio de 1998: 37% de aprobación frente a un 38% de desaprobación; Enero de 1999: 32% de aprobación frente a un 41% de desaprobación; Octubre de 1999: 28% de aprobación frente a un 45% de desaprobación (fuente: www.ccpchile.cl).

¹⁷ En Chile, se ha pretendido hacer frente a la rigidez de los períodos presidenciales fijos por la vía de su reducción. Así, el texto original de la constitución de 1980 establecía un período presidencial de ocho años, que fue acortado a cuatro para el primer gobierno de transición (Aylwin), luego fue llevado a seis (Frei y Lagos) y luego nuevamente reducido a cuatro sin reelección (Bachelet), alternativa que a menos de un año de haber sido implementada, ya tiene importantes detractores (entre otros, la propia Presidenta Bachelet y el ex Presidente Frei), lo cual demuestra la dificultad de lograr flexibilidad en los sistemas presidencialistas.

¹⁸ GODOY ARCAÑA, Oscar. *El Régimen Parlamentario: Una Opción Política para Chile*. En: "Hacia una Democracia Moderna, la Opción Parlamentaria". Oscar Godoy Arcaya, Editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera Edición, 1990. p. 18.

¹⁹ Las dos últimas elecciones presidenciales habidas en Chile, la de 1999 y la de 2005, son un claro ejemplo del juego de suma cero propio de los sistemas presidencialistas. En ambas, los candidatos oficialistas, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet obtuvie-

sistemas parlamentarios y semipresidenciales, en cambio, generalmente no le dan la mayoría a un sólo partido sino a una pluralidad, exigiendo una negociación permanente entre las fuerzas políticas tendientes a la designación y permanencia de un gobierno, con lo que se evita la petrificación de las alianzas políticas en torno a *clivages* las más de las veces obsoletos.

En cuanto a lo segundo, el fijar a priori el período de tiempo por el cual una persona determinada, con nombre y apellido, se mantendrá a la cabeza del poder ejecutivo, lo personaliza, al extremo de que todo el sistema institucional pasa a depender en demasía de sus virtudes o vicios, habilidad o torpeza, carisma o impopularidad y hasta de su estado de salud.²⁰ Esta personificación extrema del poder presidencial es fuente de muchos problemas, muchos de ellos imposibles de prever por los textos constitucionales, los cuales suelen dedicar gran parte de su articulado a tratar asuntos que en los sistemas parlamentarios ni se llegan a plantear. Así, por ejemplo, si el Presidente muere o sufre una incapacidad perpetua, el poder deberá pasar a un vicepresidente, que puede o no haber sido electo popularmente. En el primer caso (*v.gr.* Argentina), el vicepresidente puede ser de una tendencia política distinta de la del Presidente, a quien acompañó en la elección con el único fin de ampliar su base de apoyo, pero a quien el electorado jamás hubiera confiado el poder ejecutivo²¹. En el segundo caso, si el poder pasa a una autoridad no democráticamente electa, como el caso del ministro del interior en Chile, éste puede verse obligado a llamar a elecciones anticipadas, alterando de este modo el calendario electoral e incluso la eventual coetaneidad con las elecciones parlamentarias, o mantenerse en el poder hasta el término del mandato del Presidente ausente, entregando posiblemente por años la primera magistratura a un persona carente de legitimidad democrática²². En los sistemas parlamentarios y semipresidenciales la ausencia definitiva del jefe de gobierno se soluciona con la designación de uno nuevo por la mayoría parlamentaria.

Por otra parte, y como hace presente Nino, la personificación de este enorme poder en una sola persona propia de los sistemas presidencialistas tiene la desventaja de que facilita el quiebre del orden institucional, toda vez que concentra las demandas y frustraciones en la figura presidencial, transformándolo en un blanco único y fácilmente reconocible para sus oponentes, a quienes no les será difícil exigir su salida como la única solución posible frente a la menor crisis política que se presente.²³

ron triunfos muy ajustados frente a Joaquín Lavín y Sebastián Piñera, respectivamente, quedando éstos últimos como candidatos *fixos* para la elección siguiente, pero sin que existiera ni exista un lugar institucional desde el cual dirigir la oposición en el intertanto, lo que los obligó a involucrarse en cargos municipales, como fue el caso de Joaquín Lavín, o a retomar sus actividades privadas y salirse por un tiempo de la arena política con la idea de volver a ella algunos meses antes de la futura elección presidencial, en el caso de Sebastián Piñera, a fin de no desgastarse en exceso. En este sentido, podría argumentarse que nuestro sistema presidencial no aprovecha a líderes políticos que cuentan o han contado con un muy amplio apoyo popular. En un régimen parlamentario o semipresidencial, Lavín y Piñera estarían encabezando la oposición al gobierno desde el Parlamento, dinamizando de esa forma el proceso político y atenuando el excesivo peso institucional con que cuenta la figura de la Presidente de la República.

²⁰ NINO, Carlos Santiago. *Presidencialismo v.s. Parlamentarismo*. En: "Presidencialismo v.s. Parlamentarismo. Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional". Consejo para la Consolidación de la Democracia. 1988. p. 118.

²¹ La subrogación del Presidente por un Vicepresidente elegido conjuntamente con el primero sólo fue establecida en Chile por la Constitución de 1828. Con posterioridad, ni la Constitución de 1833, ni la de 1925 ni la de 1980 lo contemplaron, pese a que sí se arraigó esa fórmula en la mayoría de las democracias latinoamericanas del siglo XIX (Estados Unidos, México, Cuba, El Salvador, Honduras, Brasil, Argentina, Perú y Bolivia). Una interesante explicación para ello en ROLDÁN, Alcibíades. *Elementos de Derecho Constitucional de Chile*. Segunda Edición. Santiago. 1917. pp. 393 a 398.

²² Esta última situación sucedió, por ejemplo, en Brasil con José Sarney quien asumió el poder luego de la muerte del Presidente democráticamente elegido Tancredo Neves, gobernando con escasa popularidad y poca legitimidad a ojos de la ciudadanía entre los años 1985 y 1990.

²³ NINO, Carlos Santiago. *Presidencialismo v.s. Parlamentarismo*. En: "Presidencialismo v.s. Parlamentarismo. Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional". Consejo para la Consolidación de la Democracia. 1988. p. 118.

Finalmente, la rigidez del sistema presidencialista le da un carácter de excesiva trascendencia a la elección presidencial que dramatiza innecesariamente el proceso electoral, aumentando la tensión y polarización. Para los miembros de las distintas culturas y subculturas que conviven en un país, cada elección presidencial pasa a representar un peligro potencial para su identidad y existencia²⁴. Ello promueve que, en períodos electorales, los candidatos recurran a la demagogia y el populismo para captar adhesión, los grupos de presión organizados ejerzan todo tipo de influencias y peticiones indebidas y el gobierno relaje la disciplina fiscal y haga uso y abuso del aparato estatal a favor del candidato oficialista²⁵. Brasil es un buen ejemplo reciente a este respecto: un año antes de la última elección presidencial de 2003, el sólo temor de que un dirigente izquierdista como Luiz Ignacio Lula Da Silva tuviera la primera opción electoral produjo una corrida financiera que llevó el riesgo país a niveles inéditos en su historia con el consiguiente costo económico para su población. Dichos temores se han demostrados, analizados hoy en perspectiva, absolutamente infundados.

3) El órgano más importante de los sistemas presidenciales, la presidencia de la República, constituye una institución controvertida y contradictoria.

Una tercera crítica de carácter estructural a los regímenes presidencialistas dice relación con el hecho de que su órgano principal, la Presidencia de la República, se ha transformado en una institución doblemente contradictoria, tanto en las atribuciones que se le asignan como en las funciones que está llamada a cumplir.

La primera contradicción está dada porque las constituciones presidencialistas se fundan en objetivos opuestos. Por una parte, se establece un ejecutivo unipersonal poderoso y estable, con fuerte legitimidad democrática y con atribuciones suficientes para oponerse eficazmente a los intereses particulares, localistas y corporativistas, representados básicamente por el Congreso.²⁶ Pero, por otra parte, subyace en esos mismos textos una sospecha latente, si no un temor, a la arbitrariedad y caudillismo al que puede conducir ese mismo poder, viéndose forzados a establecer límites que protejan del despotismo y el abuso, estableciendo a su respecto restricciones muchas veces absurdas además de insuficientes, como la imposibilidad de reelegirse o la necesidad de autorización parlamentaria para que el Presidente pueda abandonar el país²⁷.

La cuestión de fondo es hasta qué punto esta contradicción fundamental afecta la toma de decisiones públicas, el estilo de liderazgo, las prácticas políticas y la retórica tanto del gobierno como de la oposición en los sistemas presidenciales. Es evidente, en todo caso, que la situación se agrava en los países latinoamericanos toda vez que su pluralidad ideológica, religiosa y social hace muy infrecuente que coincidan las mayorías parlamentarias y de gobierno, lo que conduce a bloqueos y desacuerdos insolubles con el Congreso²⁸. El Presidente, aprovechando su posición privilegiada en el sistema institucional y apelando directamente al pueblo que lo eligió, se verá tentado a exigir mayores facultades en desmedro del Parlamento. Ello, lejos de solucionar el problema de fondo, lo agrava, pues desin-

²⁴ GODOY ARCAYA, Oscar. *Desarrollo Democrático y Cambio Político*. Artículo introductorio al libro "Cambio de Régimen Político", Ediciones Universidad Católica, 1992, p. 28.

²⁵ Sobre el abuso que el gobierno en Chile hizo de la política monetaria, fiscal y cambiaria para mejorar las condiciones económicas en el período inmediatamente anterior a las elecciones y, de este modo, obtener más votos, en el período 1939 a 1993, ver LARRAIN, Felipe y ASSAEL, Paola, *El Ciclo Económico en Chile en el Último Medio Siglo*, Revista de Estudios Públicos n° 68, 1997, Centro de Estudios Públicos, pp. 167 y ss.

²⁶ LINZ, Juan. *Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo: ¿hace alguna diferencia?*, En: "Hacia una Democracia Moderna, la Opción Parlamentaria". Oscar Godoy Arcaya, editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera Edición, 1990. p. 59.

²⁷ NOGUEIRA ALCALA, Humberto. *Análisis Crítico del Presidencialismo. Los Regímenes Presidenciales en América Latina*. En: "Presidencialismo v.s. Parlamentarismo. Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional". Consejo para la Consolidación de la Democracia. 1988. p. 129.

²⁸ *Ibidem*. p. 154.

centiva la armonización entre la mayoría presidencial y la parlamentaria y va convirtiendo a la Presidencia en una institución basada en una mera acumulación de funciones, algunas indelegables, y cuyo régimen de trabajo puede resultar imposible de afrontar para una sola persona²⁹. El sistema parlamentario, en cambio, no está afectado por esta contradicción, por el simple hecho de que el jefe de gobierno depende en todo momento de la mayoría parlamentaria, lo cual de por sí le representa un límite a su poder.

Una segunda contradicción de los regímenes presidenciales, tanto o más grave que la anterior, viene dada por el hecho de que se le exige a la Presidencia el ejercicio de dos funciones incompatibles entre sí, como son la jefatura de estado y la de gobierno. Al primero se le pide constituirse en una institución moderadora del juego político, símbolo de la continuidad del estado y de la Nación, por encima de la coyuntura y, por ende, de los partidos, mientras que al segundo se le ve como representante y líder de una opción político-partidista determinada, con trayectoria, ideología, programa y objetivos conocidos. Como señala Linz, *"la dimensión simbólica y el elemento de deferencia adyacentes al poder, son difíciles de combinar con el rol del político de partido que lucha para llevar adelante su programa"*³⁰. No es extraño, entonces, que un Presidente se vea forzado a optar alternativamente entre ser el *Presidente de todos los chilenos* o ser el *Compañero Presidente*, a mantener una extraordinaria solemnidad en los actos oficiales en el palacio de gobierno y ser un orador apasionado y demagógico en las concentraciones proselitistas o a emitir opiniones y juicios en sus visitas de estado al exterior que poco o nada tienen que ver con los mensajes que transmite internamente.

4) Los sistemas presidenciales producen una política de menor calidad que los sistemas parlamentarios y semipresidenciales.

Existe cierta evidencia que permite sostener que la estructura de los sistemas parlamentarios y semipresidenciales tienden a producir una política de mejor calidad que la que se da en los sistemas presidenciales. Ello por cuatro razones.

En primer lugar, por el hecho objetivo de que los sistemas parlamentarios y semipresidenciales permiten mayores ámbitos de debate y deliberación que los presidenciales. En efecto, tanto el poder legislativo (Parlamento) como el ejecutivo (Gabinete) tienen un carácter pluripersonal por lo que la discusión y el debate pasan a ser un elemento indispensable en la elaboración y aprobación de políticas. Los regímenes presidencialistas, especialmente en su modelo latinoamericano, se caracterizan por otorgar un rol preponderante en la elaboración de las leyes a los organismos técnicos del ejecutivo que actúan en la etapa prelegislativa del proceso, por lo general secreta, mientras que los órganos de la administración hacen todo lo posible por eludir la intervención parlamentaria y suelen ser extremadamente parcos en la explicación y en el rendimiento de cuentas frente al Congreso³¹. Con ello el rol deliberativo del Parlamento pasa a ser el de un mero *bugón*, donde se tramitan los proyectos de ley sometidos a su conocimiento de manera casi mecánica. El peligro es que, como señala Carlos Alberto Astiz, *"la ciencia y práctica política demuestra que Parlamentos reducidos al desempeño de roles formales o restringidos al ejercicio de facultades irrelevantes para el curso que lleva el gobierno son, inevitablemente, Parlamentos que aumentan su cuadro de atribuciones al margen de la Constitución"*³². Parlamentos débiles se transforman así en *"instrumentos de oposición apasionada y destructiva, con frecuencia también irresponsablemente ejercida"* pues *"la minusvalía*

²⁹ NINO, Carlos Santiago. *Presidencialismo v.s. Parlamentarismo*. En: "Presidencialismo v.s. Parlamentarismo. Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional". Consejo para la Consolidación de la Democracia. 1988. p. 120.

³⁰ LINZ, Juan, *Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo: ¿habe alguna diferencia?*, En: "Hacia una Democracia Moderna, la Opción Parlamentaria". Oscar Godoy Arcaya, editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera Edición, 1990. p. 59

³¹ NINO, Carlos Santiago. *Presidencialismo v.s. Parlamentarismo*. En: "Presidencialismo v.s. Parlamentarismo. Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional". Consejo para la Consolidación de la Democracia. 1988. p. 120.

³² ASTIZ, Carlos Alberto. *"The Decay of Latin American Legislatures"*. En: Alan Kornberg (editor): *Legislatures in Comparative Perspectives* (New York, David McKay, 1973) pp. 114 y ss.

*del Congreso y de sus miembros termina en que no asumen las consecuencias de sus decisiones, preocupados, como están, de criticar con demagogia*³³.

A lo anterior hay que agregar que al encarnarse todo ese poder político y comunicacional en su sola persona que, dicho sea de paso, constituye una institución permanente que no requiere convocatoria, el Presidente de la República puede transmitir un mensaje a la ciudadanía mucho más cercano a las soluciones que a los problemas, haciendo planteamientos y propuestas más directas, oportunas y precisas que la que un cuerpo colegiado, difuso y por esencia deliberativo como el Congreso puede realizar, todo lo cual le otorga una ventaja insoslayable sobre este último y que explica, al menos en parte, la distinta evaluación que la ciudadanía hace de una y otra institución en Chile. La política de farándula, mediática, con posiciones extremas, populistas y demagógicas queda entonces como una alternativa fácil y eficaz de desgastar al gobierno y ganar exposición y presencia pública a quienes, desde el Congreso, atendido las características del sistema presidencial, no tienen ninguna posibilidad de acceder a él.

En segundo lugar, los liderazgos potenciales que se pueden producir en los sistemas parlamentarios son más y mejores.

Son más porque surgen en el Parlamento que pasa a ser un auténtico "vivero de líderes potenciales"³⁴, y son mejores porque la relación de ellos con el electorado es a través de los partidos. De este modo, y especialmente en sociedades desideologizadas como las contemporáneas, los partidos deben buscar un líder carismático y atractivo para que sea su emblema electoral y candidato a jefe de gobierno, pero los ciudadanos no votan directamente por él sino por los candidatos que en cada distrito presenta su partido, produciéndose así una relación de apoyo recíproco en la que el líder permite a su partido elegir más representantes y éste le otorga a aquél una base de apoyo parlamentario que eventualmente le alcanza para formar gobierno. Se fomenta así el surgimiento de buenos líderes y de partidos disciplinados a su alrededor, lo que permite mayor claridad entre las distintas opciones políticas y coherencia dentro de cada una de ellas, mejorando la calidad de la política como un todo.

Los regímenes presidencialistas, en cambio, permiten una relación directa de los líderes con el electorado, sin la mediación de un partido con tradición, ideología y programa conocido de por medio. Por ello no es extraño el surgimiento de *llaneros solitarios* que no están rodeados de un equipo ni tienen representación en el país a través de alcaldes, concejales, gobernadores ni parlamentarios, y que encantan a los ciudadanos con discursos muchas veces populistas, denostando a la clase política y apelando constantemente al apoyo popular para justificar sus medidas. América Latina ha sido hasta ahora extraordinariamente prolífica en la generación de líderes políticamente irresponsables que logran, en pocas semanas y de la nada, el apoyo electoral necesario para alcanzar la presidencia. Ello lleva a que el sistema político se personalice, degenerando en caudillismos que surgen invariablemente de tiempo en tiempo en nuestra región. Desde este punto de vista no resulta extraño que en Chile los liderazgos comiencen a surgir crecientemente desde cargos ejecutivos (ministros y alcaldes) y que sea casi una necesidad que quienes aspiren a la presidencia de la República se alejen deliberadamente del ámbito parlamentario y de los partidos, mostrándose así mismos como no políticos³⁵.

³³ CEA EGAÑA, José Luis. *El Parlamentario en la Constitución*. En: "20 años de la Constitución chilena. 1981-2001. Editorial Conosur Ltda. p. 502.

³⁴ LINZ, Juan. *Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo: ¿hace alguna diferencia?*. En: "Hacia una Democracia Moderna, la Opción Parlamentaria". Oscar Godoy Arcaya, editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera Edición, 1990. p. 99.

³⁵ De acuerdo a datos proporcionados por la encuesta del Centro de Estudios Públicos de diciembre de 2004, de los diez personajes mejor evaluados por la ciudadanía, sólo Eduardo Frei Ruiz Tagle (noveno lugar) pertenecía al Congreso Nacional y en este caso es de suponer que era mencionado más bien en su calidad de ex Presidente de la República que de senador vitalicio (cargo que ostentaba a la fecha). Todos los restantes eran ministros, alcaldes, intendente, empresario, etc. Esta tendencia se repite desde hace ya varios años y es coincidente con todos los estudios de opinión pública. Fuente: www.cepchile.cl.

En tercer lugar, la calidad de la política en los sistemas parlamentarios y semipresidenciales tiende a ser mejor que la de sistemas presidencialistas porque aquellos ligan de manera directa a la mayoría del Congreso con la gestión del gobierno, "sometiéndolo en forma permanente a un control sobre el uso del poder, la legalidad de sus actos y su eficacia gubernativa"³⁶. En los sistemas presidenciales, en cambio, el Presidente electo logra un triunfo electoral personal que le permite formar un gobierno con sus cercanos, con independencia de los partidos tradicionales. Estos, como contrapartida, se verán tentados para abandonar al gobierno en períodos de crisis a fin de no comprometer su base de apoyo por el respaldo a una administración impopular. Como señala Linz en los regímenes presidenciales "la solidaridad y el compromiso de los partidos para el gobierno no existe"³⁷. De este modo, el sistema permite que las divergencias entre el Presidente y la mayoría parlamentaria se traduzca en inmovilismo, con el consiguiente deterioro de la eficacia y prestigio para la democracia. El Presidente, carente del apoyo parlamentario mayoritario, no le quedará más que transigir su programa y transformarse en un mero gobierno de administración, sin capacidad para resolver ninguno de los problemas angustiantes a los cuales se comprometió³⁸. Esto no ocurre en los sistemas parlamentarios en los que se compromete a los líderes y a las bases de los partidos con el sostenimiento del gobierno. Ellos pueden abandonarlo pero a riesgo de que el Parlamento sea disuelto y se convoque a elecciones, con un peligro real a perder su escaño.

Finalmente se señala que la calidad de la política en los sistemas parlamentarios tiende a ser mejor porque promueve una oposición más responsable en sus críticas a la gestión gubernamental. Ello por cuanto la dinámica propia del sistema hace que en cualquier momento pueda producirse una alternancia en la mayoría parlamentaria que permita a la oposición, o a parte de ella, asumir el gobierno y aplicar las propuestas que hasta entonces defendía. Así, instituciones propias de los sistemas parlamentarios y semipresidenciales tales como el gabinete en la sombra, la moción de censura, la cuestión de confianza y la facultad del jefe de estado de disolver la cámara política del Parlamento, fuerzan a la oposición a plantear y sustentar sus medidas tal y como lo haría si estuviera en el gobierno, permitiendo a la opinión pública contrastar permanentemente no solo programas sino también propuestas concretas para llevarlos a cabo. Existe así una barrera natural y muy eficaz a la política de guerrilla, muy difícil de reproducir en los regímenes presidenciales en que la crítica destructiva no sólo no representa ningún peligro inminente para la oposición sino que constituye muchas veces la mejor forma de ganar popularidad fácil y rápida.

5) El sistema parlamentario relativiza el poder político.

Otro argumento de carácter estructural, aunque de una clara orientación liberal, señala que el sistema parlamentario tiende a relativizar el poder político, condición indispensable para un verdadero desarrollo de la vida política y de las instituciones democráticas³⁹. Ello en un doble sentido. Por una parte, permitiría mayores ámbitos de autonomía a los individuos y entes intermedios a costa de la elite política y, por la otra, tendería a una mayor profesionalización del aparato burocrático, evitando así su expansión desmesurada.

³⁶ GODOY ARCAYA Oscar. *El régimen parlamentario ¿Una utopía?*. En: "Democratizar la Democracia: Reformas Pendientes". LOM Ediciones. 2000. p. 85.

³⁷ LINZ, Juan. "Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo". Mesa Redonda efectuada en el Centro de Estudios Públicos, con la asistencia de Juan Linz, Arturo Valenzuela y otros, el 24 de agosto de 1989. En: Revista de Estudios Públicos N° 36. p. 15.

³⁸ NOGUEIRA ALCALA, Humberto. *Análisis Crítico del Presidencialismo. Los Regímenes Presidencialistas de América Latina*. En: "Presidencialismo v.s. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional". Consejo para la Consolidación de la Democracia. 1988. p. 118. p. 154.

³⁹ GODOY ARCAYA, Oscar. *Desarrollo Democrático y Cambio Político*. En: "Cambio de Régimen Político". Oscar Godoy, Editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Octubre 1992. p. 31.

Respecto del primer punto, la desdramatización que los sistemas parlamentarios aportan al juego político, al fomentar oposiciones más responsables y programas de gobierno más realistas y de plazos relativamente breves, establece reglas del juego más estables para los ciudadanos, grupos intermedios y los propios actores políticos, que el que permite la lógica presente en los regímenes presidenciales, que siempre se verá propensa a los programas y cambios refundacionales en las estructuras del país, incitando al populismo y al ejercicio de una influencia indebida por parte de aquellas personas y grupos que se sienten amenazados⁴⁰.

En cuanto a lo segundo, existe evidencia interesante en cuanto a una relación estrecha entre el abultamiento de un estado central asfixiante y el sistema político presidencialista, especialmente en Latinoamérica⁴¹. Ello pues la pugna por alcanzar el poder ejecutivo obligaría a los candidatos a recurrir a la oferta y repartición de miles de cargos públicos de confianza presidencial entre sus partidarios e incluso a la creación de nuevas reparticiones si las existentes no fueren suficientes. Se arraiga así el clientelismo, la corrupción y el tráfico de influencias. Por el contrario, el carácter coalicional del sistema parlamentario y la posibilidad siempre latente de un cambio de la mayoría gobernante llevan a un mayor profesionalismo en la administración del estado y a una creciente estabilidad de la carrera administrativa, ya que los cambios ministeriales no pueden ser acompañados por grandes purgas del aparato estatal.

Respecto de este último punto, en Chile existe evidencia que la confirma. De hecho, paradójicamente nuestro país alcanzó un mayor grado de estabilidad en los cargos administrativos del estado precisamente durante el mal llamado período parlamentarista (1891-1924). En esos años, pese a la altísima rotativa ministerial, la administración estatal no se vio afectada mayormente. Ello se explicaría en que un ministro tenía una expectativa de permanencia en su cargo muy corta, por lo que era la administración pública la que procuraba una cierta continuidad mínima en el funcionamiento de los ministerios⁴².

6) El arraigo del multipartidismo en Chile no se adapta bien a los sistemas presidenciales de gobierno.

Chile se ha caracterizado siempre por un marcado multipartidismo, elemento esencial a considerar a la hora de perfeccionar nuestro sistema de gobierno, toda vez que determina críticamente la manera como se desarrollan las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento. Como señala el profesor Nogueira, "el sistema de partidos permite apreciar los rasgos propios de la mentalidad política, cultural y social del país, analizando esto es posible rectificar errores y construir un régimen constitucional sobre bases reales y no sólo sobre la abstracción o el simple voluntarismo"⁴³.

⁴⁰ ZEPEDA COLL, Hugo. *Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo*. Mesa Redonda efectuada en el Centro de Estudios Públicos, con la asistencia de Juan Linz, Arturo Valenzuela y otros, el 24 de agosto de 1989. En: *Revista de Estudios Públicos* N° 36. p. 30.

⁴¹ *Al respecto, VALENZUELA, Arturo. "La Opción Parlamentaria para América Latina". Occasional Paper Series, N° 9. Georgetown University.*

⁴² MAZA FERNÁNDEZ, José. *Discurso en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile con motivo del vigésimo quinto aniversario de la Constitución de 1925*. En: "La Constitución de 1925 y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales". Editorial Jurídica de Chile. 1951. p. 45. Maza Fernández, testigo privilegiado del período parlamentarista, se pregunta, cómo era posible que el país no se hubiera ido rápidamente a una ruina inevitable en el período parlamentarista, y se responde: "es que había una virtud salvadora, que por aparentemente secundaria no se percibía: en Chile existía entonces una absoluta estabilidad administrativa que la anarquía política jamás dejó de respetar. Después [de 1925], cuando se han adoptado los medios para poder tener estabilidad ministerial, comenzó por atentarse contra esa estabilidad administrativa y pudo verse la obra de un solo ministro que en menos de dos meses reorganizó tres veces el personal de su ministerio, llegando al extremo de que en un momento no había quien supiera redactar un decreto y, así, el último modesto funcionario que quedaba, tuvo que hacer el decreto de su propia destitución".

⁴³ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Teoría y Práctica Democrática*. Editorial Andante. 1986. p. 150.

Ya con la instauración del Primer Congreso Nacional en 1811 comienzan a perfilarse distintas corrientes políticas en torno a Bernardo O'Higgins, José Miguel Carrera, José Miguel Infante y Diego Portales. A la caída de O'Higgins, en 1823, las elites sociales se organizaron en dos bandos más o menos diferenciados: los pelucones, que correspondían a sectores aristocráticos, terratenientes y conservadores y los pipiolos, de estrato social inferior aunque con mayor cultura y de espíritu revolucionario o, al menos, reformista⁴⁴. Este era el estado de cosas cuando, en 1856, un asunto aparentemente sin mayor importancia conocido como la cuestión del sacristán, hizo aflorar una profunda división política entre nuestra oligarquía, división que traería consecuencias determinantes en la formación de los partidos políticos chilenos.⁴⁵ Así, el núcleo del gobierno se dividió entre los defensores de las prerrogativas eclesiásticas dentro del estado, que dieron vida al Partido Conservador (1857) y quienes promovían el derecho de patronato del estado frente a la Iglesia, que formaron el Partido Nacional o Montt-Varista (1857). Meses después surgió el Partido Liberal (1857), que buscaba la separación de la Iglesia del estado y la disminución de las facultades presidenciales. A poco andar, el surgimiento de una alianza de oposición al gobierno, conocida como la Fusión Liberal Conservadora produjo la escisión de los sectores más radicales del liberalismo, los que pasarían a formar el Partido Radical en 1860. Años después, una facción del Partido Radical encabezado por Malaquías Concha se dispuso a tomar las banderas de las reivindicaciones sociales de la cada vez más numerosa clase trabajadora urbana y funda, en 1897, el Partido Democrático, mientras que sectores liberales identificados con el ex Presidente Balmaceda decidieron separar aguas, para lo que dan vida al Partido Balmacedista.

Tenemos entonces que, a fines del siglo XIX y hasta el primer cuarto del siglo XX, las posiciones políticas estuvieron divididas en seis partidos organizados, todos con un importante apoyo popular, como se aprecia en la Tabla N°1 siguiente.

Tabla N°1
Número de Diputados según Partidos (1864-1924)⁴⁶

	Conservador	Nacional	Liberal	Balmacedista	Radical	Demócrata
1864	12	18	37	----	5	----
1867	29	6	52	----	4	----
1870	20	11	37	----	16	----
1873	30	4	55	----	6	----
1876	14	12	48	----	19	----
1879	22	12	56	----	16	----
1882	6	14	67	----	21	----
1885	17	16	67	----	13	----
1888	14	18	76	----	7	----

⁴⁴ AMUNÁTEGUI, Gabriel. *Partidos Políticos*. Colección de Estudios Jurídicos y Sociales. Editorial Jurídica de Chile. 1952. p. 182. También, ENCINA, Francisco Antonio. *Resumen de la Historia de Chile*. Tomo II, Segunda Edición. 1956. pp. 781 y siguientes.

⁴⁵ SCULLY, Timothy. *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*. Cieplan - Notre Dame. 1990. p. 54.

⁴⁶ *Ibidem*. p. 86.

	Conservador	Nacional	Liberal	Balmacedista	Radical	Demócrata
1891	40	----	31	----	23	----
1894	28	----	27	22	16	1
1897	26	----	28	22	16	2
1900	25	----	31	22	14	2
1903	20	----	27	27	17	3
1906	27	12	16	20	16	3
1909	23	18	15	15	19	5
1912	29	13	23	27	21	5
1915	28	16	20	21	26	5
1918	26	9	29	15	32	6
1921	26	4	24	8	41	12
1924	25	6	21	9	42	12

Posteriormente, en 1922 a partir de una facción del Partido Democrático liderada por Luis Emilio Recabarren se fundaría el Comunista de Chile, de inspiración marxista, irrumpiendo así un séptimo partido político en la escena nacional⁴⁷.

La Constitución de 1925 adoptó un sistema electoral altamente proporcional, conocido como fórmula *D'Hont*, el cual también propendería a una altísima fragmentación de las fuerzas políticas. A modo de ejemplo, en la elección de 1932, la atomización del sistema de partidos significó que dieciséis de un total de veintisiete partidos que presentaron candidatos al Parlamento lograron elegir al menos un miembro. Esta situación se mantuvo invariable por muchos años al punto que, en las once elecciones parlamentarias llevadas a cabo entre 1932 y 1973, un total de cuarenta y cinco partidos lograron elegir al menos un diputado⁴⁸. En promedio, se presentaron catorce partidos en cada elección y al menos siete fuerzas lograron un apoyo electoral significativo, según lo muestran las tablas N°2 y N°3 siguientes.

⁴⁷ Es interesante acotar que, mientras los partidos decimonónicos fueron todos ejemplos de partidos parlamentarios, esto es, partidos que surgían a raíz de las controversias y debates de las élites parlamentarias y de círculos intelectuales y clubes políticos, los partidos surgidos en el siglo XX fueron generados externamente a raíz de la cuestión social-obrera. Al respecto ver SCULLY, Timothy. *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*. Cieplan - Notre Dame. 1990. p. 108.

⁴⁸ VALENZUELA, Arturo. *Orígenes y Características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario*. Revista del Centro de Estudios Públicos. N° 64. 1996.

Tabla N°2
Número de Partidos que lograron representación parlamentaria en las elecciones para el período 1932-1973 ⁴⁹

Año	N° de partidos
1932	16
1937	11
1941	13
1945	15
1949	18
1953	18
1957	18
1961	11
1965	13
1969	9
1973	13

Tabla N°3
Votación de los principales partidos en las elecciones parlamentarias para el período 1932-1973 ⁵⁰

	Conservador	Liberal	Radical	Agrario Laborista	Demócrata Cristiano	Socialista	Comunista
1932	16,90 %	10,60 %	18,20 %	---	---	---	---
1937	21,30 %	20,80 %	18,70 %	---	---	11,20 %	4,20 %
1941	17,15 %	14,01 %	21,83 %	9,10 %	---	16,76 %	11,80 %
1945	23,60 %	17,90 %	20,02 %	8,70 %	2,60 %	7,20 %	10,30 %
1949	21,10 %	18,05 %	21,70 %	8,30 %	3,90 %	3,40 %	4,90 %
1953	14,40 %	10,90 %	14,20 %	15,10 %	2,90 %	5,40 %	8,80 %
1957	17,60 %	15,34 %	21,46 %	7,80 %	9,40 %	4,40 %	6,30 %
1961	14,80 %	16,60 %	22,30 %	6,90 %	16,08 %	10,70 %	11,40 %
1965	5,20 %	7,30 %	12,80 %	4,70 %	42,60 %	10,30 %	11,87 %

⁴⁹ URZÚA VALENZUELA, Germán. *Historia Política de Chile y su Evolución Electoral*. Editorial Jurídica de Chile. 1992. pp. 482 y siguientes.

⁵⁰ *Ibidem*.

	Conservador	Liberal	Radical	Agrario Laborista	Demócrata Cristiano	Socialista	Comunista
1969	20 %	13,16 %	---	29,80 %	12,30 %	15,90 %	
1973	21,2 %	3,60 %	---	28,50 %	18,40 %	15,40 %	

En general, quienes han estudiado en profundidad el sistema de partidos chilenos coinciden en cuanto a que su excesivo fraccionamiento fue una de las principales causas de debilitamiento de la eficacia gubernamental en el siglo XX, al impedir la institucionalización de la voluntad colectiva mayoritaria. Lo anterior hizo crisis en las décadas del sesenta y setenta cuando la introducción de ideologías totalitarias, de derecha e izquierda, transformó nuestro hasta entonces *pluralismo extremo*, en un *pluralismo polarizado*, atendida la distancia ideológica insalvable que se instaló en el sistema de partidos chilenos.⁵¹

Es interesante destacar que a esta polarización coadyuvaba también el sistema presidencialista, pues radicalizaba las posiciones electorales al exigir a los candidatos hacer concesiones de campaña desproporcionadas para dar en el gusto a los sectores más extremistas de sus bases pero cuyo apoyo resultaba indispensable para superar a sus contendores, dado lo reñido de los resultados esperados y al sistema electoral altamente proporcional que existía. Para peor, el sistema presidencial también incentivaba la polarización en períodos no electorales, pues forzaba a los Presidentes a complacer a fuerzas políticas muy minoritarias pero con los votos parlamentarios suficientes para paralizar indefinidamente una gestión gubernativa. De ahí las constantes quejas por el desgaste que implicaba sacar adelante cualquier proyecto de ley en el Congreso ante la dificultad de consensuarlos y la necesidad de cambios reiterados de gabinete que representarían a la débil coalición de apoyo que lograba construir el primer mandatario.⁵²

El régimen militar que asume el poder en 1973 pretendió hacer frente al multipartidismo que había caracterizado a Chile hasta entonces forzando la formación de un bipartidismo mediante un sistema electoral uninominal para la elección de los miembros del Congreso, esto es, eligiendo un solo representante en cada distrito y circunscripción (en primera o segunda vuelta). Sus promotores creían que un sistema de estas características devendría, necesariamente, en uno no polarizado y estable, al sobre-representar el centro político en desmedro de los extremos. Sin embargo, a poco andar, los resultados electorales obtenidos en el plebiscito de 1988 así como la cohesión electoral que mostraba la oposición política al régimen, llevó al gobierno de la época a desechar este sistema y a idear uno alternativo que asegurara a sus seguidores una representación suficiente en el Congreso que permitiera proyectar su legado institucional. Surgió así un sistema electoral binominal alterado, que asigna dos escaños parlamentarios a cada distrito y circunscripción del país pero bastando con la obtención de la mitad más uno de los votos de la lista más votada para que la segunda asegurara igual representación.

Como era de esperarse, el sistema sólo ha permitido acceder al Congreso a los dos principales bloques políticos, imponiendo un *pseudo* empate entre ellos por la vía de sobre representar al segundo. Pero ello no ha significado que el multipartidismo que el país conoció hasta 1973 haya sido superado, como los diseñadores del sistema binominal esperaban. En efecto, en 1989 un total de trece partidos presentaron candidatos al Parlamento, de los cuales siete lograron acceder a él. A partir de entonces, el

⁵¹ Como hace presente Genaro Arriagada: "si se mira la realidad chilena de los años 1969-1973 es claro que dos de los cinco partidos que tenían más del 5% de los votos a nivel nacional eran marxistas y uno tenía un no despreciable número de dirigentes que bregaban por el establecimiento de un orden político autoritario". Al respecto, ARRIAGADA HERRERA, Genaro. *Después de los Presidencialismos... ¿Qué?*. En: "Cambio de Régimen Político". Oscar Godoy, Editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Octubre 1992. p. 95.

⁵² Al respecto, ver CONGRESO NACIONAL DE CHILE. *Informe de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para estudiar el Régimen Político Chileno*, 1991 y ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Jorge. *Mensaje de la Reforma Constitucional propuesta por don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional*. Julio de 1964. pp. 4 y 13.

mapa político chileno volvió a formarse en torno a seis o siete fuerzas políticas relevantes, con lo que la situación, pese a los diecisiete años de inactividad política y la introducción de un sistema electoral mayoritario binominal, no varió sustancialmente, como se aprecia en la tabla N°4 siguiente.

Tabla n°4
Votación porcentual de los principales partidos políticos en elecciones de Diputados (1989-2005)⁵³

	UDI	RN	PDC	PR	PPD	PS	PC
1989	12,87	21,32	25,99	3,94	11,45	9,12	4,38
1993	16,12	20,32	27,12	2,98	11,84	11,93	4,99
1997	17,35	19,66	22,98	3,13	12,55	11,05	6,88
2001	27,84	16,43	18,92	4,05	12,73	10,02	5,22
2005	21,51	13,96	19,21	3,24	14,12	9,21	6,78

Por tanto el sistema ideado por el régimen militar, si bien logró forzar la conformación de dos grandes bloques, no pudo instaurar propiamente un bipartidismo. Ello fue así porque, como está más que demostrado, el número de partidos relevantes existentes en una sociedad política no responde a un mero capricho de las elites ni a una alineación fortuita por parte de los ciudadanos, sino a la existencia de diversas dimensiones temáticas o *clivajes* en torno a los cuales voluntariamente se organizan. Un sistema bipartidista supone una sola dimensión temática, generalmente económica-social (libertad *versus* igualdad) mientras que en los sistemas multipartidistas como el nuestro se agregan otras, como son, la religiosa-laica, la urbano-rural, la cultural-étnica, etc.

Podemos concluir, por tanto, que en Chile existe diversas culturas políticas que la ingeniería electoral no han sido capaz de alterar significativamente. Ello por cuanto, como señala Genaro Arriagada, "una ley electoral puede orientar el desarrollo del número de partidos pero no establecerlo a su voluntad; más fuerte que una ley electoral son la tradición, las divisiones ideológicas, raciales o sociales, los compromisos habidos frente a la historia reciente y otros factores"⁵⁴. El multipartidismo sería, en consecuencia, una variable independiente que debe ser reconocida antes que atacada.

Ahora bien, en lo que a este trabajo respecta, interesa destacar que, atendido el hecho de que el multipartidismo es una realidad en Chile al igual que en casi toda América Latina de la cual no podre-

⁵³ Fuente: Servicio Electoral de Chile (www.servel.cl). Los votos de los candidatos independientes en lista de derecha se han asignado por mitades a RN y UDI.

⁵⁴ ARRIAGADA HERRERA, Genaro. *Después de los Presidencialismos... ¿Qué?*. En: "Cambio de Régimen Político". Oscar Godoy, Editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Octubre 1992. p. 94. En el mismo sentido, VALENZUELA, Arturo ha escrito: "La literatura académica en ciencias políticas ha llegado a la conclusión de que no se puede cambiar la fisonomía básica de un sistema de partidos políticos fuertemente enraizados en una sociedad con un simple cambio en las leyes de partidos y en las leyes electorales. Los partidos simplemente se adaptan a una ley hasta que tengan la oportunidad de cambiarla. Por lo mismo, lo lógico para sociedades con sistemas de partidos fragmentados o multipartidistas, donde un Presidente no puede contar con la posibilidad de crear mayorías estables para gobernar, es la de transitar hacia un sistema parlamentario, no de asamblea, y con voto de censura constructivo y un sistema electoral que incentive la estructuración de partidos fuertes y coherentes con legitimidad popular". Fuente: VALENZUELA, Arturo. "La Opción Parlamentaria para América Latina", Occasional Paper Series, N° 9. Georgetown University.

mos prescindir sin más, los sistemas institucionales más compatibles y afines a él serían el parlamentario y semipresidencial, ya que incentivan la estructuración de coaliciones de gobierno y oposición en el Parlamento, fomentando la cooperación entre las elites políticas y evitando los problemas derivados de presidencias sin apoyo suficiente en el Congreso. En este sentido, dado el carácter minoritario de los seis o siete núcleos políticos básicos históricamente existentes en Chile, estos sistemas de gobierno ofrecerían instituciones más adecuadas para formar coaliciones de mayoría, sin violentarlo a través de una ingeniería política reductora y excesivamente artificiosa.

En efecto, una de las principales ventajas de los sistemas parlamentarios es que promueven la adopción de decisiones más consensuadas en oposición a la forma confrontacional asociada al presidencialismo, cuestión especialmente sensible en países de bajo raigambre democrático y alta fragmentación política, como los latinoamericanos. Como señala Valenzuela, "los incentivos políticos en un sistema parlamentario apuntan hacia una mayor concordancia, hacia un mayor compromiso político; hay un accionar más bien centripeto"⁵⁵. Esto es importante, no sólo en períodos de transición a la democracia como el que ha debido recorrer Chile, sino también para abordar los grandes desafíos futuros a los que se verá enfrentado el país, como lo es superar de una vez por todas el subdesarrollo y mejorar sustancialmente la calidad de vida de sus habitantes. En palabras de Nohlen y Fernández, "el tema de este final de siglo no es el cuestionamiento del presidencialismo per se, sino la calidad de su gestión o desempeño para enfrentar la gobernabilidad democrática"⁵⁶. Para avanzar en esta dirección se requerirá de políticas públicas perseverantes, técnicamente aptas y políticamente consensuadas, que trasciendan a los gobiernos de turno, todo lo cual supone una permanente disposición al diálogo y a la búsqueda de acuerdos por parte de múltiples fuerzas políticas, cuestión que un sistema parlamentario o semipresidencial facilita mucho, según ya hemos visto.

En cambio, el ya analizado principio de legitimidad democrática dual depositada en el Presidente y en el Congreso, propia de los sistemas presidencialistas, no incentiva la cooperación sino que promueve la imposición de las decisiones del ejecutivo al Parlamento, ya sea derechamente a través de la vía reglamentaria o indirectamente mediante la conformación de una mayoría legislativa obtenida muchas veces mediante componendas y acuerdos particulares con parlamentarios a cambio de alguna inversión o mejoría para sus distritos⁵⁷.

Más aún, otra ventaja del sistema parlamentario es que permite mayor flexibilidad en la formación de las coaliciones de gobierno. Así, si en un momento determinado se aboga mayoritariamente por políticas liberales de mercado, ello puede traducirse en una coalición de gobierno conservadora-liberal, si los vientos soplan en dirección a políticas valorativas más progresistas se puede formar una coalición liberal-social demócrata, etc. Para Linz, el sistema parlamentario permite "diferentes alternativas para resolver distintos problemas, de forma de conseguir el máximo de consenso"⁵⁸. Se sustituye así la lógica indivi-

⁵⁵ VALENZUELA, Arturo. *Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo*. Mesa Redonda efectuada en el Centro de Estudios Públicos, con la asistencia de Juan Linz, Arturo Valenzuela y otros, el 24 de agosto de 1989. En: *Revista de Estudios Públicos* N° 36, p. 58.

⁵⁶ NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario. "El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina". pp. 9 y 10.

⁵⁷ Sin embargo, es interesante la acotación que hace el profesor Enrique Barros en el sentido de que este efecto pernicioso podría evitarse en aquellos sistemas presidenciales puros, como el estadounidense, en que existe una separación muy efectiva y radical entre los poderes ejecutivo y legislativo. Ello por cuanto "el régimen presidencial puro es esencialmente consociativo, en tanto el Presidente sólo dispone de su liderazgo político personal, pero no de instrumentos jurídicos para presionar al Parlamento a legislar". Fuente: BARROS BOURIE, Enrique. *¿Qué presidencialismo?*. En: "Democratizar la Democracia: Reformas Pendientes". LOM Ediciones. 2000. p. 95.

⁵⁸ LINZ, Juan. *Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo*. Mesa Redonda efectuada en el Centro de Estudios Públicos, con la asistencia de Juan Linz, Arturo Valenzuela y otros, el 24 de agosto de 1989. En: *Revista de Estudios Públicos* N° 36, p. 16.

dual, centrada en la persona del candidato presidencial y del Presidente en ejercicio, por la lógica de pactos, consentidos por una diversidad de minorías⁵⁹. El sistema presidencial, en cambio, suele recurrir a mecanismos artificiales para forzar la obtención de determinados consensos básicos, como es la exigencia de quórum altos o supermayorías para la modificación de determinadas normas, los cuales resultan un mecanismo peligroso pues suelen ser utilizados para perpetuar una posición fáctica de poder de la minoría en un momento determinado, por la vía de requerir su venia para poder proceder a cualquier modificación que se quiera realizar.

Por último, para evitar un excesivo multipartidismo, nuestro nuevo sistema político debiera incluir una barrera de entrada de entre un 5% a un 8% de votación nacional que ajuste el número de partidos a una cifra compatible con el funcionamiento estable y eficaz del sistema democrático, cifra que, como hemos visto, en el caso chileno ha estado siempre en torno a los cinco o seis⁶⁰.

En efecto, tal como lo recoge don Julio Heise González, durante el período que va de 1891 a 1924 se desarrollaron en Chile prácticas políticas muy rescatables, como la ya mencionada estabilidad administrativa de los funcionarios públicos, la absoluta sumisión del poder militar al civil, el juego regular entre gobierno y oposición y el respeto irrestricto a todas las libertades, principios que, en cambio, se verían muy disminuidos bajo la vigencia de la Constitución del 1925.⁶¹ Si es necesario buscar un culpable a la inestabilidad ministerial del período, que por lo demás no fue tan distinta de la que siguió después, ella corresponde a la irrupción de partidos políticos organizados, así como la relajación de los hábitos, las pasiones desbordadas y el carácter crecientemente plutocrático con que sus dirigentes asumieron su rol mediador entre el estado y la sociedad civil.⁶²

Lo anterior, sin perjuicio de que, como he señalado anteriormente, el sistema político ensayado durante el período poco o nada tuviera de parlamentario, dado que, por el contrario, sus principales componentes fueron esencial y exclusivamente presidenciales: existía un Presidente de la República que cumplía las funciones de jefe de estado y de gobierno al mismo tiempo, era elegido mediante votación popular, no podía ser destituido anticipadamente de su cargo y estaba imposibilitado de disolver el Congreso. De hecho, el sistema presidencialista consagrado en la letra de la Constitución de 1833 no se tocó mayormente, pues su evolución hacia una forma liberal-parlamentaria se gestó de manera gradual, mediante la imposición de algunas prácticas políticas (como la exigencia de que el Presidente designara y sostuviera su gabinete con el apoyo de ambas cámaras del Congreso).

Por lo mismo, la doctrina mayoritaria coincide que a un sistema de estas características no puede considerársele parlamentario. Lo que hubo fue una mera adaptación del régimen presidencial a formas de mayor preeminencia del Parlamento y los partidos. De ahí que se haya debido recurrir a denominaciones sui generis tales como pseudoparlamentarismo, semiparlamentarismo, gobierno de partidos o parlamentarismo a la chilena para caracterizarlo. Su resultado obvio fue una altísima rotativa ministe-

⁵⁹ GODOY ARCAYA, Oscar. *El Régimen Parlamentario: Una Opción Política Para Chile*. En: "Hacia una Democracia Moderna, la Opción Parlamentaria". Oscar Godoy Arcaya, Editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera Edición, 1990. p. 37.

⁶⁰ ARRIAGADA HERRERA, Genaro. *Después de los Presidencialismos... ¿Qué?*. En: "Cambio de Régimen Político". Oscar Godoy, Editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Octubre 1992. p. 93. En el mismo sentido, SARTORI, Giovanni, *Consideraciones sobre Alternativas Semipresidenciales y Parlamentarias de Gobierno*. Mesa Redonda efectuada en el Centro de Estudios Públicos, con la asistencia de Giovanni Sartori y otros, el 7 de septiembre de 1990. En: Revista de Estudios Públicos N° 42 pp. 9 y siguientes. También NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Análisis Crítico del Presidencialismo. Los Regímenes Presidenciales en América Latina*. En: "Presidencialismo v.s. Parlamentarismo. Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional". Consejo para la Consolidación de la Democracia. 1988. pp. 125 y siguientes.

⁶¹ Además, ver HEISE GONZÁLEZ, Julio. *Historia de Chile. El Período Parlamentario. 1861-1925*. Tomo I. Fundamentos Histórico-Culturales del Parlamentarismo Chileno. Editorial Andrés Bello. Primera Edición. Julio 1974. pp. 271 y siguientes.

⁶² BRAVO LIRA, Bernardino. *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica*. Segunda Edición. 1993. Editorial Andrés Bello. En el mismo sentido AMUNÁTEGUI, Gabriel, *Los Regímenes Políticos*. Editorial Jurídica de Chile. 1951. p. 196.

rial que impedía la implementación de políticas a un plazo siquiera mediano⁶³. Así las cosas, sólo era cuestión de esperar para que se produjera una nueva crisis institucional. Ello ocurrió en 1924 cuando el Ejército clausura el Congreso y el Presidente se ve forzado abandonar el país, iniciándose una nueva anarquía que duraría hasta 1932, período durante el cual se dicta la Constitución en 1925.

9) El sistema presidencial se adoptó en América Latina por razones circunstanciales de la época que siguió a la independencia, lo que explica su bajo desempeño posterior.

La adopción del sistema presidencial en América Latina se debió más a razones históricas propias de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX que a un análisis razonado de sus ventajas y desventajas. Ello por cuanto los dos principales referentes europeos, Francia e Inglaterra, tenían a la fecha modelos políticos impresentables para los nuevos países americanos que nacían a la vida independiente. En Francia, la revolución había dado lugar al imperio bonapartista mientras que en Inglaterra los pasos a favor de una democracia parlamentaria eran aún muy incipientes. En este estado de cosas, sólo el sistema político adoptado por los Estados Unidos de Norteamérica aparecía como una opción viable de ser replicada en el resto del continente.

Lo paradójico de ello era que la adopción que había hecho Estados Unidos de un sistema de tipo presidencial con separación de poderes, inédito hasta entonces, no fue fruto de una decisión deliberada de sus padres fundadores sino que correspondió más bien al resultado de una serie de transacciones y compromisos asumidos entre los estados que conformaron la Unión. Más aún, como hace presente Arturo Valenzuela, la intención de los constituyentes de Filadelfia nunca fue la de establecer un poder ejecutivo elegido popularmente, por temor a reeditar el caudillismo, la arbitrariedad y la personificación del poder tan propia de las monarcas absolutistas europeas de cuyo yugo acaban de salir⁶⁴. Por lo mismo, la propuesta que contó con mayor apoyo al interior de la comisión constituyente fue la de que el Presidente fuera elegido por el Congreso, fórmula que fue votada favorablemente cinco veces, la última vez por una votación de siete estados contra cuatro. Si esta alternativa hubiese llegado a implementarse finalmente, Estados Unidos habría adoptado un sistema parlamentario. Lo que ocurrió fue que los estados pequeños se opusieron a la fórmula de elección por el Congreso, por temor al mayor peso de los estados grandes en la Cámara de Representantes. Con mucha premura y poco estudio de las posibles consecuencias, se llegó a una fórmula intermedia en virtud de la cual se estableció que el Presidente sería elegido por un colegio de electores elegidos por cada estado miembro de la Unión, y en caso de que ningún candidato obtuviera mayoría absoluta al interior del colegio electoral, la elección le correspondería a la Cámara de Representantes en la que cada delegación estatal tendría un voto.

Si el sistema presidencial ha podido funcionar con relativo éxito en Estados Unidos ha sido porque ha contado con dos elementos muy característicos que han operado como verdaderos contrapesos al poder del Presidente: el federalismo, que ha mantenido gran parte del poder político en los estados federados, y el sistema electoral uninominal establecido para elegir a los miembros del Congreso, que ha permitido que el país se estructure en torno a dos grandes partidos relativamente homogéneos e indisciplinados. Ambos elementos han sido esenciales a la hora de establecer relaciones de cooperación entre el Congreso y el Presidente, pues han dotado al sistema de válvulas de escape permanentes para superar situaciones de inmovilismo. Así, el bipartidismo ha sido fundamental para permitir a

⁶³ El balance ministerial del período 1891-1924 demuestra la altísima inestabilidad ministerial: Jorge Montt (1891-1896) tuvo ocho ministerios; Federico Errázuriz (1896-1901), doce; Germán Riesco (1901-1906), dieciséis; Pedro Montt (1906-1910), once; Ramón Barros Luco (1910-1915), quince; Juan Luis Sanfuentes (1915-1920), diecisiete y Arturo Alessandri (1920-1924), dieciocho (Fuente: AMUNÁTEGUI, Gabriel, *Regímenes Políticos*. Editorial Jurídica de Chile. 1951. p. 201). Sin embargo es preciso hacer notar que esta inestabilidad ministerial se mantuvo en lo sustancial bajo los gobiernos de la Constitución de 1925, atendida la falta reiterada de apoyo mayoritario en el Congreso para el gobierno.

⁶⁴ VALENZUELA, Arturo. *La Opción Parlamentaria para América Latina*. Occasional Paper Series, N° 9. Georgetown University.

muchos gobiernos alcanzar la mayoría en el Congreso⁶⁵ mientras que la indisciplina parlamentaria le ha permitido a los Presidentes que no han contado con mayoría de su partido en una o ambas cámaras, negociar individualmente con congresistas díscolos de la oposición, quienes ha cambio de uno que otro favor para sus distritos muchas veces han terminado por dar los votos necesarios al gobierno para aprobar sus proyectos más emblemáticos.

A lo anterior hay que agregar que en Estados Unidos opera una efectiva separación de poderes, en virtud de la cual, el Presidente carece de poder constituyente y, salvo la facultad de veto, no goza de ninguna atribución legislativa, al punto de que no puede presentar proyectos de ley ni inmiscuirse en su tramitación, la cual está íntegramente reservada al Congreso.

Nada de lo anterior se replicó en los países de América Latina, lo que explica la inestabilidad política de la región en sus casi dos siglos de historia independiente. En efecto, en esta parte del continente el federalismo fue una experiencia fracasada y parcial. La federación denominada Provincias Unidas de Centro América se disgregó en Guatemala, Honduras, el Salvador, Nicaragua y Costa Rica a mediados del siglo XIX. Por su parte, los tres países más extensos de la región, México, Brasil y Argentina, si bien se organizaron como estados federados, lo hicieron otorgando un poder incontrarrestable al estado central, lo que anuló la posibilidad de los estados miembros de actuar como un auténtico contrapeso del poder central. En los restantes países latinoamericanos, el federalismo derechamente no operó. En cuanto al sistema de partidos latinoamericanos, éste ha sido tradicionalmente múltiple, estructurándose en torno a una pluralidad de clivajes sociales, religiosos, étnicos y económicos al mismo tiempo, dando una configuración mucho más similar a la realidad europea que a la norteamericana. Ello, unido a las amplias diferencias ideológicas de los partidos y su alto grado de disciplina, han hecho extraordinariamente difícil estructurar gobiernos viables de mayoría. La situación se agrava porque en muchos países latinoamericanos el Presidente se ve imposibilitado de optar a la reelección, con lo que inevitablemente su liderazgo frente a los partidos que lo llevaron al poder se debilita⁶⁶. En cuanto a la separación de poderes, basta recordar que, en general, los Presidentes latinoamericanos no sólo gozan en plenitud de las atribuciones ejecutivas mediante una amplia potestad reglamentaria, sino que son el órgano legislativo por excelencia, con iniciativa exclusiva para proponer los proyectos de ley más importantes, con presencia preferente en todas las instancias parlamentarias y con un poder de veto prácticamente insuperable para el Congreso.

Por lo mismo no es extraño que el sistema presidencial haya operado con tantas dificultades, tanto en América Latina en general como en Chile en particular.⁶⁷

En nuestro país, la supremacía incontrarrestable del Presidente de la República sobre el Congreso bajo la Constitución de 1833 era tal que algunos han sostenido que el Chile de la época no era una república propiamente democrática sino un régimen político de marcada tonalidad aristocrática y autocrática⁶⁸. Ello explica que, en 1891, la guerra civil fuera la única respuesta posible para enfrentar la

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Entre otros, Chile, Uruguay, Paraguay, México, y Bolivia. Por su parte, en Argentina, Brasil y Colombia se acepta una sola reelección.

⁶⁷ Al respecto ver VALENZUELA, Arturo. La Opción Parlamentaria para América Latina. *Ocasional Paper Series*, N° 9. Georgetown University. También, GODOY ARCAYA, Oscar. *El Régimen Parlamentario. Una Opción para Chile*. En: "Hacia una democracia moderna, la opción parlamentaria". Oscar Godoy Arceña, editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera Edición, 1990. También los siguientes artículos: ARRAIGADA HERREA, Genaro: Después de los Presidencialismos...¿Qué?. CEA EGANA, José Luis: Presidencialismo Reforzado. Críticas y Alternativas para el Caso Chileno. CUMPLIDO CERECEDA, Francisco: Análisis del Presidencialismo en Chile. LARRAÍN FERNÁNDEZ, Hernán: El Parlamentarismo como Desafío en Chile. BARROS BOURIE, Enrique: La Distribución del Poder en un Régimen Semipresidencial. Análisis Institucional del Régimen Político Francés. Todos se encuentran publicados en: Cambio de Régimen Político. Oscar Godoy, Editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Octubre 1992.

⁶⁸ Así por ejemplo lo denomina AMUNÁTEGUI, Gabriel, Regímenes Políticos. Editorial Jurídica de Chile. 1951. Págs. 193 y 194. Ello

crisis entre el Presidente Balmaceda y el Congreso, atendida la inexistencia de salidas institucionales alternativas. El período que lo siguió, un régimen de asamblea pseudo parlamentario, terminó estrepitosamente con el golpe militar de 1924 que dio paso a una nueva Constitución, la de 1925, tanto o más presidencialista que la anterior y con el mismo germen de destrucción en su interior: la dificultad casi insalvable para lograr gobiernos de mayoría⁶⁹.

Las debilidades de la Constitución de 1925 afloraron rápidamente. Su consolidación se logró recién en 1932 y sólo algunos años después ya mostraba serios problemas derivados de la incapacidad de producir gobiernos estables y de mayoría. De hecho, el sistema hizo que a partir de la presidencia de González Videla (1946-1952), todos los Presidentes se vieran forzados a gobernar con el apoyo minoritario en una o las dos cámaras legislativas⁷⁰. Ello, aparte de ser fuente de tensiones constantes, les exigió hacer concesiones exageradas a los partidos a fin de contar con su respaldo. Por otra parte, algunas de las peores prácticas de mal llamado período parlamentario, lejos de desaparecer, se acentuaron. Así, en palabras de don Carlos Estévez, "en 1939 volvió a aparecer la inestabilidad ministerial, producto no ya de una censura parlamentaria sino de organismos directivos de tal o cual partido"⁷¹. Atendido lo anterior se entiende que la discontinuidad en las políticas públicas que emanaban del ejecutivo pasara a ser la regla. En todo el período de vigencia de la Constitución de 1925 sólo dos Presidentes sucedieron a uno de su misma tienda política, Ríos a Aguirre Cerda y González Videla a Ríos, y ello debido más bien a la circunstancia casual de que el antecesor moría en el cargo y el ciudadano se veía arrastrado a apoyar al candidato que veían más cercano al Presidente fallecido.

Por lo mismo aparece sorprendente que, pese a este marcado presidencialismo, la Constitución de 1925 nunca fuera objeto de críticas de fondo por parte del poder legislativo. Más aún, cada vez que se reformó en sus aspectos político-institucionales lo hizo para dotar al Presidente de la República de mayores atribuciones, en desmedro del Congreso Nacional. Así, en su primera reforma constitucional en 1943, se radicó en el Presidente la iniciativa exclusiva para importantes proyectos de ley y se le permitió dictar decretos con fuerza de ley a fin de sufragar gastos no consultados en el presupuesto⁷². La segunda, dictada en 1970 en las postrimerías del gobierno de Frei Montalva, estableció la posibilidad de que el Presidente llamara a plebiscito para, precisamente, superar discrepancias insalvables con el Congreso, a la vez que amplió y fortaleció su iniciativa legal exclusiva, reconoció la delegación de facultades en este último y creó un Tribunal Constitucional de cinco miembros, tres de los cuales los

por cuanto, bajo la Constitución de 1833 el Presidente pasó a ser "un pequeño monarca temporal, absoluto e irresponsable". Su elección era indirecta y su mandato, de cinco años, admitía la reelección inmediata por un período. No estaba sujeto a responsabilidad política y podía designar y destituir a voluntad a sus ministros, uno de los cuales, el de interior, lo subrogaba en el cargo durante su ausencia. Disponía de veto absoluto en el proceso de formación de la ley y podía prorrogar el período de sesiones ordinarias del Congreso y convocar a las extraordinarias. Estaba asesorado por un Consejo de Estado compuesto por funcionarios de su exclusiva confianza y que, entre otras funciones, generaba a los miembros de la judicatura. También podía decretar el estado de sitio, tendiente, ni más ni menos, que a "suspender el imperio de la Constitución". Finalmente, estableció un sistema electoral en que el Presidente era el gran elector, tanto de su sucesor en el cargo como de los miembros de las cámaras del Parlamento.

⁶⁹ En efecto, la Constitución de 1925 mantuvo la calidad de Jefe Supremo de la Nación en la persona del Presidente de la República, la cual comprendía tanto la jefatura de estado como la de gobierno. El Presidente ejercía un mandato ejecutivo por el plazo fijo de seis años, era políticamente inamovible y no reelegible, representaba a Chile en la esfera de las relaciones internacionales, era jefe de las Fuerzas Armadas, portavoz del gobierno en el ámbito interno y Jefe Supremo de la Administración del Estado. A estas funciones ejecutivas agregaba la facultad de ser colegislador; a través de la iniciativa de ley en ciertas materias y del poder de veto a las decisiones adoptadas por el Congreso. A mayor abundamiento, para eliminar la principal arma a que había recurrido el Congreso en la etapa previa en sus intentos por sobreponerse al ejecutivo, el nuevo texto constitucional estableció expresamente que los acuerdos u observaciones que la mayoría de la cámara de diputados hiciera en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras serían transmitidos por escrito al Presidente de la República pero bajo circunstancia alguna dichos acuerdos u observaciones afectarían la responsabilidad política de los Ministros.

⁷⁰ Sólo se exceptúa el Presidente Jorge Alessandri, quien, entre 1961 y 1964 contó con el apoyo mayoritario de ambas cámaras del Congreso.

⁷¹ ESTÉVEZ GAZMURI, Carlos. "Elementos de Derecho Constitucional. Editorial Jurídica de Chile". 1949. p. 318.

⁷² LEY N° 7.727 publicada el 23 de noviembre de 1943.

designaba, con acuerdo del Senado, el propio jefe de estado⁷³. Otro elemento que vigorizó el poder presidencial durante gran parte de la vigencia de la Constitución de 1925 estuvo dado por la delegación reiterada y voluntaria que el Congreso hizo al ejecutivo de sus potestades legislativas, autorizándolo para legislar por la vía reglamentaria dictando decretos con fuerza de ley sobre todo tipo de materias, lo cual, hasta 1970, ni siquiera estaba contemplado en la Constitución.

Si el régimen presidencialista estatuido en 1925 duró una cuantas décadas no fue sino gracias a la existencia de poderosos partidos de centro, dispuestos a inclinar la balanza en un sentido o en otro, y ello sólo hasta que se introdujeron ideas totalitarias en la política chilena, lo cual llevó al colapso definitivo del sistema institucional en 1973.

En efecto, el último Presidente del período, Salvador Allende (1970-1973), tal como sus antecesores, a excepción de Frei, no había sido elegido por mayoría absoluta sino relativa, ni gozaba tampoco de mayoría en el Congreso. Es decir, era doblemente minoritario pese a lo cual podía, mediante las facultades legislativas y reglamentarias que le otorgaba la Constitución, impulsar un programa de profundos y radicales cambios sociales tendientes a llevar a Chile al socialismo⁷⁴. El Congreso por su parte, a pesar de representar la mayoría adversa, carecía de la facultad de destituir al Presidente por razones políticas válidas. La elección parlamentaria de marzo de 1973 no hizo sino confirmar las respectivas bases de apoyo popular para las fuerzas de gobierno y oposición, con lo que la crisis se agravó. Nuevamente la ausencia de procedimientos constitucionales eficaces para salvar el conflicto entre ambos poderes desencadenaría una crisis institucional, que concluyó con un profundo y prolongado quiebre democrático que comenzó en 1973 con un golpe de estado llevado a cabo por las Fuerzas Armadas, apenas cuarenta y nueve años después de su última intervención. La enseñanza que dejó la crisis, como señala Godoy, no puede sino ser una sola, y es que "hay un nexo que articula la caída del gobierno de Salvador Allende, la parálisis de las instituciones y prácticas republicano-democráticas y la toma del poder político por parte de las Fuerzas Armadas: se trató de una enfermedad de la democracia; en efecto, fueron males de las instituciones democráticas los que nos condujeron al quiebre de la democracia"⁷⁵. Sin embargo, como veremos en el apartado siguiente, el constituyente de 1980 no lo entendería así.

10) Las condiciones políticas bajo las cuales se estructuró el sistema hiper presidencialista de la Constitución de 1980 así como los objetivos que tuvo a la vista, han variado radicalmente.

Inmediatamente de asumido en 1973, el gobierno militar se propuso la elaboración de una nueva Constitución⁷⁶. Esta vez, al igual que en 1925, las fuerzas armadas herraron el diagnóstico y culparon del colapso institucional a las malas prácticas políticas de la élite más que a un sistema político respecto del cual ya era evidente su incapacidad de generar gobiernos de mayoría y de proveer válvulas de escape oportunas frente a crisis de gobernabilidad como las que el país había debido enfrentar de tiempo en tiempo. Por lo mismo, adujeron, la situación exigía no la mera restauración de la institucio-

⁷³ LEY N° 17.284 publicada el 23 de enero de 1970.

⁷⁴ BOENINGER KAUSEL, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello. 1998, pp. 246 y siguientes.

⁷⁵ GODOY ARCAYA, Oscar. *El Régimen Parlamentario: Una Opción Política Para Chile*. En: "Hacia una Democracia Moderna, la Opción Parlamentaria". Oscar Godoy Arcaya, editor. Ediciones Universidad Católica de Chile. Primera Edición, 1990, p. 12.

⁷⁶ Resulta interesante para el tema que nos ocupa el punto que rescata Alfredo Jocelyn Holt en el sentido de que, si bien en sus primeros días el nuevo régimen intentó mostrarse como un gobierno estrictamente militar que involucraría a todas las ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden, solo un año después del golpe la antigüedad del Ejército y la tradición presidencialista permitió que la persona del Comandante en Jefe del Ejército concentrara los poderes administrativos y de gobierno, relegándose a segundo plano el esquema colegiado inicial. Al respecto, ver JOCELYN HOLT, Alfredo *et al. Historia del Siglo XX Chileno*. Editorial Sudamericana. 2001, p. 279.

nalidad quebrantada sino la elaboración y reemplazo por una completamente nueva que impusiera verticalmente un orden institucional severo, la cual quedó plasmada en la Constitución de 1980⁷⁷.

Su texto traslucía claramente dos convicciones muy arraigadas en el régimen. La primera, relativa a una supuesta incapacidad e impotencia de la democracia liberal de hacer frente a la agresión marxista promovida por el imperio soviético⁷⁸. La segunda, respecto de la necesidad de erradicar la demagogia del discurso político. Ambas convicciones recorrerían todo el andamiaje normativo, orgánico e institucional de la nueva Constitución⁷⁹. De acuerdo a las contradictorias palabras del propio general Pinochet, se requería “una democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social”⁸⁰. Atendido lo anterior, se entiende la obstinación del constituyente por reforzar al máximo las facultades del Presidente de la República en desmedro del Congreso Nacional,⁸¹ lo cual se aprecia en hechos tan simbólicos como que por primera vez en nuestra historia constitucional, la regulación del poder ejecutivo antecedió a la del legislativo. Como señala una de las integrantes de la comisión constituyente, “la circunstancia de que el ejecutivo sea quien encabece los órganos constitucionales nos señala claramente el especial énfasis que el constituyente ha puesto en el órgano Presidente de la República, lo que está en plena concordancia con el gobierno presidencialista que el texto fundamental ha organizado”⁸².

En segundo lugar, a diferencia de la Constitución de 1925 que se limitaba a señalar que el Presidente era el Jefe Supremo de la Nación, la de 1980 estableció expresamente su doble calidad de Jefe de Estado y de Gobierno⁸³. Además, extendió su mandato a ocho años y exigió mayoría absoluta en su elección. Se le dotó de toda clase de facultades ejecutivas, como son, la designación exclusiva de su

⁷⁷ Sobre la defensa del sistema presidencialista instaurado por la Constitución de 1980, BULNES ALDUNATE, Luz. *Forma de Gobierno o Régimen Político en la Constitución de 1980*. En: “20 años de la Constitución Chilena, 1981-2001”. Editorial jurídica Conosur. 2001. p. 97.

⁷⁸ Como señala Luz Bulnes (*Forma de Gobierno o Régimen Político en la Constitución de 1980*. En: “20 años de la Constitución Chilena, 1981-2001”). Editorial jurídica Conosur. 2001. p. 107.), integrante de la comisión constituyente, “aparece claro que la Constitución dictada en 1980 es una típica constitución de la Guerra Fría que sigue las tendencias de la postguerra en cuanto a la vigorización del órgano ejecutivo, especialmente con importantes atribuciones legislativas, y que si entramos a su clarificación no dudariamos en situarla entre los regímenes políticos presidencialistas o formas de gobierno de la segunda mitad del siglo”⁷⁸. Estas ideas fueron recogidas de constitucionalistas europeos de ideas no precisamente democráticas, como el alemán Carl Schmitt y el español Sánchez Agesta. Fueron ellos los primeros en desarrollar en profundidad la idea de que la democracia requería de un método decisional expedito, a fin de hacer efectiva la sustancia del estado entendida como “monopolio de la decisión política”, para lo cual era fundamental debilitar el parlamento y fortalecer la figura del presidente.

⁷⁹ ALLAMAND ZAVALA, Andrés. “Las Paradojas de un Legado”. En: “Chile: un país modelo para la Democracia y el Desarrollo”. Universidad de California, San Diego, 10 al 12 de diciembre de 1988.

⁸⁰ Citado por JOCELYN-HOLT, Alfredo et. al. *Historia del Siglo XX Chileno*. Editorial Sudamericana. 2001. p. 321.

⁸¹ Cito al respecto un párrafo del informe sobre el proyecto de nueva Constitución preparado por el Consejo de Estado a la Junta de Gobierno en 1980: “Si se examina el desenvolvimiento institucional de nuestro país, resulta fácil comprobar que la época de mayor grandeza de la república se estableció sobre un régimen constitucional de claro corte presidencial. La instauración de un poder ejecutivo fuerte arraigó y se mantuvo durante más de medio siglo, imponiéndose a una serie de ensayos más o menos teóricos, gracias a que traducida una realidad ya secular en nuestro país: la necesidad ineludible de contar con una autoridad central dinámica, eficiente y honesta, capaz de conjurar o de remediar la acción de los adversarios del bien común. Cada vez que (en la Colonia) se debilitó la autoridad central, ya fuera por obra de nombramientos o interinatos desafortunados, ya por la estancia en el mundo de cuerpos colegiados, ya por la intromisión en sus atribuciones de otras magistraturas, el orden se vio amagado, el progreso se detuvo y la tranquilidad social experimentó serio menoscabo. No podía suceder de otra manera en un país como el nuestro que, a causa de las sucesivas adversidades ya aludidas, se había visto en la necesidad de revestir todas las características de un ‘campamento’, como con tanta exactitud lo calificara uno de nuestro más distinguidos historiadores”. (Fuente: VÁSQUEZ MÁRQUEZ, José Ignacio y NAVARRO BELTRÁN, Enrique. “Las constituciones vigentes en Chile en el siglo XX y sus reformas”. Artículo publicado en “20 años de la Constitución chilena, 1981-2001”. Editorial Jurídica Cono Sur. p. 30).

⁸² BULNES ALDUNATE, Luz. *Forma de Gobierno o Régimen Político en la Constitución de 1980*. En: “20 Años de la Constitución Chilena”. Editorial Conosur. 2001. p. 96.

⁸³ El artículo 24 de la Constitución de 1980 señala “El gobierno y la administración del estado corresponden al Presidente de la República, quien es el jefe del estado”.

gabinete y la administración total de la burocracia estatal, junto a las cuales se le amplió notablemente las de carácter legislativo: concurrir a la formación de la ley a través del veto y la insistencia (se le permitía aprobar un proyecto de ley aún cuando fuere rechazado por la Cámara de origen, si lograba la mayoría simple en la otra cámara y luego un tercio de los votos de la original), se aumentaron las leyes de su iniciativa exclusiva⁸⁴, se le otorgó un control sin contrapeso en la discusión presupuestaria así como la facultad exclusiva para estimar el rendimiento de los recursos que consultara, se le permitió disolver por una vez en su período la Cámara de Diputados y nombrar directamente dos senadores, indirectamente cuatro e influir en la designación de otros tres (de un total de treinta y cinco), aparte de pasar él mismo a integrarlo, y de por vida, una vez dejado su cargo de Presidente. En el ámbito reglamentario, la Constitución de 1980 estableció un dominio máximo legal, tendiente a impedir al Parlamento la dictación de leyes fuera de su esfera y estableció expresamente la facultad del Presidente de legislar por la vía de los decretos con fuerza de ley. Respecto de los estados de excepción constitucional, se le otorgó mayor autonomía para proceder a su declaración e incluso se le permitía prescindir del Congreso en la calificación de las circunstancias que justificaran su establecimiento, recurriendo, en vez, al Consejo de Seguridad Nacional. Finalmente, en el ámbito judicial, se le concedió la facultad de nombrar los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los jueces de letras a propuesta de las Cortes, además de velar por su conducta ministerial y de otorgar indultos especiales.

A la hora de los contrapesos, el constituyente de 1980 despreció al Congreso Nacional y optó por la existencia de organismos autónomos ajenos a la representación popular y carentes de legitimidad democrática, tales como el Banco Central, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República y el Consejo de Seguridad Nacional. Respecto del Congreso, la Constitución de 1980 lo dotó de facultades fiscalizadoras tan acotadas como las contempladas en la Constitución de 1925 pero limitó aún más sus atribuciones legislativas y alejó su integración del principio representativo, al incluir nueve senadores designados de un total de treinta y cinco. Finalmente, la Constitución de 1980 quedaba en su texto original prácticamente petrificada, dados los requisitos exigidos para reformarla. En efecto, para disminuir las atribuciones presidenciales o aumentar las del Congreso se exigían dos tercios de sus miembros en ejercicio y la conformidad del propio Presidente. Si la reforma recaía sobre capítulos concernientes a las Bases de la Institucionalidad, Tribunal Constitucional, Consejo de Seguridad Nacional o Fuerzas Armadas, se exigía, además, la aprobación de dos Congresos sucesivos.

Esta enorme preeminencia del ejecutivo fue parcialmente atenuada por la reforma constitucional de 1989 acordada entre el régimen militar saliente y las fuerzas opositoras. Dicha reforma suprimió la facultad presidencial para disolver la Cámara de Diputados, aumentó el número de senadores electos a treinta y ocho, restringiendo así la incidencia de los designados y vitalicios, exigió mayoría en ambas cámaras para dar curso a un proyecto de ley, acotó las atribuciones presidenciales en los estados de excepción, disminuyó significativamente los requisitos para reformar la Constitución y reestableció el pluralismo político. Pero, como se aprecia, ni en la reforma de 1989 ni muchísimo menos en la génesis de la Constitución de 1980 se pensó establecer un sistema de gobierno que no girara exclusivamente en torno a un Presidente con poderes incontrarrestables.

Respecto de lo anterior, al menos dos consideraciones se podrían efectuar que justificarían el cambio del sistema político presidencialista establecido en la Constitución de 1980.

La primera es que, al contrario de lo que creyó el constituyente de 1980, en general el sistema presidencial no produce ejecutivos más fuertes, estables y eficaces que los que generan los sistemas parlamentarios y semipresidenciales, sino todo lo contrario. Ello explica que, si bien la vigorización de

⁸⁴ Como señala respecto de este punto el profesor Alejandro Silva Bascañán, "lo que en 1925 pudo estimarse como muy excepcional, dos o tres asuntos reservados a la iniciativa exclusiva del Jefe de Estado, ha cambiado en ciento ochenta grados al venir a transformarse como lo excepcional aquello que puede ser propuesto por mensajes o por moción parlamentaria". Fuente: SILVA BASCAÑÁN, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo VII. p. 113.

los ejecutivos efectivamente constituyó una tendencia en la segunda mitad del siglo XX como creían los militares en Chile, la mayoría de las democracias occidentales no lo hicieron por la vía de adoptar una fórmula presidencialista de gobierno. Por el contrario, en general los casos más exitosos de consolidación democrática del período, como el de Alemania, España, Portugal, Irlanda y Francia, vigorizaron el ejecutivo pero dentro de un régimen parlamentario o semipresidencial, intuyendo que, en último término, la fortaleza o debilidad de la autoridad ejecutiva residía no tanto en el catálogo de facultades que le concede la Constitución, como del hecho de contar con un respaldo mayoritario, sólido y estable en el Parlamento y de dotar a la minoría de una expectativa razonable y permanente de llegar al poder, ya sea integrándose a la base de sustentación del gobierno, o bien, alcanzando por sí misma la mayoría necesaria para reemplazarlo.

He aquí entonces, a mi modo de ver, una de las mayores ventajas que presentan los regímenes parlamentarios o semipresidenciales frente al presidencial: permiten poderes ejecutivos más estables, eficientes y eficaces, porque la existencia de una mayoría parlamentaria que lo avale constituye un requisito sine qua non para la generación y sostenimiento del gobierno en el poder. Se trata, en suma, de sistemas más honestos que asumen que el verdadero contrapeso del gobierno (la mayoría) no se encuentra necesariamente en el Parlamento, sino en la oposición (la minoría), y que incentivan y aún fuerzan a los actores a adoptar posiciones proactivas con el sistema como un todo. En suma, en el régimen parlamentario quienes pierden las elecciones no pierden todo el poder político pues la minoría mantiene un status central como oposición, "pudiendo convocar al Primer Ministro y a los miembros de su Gabinete a que respondan por sus actos y palabras"⁸⁵. La minoría opositora tiene así un poder moderador y limitante, no solo en el largo plazo, sino también en la actividad política cotidiana.

El presidencialismo en cambio, dada la forma de concentración de funciones en la figura presidencial que ha adoptado en Latinoamérica, paradójicamente tiende a debilitar al poder ejecutivo pues desincentiva la búsqueda de verdaderos ámbitos de acuerdo en el Congreso, produciendo inevitablemente su aislamiento y quitándoles toda iniciativa hasta transformarlos en meros gobiernos de administración, con la consiguiente frustración de las expectativas de la población que lo llevó al poder, tal como tantas veces lo demostró la experiencia chilena bajo la Constitución de 1925 y se repite, una y otra vez, en el resto de Latinoamérica. En este sentido, si el sistema presidencial ha operado con relativo éxito en Chile desde 1990 a la fecha se ha debido a que, hasta ahora, la coalición oficialista, la Concertación de Partidos por la Democracia, siempre ha contado con mayoría parlamentaria y una oposición extraordinariamente responsable.

La segunda observación es que, más allá de si la fórmula por la cual optó el constituyente de 1980 para defenderse de las doctrinas totalitarias fue o no la adecuada, lo cierto es que las condiciones que se tuvieron a la vista desaparecieron, por lo que resulta del todo conveniente preguntarse si el régimen hiper presidencialista que nos rige es o no el más adecuado para el siglo XXI. Por lo pronto, casi quince años después del retorno a la democracia es posible apreciar determinadas tendencias muy marcadas y potencialmente peligrosas. La principal corresponde a la pésima evaluación que los chilenos tienen del Congreso Nacional, demostrada no sólo en los estudios de opinión pública sino en los altos niveles de abstención en las elecciones parlamentarias, todo lo cual tiene su razón última en la percepción pública de que el Congreso es un ente más bien irrelevante, con facultades débiles y en todo caso de carácter negativo, como lo son la de fiscalizar a la administración y hacer de contrapeso al ejecutivo.

⁸⁵ GODOY ARCAYA, Oscar. *El Régimen Parlamentario ¿Una Utopía?*. En: *Democratizar la Democracia: Reformas Pendientes*. LOM Ediciones. 2000. p. 86.

III.- Tres propuestas para Chile: un sistema de gobierno semipresidencial, un Congreso Nacional bicameral asimétrico y un sistema electoral mixto para elegir a los miembros del Parlamento.

Pasando ahora al plano de las propuestas creo que Chile debiera avanzar en el corto plazo hacia un sistema de gobierno de tipo semipresidencial, similar al que existe en Francia, Irlanda, Portugal y Finlandia. En este sentido, me parece que la proposición que en su oportunidad efectuara el Grupo de los 24 constituye un buen punto de partida, aunque requiere de ciertas adaptaciones y mejoras.⁸⁶ Si ello no resultara viable, planteo la conveniencia de que se efectúen ciertas reformas constitucionales que, manteniendo nuestro actual sistema presidencial, permitan un mayor equilibrio entre los órganos ejecutivo y legislativo. Finalmente, si ello tampoco fuera posible, propongo la introducción de determinadas prácticas políticas que al menos atenúen nuestro rígido sistema político.

Los motivos que me llevan a descartar el presidencialismo han sido suficientemente expuestos en la sección segunda de este trabajo. Sólo quisiera agregar, a modo de conclusión, que el desarrollo explosivo que ha tenido Chile en muchos ámbitos en los últimos años debiera naturalmente tender a diluir el histórico arraigo popular de nuestro sistema presidencial, autoritario y centralizador, para dar paso a formas más representativas, flexibles y consensuales. Desde este punto de vista, me parece muy conveniente el establecimiento de una fórmula semipresidencial, pues ella se funda precisamente en una relación de cooperación mutua, estrecha y permanente entre el Presidente, el Primer Ministro y el Parlamento, otorgándole la calidad de árbitro a una ciudadanía que hace tiempo viene exigiendo un papel más activo y central en el entramado institucional. A mayor abundamiento, la experiencia francesa nos enseña que este tipo de regímenes permiten gobiernos más presidencialistas o parlamentarios según si el Presidente goza o no de mayoría en el Parlamento, dotando así al sistema de una flexibilidad indispensable en países políticamente cíclicos como Chile. En resumen, entre un sistema presidencial y uno semipresidencial, opto por el segundo, por tratarse de un régimen político más participativo, vigoroso y a la larga estable, todo lo cual resulta fundamental para encausar adecuadamente las inquietudes e intereses políticos en un país que, como Chile, se apresta a dar el salto hacia el desarrollo.

Respecto al motivo que me lleva a inclinarme por un sistema semipresidencial antes que parlamentario, éste es más bien de orden práctico y viene dado por la alta consideración y aprecio que el ciudadano promedio ha tenido y mantiene aún hoy por la figura del Presidente de la República⁸⁷. En efecto, en Chile la institución de la presidencia ha gozado en general de una alta simpatía popular, muy superior a la de las restantes instituciones republicanas, razón por la cual creo muy difícil prescindir completamente de ella o privarle de su origen popular. Por lo demás, su preservación puede resultar fundamental para dotar al cambio de régimen propuesto de la necesaria continuidad histórica que facilite su implementación, al menos durante una primera etapa. En consecuencia, propongo mantener la elección popular, directa y universal del Presidente de la República, para concentrar la reforma a su respecto en la diferenciación entre aquellas facultades que podrá ejercer de manera autónoma (las menos) de las que requerirán del refrendo del Primer Ministro designado en conjunto con la mayoría

⁸⁶ Sobre la propuesta del Grupo de los 24, ver *supra* nota 5.

⁸⁷ El propio Allende al final de su período gozaba de más de un 40% de popularidad y Pinochet logró un increíble 44% de los votos luego de dieciséis años de gobierno autoritario. Desde el retorno a la democracia, los jefes de estado han gozado durante gran parte de su período de amplios índices de aceptación. Así, Patricio Aylwin entregó el poder en 1994 con un a tasa de aprobación del 51% contra un rechazo del 18% y en el caso de Ricardo Lagos estas cifras fueron del 58% y 24%, respectivamente. Sólo se exceptúa el ex Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle que entregó el poder con una aprobación del 28% y una desaprobación del 45%, aunque ello se debió fundamentalmente a la crisis económica que afectaba al país a fines de 1999. Fuente: Encuestas Cep / Opinión Pública. En: www.cepcchile.cl.

parlamentaria (las más). De esta manera, se aprovecha la buena evaluación de que han gozado los Presidentes, cuestión que constituye un activo de nuestra democracia, pero evitando que ella se obtenga a costa del desprestigio de otras instituciones igualmente importantes, como el Congreso Nacional. Sólo si se lograra consolidar un sistema semipresidencial como el indicado y existiera la voluntad política necesaria, el país debiera proponerse avanzar hacia un régimen definitivamente parlamentario.

Ahora bien, el régimen semipresidencial que propongo no debiera diferir mucho de su matriz francesa. Su esencia estaría dada por la separación de la jefatura del estado, que sería ejercida por un Presidente de la República elegido popularmente para un período fijo preestablecido, de la de gobierno, la cual quedaría confiada a un Primer Ministro que no será otro que aquél que tenga los méritos, las condiciones o al menos la audacia para lograr la confianza mayoritaria del Parlamento.

El Presidente simbolizaría y representaría la unidad de la Nación y estaría llamado a moderar y arbitrar la aplicación del régimen político, ejerciendo las facultades que la Constitución le otorgara. Sería, además, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y Jefe de la Administración del Estado y entre sus funciones estaría la de nombrar al Primer Ministro previa consulta con los diferentes partidos representados en la Cámara de Diputados, removerlo del cargo, convocar al Consejo de Ministros y disolver la Cámara en caso de que no se logre reunir una mayoría sólida suficiente como para formar o dar sustento a un gobierno.⁸⁸ El Primer Ministro, por su parte, quedaría a cargo de la desgastante y fiera lucha política cotidiana para cumplir con su programa, para lo cual la propia dinámica política semipresidencial le otorgaría y exigiría metas y plazos definidos. El Primer Ministro, junto con los restantes miembros de su Gabinete, conformarán el gobierno, bajo la dirección del primero. Todo ello sin perjuicio de que las circunstancias políticas y la personalidad de los actores permitan mayor influencia de uno u otro en la conducción del país.

Los ministros sectoriales debieran ser nombrados por el Presidente a propuesta y con acuerdo del Primer Ministro y sólo debieran ser responsables políticamente en el ámbito de sus competencias ante éste, quien podría removerlos libremente de sus cargos.

Para lograr el equilibrio de poderes y evitar una excesiva rotativa ministerial, debiera contemplarse que el Primer Ministro sólo pueda ser destituido por la Cámara de Diputados mediante un voto de censura constructivo como el que existe en los regímenes español y alemán. Ello supondría la exigencia de incluir un programa de gobierno y un candidato a Primer Ministro para reemplazar al que se encuentre en funciones y requeriría, para su aprobación, del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio. El Presidente de la República nombraría entonces como Primer Ministro al candidato presentado en la moción de censura, el cual se entendería investido de la confianza de la Cámara de Diputados. En caso de que la Cámara no logre el acuerdo necesario, podría ser disuelta por el Presidente.

En subsidio de la propuesta anterior, para el caso de que se estimara que el establecimiento de un sistema semipresidencial no es viable en Chile, propongo la implementación de reformas determinadas a nuestra Constitución a fin de que, sin alterar la esencia de nuestro sistema presidencial, se tienda a un mayor equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo. Dichas reformas debieran considerar, en mi opinión, al menos las siguientes:

1. Restringir las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, modificando al efecto el artículo 62 de la Constitución, y suavizar su facultad de veto, limitando ambas exclusivamente a materias muy determinadas (como por ejemplo las que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos estatales). En el mismo sentido, debiera bajarse el quórum de insistencia que actualmente se exige al Congreso Nacional, de los

⁸⁸ RUIZ-TAGLE VIAL, Pablo. *Un Programa de Reformas Constitucionales en Chile para el Bicentenario*. p. 3 y siguientes. En: <http://www.pabloriguez-tagle.cl/docs/Anuario.pdf>.

dos tercios a la mayoría absoluta de sus miembros, para lo cual se requeriría reformar el artículo 70 de la Constitución.

2. Establecer un sistema mixto de calificación de las urgencias legislativas, que otorgue una participación al menos equivalente a los poderes ejecutivo y legislativo, modificando al efecto el artículo 71 de la Constitución.
3. Perfeccionar y ampliar la facultad de la Cámara de Diputados para interpelar a los Ministros de estado, lo cual exigiría modificar el artículo 48 de la Constitución; y
4. Eliminar los mensajes presidenciales, exigiendo que todo proyecto legislativo que pretenda impulsar el gobierno deba ser patrocinado necesariamente por un número determinado de parlamentarios. Esta fórmula, existente en constituciones *presidencialistas* como la estadounidense, obligaría al gobierno a hacer partícipes de la etapa prelegislativa a los miembros del Congreso Nacional.

Finalmente, si no existiera tampoco voluntad política para avanzar por ninguna de las dos fórmulas anteriores, propongo al menos atenuar nuestro actual sistema presidencial por la vía de incorporar prácticas y usos propios de los sistemas parlamentarios y semipresidenciales, con la esperanza de que logren arraigar y propendan a una mayor armonía institucional. Así, por ejemplo, representaría un cambio de gran trascendencia el que el Presidente (o Presidenta) se decidiera a delegar derechamente la jefatura de gobierno en algún ministro de su confianza, a quien le encargue tanto la conformación del resto del gabinete como la definición de las principales líneas de acción gubernamentales, sin perjuicio de conservar su condición de referente último⁸⁹. Esto permitiría al Presidente concentrarse en los asuntos de estado (relaciones exteriores, defensa y, en general, todos aquellos que requieran una visión de más largo plazo) y asumir, eventualmente, un rol de árbitro en la política aprovechando su arraigo popular, mientras que el jefe de Gabinete se concentraría en la política diaria, con metas, objetivos y plazos definidos. La fórmula descrita tiene la ventaja de que no requiere de un amplio acuerdo político, pues basta la sola voluntad del jefe de estado, a la vez que tampoco significaría una innovación tan alejada de la tradición chilena por cuanto, como ya lo señalé anteriormente, la existencia de un ministro *primus inter pares* ha sido casi una constante en nuestra historia, incluso durante los períodos en que nuestro régimen fue marcadamente presidencialista. La verdadera innovación a este respecto, sería que la delegación se hiciera aprovechando la existencia del *ministro coordinador de la labor de Gobierno* que contempla el actual artículo 33 de nuestra Constitución, concepto muy cercano al de un Primer Ministro o jefe de gobierno y que, sin embargo, desde 1990 a la fecha nunca ha sido ejercida.

En todo caso, cualquiera sea la forma que en definitiva se adopte para perfeccionar nuestro régimen político, esto es, estableciendo un sistema semipresidencial, realizando reformas constitucionales puntuales al actual régimen presidencial o adoptando determinadas prácticas políticas que permitan un mayor equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, necesariamente el país deberá abordar también algunos materias anexas pero indispensables para construir un sistema político coherente. Entre ellas destaco la conveniencia o no de mantener nuestro bicameralismo, la redefinición de nuestro sistema electoral para elegir a los miembros del Congreso y el fortalecimiento del eje gobierno-oposición (por sobre el de poder ejecutivo-poder legislativo) como verdadero y eficaz contrapeso del poder político.

Respecto a lo primero, deberá resolverse la conveniencia o no de mantener el bicameralismo que nos ha acompañado de manera prácticamente ininterrumpida desde nuestra independencia. Al respecto, me inclino por hacerlo pero rompiendo su simetría a favor de la Cámara de Diputados. De este

⁸⁹ *Ibidem*.

modo, radicaría en esta última las facultades legislativas decisorias (es decir, que en caso de contradicción con la opinión mayoritaria del Senado primaría la emitida por la Cámara de Diputados), así como todas aquellas tendientes a perseguir la responsabilidad política de los miembros del poder ejecutivo, con excepción de la que recaiga en el Presidente de la República. En cuanto al Senado, la experiencia británica, española y francesa nos aconsejan mantener esta cámara alta pero limitada a la revisión no vinculante de los acuerdos de la Cámara y para decidir la destitución del jefe de estado cuando incurra en alguna de las calificadísimas conductas establecidas en la Constitución que permitan su deposición. También soy partidario de ampliar la facultad del Senado de aprobar o rechazar la propuesta presidencial sobre la designación de las más altas autoridades que ejerzan funciones de estado, como los ministros del poder judicial, consejeros del Banco Central, miembros del Tribunal Constitucional, embajadores, etc. Sólo debiera excluirse la designación del propio Presidente (que sería elegido por votación popular), la del Primer Ministro (que sería designado por el Presidente con acuerdo de la Cámara de Diputados) y la de los restantes ministros (que en un régimen semipresidencial le corresponde al Presidente a propuesta del Primer Ministro).

En cuanto a lo segundo, esto es, la definición en torno al sistema electoral para elegir a los miembros del Congreso que sea más compatible con la nueva estructura institucional que se propone, si en definitiva adoptamos un régimen semipresidencial tendremos un campo de alternativas electorales bastante más amplio que el actual, pues precisamente una de sus ventajas es que se adapta de mejor manera a los distintos sistemas electorales que los regímenes presidenciales. De hecho, existen experiencias exitosas de combinación de formas parlamentarias y semipresidenciales de gobierno tanto con sistemas electorales proporcionales (v.gr. España) como mayoritarios (v.gr. Francia e Inglaterra). En cambio la evidencia contraria demuestra la inconveniencia de combinar un régimen presidencial con un sistema electoral proporcional (v.gr. Chile hasta 1973), por la dificultad que dicho esquema le presenta al jefe de estado para alcanzar mayoría en el Congreso. En consecuencia, el establecimiento de un régimen semipresidencial en Chile sería compatible tanto con un sistema electoral mayoritario como uno proporcional.

Ahora bien, la opción por uno u otro no es sencilla, aunque existen algunas consecuencias colaterales de cada uno que es preciso tener presente y que nos pueden ayudar a tomar una decisión.

En primer lugar, los sistemas electorales mayoritarios, al sobre-representar al centro moderado del electorado, promueven la formación de alianzas políticas amplias pues sólo a través de ellas los partidos pueden maximizar su representación parlamentaria. Esto a su vez tiende a acercar las posiciones entre coaliciones, homogeneiza sus programas y acota la dispersión partidista, todo lo cual lleva a la conformación de mayorías estables que facilitan la gobernabilidad pero sacrifican la representatividad. Los sistemas proporcionales, en cambio, cumplen un papel mucho más neutro pues asignan los escaños considerando únicamente la votación obtenida por cada partido, sin privilegiar *a priori* un nicho electoral determinado. De este modo, promueven en los partidos la búsqueda y adopción de posiciones propias y originales que los diferencien del resto, lo cual lleva inevitablemente a mayores niveles de dispersión y fraccionamiento político. Es decir los sistemas proporcionales ganan en representatividad de las distintas corrientes pero dificultan la concreción de mayorías amplias y estables.

En segundo lugar, los sistemas mayoritarios, en su forma uninominal, otorgan el *premio total* a aquel único partido o coalición que logre sacar la mayoría, absoluta o relativa según el caso, de votos en una circunscripción electoral. Esto hace que las elecciones parlamentarias no se decidan tanto en función de los planteamientos e ideas de los candidatos o de los partidos que los apoyan, ya de por sí bastante homogéneos en un sistema que subsidia al centro político, como del carisma, imagen y popularidad del propio postulante. Aún más, bajo este tipo de sistemas electorales los candidatos suelen ocultar su militancia y aún sus posiciones de fondo sobre las distintas temáticas políticas, pues casi con seguridad ellas tenderán a estrechar su base electoral antes que a ampliarla, lo cual los lleva a privilegiar

estrategias de captación de adhesiones altamente mediatizadas, con mucha propaganda y poco debate de propuestas.

Ahora bien, lo anterior produce un efecto muy particular y potencialmente dañino para un sistema democrático, pues hace recaer todo el peso y por tanto el mérito de la elección de los miembros del Parlamento, no en los partidos que lo apoyan ni en los programas que sustentan, sino en la persona misma del candidato, lo cual lleva a la generación de congresistas altamente autónomos y por ende, más indisciplinados que los que suelen producir sistemas electorales proporcionales, en cuyo resultado el apoyo del partido resulta fundamental. La indisciplinación de los miembros del Congreso, veámoslo, puede resultar esencial para el correcto funcionamiento del régimen presidencial como el estadounidense, pues le permiten a un Presidente cuyo partido no es mayoritario en alguna de las cámaras entrar en negociaciones directas con congresistas de oposición y obtener así los votos necesarios para aprobar sus proyectos más relevantes. Pero en un régimen semipresidencial, el tener parlamentarios poco disciplinados puede constituirse en un problema grave, pues podría impedir o al menos dificultar seriamente la configuración de una mayoría estable que de sustento al gobierno. De ahí que Inglaterra haya debido recurrir a una serie de mecanismos altamente complejos para asegurar a toda costa la disciplina de sus parlamentarios, como la institución del *whip* parlamentario, los comités de disciplina, etc. Los sistemas proporcionales, en cambio, al forzar a los partidos a apuntar a un nicho específico y determinado del electorado para maximizar su representación, obligan a sus candidatos a adoptar posiciones más concretas, directas y coherente con su ideología y el resto de sus postulados. Esto último obviamente tiende a fortalecer los partidos, pues son precisamente sus dirigentes y programas los que decidirán el nicho electoral que será abordado y las ideas y propuestas que se promoverán para hacerlo con éxito. En pocas palabras, hacen que el éxito electoral dependa más del esfuerzo colectivo que individual.

Volviendo al caso chileno, pareciera que existen buenas razones para inclinarse por uno y otro sistema electoral. Por lo pronto, la ya mencionada tradición pluripartidista que nos ha acompañado desde la segunda mitad del siglo XIX y que ni siquiera el sistema binominal actualmente existente ha podido quebrar, inclinaría la balanza hacia la adopción de un sistema proporcional. Lo mismo la necesidad de dotar a nuestros partidos de un lugar más destacado en nuestro esquema institucional que les permita cumplir de mejor manera su papel de intermediarios entre la ciudadanía y el poder político. Pero, por otro lado, tanto la superación de las divisiones ideológicas que trajo consigo la caída del marxismo y su reemplazo por amplios ámbitos de acuerdo en torno a la democracia liberal y la economía de mercado, como las ventajas objetivas que los sistemas mayoritarios han demostrado para alcanzar mayores grados de estabilidad y gobernabilidad, al generar dos bloques políticos que representen de manera más fiel los verdaderos quiebres *temático-políticos* en torno a los cuales toma posición el electorado (generalmente el eje igualdad *versus* libertad), constituyen poderosos argumentos para optar por sistemas electorales mayoritarios. No en vano, las tres democracias paradigmáticas de cada uno de los regímenes políticos, esto es, Inglaterra (parlamentario), Francia (semipresidencial) y Estados Unidos (presidencial), han establecido un riguroso sistema electoral mayoritario uninominal, a una o dos vueltas según el caso, para elegir a los representantes de la o las cámaras políticas del Parlamento.

Atendido todo lo anterior, me inclino por establecer en Chile un régimen político semipresidencial acompañado de un sistema electoral mixto similar al que actualmente existe en Alemania, pues logra maximizar las ventajas de los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales. En él, la mitad de la cámara baja (que es la única con facultades decisorias) es elegida de manera uninominal en distritos electorales y la otra mitad lo es a través de un sistema proporcional mediante listas cerradas que los partidos presentan a nivel nacional, eligiéndose en este último caso en un orden de precedencia previamente indicado y según el porcentaje de votos obtenido por cada partido. Un sistema de estas características exige a los partidos y al electorado presentar y emitir dos candidatos y preferencias,

respectivamente: una, para el representante en cada distrito electoral determinado, en cuya selección se privilegiarán las condiciones individuales y la imagen que proyecte el candidato, y otra de carácter nacional, en la cual lo fundamental será el despliegue de ideas y planteamientos programáticos que realicen los partidos.

Las bondades que desde mi punto de vista presenta un sistema electoral mixto como el indicado, en combinación con una fórmula semipresidencial, son muchas. Desde luego, el hecho de que la mitad de los miembros de la cámara política sean elegidos de manera uninominal es suficiente para forzar a todos los partidos a agruparse en torno a dos grandes alianzas, con todas las ventajas que ello trae aparejado en términos de estabilidad y gobernabilidad. Pero, por otra parte, el carácter nacional de la elección proporcional del restante cincuenta por ciento de sus integrantes debiera ser suficiente para que los conglomerados se vean en la necesidad de hacer planteamientos políticos más coherentes y sinceros, fomentando así una democracia más deliberativa y vital. También, un sistema electoral de estas características permitiría que se integren democráticamente al Congreso aquellas personas que, pudiendo realizar un aporte muy significativo al servicio y debate público, no tengan las aptitudes mediáticas y comunicacionales necesarias para enfrentar una campaña como las que exige la política contemporánea, por la vía de incluirlos en las listas cerradas que cada partido podría presentar a nivel nacional. Finalmente, un sistema electoral como el descrito permitiría a los ciudadanos emitir dos opciones en vez de una para elegir a los miembros de la cámara política, ampliando de esta forma las posibilidades para los electores y fomentando de parte de estos una opción más razonada. Así, los ciudadanos podrían apoyar a candidatos de distintas corrientes políticas para cada asiento (lo que se conoce como voto cruzado), o bien, concentrar ambas preferencias en un mismo partido o coalición.

Finalmente, desde un punto de vista estrictamente político, en mi opinión tan importante como los pesos y contrapesos institucionales que la ciencia política clásica contempla, como el que se da entre el poder ejecutivo y el legislativo, o entre la administración central y la de carácter local, es el control que puede ejercer una oposición activa y eficaz sobre el gobierno. A este respecto, creo que a Chile le hace falta seguir el ejemplo inglés y hacer una verdadera inversión en sus sistema de partidos, que amplíe al máximo los ámbitos de participación, para que ningún tema de interés público encuentre una respuesta que no sea fruto de un debate racional y su consiguiente deliberación en las instituciones democráticas competentes. Para ello creo que debemos profundizar y perfeccionar nuestro recién estrenado sistema de financiamiento público de la política, asegurando que dichos recursos promuevan el debate y la deliberación democrática y replicar algunas instituciones propiamente parlamentarias o semipresidenciales, como el gabinete en la sombra del sistema inglés, a cargo del principal partido o conglomerado de oposición y normas que aseguren una efectiva democracia interna en los partidos.

Recapitulando, pareciera que actualmente tanto la pésima opinión que los chilenos se han ido forjando respecto de algunas de nuestras principales instituciones políticas, como el Congreso Nacional y los partidos, como el deficiente cometido democrático que vienen presentado varios países latinoamericanos (como Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina y Paraguay), ponen una luz de alerta sobre la gobernabilidad futura de los países del continente y hace urgente retomar el debate sobre el sistema político que más nos convendría adoptar.

Probablemente Chile es el país latinoamericano que goza de las mejores condiciones políticas, económicas y sociales para abordar con éxito y en un plazo prudente una reforma de esta envergadura.

Por lo pronto, la existencia de un ámbito relativamente amplio de acuerdo entre las dos principales alianzas políticas del país, como el que se ha dado en los últimos años, permite esperar de nuestros dirigentes una predisposición más condescendiente y positiva para una *mega* reforma institucional que la demostrada en períodos históricos más convulsionados. En este sentido, los recientes acuerdos alcanzados en torno a la modernización del estado, el financiamiento electoral de las campañas y nu-

merasas reformas constitucionales demuestran que el país está en condiciones de abordar de manera responsable y seria temas de alta complejidad institucional.

En segundo lugar, el hecho de que en el poder político sea disputado de manera leal y democrática por dos grandes bloques relativamente equivalentes, dota a nuestra política de la tensión e incertidumbre necesaria como para que ningún sector pueda sentirse *a priori* perjudicado o favorecido con una reforma al sistema político, atendida la imposibilidad de prever a ciencia cierta los resultados electorales venideros. En este mismo sentido, podría convenir incluso que la reforma que se acuerde a nuestro régimen de gobierno y sistema electoral entre a regir en dos o tres períodos presidenciales más, a fin de evitar la interferencia de consideraciones político-partidista contingentes en su discusión.

En tercer lugar, si bien nuestro país ha tenido una transición pacífica y exitosa, no cabe duda también que se ha prolongado en exceso. En efecto, transcurridos más de quince años desde el retorno a la democracia en Chile aún no ha sido posible acordar un marco democrático definitivo, quedando pendiente materias tan trascendentes como el sistema electoral, la fórmula de inscripción electoral, la reforma a los partidos políticos y una descentralización efectiva del país. Desde este punto de vista, abrir un debate nacional sin exclusiones sobre un nuevo sistema político para Chile que considere también las materias señaladas, revitalizaría nuestra alicaída intelectualidad y dirigencia política y cerraría una transición que hasta ahora parece interminable.

Finalmente, una instancia de estas características permitiría a Chile asumir una posición de liderazgo en la región, no ya en materias económicas o sociales como lo ha venido haciendo hasta ahora, sino en un aspecto mucho más sensible para nuestro continente como es el institucional, encarando con decisión sus problemas más urgentes: la debilidad de sus instituciones, su irresistible propensión al populismo y la demagogia, la incapacidad de hacer frente a la corrupción, la crisis de representación y la ausencia de auténticos ámbitos de deliberación, entre otros.

estrategias de captación de adhesiones altamente mediatizadas, con mucha propaganda y poco debate de propuestas.

Ahora bien, lo anterior produce un efecto muy particular y potencialmente dañino para un sistema democrático, pues hace recaer todo el peso y por tanto el mérito de la elección de los miembros del Parlamento, no en los partidos que lo apoyan ni en los programas que sustentan, sino en la persona misma del candidato, lo cual lleva a la generación de congresistas altamente autónomos y por ende, más indisciplinados que los que suelen producir sistemas electorales proporcionales, en cuyo resultado el apoyo del partido resulta fundamental. La indisciplinada de los miembros del Congreso, veíamos, puede resultar esencial para el correcto funcionamiento del régimen presidencial como el estadounidense, pues le permiten a un Presidente cuyo partido no es mayoritario en alguna de las cámaras entrar en negociaciones directas con congresistas de oposición y obtener así los votos necesarios para aprobar sus proyectos más relevantes. Pero en un régimen semipresidencial, el tener parlamentarios poco disciplinados puede constituirse en un problema grave, pues podría impedir o al menos dificultar seriamente la configuración de una mayoría estable que de sustento al gobierno. De ahí que Inglaterra haya debido recurrir a una serie de mecanismos altamente complejos para asegurar a toda costa la disciplina de sus parlamentarios, como la institución del *whip* parlamentario, los comités de disciplina, etc. Los sistemas proporcionales, en cambio, al forzar a los partidos a apuntar a un nicho específico y determinado del electorado para maximizar su representación, obligan a sus candidatos a adoptar posiciones más concretas, directas y coherente con su ideología y el resto de sus postulados. Esto último obviamente tiende a fortalecer los partidos, pues son precisamente sus dirigentes y programas los que decidirán el nicho electoral que será abordado y las ideas y propuestas que se promoverán para hacerlo con éxito. En pocas palabras, hacen que el éxito electoral dependa más del esfuerzo colectivo que individual.

Volviendo al caso chileno, pareciera que existen buenas razones para inclinarse por uno y otro sistema electoral. Por lo pronto, la ya mencionada tradición pluripartidista que nos ha acompañado desde la segunda mitad del siglo XIX y que ni siquiera el sistema binominal actualmente existente ha podido quebrar, inclinaría la balanza hacia la adopción de un sistema proporcional. Lo mismo la necesidad de dotar a nuestros partidos de un lugar más destacado en nuestro esquema institucional que les permita cumplir de mejor manera su papel de intermediarios entre la ciudadanía y el poder político. Pero, por otro lado, tanto la superación de las divisiones ideológicas que trajo consigo la caída del marxismo y su reemplazo por amplios ámbitos de acuerdo en torno a la democracia liberal y la economía de mercado, como las ventajas objetivas que los sistemas mayoritarios han demostrado para alcanzar mayores grados de estabilidad y gobernabilidad, al generar dos bloques políticos que representen de manera más fiel los verdaderos quiebres *temático-políticos* en torno a los cuales toma posición el electorado (generalmente el eje igualdad *versus* libertad), constituyen poderosos argumentos para optar por sistemas electorales mayoritarios. No en vano, las tres democracias paradigmáticas de cada uno de los regímenes políticos, esto es, Inglaterra (parlamentario), Francia (semipresidencial) y Estados Unidos (presidencial), han establecido un riguroso sistema electoral mayoritario uninominal, a una o dos vueltas según el caso, para elegir a los representantes de la o las cámaras políticas del Parlamento.

Atendido todo lo anterior, me inclino por establecer en Chile un régimen político semipresidencial acompañado de un sistema electoral mixto similar al que actualmente existe en Alemania, pues logra maximizar las ventajas de los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales. En él, la mitad de la cámara baja (que es la única con facultades decisorias) es elegida de manera uninominal en distritos electorales y la otra mitad lo es a través de un sistema proporcional mediante listas cerradas que los partidos presentan a nivel nacional, eligiéndose en este último caso en un orden de precedencia previamente indicado y según el porcentaje de votos obtenido por cada partido. Un sistema de estas características exige a los partidos y al electorado presentar y emitir dos candidatos y preferencias,