

¿Parlamentarismo? ¿Semi-presidencialismo?

La búsqueda de alternativas al presidencialismo chileno¹

Ignacio Walker

¹ Una versión resumida (y comentada) de este trabajo fue publicado como “Insumos Constitucionales” No. 6, Cep-Cieplan, marzo de 2021.

© Ignacio Walker Prieto, 2021
¿Parlamentarismo? ¿Semi-presidencialismo?
La búsqueda de alternativas al presidencialismo chileno

Registro de Propiedad Intelectual N° 2021-A-5713
ISBN digital: 978-956-17-0945-4

Derechos Reservados

Ediciones Universitarias de Valparaíso
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Calle Doce de Febrero 21, Valparaíso
Teléfono 32 227 3902
Correo electrónico: euvsa@pucv.cl
www.euv.cl

Diseño: Alejandra Salinas C.
Corrector: Aldo Espina A.

“El presidencialismo chileno está haciendo agua por los cuatro costados”, señaló Enrique Barros en un seminario organizado por CEP-CIEPLAN (22 de septiembre de 2020) sobre sistemas de gobierno, en una perspectiva comparada. “El sistema presidencial está muerto” agregó la alcaldesa Evelyn Matthei en la presentación del libro “Aspectos económicos de la Constitución” de Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara (CEP, 9 de diciembre de 2020). Lo más probable, dice Eugenio Tironi, es que el segundo gobierno de Sebastián Piñera sea recordado como “el último gobierno del régimen presidencialista iniciado en 1925” (ver “Réquiem por el presidencialismo”, *El Mercurio*, 11 de mayo de 2021). Se trata de algunas de las referencias o reacciones, desde distintos sectores políticos e intelectuales, a las dificultades que presenta una forma de gobierno presidencial para hacer frente a una situación de crisis.

En el seminario del 22 de septiembre se revisaba el funcionamiento del semi-presidencialismo francés construido sobre la base de una separación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, bajo la Quinta República (1958 en adelante). En el horizonte ha estado también, en el caso chileno, la posibilidad de una forma de gobierno parlamentaria sobre la cual existieron una enorme cantidad de estudios, seminarios, debates, y publicaciones en la década de 1990. Buena parte de esos estudios se basaban en una revisión crítica del presidencialismo chileno teniendo principalmente como antecedente el quiebre democrático de comienzos de la década de 1970 y la inestabilidad política que ha caracterizado a América Latina —invariablemente presidencialista— a través de su historia.

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

No es cosa de importar el semi-presidencialismo francés, que respondió a situaciones muy particulares de ese país, como no es cosa de haber importado el presidencialismo desde los Estados Unidos en la primera mitad del siglo XIX, que respondía (y responde) a situaciones muy concretas de ese país, como el federalismo, el bipartidismo, y un potente sistema de *checks and balances* (pesos y contrapesos), algo que ni remotamente ha existido en Chile o en América Latina.

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

Adicionalmente, al momento de intentar hacer una comparación con Francia, bajo la Quinta República, cabe tener en cuenta que las trayectorias de ambos países (Francia y Chile) van en direcciones exactamente opuestas. En el caso del país galo, la aspiración por un “ejecutivo fuerte” —como lo planteó de Gaulle en 1945-46 y se hizo apremiante bajo la crisis de Argelia en 1957— surgió como una respuesta a la debilidad del parlamentarismo de la III República (1870-1940) y, sobretodo, de la IV República (1946-1957). Bástenos con señalar que, en este último caso, hubo 25 gobiernos y 15 primeros ministros en poco más de una década; por ahí rondan los principales fantasmas en torno al parlamentarismo, en términos de inestabilidad política y rotativas ministeriales.

El reclamo por una forma de gobierno parlamentaria o semi-presidencial en el caso de Chile —para quienes así lo postulamos— surge de una trayectoria histórica exactamente opuesta a la de Francia: el fuerte presidencialismo de las Constituciones de 1828, 1833, 1925 y 1980, en este último caso, en un sentido claramente refundacional y fuertemente ideológico a diferencia de la evolución constitucional de Chile desde 1830 en adelante. No es cosa, pues, de decir, “vamos por el semi-presidencialismo”, sino mas bien de reconocer las distintas trayectorias históricas y la necesidad de hacerse cargo de nuestra propia realidad.

¿Es posible plantearse siquiera la posibilidad de un tránsito desde el presidencialismo al parlamentarismo o al semi-presidencialismo en medio del actual proceso constituyente?

Es el tema que procuramos abordar en estas líneas.

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

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

y consolidó una forma republicana, representativa, presidencial, democrática, unitaria y multipartidista, sobre la base de la representación proporcional.

Actualmente, después de 240 años, desde las postrimerías del periodo colonial y bajo toda nuestra historia republicana en que ha permanecido invariable la designación de los Intendentes por parte de Santiago, comenzamos a transitar, muy tímidamente, desde un Estado unitario centralizado a uno descentralizado¹, y nos preguntamos (y planteamos, en las líneas que siguen) si no habrá llegado el momento de transitar desde una forma de gobierno presidencial a una parlamentaria o semi-presidencial.

Mi aproximación al tema no pretende ser teórica o abstracta, sino anclada en la realidad de Chile a través de su historia². Argumentaré que el parlamentarismo aparece como un *first best* en cuanto a la forma de gobierno que resulta deseable o conveniente para la realidad de Chile, y que el semi-presidencialismo aparece como un *second best* (en defecto de aquel y por las razones que señalaré más adelante).

Partamos por afirmar que no puede decirse del presidencialismo o del parlamentarismo que sean buenos o malos en sí mismos. No son las cualidades intrínsecas de uno u otro sistema de gobierno las que explican la estabilidad o inestabilidad política de los países, sino un conjunto de factores económicos, sociales, políticos y culturales. Lo mismo puede decirse del multipartidismo o del bipartidismo, de un sistema mayoritario (uninominal) o de representación proporcional. Lo importante es la forma en que se relacionan el sistema de

¹ Ver Patricio Aroca y otros, Taller de Descentralización, “Desafíos y Oportunidades para una descentralización efectiva (una reflexión aplicada desde la región de Valparaíso)”, PUCV, enero de 2020 y, de los mismos autores, “La descentralización después de la pandemia: nuevos desafíos”, PUCV, mayo de 2021.

² Procuero incorporar un bagaje de conocimiento académico desde el famoso *paper* —que permaneció sin publicar por varios años— de Juan Linz, “*Presidentialism and parliamentarism: does it make a difference?*” (1987), pasando por el también famoso seminario en la Universidad de Georgetown convocado por el propio Linz y Arturo Valenzuela, en 1989 (referente obligado en este debate), y el sinnúmero de trabajos académicos sobre el tema, hasta nuestros días. Mis reflexiones más sistemáticas están contenidas en mi libro, “*Democracia en América Latina (entre la esperanza y la desesperanza)*” (UQBAR editores, Santiago, 2009), especialmente en el capítulo sobre “presidencialismo y parlamentarismo”. En este documento me abstendré de incluir las citas propias de un trabajo académico (porque no lo es). En plena transición escribí un artículo bajo el título “Hacia el parlamentarismo” (La Época, 1 de noviembre de 1989). Años después, con Jorge Burgos escribimos un artículo bajo el mismo título, “Hacia el parlamentarismo”, publicado en “Foco” (Expansiva, septiembre de 2003). Como se puede apreciar, llevo más de 30 años abogando por un sistema de gobierno de tipo parlamentario (y en su defecto por uno de tipo semi-presidencial). La crisis provocada por el estallido social del 18/10 no ha hecho más que confirmar las profundas deficiencias del sistema presidencial chileno, producto de toda una historia.

gobierno con el sistema de partidos y el sistema electoral, y ello solo es posible de definir en relación a la realidad concreta de cada país.

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

Es bien sabido que el presidencialismo recorre toda la historia constitucional de Chile desde hace dos siglos, incluyendo las Constituciones de 1828, 1833, 1925 y 1980³. En el extremo hay quienes afirman que Chile “es presidencialista”, casi como expresión de un esencialismo que no admite innovación o cambio. “Somos presidencialistas”, se dice por algunos, y estamos condenados a ser presidencialistas (se puede deducir). Se trataría de un rasgo de nuestra cultura política (que lo es, en muchos sentidos).

Sostenemos que, pese a sus evidentes virtudes y contribuciones a periodos de gran estabilidad política —típicamente los decenios portalianos de Prieto, Bulnes y Montt, en el siglo XIX, y el periodo de la democracia mesocrática que va de los años 30 a los 60—, el presidencialismo chileno no ha sido sometido a escrutinio crítico. Nada se dice, por ejemplo, que el primer presidencialismo concluyó —ni siquiera estamos sugiriendo una relación directa de causalidad— en la cruenta Guerra Civil de 1891 (con el suicidio del presidente Balmaceda) y que el segundo presidencialismo terminó en el quiebre democrático y el golpe de Estado de 1973 (y el suicidio del presidente Allende).

Poco o nada se dice que a lo largo de los últimos 200 años hubo intentos por introducir lógicas más parlamentarias, aunque con disímiles resultados. Tal fue el caso del periodo que va de 1860 a 1920 como una aproximación crítica al presidencialismo de la época —los decenios portalianos, sobre la base de la Constitución de 1833—, en favor de una creciente democratización y liberalización del régimen político de gobierno. Cabe resaltar las reformas constitucionales de la década de 1870 en favor del sufragio universal, la no re-elección del presidente de la República y el intento por introducir un mayor equilibrio entre ejecutivo y legislativo, entre otras reformas, como aquellas relativas a la libertad de enseñanza y la comuna autónoma.

³ Ver Juan Luis Ossa Santa Cruz, Chile Constitucional, CFE y CEP, Santiago, 2020.

Poco se dice que después de la llamada (y mal llamada) “república parlamentaria” (volveremos sobre ello) de 1891 (algunos dicen que desde 1860, pero esa es una exageración) a 1920, la constitución de 1925 y la reafirmación de la autoridad presidencial fue impuesta por un pequeño grupo de dirigentes principalmente vinculados al presidente Arturo Alessandri, a un sector del liberalismo y a los militares, dirigidos por el general Mariano Navarrete. El Partido Conservador, el Partido Radical y el Partido Comunista, cual más cual menos, fueron contrarios al presidencialismo en ciernes, defendieron una forma de gobierno parlamentaria, y llamaron a la abstención en el plebiscito convocado a tal efecto.

Lo que nadie (o casi nadie) puede discutir es que la Constitución de 1925 y la forma presidencial que le era propia encontró una legitimidad sobreviniente durante el estado de compromiso mesocrático⁴.

Aunque las relaciones de causalidad entre presidencialismo y quiebre democrático pueden ser exageradas —tal ese es el caso, típicamente, del clásico libro de Arturo Valenzuela sobre el quiebre democrático chileno—, tampoco se puede desconocer que la existencia de una forma de gobierno parlamentaria o semi-presidencial podría haber facilitado una salida institucional a la crisis de 1972-1973. Y es que los sistemas de gobierno se prueban en momentos de crisis. Tal vez sea este último el verdadero parámetro para analizar la pertinencia de un sistema de gobierno presidencial o parlamentario para Chile.

Tras la recuperación de la democracia en 1990, la tesis de algunos (o de muchos, en el ámbito académico) sobre la “doble transición” (de la dictadura a la democracia y del presidencialismo al parlamentarismo), finalmente cayó en el vacío. Los enormes desafíos en términos de la transición a la democracia, con todas las tensiones consiguientes, hicieron que la perspectiva de una segunda transición (del presidencialismo al parlamentarismo) quedara en el tintero de los académicos. Incluso las características de un “presidencialismo reforzado” (otros hablan de “hiper presidencialismo”) puede haber jugado en favor de la transición ante las enormes tensiones existentes y la necesidad de que alguien (Patricio Aylwin, el presidente de la transición) pudiera aferrarse al timón y a la conducción política del país.

⁴ Ver Tomás Moulián, “Desarrollo político y estado de compromiso”, en Colección *Estudios Cieplan*, No. 8, julio de 1982.

Las limitaciones del presidencialismo en relación al manejo de la crisis provocada por el estallido social del 18/10 y la perspectiva de una Nueva Constitución han vuelto a colocar el tema en la discusión (al menos en el nivel de los expertos). Esto tiene mucho que ver con otra característica de nuestro país, que conviene tener en cuenta: la enorme polarización política (también la polarización religiosa como la surgida de la “Cuestión del Sacristán”, en 1854, que dio lugar a la confrontación en los próximos años y décadas entre fuerzas clericales y anti-clericales, y la polarización social como la surgida desde comienzos del siglo XX en torno a la “cuestión social” y los nuevos alineamientos partidarios surgidos desde la década de 1930). La polarización política e ideológica de fines de la década de 1960 y comienzos de los años 70 dio lugar a un “multipartidismo polarizado”: el caso de Chile fue señalado como un ejemplo, en una perspectiva comparada, de ese multipartidismo polarizado, por Giovanni Sartori.

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

El sistema de partidos surge en la década de 1850 en relación a la confrontación entre las fuerzas favorables al gobierno (nacionales o montt-varistas) y las fuerzas favorables a la defensa de los fueros y prerrogativas de la Iglesia Católica (Partido Conservador). Un sector contrario al gobierno montt-varista pero cuyas posturas no coincidían necesariamente con el Partido Conservador se reunió para fundar el Partido Liberal (una escisión del mismo contribuyó a la formación del Partido Radical). Quedó así establecido un sistema multipartidista. Chile nunca ha tenido a lo largo de su historia un sistema bipartidista, a diferencia de demócratas y republicanos en los Estados Unidos, blancos y colorados en Uruguay, liberales y conservadores en Colombia, COPEI y Adecos en Venezuela, liberación nacional y social-cristianos en Costa Rica, entre otros ejemplos.

Ya en la década de 1870 quedó conformado un sistema de partidos “completo”, es decir, donde coexisten y compiten por el poder —en relativa igualdad de condiciones— la derecha, el centro y la izquierda, representada esta última por el Partido Democrático vinculado a la figura de Luis Emilio Recabarren. En

todo lo que va desde la década de 1860 a la de 1970 —es decir, desde el estado de compromiso oligárquico al estado de compromiso mesocrático, siguiendo la denominación de Tomás Moulián— el centro liberal, radical y demócrata cristiano jugó un papel articulador de las grandes corrientes partidarias, mientras que el parlamento se constituía en la gran arena de negociación.

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

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

Los intentos —enteramente artificiales— de la dictadura por avanzar hacia un sistema bipartidista fueron infructuosos. Los intentos iniciales por explorar algún tipo de sistema electoral uninominal, o de prohibir los pactos electorales —a fin de avanzar hacia un virtual bipartidismo—, quedaron en el olvido. Lo que se impuso fue un sistema electoral binominal en que los distritos electorales fueron dibujados teniendo a la vista los resultados del plebiscito de octubre de 1988 entre el SÍ y el NO, comuna por comuna, sistema que nunca alcanzó una legitimidad suficiente y que forzó las cosas artificialmente. Desde enero de 2015 las cosas volvieron a su cauce histórico, con un sistema electoral de representación moderado o corregido —entre 3 y 8 diputados por distrito, a diferencia de Sao Paulo, por ejemplo, que elige 70 diputados— y 2 a 5 senadores

por circunscripción. Terminó por imponerse, en lo fundamental, la propuesta de la Comisión Boeninger (2011) dada a conocer en los comienzos del primer gobierno de Bachelet.

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

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

Lo que permanece como una tendencia preocupante en la historia más reciente de América Latina es la excesiva proliferación de partidos políticos —al momento de escribir estas líneas hay 25 partidos inscritos legalmente en Chile, 16 de ellos con representación parlamentaria. América Latina pasó de una realidad bastante extendida de sistemas bipartidistas a la realidad de una excesiva proliferación y fraccionamiento de partidos políticos. De alguna manera, esta realidad está vinculada a la crisis de representación política de los últimos años y décadas, y a la búsqueda de alternativas y nuevas formas de representación. Todo ello dentro de un presidencialismo que permanece como una constante —la única verdadera constante— en la historia independiente de América Latina; la única excepción está dada por los países de habla inglesa en el Caribe, que tienen una forma de gobierno parlamentaria. Puede decirse y pensarse cualquier cosa sobre el excesivo fraccionamiento partidario, salvo responsabilizar a una forma de gobierno parlamentaria que nunca ha existido.

La realidad de una excesiva proliferación y el consiguiente fraccionamiento de partidos políticos permanece como uno de los grandes desafíos hacia el futuro. Sostengo que una forma de gobierno parlamentaria tiene más (y mejores)

recursos que una presidencial a la hora de reducir el número de partidos efectivos. La existencia de un umbral —como el 5% que existe en el parlamentarismo alemán— es una de ellas, pero la más importante es que bajo una forma de gobierno parlamentaria las coaliciones de gobierno se forman después (y no antes) de una elección general. Los partidos se miden individualmente (no hay pactos *ex ante*) y solo una vez que se conoce el veredicto de la ciudadanía, expresado en el secreto de las urnas, se forman las coaliciones de gobierno sobre la base de un programa cuidadosa y detalladamente negociado. La experiencia chilena en los últimos 30 años es que son los candidatos presidenciales los que aprueban los programas de gobierno. Los partidos concurren al programa casi como un contrato de adhesión. En la última elección en Alemania, en cambio, una vez contados los votos (y no antes), la CDU/CSU y el SPD —integrantes de la tercera “gran coalición” desde los años 60— negociaron cada punto y cada coma del programa de gobierno y solo una vez que fuera aprobado por los partidos se formó la coalición de gobierno.

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

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

Sostengo que Chile, Uruguay y Costa Rica, por la fortaleza de sus partidos⁵ y de una cultura política fuertemente arraigada, están en condiciones, tal vez como ningún otro país en América Latina, de dar un paso en tal sentido. En el caso de Chile, los partidos se constituyeron, históricamente, en la “columna vertebral” del sistema político y el parlamento se convirtió en la gran arena de negociación política sobre la base de la transacción y el compromiso, al interior de un sistema multipartidista. Esa fue la realidad de Chile entre el estado de compromiso oligárquico y el estado de compromiso mesocrático.

⁵ Chile, Uruguay y Costa Rica son los únicos países latinoamericanos que aparecen en la categoría de “*full democracies*” (democracias completas) en el *Democracy Index* de *The Economist* (2021).

La irrupción de las “planificaciones globales” (1964-1980), en torno a modelos ideológicos omnicomprendidos y excluyentes, bajo las revoluciones de Frei Montalva, Allende y Pinochet, resintieron el modo de funcionamiento del estado de compromiso construido sobre la base de la negociación y el compromiso. La existencia de un sistema presidencial de minoría, en plena Guerra Fría y bajo el fuerte impacto de la revolución cubana, en Chile y en América Latina, hizo todo más difícil con la irrupción de los tres tercios entre posiciones irreconciliables dando lugar a un empate catastrófico en torno a aquella fatídica dicotomía de “reforma o revolución”.

¿Qué impide en Chile una forma de gobierno parlamentaria?

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

Revisemos brevemente cada una de estos factores.

Al margen de todo esencialismo, lo cierto es que el sistema político chileno está asentado sobre la base del mito del presidencialismo (se trata de un mito fundacional). La literatura imperante y hegemónica (principalmente de corte conservadora) es suficientemente conocida: los decenios portalianos y la Constitución de 1833, sobre la base de un ejecutivo fuerte (presidencialismo), pusieron fin a la “anarquía” de los ensayos o experimentos constitucionales de 1818-1830. Fue la batalla de Lircay (1830), con el triunfo de los pelucones (conservadores) sobre los pipiolos (liberales) la que condujo a Chile por la senda de la estabilidad y el progreso. Así se lee la historia de Chile en los manuales y ensayos de historia.

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

siglo XIX esa hegemonía presidencialista es cuestionada desde diversos sectores que pujan por la liberalización y democratización del sistema.

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

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

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

Habría que decir, en todo caso, que el periodo que va desde 1891 a 1920 tiene cualquier cosa menos las características de un sistema de gobierno parlamentario. El presidente de la República era elegido directamente, por un período fijo, concentrando la calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en la persona del presidente de la República, sin que este tuviera la capacidad para disolver el parlamento; es decir, estaban presentes todas las características de una forma de gobierno presidencial, como que la Constitución de 1833 nunca dejó de regir.

Lo que hubo en 1891-1920 fue un presidencialismo desvirtuado o régimen de asamblea caracterizado por la inestabilidad ministerial —aunque hay que decir también, en el lado positivo, que todos y cada uno de los presidentes asumieron y terminaron por el periodo señalado en la Constitución. La estabi-

lidad política del periodo, caracterizada por una transferencia legal y ordenada del poder ha sido suficientemente documentada por destacados historiadores como Julio Heise y René Millar. Lo cierto es que en ese periodo hubo cualquier cosa menos una forma de gobierno parlamentaria.

Si el mito fundacional de la república es el presidencialismo, el prejuicio contra el parlamentarismo —fuertemente arraigado en los manuales y ensayos de historia— hace todo más difícil para la instauración en Chile de una forma de gobierno parlamentaria. Se dice que el sistema parlamentario habría fracasado en circunstancias que nunca se le ha intentado en la historia de Chile.

Hay un tercer elemento que es la elección de los presidentes en forma directa. ¿Cómo convencer a la ciudadanía que, de aquí en adelante, ya no va a elegir al presidente de la República por sufragio universal y directo, y que tanto el Jefe de Estado —a falta de monarquía constitucional— como el Jefe de Gobierno tendrán su origen en el parlamento?

En el plano teórico, y en una perspectiva comparada, uno de los problemas (y de las características) de una forma presidencial es el principio de “doble legitimidad” en la medida que tanto el presidente como el parlamento son elegidos en forma directa. Hay una independencia entre el ejecutivo y el legislativo, lo que provoca tensiones entre ambos en la medida que arrancan su legitimidad de una elección directa. Bajo una forma de gobierno parlamentaria, en cambio, hay otras tensiones, pero no esa, en la medida que el gobierno se genera en forma indirecta, desde el parlamento. Lo cierto es que la elección directa del presidente solo es posible bajo una forma de gobierno presidencial (o semi-presidencial) y que esa ha sido la constante en la historia de Chile. Innovar en esa materia no parece una tarea fácil (nadie dijo que esto iba a ser fácil).

El cuarto factor, que hace todo más difícil, es el gran desprestigio del parlamento y los parlamentarios (y de los partidos) en la hora actual, con niveles de aprobación que están por debajo del 5%. ¿Cómo plantear que en adelante será el propio parlamento el que elija al gobierno? A decir verdad, muchas de las distorsiones que vemos a diario en lo que se refiere a la actividad parlamentaria en la realidad concreta de Chile, a treinta años de la recuperación de la democracia, tienen su raíz en las pocas o nulas facultades reales que tiene este poder del Estado al interior de un presidencialismo reforzado como

el de la Constitución de 1980. El recurso a las acusaciones constitucionales —nueve en lo que va corrido del gobierno del presidente Piñera—, la dificultad de disciplinar a los partidos y los parlamentarios, la creciente distancia entre ejecutivo y legislativo —al interior de un sistema de gobierno marcado por una estricta separación (más que una colaboración) de poderes—, el paulatino pero persistente alejamiento de senadores y diputados oficialistas respecto de su propio gobierno —como los 18 diputados de la UDI y RN que votaron con la oposición la reforma constitucional sobre retiro anticipado del 10% de los fondos previsionales y los 48 diputados de ambos partidos que votaron a favor del segundo retiro—, las tortuosas negociaciones antes —y no después, como ocurre bajo un sistema parlamentario— de las elecciones generales entre las directivas de los partidos, la excesiva proliferación y fraccionamiento de estos últimos, entre tantos otros ejemplos que podríamos citar, tienen mucha relación con las características de una forma de gobierno presidencial, bajo un sistema multipartidista y de representación proporcional como el que existe en Chile. Convengamos en que muchos de los males que hemos descrito no son consecuencia de un sistema de gobierno parlamentario sino del presidencialismo realmente existente.

Lo cierto es que el muy acentuado desprestigio de la actividad parlamentaria, en la hora actual, hace todo más difícil en términos de poder instalar una forma de gobierno parlamentaria. Eso no impide (ni puede, ni debe impedir) que uno procure llamar la atención sobre los elementos sistémicos —soy consciente que muchas veces se abusa de este término— que tienen relación con las características de un sistema o forma de gobierno presidencial.

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

Hay otras adecuaciones que habría que hacer en torno a una forma de gobierno parlamentaria: un cierto umbral (digamos de un 3 o 4%) parece como del todo conveniente y el partido que no lo supere se quedaría sin representación parlamentaria —no es que se disuelva o deje de existir, pero se queda sin representación parlamentaria. La fórmula alemana —a propósito de umbral— de un sistema electoral mixto en que el ciudadano tiene dos votos, uno por la persona del candidato y otro por el partido —con lo que se concilia el voto nominal

con el sistema de representación proporcional—, es otra⁶. Un Primer Ministro que nombra a su gabinete, sin que los ministros dependan necesariamente de la aprobación del parlamento a fin de evitar los abusos que conocimos en nuestra propia historia bajo la mal llamada “república parlamentaria” (como el de las interpelaciones parlamentarias), es otra de las adecuaciones. El voto de censura constructivo —mecanismo según el cual se puede remover al Primer Ministro solo si se cuenta con una mayoría parlamentaria, con un programa alternativo y con el nombre de un candidato para sucederlo—, es otro mecanismo digno de explorar. Ya nos hemos referido a que las coaliciones de gobierno se forman después (y no antes) de las elecciones generales.

Con ser un *first best* y ante los factores que conspiran contra la instauración en Chile de una forma de gobierno parlamentaria, conviene ponerse en el caso de una forma de gobierno semi-presidencial, entendida como un *second best*.

Esta se caracteriza, principalmente, por la separación de funciones entre Jefe de Estado —presidente de la República, elegido directamente por sufragio universal— y Jefe de Gobierno, designado por el presidente y responsable ante el parlamento. El ejemplo clásico —y el más estudiado en Chile— es el de Francia, aunque también se mencionan experiencias como las de Austria, Portugal, Finlandia, Islandia e Irlanda. Hay autores como Arend Lijphart y Giovanni Sartori, sin embargo, que consideran que la mayoría de esos casos son más bien parlamentarios o semi-parlamentarios. Tiene la ventaja de que se evita la concentración de todo el poder en la persona del presidente de la República —como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y líder de la coalición gobernante— y se permite la elección directa del presidente, elemento que está presente en la tradición política chilena y que no sería fácil remover.

Esa forma de gobierno permite que exista un “fusible” en los momentos de crisis (el Primer Ministro) y que exista una mayor flexibilidad en la articulación de las mayorías y minorías representadas en el gobierno y en el parlamento. El

⁶ En Alemania hay 42 partidos inscritos legalmente. Sin embargo, el umbral del 5% permite que solo haya 7 partidos efectivos: la CDU, CSU, SPD, Alternativa para Alemania, FDP (liberales), Die Linke (La Izquierda, nacida de una escisión en el SPD), y B'90/Die Grünen (Alianza 90/Los Verdes). Cada elector recibe un voto en que marca dos preferencias: una por el candidato o candidata y otro por el partido. En principio el Bundestag (parlamento federal) está compuesto por 598 escaños, pero esto varía de elección en elección, según ciertos parámetros. Así, por ejemplo, en las elecciones generales de 2017 se eligieron 709 escaños, 299 por sistema mayoritario uninominal, y 410 escaños por sistema plurinominal. La preferencia la tienen los partidos, con miras a conseguir una representación proporcional a nivel federal. Hay otras experiencias de sistema mixto como Nueva Zelanda, Corea del Sur o Japón.

presidente es el símbolo de la unidad de la nación, tiene un rol de arbitraje, está a cargo de la política exterior y de la política de defensa. En el caso chileno habría que poner un especial énfasis en la continuidad y profesionalización (evitando su politización) de la administración del Estado, reduciendo al máximo los cargos de confianza política. Cualquiera sea la innovación que la Nueva Constitución pudiere llegar a introducir en términos de la forma de gobierno, ella debiera ser capaz de sentar las bases de la aspiración tan largamente acariciada de poder contar con un *civil service* (los ejemplos a seguir parecieran ser los de Nueva Zelanda, Canadá o el Reino Unido; en general, los países de la *Commonwealth*, todos ellos parlamentarios).

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

El sistema semi-presidencial es perfectamente compatible con un sistema unicameral o bicameral (como en Francia y en Chile), con un sistema electoral uninominal (como en Francia, con doble vuelta) o de representación proporcional —como en la mayoría de los otros sistemas semi-presidenciales europeos— y con una forma unitaria o federal de organización del Estado. Preferimos hablar de sistema de gobierno semi-presidencial, como categoría propia, más que de “presidencialismo parlamentarizado”, a fin de resaltar sus propias y especiales características. Muchas de las características de una forma de gobierno parlamentaria —voto de censura constructivo, facultad para disolver el parlamento, interpelaciones parlamentarias, responsabilidad del Jefe de Gobierno ante el parlamento, entre otras— están presentes bajo la fórmula semi-presidencial.

Tal vez ha llegado la hora de someter al presidencialismo chileno a un escrutinio crítico que nunca ha existido. Tampoco se trata de demonizarlo —ya hemos destacado los notables momentos de estabilidad política que existieron a lo largo de nuestra historia, tanto en el siglo XIX como en el siglo XX. Si la combinación entre presidencialismo y multipartidismo no es pacífica, entonces

una forma semi-presidencial —para el caso que no existiere un acuerdo sobre una forma parlamentaria— puede constituirse en una alternativa interesante. Al momento de articular las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y las mayorías y minorías representadas en uno y otro, el semi-presidencialismo —y con mayor razón el parlamentarismo— parecieran contar con la flexibilidad de la que carece una forma (rígida) presidencial.

Dicho lo anterior, hay que añadir dos comentarios: que si el parlamentarismo tiene la flexibilidad de la que el presidencialismo carece —esa es una de sus principales ventajas respecto de este último—, tiene la simpleza de la que el semi-presidencialismo carece (ya hemos mencionado la complejidad proveniente de un ejecutivo dual). La forma de gobierno parlamentaria es básicamente un esquema simple: se forma gobierno en la medida que se reúne una mayoría en el parlamento, se pierde el gobierno en la medida que se pierde esa mayoría, pudiéndose introducir un voto de censura constructivo a fin de evitar el uso y abuso de las mayorías ocasionales.

El punto no es pacífico en la literatura. Hay científicos políticos como Juan Linz y Arend Lijphart que han sugerido que si no se adopta una forma de gobierno parlamentaria es mejor quedarse derechamente con un sistema presidencial, pero no con el semi-presidencialismo, que es una fórmula muy *sui generis*, que tiene sus propias complejidades y que está básicamente referida al caso de Francia.

Sea como fuere, tal vez haya llegado la hora de innovar en lo que se refiere al sistema de gobierno, anclados en la realidad histórica de Chile. En cualquiera de los dos casos, de parlamentarismo o semi-presidencialismo, más que un “salto al vacío”, estaríamos transitando a un terreno perfectamente abonado en la experiencia comparada tanto en lo que se refiere a una forma parlamentaria como a una semi-presidencial de gobierno.

Finalmente, quisiéramos hacer dos precisiones. En primer lugar, el objetivo de un sistema de gobierno, más que asegurar un gobierno con mayoría parlamentaria (cuestión que es esquivada tanto bajo una forma presidencial como una parlamentaria de gobierno), es propender a coaliciones estables de gobierno. Por ejemplo, durante veinte años la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010) nunca tuvo mayoría en el parlamento (principalmente por la realidad de los senadores designados) pero sí fue

una coalición muy estable de gobierno. En otras palabras, no hay que ver la realidad de un “gobierno dividido” (un gobierno que carece de mayoría en el parlamento) como una especie de patología.

Los presidentes Bill Clinton y Barack Obama solo tuvieron mayoría parlamentaria en sus dos primeros años y esto no fue un obstáculo para avanzar en negociaciones política y legislativas con una mayoría opositora, sobre la base de concesiones recíprocas, como es propio de una democracia. Por otro lado, cabe preguntarse, ¿no es acaso conveniente que gobiernos como el de Jair Bolsonaro en Brasil y Nayib Bukele en El Salvador tengan una mayoría opositora en el parlamento? En otras palabras, este tema también hay que verlo y analizarlo en términos de los pesos y contrapesos bajo un sistema de gobierno, cualquiera este sea (especialmente bajo una forma presidencial).

Lo segundo es que las fortalezas y debilidades de un sistema de gobierno tienen que ser sopesadas principalmente en términos de cómo hacer frente a una crisis política. Es allí donde se muestran las ventajas y desventajas de un sistema presidencial o parlamentario de gobierno. Mientras no exista una crisis política o institucional, una y otra forma de gobierno puede transcurrir sin mayores problemas o contratiempos. Hemos insinuado —y aquí queremos explicitarlo— que, en el caso de Chile, el sistema presidencial ha tenido enormes problemas al momento de hacer frente a una crisis política en términos de evitar que esta devenga en una crisis del sistema. La guerra civil de 1891, el periodo de intervenciones militares y caudillismos (Alessandri, Ibáñez y Grove) entre 1924-1932, el quiebre democrático de 1972-1973 y la actual crisis política e institucional (2019-2021) son ejemplos de las rigideces que están presentes en un sistema presidencial. Este carece de la flexibilidad y de los “fusibles” (como un Jefe de Gobierno distinto del Jefe de Estado) que sí están presentes bajo una forma de gobierno parlamentaria. Tal vez no sea una casualidad que Europa (casi enteramente parlamentaria) sea la región política más estable del mundo en los últimos 70 años, mientras que América Latina (enteramente presidencial) sea la región más inestable del mundo.

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

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

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

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

A lo anterior tal vez convenga agregar que, bajo una forma de gobierno parlamentaria existe una mayor propensión coalicional —en el juego de mayorías y minorías, y de gobierno y de oposición—, con la ventaja adicional de que

las coaliciones de gobierno se forman después (y no antes) de las elecciones generales (no nos cansaremos de decirlo). Por el contrario, las coaliciones bajo sistemas presidenciales y multipartidistas se forman *ex ante*, con ignorancia de cuales van a ser los resultados electorales, debiendo suscribir pactos electorales en las mismas condiciones anteriores, dando lugar a tortuosas negociaciones en que los partidos grandes terminan por subsidiar a los partidos chicos resultando en una excesiva proliferación o fraccionamiento de los partidos, todo lo cual tiende a estresar excesivamente al sistema político en su conjunto.

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

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

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

Así y todo, desde comienzos de los años 2000 empezó a darse una lógica de “díscolos” o desertores (“tránsfugas” en el lenguaje técnico de la ciencia política). La alternancia en el poder que se dio a partir del año 2010 (Bachelet-Piñera-Bachelet-Piñera) y la falta de profundidad estratégica de la política chilena en la última década —cabe recordar que la Nueva Mayoría fue definida por los siete presidentes de partidos como “un acuerdo político-programático para apoyar al gobierno de Michelle Bachelet” (marzo de 2014)— resultaron en una especie de “chipe libre” y en la virtual desaparición del espacio de la centro-izquierda que ocupó la Concertación de Partidos por la Democracia por 20 años (lo que se ha visto reforzado con la aparición del Frente Amplio y su creciente acercamiento con el Partido Comunista en el espacio de la izquierda dura).

Por su parte, las deserciones en el espacio del Chile Vamos, como la “fuga” de los parlamentarios de la UDI y RN frente a las reformas constitucionales sobre retiro anticipado de los fondos previsionales, y la absoluta división (literalmente partida en dos mitades) de la coalición gobernante frente al plebiscito del 25/10, todo ello con el trasfondo del estallido social del 18/10, plantean la duda (o la pregunta) de si no será, efectivamente, que “el presidencialismo chileno está haciendo agua por los cuatro costados” (aunque la frase de Enrique Barros, en el seminario ya mencionado, está planteada como afirmación más que como duda o pregunta).

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

El paso desde una (rígida) separación de poderes, con un Ejecutivo monista (la doble calidad de jefe de Estado y jefe de Gobierno reside en la persona del presidente de la República) y de una independencia recíproca entre el ejecutivo y el legislativo, a una separación flexible o de colaboración de poderes, con un Ejecutivo dualista (que distingue entre las funciones del jefe de Estado y el jefe de Gobierno) y una dependencia recíproca entre ejecutivo y legislativo,

pareciera del todo conveniente frente a un multipartidismo como el que existe (y ha existido siempre) en Chile.

Una adecuada relación entre parlamentarismo, multipartidismo (moderado) y representación proporcional (corregida) debiera ser capaz de introducir mecanismos que permitan hacer frente a la extendida realidad de dispersión o fraccionamiento partidario, reduciendo significativamente el número de partidos efectivos, haciendo corresponsables al ejecutivo y el legislativo de la marcha política del país⁷.

A este respecto cobra importancia el tema del sistema electoral. Sostenemos que el sistema de representación proporcional es más consistente con un sistema multipartidista como el que ha existido siempre en Chile (cuya base de legitimidad ha estado constituido por la representación más que por la participación). En la base de nuestro análisis está el informe de la Comisión Boeninger dado a conocer a comienzos del primer gobierno de Bachelet apuntando a un multipartidismo corregido o moderado (desde el punto de vista de la magnitud de los distritos electorales). En ese sentido, un sistema de entre 3 y 8 diputados, y entre 2 y 5 senadores aparece como razonable. Una variante pudiera ser el sistema de doble voto, tal como hemos dicho, para el candidato y el partido, lo que presenta ventajas (como lo demuestran los casos de Alemania y Nueva Zelanda).

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

⁷ Un corolario del multipartidismo es que el sistema electoral y partidario tiene que dar cuenta de una adecuada proporcionalidad (ver la columna de Loreto Cox, “En defensa de la proporcionalidad”, 26 de marzo de 2021, *El Mercurio*), que aporta elementos importantes sobre la materia, debiendo alejarse el sistema electoral y de partidos tanto de la concentración como de la fragmentación que impide la gobernabilidad: “no vaya a ser que por vestir a ese santo” —se refiere ella a la gobernabilidad— “desvistamos al de la representatividad: ella está en el corazón de la legitimidad de la política, que es tal vez el mayor desafío de este momento”. En otras palabras, proporcionalidad no es sinónimo de fragmentación.

Al margen de todo determinismo, tal vez haya llegado el momento de innovar en Chile en torno a la relación entre forma de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral, desde la doble perspectiva de la representación y la gobernabilidad. Lo que hemos procurado hacer en estas líneas es abrir (más que cerrar) el debate, sin fórmulas preconcebidas, al margen de consideraciones abstractas y anclados en la realidad histórica concreta de Chile. La centralidad del sistema multipartidista y del parlamento (fuertemente disminuido desde 1990 en adelante), a través de nuestra historia, son datos de la realidad que no pueden ser ignorados a la hora de enfrentar el debate sobre el sistema de gobierno. La opción por una forma de gobierno parlamentaria, como una primera mejor opción, o de un sistema semi-presidencialista, como una segunda mejor opción, junto con los cambios en el sistema electoral (apuntando a un número de partidos efectivos reducido), bien pudieran llevarnos a superar los problemas de legitimidad (y de eficacia y eficiencia) del actual sistema político chileno (partiendo por la propia Constitución), con miras al establecimiento de una democracia estable.

BIBLIOGRAFÍA DE APOYO

Las referencias anteriores se refieren a los siguientes trabajos:

Linz, Juan y otros. Panel sobre presidencialismo y parlamentarismo, International Political Science Association (IPSA), Washington DC, 1988.

----- . Conferencia “Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?”, Georgetown University, Washington DC, Mayo 14-16 de 1989.

De esta conferencia hemos tomado especialmente los siguientes trabajos:

Linz, Juan. “Democracy: presidential or parliamentary: does it make a difference?” (paper escrito en 1987).

Lijphart, Arend. “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”.

Suleiman, Ezra. “French Presidentialism and Political Stability”.

Valenzuela, Arturo. “Party Politics and the Failure of Presidentialism in Chile: a Proposal for a Parliamentary Form of Government” (una versión anterior, bajo el título de “Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario”, fue publicada en Estudios Públicos, No. 18, otoño de 1985).

Otros documentos y escritos:

Flisfisch, Angel. “Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gobernantes” (Documento de Trabajo No. 459, FLACSO, septiembre de 1990).

Godoy, Oscar y otros autores. Seminario “Presidencia y Parlamento en el sistema político chileno”, Pontificia Universidad Católica de Chile, 21, 22 y 23 de agosto de 1989.

Grupo de Estudios Constitucionales. “Proyecto de régimen de gobierno semi-presidencial”, junio de 1988.

Pre-informe de la Comisión Especial de Estudio del Régimen Político Chileno, Cámara de Diputados, abril de 1991.

Walker, Ignacio. “Hacia el parlamentarismo” (diario La Época, 1 de noviembre de 1989).

----. “Sistema de Governo, Sistema Partidario e Sistema Electoral: o Caso Chileno”, en Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados (Luiz Pedone, Compilador) (Universidad de Brasilia, Brasilia, 1993).

----. “Presidencialismo, Multipartidismo y Sistema Binominal”, en Política (Volumen 34, otoño de 1996).

---- y Jorge Burgos. “Hacia el parlamentarismo” (en Foco, No. 4, septiembre de 2003, Expansiva, Santiago).

----. “Democracia en América Latina (entre la esperanza y la desesperanza)” (Uqbar editores, Santiago, 2009), capítulo VI sobre “Presidencialismo y parlamentarismo” (pp. 173-200).