

¿SUPERAR EL PRESIDENCIALISMO?

5 CLAVES PARA EL DEBATE

Mariana Canales
Investigadora IES



¿SUPERAR EL PRESIDENCIALISMO?

5 claves para el debate

1

La figura un Presidente de la República que es jefe de Estado, jefe de gobierno y cuya elección es el resultado de un sistema de sufragio universal forma parte de la tradición institucional chilena. Cualquier cambio constitucional que busque ser eficaz debe tomar en consideración ese dato.

2

Una de las principales críticas a nuestro régimen de gobierno es que en realidad se trataría de un “hiperpresidencialismo”, y el desequilibrio de poderes en desmedro del Congreso Nacional sería una de sus consecuencias más significativas. Sin embargo, tal crítica tiende a eludir el hecho de que las facultades formales del Presidente son constreñidas por el resto del sistema político, tanto formal como informalmente. El argumento del “hiperpresidencialismo” no es en sí mismo una razón suficiente para cambiar el sistema de gobierno vigente.

3

Una segunda crítica a nuestro presidencialismo es que este sería la causa del déficit de gobernabilidad que afecta a nuestro país. Se argumenta, además, que se trataría de un fenómeno inherente a los sistemas presidenciales. Sin embargo, los problemas de gobernabilidad no son patrimonio exclusivo de un régimen en particular (España, Italia y Bélgica, por ejemplo, también han sufrido estas dificultades en el marco de un régimen parlamentario). Existen otras estrategias que tienden a hacer más fluida la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo que vale la pena explorar.

4

En este contexto, se suele proponer el tránsito a un sistema semipresidencial. Si bien dicho sistema puede parecer atractivo al situarse, aparentemente, a igual distancia de dos posiciones en disputa, conlleva riesgos que deben ser tomados en cuenta. Algunos de ellos son la confusión que generaría en la conducción del país, la eventual profundización de la distancia entre la clase política y la ciudadanía, y la falta de contrapesos propia del sistema, especialmente en el caso de que exista una cohabitación en el Ejecutivo.

5

Los problemas de nuestro sistema político no pasan necesariamente por superar el presidencialismo. En cambio, es imprescindible tomar medidas que obedezcan a una mirada de conjunto, orientadas a hacer más fluida la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y que tengan en consideración nuestra cultura política. Todo lo anterior es relevante porque uno de los desafíos pendientes que tenemos como país es acercar la política a la ciudadanía y fortalecer la representación política. En ese contexto, la revisión de nuestro sistema electoral es de primerísima importancia.

¿SUPERAR EL PRESIDENCIALISMO?

Por Mariana Canales¹

Introducción

Para muchos, el proceso constituyente se presenta como una oportunidad para cambiar nuestro sistema de gobierno. Académicos y políticos de diversas sensibilidades argumentan que el presidencialismo ya no da para más. Según algunos de ellos, esto se habría hecho evidente durante la crisis que se desencadenó en octubre de 2019².

Existen dos críticas principales hacia nuestro régimen presidencial. La primera es que en Chile existiría un sistema “hiperpresidencialista” y la segunda se refiere a los problemas de gobernabilidad que serían propios de los presidencialismos, particularmente del nuestro. Estas críticas justificarían reemplazar nuestro sistema por uno semipresidencial³. Sin embargo, nos parece que el principal problema —y más profundo— de nuestro sistema de gobierno es el bloqueo político, y que el nudo principal se encuentra en la tensa relación entre el Presidente y el Congreso. En efecto, nuestro sistema político lleva años postergando la aprobación de reformas encaminadas a atender las necesidades más urgentes de los chilenos, dejando gran parte de ellas sin solución (basta pensar en la cuestión previsional). La crisis de octubre del 2019 puede ser leída justamente como un colapso frente a esa situación. Desde esa fecha, el problema del bloqueo solo se ha agudizado⁴.

En este contexto, creemos que las soluciones deben estar orientadas a hacer más fluida la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y a diseñar estrategias para destrabar el bloqueo político sin añadir todavía más problemas de legitimidad. A nuestro juicio, un cambio en el tipo de régimen no constituye necesariamente una solución real, pese a lo instalada que se encuentra la idea en ciertas élites políticas.

El debate sobre la forma de gobierno exige considerar una serie de elementos, como la cultura institucional de nuestro país, sus prácticas políticas o el diseño de los mecanismos de control y contrapeso. Este documento busca evaluar algunos de esos elementos y dar ciertas claves que puedan ser útiles para la discusión sobre esta materia. En último término, el propósito es cuestionar la opinión según la cual debiésemos cambiar el actual régimen presidencial por uno semipresidencial.

Presidencialismo y trayectoria institucional del país

En nuestra cultura institucional, la figura del Presidente de la República es fundamental. Después de la Primera Junta de Gobierno de 1810 y los posteriores intentos para organizar Chile como república independiente, el Poder Ejecutivo se concentró en manos de un Director Supremo, en quien radicaban las facultades que alguna vez pertenecieron a la Junta de 1810⁵. Esa disposición

1 Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha impartido clases de Teoría y Fuentes del Derecho en la misma casa de estudios y de Derecho Constitucional en la Universidad de Los Andes.

2 La idea no es nueva: ya en la década de los setenta el “Grupo de los 24” recomendaba un sistema semipresidencial. Desde entonces, muchas veces se ha propuesto cambiar el presidencialismo chileno por ese sistema, o al menos incorporar elementos del parlamentarismo al sistema presidencial. Para más detalles, véase Arturo Fontaine, *La pregunta por el régimen político* (Santiago: FCE, 2021), cap. I.

3 Para muchos, el sistema ideal es el parlamentarismo, pero reconocen que ello es inviable.

4 Ver Gonzalo Valdés, “Pérdida de gobernanza en Chile: evaluación pre y post estallido”. Disponible en <http://cpp.unab.cl/wp-content/uploads/2020/09/Gobernanza-en-Chile-1.pdf>

5 Jaime Eyzaguirre, *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile* (Santiago: Editorial Universitaria, 1990), 66-67.

del poder se mantuvo, en general, en los ensayos constitucionales y en las Constituciones que rigieron en adelante, especialmente desde la Constitución de 1833⁶. Su objetivo era consolidar una institucionalidad ordenada en el nuevo marco de la República⁷. En efecto, ante el desorden de los primeros años de vida independiente y en particular después de la revolución de 1829 se busca instaurar, de la mano de Diego Portales, una autoridad fuerte con un poder duradero capaz de dotar al país de estabilidad⁸.

Como explica Gabriel Cid, la Constitución del 33 fue clave para consolidar la centralidad de la figura presidencial, al otorgarle al Presidente atribuciones como la iniciativa legal o el veto, e incluso facultades extraordinarias como el control de los estados de excepción constitucional. Sin perjuicio de que antes de 1891 venían desplegándose prácticas parlamentaristas⁹, no fue sino hasta ese año que se intentó instaurar un sistema parlamentario¹⁰. Pero, después de que el sistema colapsara en la Guerra Civil de 1891, Chile retornó al presidencialismo con la Constitución de 1925¹¹, sistema que, con diferencias, mantene- mos hasta hoy¹².

Las atribuciones que durante su vigencia se otorgaron al Presidente (como las urgencias le- gislativas o las iniciativas exclusivas de ley¹³) buscaban, entre otras cosas, evitar la tendencia del Congreso a promover proyectos con el solo objeto de conquistar al electorado sin mayor responsabilidad¹⁴. Con el tiempo, el Ejecutivo fue adquiriendo más facultades para alcanzar los nuevos fines económicos y sociales del Estado. Por ejemplo, el Presidente Frei Montalva aumentó el campo de iniciativas exclusivas en la reforma constitucional de 1970¹⁵.

Posteriormente, desde 1980, la Constitución ha aumentado las competencias del Presiden- te incluyendo, entre otras, la insistencia¹⁶. Sin embargo, muchas de esas nuevas atribuciones fueron modificadas durante las décadas siguien- tes, primero con la reforma de 1989¹⁷ y luego con las subsiguientes, especialmente con la del año 2005 bajo el gobierno de Ricardo Lagos. Entre otras medidas, esta última eliminó el período de sesiones extraordinarias del Congreso¹⁸, redujo el período presidencial, terminó con los senadores designados y sometió al Presidente a mayores controles. Además, le concedió al Congreso Na- cional la posibilidad de interpelar ministros¹⁹.

6 No obstante, los historiadores discuten si se trataba o no de una constitución presidencialista.

7 Gabriel Cid, *Pensar la revolución* (Santiago: Ediciones UDP, 2019), 373-404.

8 Alberto Edwards, *La fronda aristocrática* (Santiago: Imprenta Nacional, 1928), 41-46.

9 Claudio Alvarado, *La ilusión constitucional. Sentido y límites del proceso constituyente* (Santiago: IES, 2016), 90-91.

10 Para algunos, como Ignacio Walker o Joaquín Fermandois, durante estos años no hubo un sistema parlamentario propiamente tal porque no existían las características propias de un régimen de ese tipo. Ver la intervención de Ignacio Walker en <https://www.youtube.com/watch?v=emHoSrRHXNo> y Joaquín Fermandois, *La democracia en Chile* (Santiago: Ediciones UC, 2020), 153.

11 Jaime Eyzaguirre, *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile* (Santiago: Editorial Universitaria, 1990), 195-200.

12 Ver José Francisco García, "Cuestión IV. Régimen Político", Lucas Sierra (ed.) *Diálogos Constitucionales* (Santiago: CEP, 2015), 322-324. Sobre los orígenes del presidencialismo actual ver Arturo Fermandois y José Francisco García, "Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva", *Revista chilena de derecho*, vol. 36 núm. 2 (2009): 281-311, https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=50718-34372009000200004&lng=es&nrm=iso

13 Las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República son aquellas que solo pueden discutirse en el Congreso si es que el Presidente presenta un proyecto de ley. Están consagradas en el artículo 65 de la Constitución. Los parlamentarios no pueden presentar un proyecto de ley en torno a ellas.

14 Fermandois y García, "Origen del Presidencialismo chileno: reformas constitucionales de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva", 297-301.

15 Ver Sebastián Soto, "Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación" en *Sentencias Destacadas 2007* (Santiago: Libertad y Desarrollo, 2008), 230 y ss.; Jaime Arancibia, *Constitución Política de la República, edición histórica. Origen y trazabilidad de sus normas desde 1822 hasta hoy* (Santiago: Universidad de Los Andes y El Mercurio, 2020), visto el 6 de febrero de 2021, <https://www.uandes.cl/wp-content/uploads/2020/09/CPR-Edicio%CC%81n-Histo%CC%81rica.pdf>

16 Relación de José Francisco García en *Diálogos constitucionales*, 323.

17 Ver Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de derecho constitucional, tomo III* (Santiago: Editorial Jurídica, 1997). En esa reforma, por ejemplo, se eliminó la facultad del Presidente de disolver la Cámara de Diputados.

18 Durante este período, solo podían tramitarse proyectos de ley de iniciativa del Presidente.

19 José Manuel Díaz de Valdés, "La reforma constitucional del año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes", *Revista Actualidad Jurídica*, tomo I, n°1 (2009): 39.

Paradójicamente, para autores como Gonzalo Candia, la reforma de Lagos también profundizó el presidencialismo en otros sentidos²⁰.

Si consideramos lo dicho hasta acá, no es casual que los chilenos percibamos al Presidente de la República como el principal responsable de la conducción del país, con independencia de la persona que ocupe el cargo. Puede decirse que en Chile la figura del Presidente encarna lo que Eric Voegelin llamó “representación existencial”, que es aquella que da cuenta del modo de ser de una sociedad, capturando la relevancia de la historia, la tradición y la cultura de un país²¹. En ese sentido, las competencias formales que la Constitución le otorga al Ejecutivo coinciden, justamente, con aquello que los chilenos esperamos de él.

Junto con la centralidad de la figura del Presidente, siempre hemos tenido en nuestras manos la elección de quién será nuestro Jefe de Gobierno y de Estado. Es difícil concebir nuestra democracia sin la elección directa de quien nos gobierna. Si consideramos esta trayectoria institucional y sus características, no parece aconsejable que el Jefe de Gobierno sea elegido por el Congreso Nacional, como proponen algunas iniciativas. Aquello supondría, de alguna manera, despojar a la ciudadanía de una decisión que tradicionalmente ha descansado en ella. Eso puede producir un desajuste aún mayor entre las instituciones y lo que la gente percibe como su vínculo con ellas, sobre todo si se tiene a la vista el desprestigio del Congreso²².

Todo esto es relevante porque las instituciones no operan en el vacío, sino en una realidad concreta de la cual no se puede prescindir. En el caso de Chile, esta supone más de dos siglos de vida independiente bajo la figura de un Presidente con características específicas (salvo el período de 1891-1925). Si los cambios institucionales han de ser eficaces, deben incorporar ese dato. Acá

no queremos decir que el paso del tiempo hace del presidencialismo algo inamovible o inmodificable. El punto es constatar que su raigambre en nuestra cultura da cuenta de equilibrios, prácticas y consensos que son valiosos, aun cuando puedan existir problemas que los pongan en riesgo. En consecuencia, un cambio en el tipo de régimen debe obedecer a motivos que pesen más que esos equilibrios, prácticas y consensos, ya que estos últimos no pueden simplemente desestimarse. A esos motivos nos abocaremos a continuación.

¿“Hiperpresidencialismo” en Chile?

Una de las críticas más extendidas a nuestro régimen de gobierno es que la Constitución vigente habría instaurado un presidencialismo extremadamente reforzado. La cantidad de atribuciones del Presidente de la República en comparación con los demás poderes del Estado tendría por consecuencia un grave desequilibrio entre ellos²³. Esas excesivas facultades del Presidente son invocadas como razón para transitar hacia un sistema semipresencial. Sin embargo, tal como vimos en el apartado anterior, las actuales características del Ejecutivo no son patrimonio ni creación exclusiva de la Constitución que nos rige; y, en todo caso, las reformas de las últimas décadas han ido modificando las atribuciones presidenciales. De todos modos, desde el punto de vista formal es verdad que existe cierto desbalance entre el Presidente y los demás poderes del Estado. Sin embargo, cabe preguntarse, por un lado, si esto es suficiente como para calificar nuestro presidencialismo de “extremadamente reforzado” y, por otro, en qué medida esa desproporción de poderes se soluciona modificando el tipo de régimen político.

20 Gonzalo Candia, “Reforma constitucional 2005: el poder busca más poder”, 7.

21 Eric Voegelin, *La nueva ciencia de la política* (Buenos Aires: Katz, 2006), capítulo I.

22 Ver la encuesta sobre legitimidad del Congreso del Centro de Políticas Públicas de la UNAB. Disponible en: <http://cpp.unab.cl/publicaciones/resultados-encuesta-sobre-legitimidad-en-el-congreso/>

23 Ver Jordán et al., *Crisis del hiperpresidencialismo chileno y nueva Constitución, ¿cambio de régimen político?* (Santiago: Flacso, 2020).

Para evaluar tal desequilibrio es útil distinguir entre las atribuciones formales del Presidente y cómo estas operan dentro del sistema político en su conjunto. Si bien la Constitución le entrega al jefe del Ejecutivo poderosas facultades, estas suelen estar limitadas por otras normas constitucionales y prácticas informales que no están consagradas en la Constitución. Por ejemplo, las facultades de nombramiento están severamente limitadas, ya sea porque el Congreso tiene que aprobar ciertas designaciones (como en el caso del Contralor); porque no puede nombrar a todos los integrantes de un órgano o institución determinada (como es el caso del TC), o porque el Presidente se ve constreñido por la opinión pública²⁴ y por los partidos políticos. De ahí, por ejemplo, el denominado “cuoteo político” de ministerios u otros cargos²⁵.

También en materia legislativa, en la que el Presidente cuenta con importantes atribuciones al punto de ser llamado colegislador²⁶, hay límites formales e informales a su ejercicio. Los parlamentarios siempre tienen la posibilidad de no aprobar los proyectos de ley del Presidente, y los altos cuórum de ciertas leyes exigen que el Ejecutivo logre amplios acuerdos, impidiéndole hacer y deshacer a su gusto. Por su parte, el Congreso cuenta con facultades importantes para controlar al Presidente, siendo la más relevante la acusación constitucional. A eso se suman los controles que ejercen otras instituciones sobre el Primer Mandatario²⁷. Por último, recordemos que el Presidente no siempre usa las herramientas que le permiten doblar la mano al Congreso, pues a veces carece de suficiente respaldo político. Tal

fue el caso de la discusión del primer retiro de fondos de los ahorros previsionales, iniciativa surgida en medio de la crisis sanitaria desatada por el COVID-19. Dado que el costo político era demasiado alto, el Presidente Sebastián Piñera decidió no vetar el proyecto ni tampoco recurrir al Tribunal Constitucional, pudiendo hacerlo según la Constitución.

Igualmente, y pese a que se suelen resaltar las excesivas facultades de nuestro ejecutivo en comparación a otros, cabe notar que Chile no se encuentra dentro de los países latinoamericanos que tienen Presidentes con mayor poder hegemónico. De hecho, el Primer Mandatario chileno ni siquiera podría considerarse dentro de los más fuertes de Latinoamérica²⁸. Estos datos ayudan a poner en perspectiva el modo en que se suele describir al Ejecutivo chileno.

De lo anterior se sigue que la crítica al “hiper-presidencialismo” resulta apresurada si no se tienen en cuenta los demás elementos del sistema político. Con todo, pueden existir buenas razones para modificar el presidencialismo chileno, y se pueden diseñar propuestas como fortalecer el Congreso²⁹, concederle la facultad de establecer urgencias a determinados proyectos de ley y establecer requisitos para aquellas que presente el Ejecutivo, o afinar algunas iniciativas exclusivas del Presidente de la República. Lo importante es que tales modificaciones permitan que el sistema funcione en su conjunto y que el Ejecutivo pueda cumplir de manera efectiva con sus funciones y objetivos. Esto es especialmente relevante si se consideran planteamientos como los de Adrian Vermeule, quien sostiene que la complejidad de

24 Por ejemplo, el año 2018, el Ministro de Cultura, Mauricio Rojas, presentó su renuncia tras cuatro días en el cargo debido a las presiones que generaron ciertos dichos sobre el Museo de la Memoria.

25 Esto se debe a que el Presidente depende en gran medida de los partidos políticos para gobernar: necesita su apoyo en el Congreso, para salir electo y también durante su gobierno, pues requiere espaldas a fin de actuar de tal o cual manera. Ver Christopher A. Martínez, “El mito del hiper presidencialismo y la concentración de poder en Chile”, *El Mostrador*, 3 de noviembre de 2020; Vermeule y Posner, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic* (Nueva York: OUP, 2010), 5.

26 El Presidente puede presentar proyectos de ley, tiene iniciativa exclusiva en algunas materias, puede vetar total o parcialmente algunos proyectos de ley y puede establecer urgencias legislativas. Además, tiene la potestad reglamentaria para dictar ciertas normas y el Congreso le puede delegar la facultad de legislar para que dicte decretos con fuerza de ley.

27 Por ejemplo, el que realiza el Tribunal Constitucional respecto de los Decretos Supremos o el de la Contraloría General de la República.

28 Ver Pérez-Liñán *et al.*, “Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America, 1925–2016”, *Democratization*, 26 n° 4 (2019): 611-613 (ver especialmente figura 1); Martínez, “El mito del hiper presidencialismo y la concentración de poder en Chile”.

29 Patricio Zapata, por ejemplo, es partidario de fortalecer el rol del Congreso.

las sociedades modernas y el mundo contemporáneo parecen exigir que la toma de decisiones resida progresivamente en manos de Ejecutivos poderosos. En los hechos, señala Sebastián Soto, ello ha sucedido al punto de que incluso los parlamentarismos se han presidencializado³⁰. Para autores como Vermeule, los Ejecutivos debiesen contar con las capacidades suficientes para hacer frente a las necesidades actuales³¹.

El asunto es identificar certeramente cuál es el problema de nuestro sistema político para, desde allí, diseñar las soluciones más adecuadas. Aparentemente, las actuales atribuciones del Presidente no son ni la causa ni el problema central. Pareciera que este radica, más bien, en la relación entre el Mandatario y el Congreso. Esto nos lleva a una segunda crítica al presidencialismo chileno.

Presidencialismo, gobernabilidad y crisis

Se le ha reprochado al sistema presidencial que no favorecería la gobernabilidad, a diferencia de los sistemas parlamentarios o semipresidenciales que facilitarían la existencia de gobiernos de mayorías³². De acuerdo a los críticos, que tanto el Jefe de Gobierno como el Congreso sean elegidos por sufragio universal puede implicar que el primero no cuente con el apoyo del segundo: habrían dos legitimidades democráticas en pugna. Además, en ese escenario es más fácil que se generen bloqueos entre ambos, riesgo que aumenta en sistemas multipartidistas como el nuestro³³. En los sistemas semipresidenciales y parlamentarios, en cambio, el Jefe de Gobierno es elegido por el Congreso. Así, se argumenta que al gobierno le sería más fácil impulsar su programa,

pues desde el inicio contaría con el apoyo del Congreso. Sumado a lo anterior, estos regímenes favorecerían la gobernabilidad al ofrecer válvulas de escape institucionales a los momentos de crisis³⁴.

Desde el punto de vista teórico, puede ser cierto que los sistemas con componentes parlamentarios tiendan a la gobernabilidad. Sin embargo, como sugieren muchos casos recientes, también pueden presentar problemas de bloqueo institucional y carecer de una salida clara frente a ellos.

El hecho de que una mayoría se ponga de acuerdo en la persona del Jefe de Gobierno (cuestión que ya es difícil) no quiere decir necesariamente que este siempre contará con su apoyo. No es extraño que un partido o más decidan dejar la coalición que había decidido quién detentaría dicho cargo, sobre todo en el caso de regímenes multipartidistas como el chileno. De este modo, es perfectamente posible que un mandatario no cuente con la mayoría parlamentaria necesaria para llevar a cabo su programa, sino que deba negociar cada vez que intente impulsar una ley.

Lo anterior se agudiza en contextos de polarización como el que vivimos en Chile, en que los partidos tienen mayor dificultad para llegar a acuerdos y donde es más complejo armar coaliciones³⁵. Arturo Fontaine ha ofrecido ejemplos ilustrativos como el caso de España, que hasta enero de 2020 llevaba alrededor de cuatro años sin poder formar un gobierno efectivo; o el de Bélgica, que estuvo 653 días sin gobierno, hasta octubre de 2020³⁶. Sin duda, esos períodos de desgobierno se pueden sobrellevar de mejor manera en países con una organización más estable del Estado y una democracia más madura. En países como Chile, con diferencias económicas

30 Sebastián Soto, *La hora de la reconstitución* (Santiago: Ediciones UC, 2020), 137 y ss.

31 Ver, por ejemplo, Vermeule y Sunstein, *Law and Leviathan* (Cambridge-Londres: Harvard University Press, 2020); Vermeule y Posner, *The Executive Unbound*.

32 Ver Arturo Valenzuela, "América Latina: el presidencialismo en crisis", *Journal of democracy*, 4 n°4 (1993); Relación de José Francisco García, 324-326; Juan Linz, "Los peligros del presidencialismo", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7 (2013): 11-31.

33 Jordán et al., *Crisis del hiper presidencialismo chileno y nueva constitución, ¿cambio de régimen político?*, 12.

34 Ver Linz y Valenzuela.

35 Arturo Fontaine en "2/3: Punto de Encuentro", capítulo 8: "¿Es posible el parlamentarismo?" <https://www.youtube.com/watch?v=wkPzzSsr1Y>

36 *Ibid.*

y políticas de fondo, ese escenario puede tener un impacto mayor. Es posible concluir que no es inherente a los sistemas parlamentarios o semipresidenciales favorecer la gobernabilidad: como siempre, esto dependerá de las prácticas y circunstancias políticas específicas.

Con todo, es cierto que un Primer Ministro generalmente cuenta con herramientas para salir de una crisis institucional, como la facultad de disolver el parlamento y llamar a nuevas elecciones. Esa herramienta permite que el sistema político pueda airearse en momentos críticos. Ahora bien, la decisión de ejercer tal facultad debe obedecer a un análisis prudencial, pues no siempre resulta conveniente u oportuno que el Jefe de Gobierno disuelva el parlamento. Dicho de otro modo, que la herramienta exista no equivale necesariamente a que convenga usarla. Y aun cuando dicha facultad se ejerce, puede no ser la solución a los problemas de bloqueo; incluso, el efecto puede ser contrario al esperado. Por ejemplo, en 2019, el Presidente de Perú³⁷ Martín Vizcarra disolvió el Congreso buscando salir de una crisis de gobernabilidad. Una vez disuelto y tras haberse realizado las elecciones correspondientes, el nuevo Congreso destituyó al Presidente de sus funciones³⁸.

El caso recién descrito no es muy distinto a un presidencialismo en que las relaciones entre el Congreso y el Presidente se encuentren trabadas. Si a eso añadimos que el ejercicio de tal facultad puede tener efectos en la estabilidad de un gobierno (cuestión que tienden a proteger los sistemas presidenciales más que los parlamentarios o semipresidenciales), resulta que el análisis se hace más complejo que simplemente apostar por una supuesta gobernabilidad garantizada. Y todavía más si consideramos que dicha facultad le entrega mucho poder al mandatario,

porque cuenta con la posibilidad de disciplinar a sus filas, cuestión que en un presidencialismo no es posible. Quienes ven con malos ojos la cantidad de potestades que actualmente tiene nuestro Presidente debieran prestar atención a ese dato.

En suma, del hecho de que nuestro sistema político adolezca de problemas de gobernabilidad no se sigue necesariamente que deba cambiar de régimen de gobierno. Pareciera ser más sensato, en cambio, poner el foco en las relaciones entre el Presidente y el Congreso, pues ahí parecen concentrarse gran parte de los problemas de nuestro sistema político actual.

Problemas del semipresidencialismo

Quienes proponen cambiar el sistema de gobierno generalmente están de acuerdo en que la mejor alternativa es el semipresidencialismo. A grandes rasgos (cada país adoptará un diseño particular), este sistema consiste en la existencia de un Jefe de Gobierno que nace del Congreso y que cuenta con las atribuciones propias de la conducción diaria del país (podría decirse que equivalen a muchas de aquellas que actualmente tiene el Presidente de la República), y un Jefe de Estado que es elegido directamente por la ciudadanía³⁹. Si bien se trata de un sistema que goza de cierto atractivo, este conlleva algunos riesgos que resulta fundamental considerar.

En primer lugar, al entregar la jefatura de gobierno y de Estado a personas distintas se produce una división y confusión del poder, especialmente si existe la llamada cohabitación⁴⁰. Cada decisión supone una negociación y transacción dentro del mismo Poder Ejecutivo, que puede terminar en una parálisis. El conflicto que existe entre el Congreso y el Presidente no se elimina,

37 En Perú el Jefe de Estado es también Jefe de Gobierno, y es elegido por sufragio universal. Pero tiene muchos elementos de un sistema parlamentario. Por ejemplo, la existencia de un Primer Ministro, la responsabilidad de los ministros ante el Congreso, la interpelación, el voto de censura, la disolución del Congreso, entre otros. En ese sentido, es posible sostener que se trata de un régimen híbrido.

38 Ver <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49887706>; <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-54872826>

39 Para una explicación más detallada sobre los distintos regímenes ver Fontaine, Arturo, *La pregunta por el régimen político. Conversaciones chilenas* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2021), 23-26.

40 Hay cohabitación cuando el Jefe de Estado y el de Gobierno pertenecen a coaliciones distintas.

sino que se traslada al interior del Poder Ejecutivo⁴¹. Si además el Jefe de Gobierno y de Estado presentan personalidades fuertes y ambiciosas, el riesgo de obstáculos aumenta. Así, se diluye el liderazgo político y reina la confusión; sabemos, por el contrario, que el ejercicio del poder político y la conducción de un país exige claridad.

En segundo lugar, se corre el riesgo de debilitar el vínculo con la ciudadanía, en la medida en que ella solo elige al Jefe de Estado, quien no toma todas las decisiones que actualmente pertenecen a nuestro Presidente. Puede incluso no tomar ninguna si se transforma en una figura protocolar⁴². En cambio, el Jefe de Gobierno, que suele decidir cuestiones más relevantes, se elige en el Congreso, y debe contar con el apoyo de este último. Su relación con la ciudadanía es, entonces, más lejana: no está estrictamente ligado a ella mediante el voto. Y si bien el Congreso sí es elegido por votación popular, ningún ciudadano vota por la totalidad del parlamento (que es quien elige al Jefe de Gobierno); de hecho, la gran mayoría de los parlamentarios ni siquiera aparecen en su papeleta. Esto puede producir una distorsión en nuestro país, donde la elección de quien gobierna siempre ha pertenecido al pueblo de manera directa.

La distancia entre representantes y representados se profundiza si consideramos que en los multipartidismos, especialmente en contextos de polarización, los sistemas semipresidenciales (también los parlamentarios) suelen ser más elitistas⁴³. Como decíamos anteriormente, en esos escenarios llegar a acuerdos y formar coaliciones es más difícil. Las negociaciones comienzan a enfocarse en los intereses particulares de los integrantes del Congreso, y así, la negociación política se vuelve cada vez más singular, personal y aislada, entregada a una élite que

fácilmente puede volcarse sobre sí misma. En consecuencia, la distancia con la gente puede aumentar.

En tercer lugar, si el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado pertenecen a la misma coalición, en la práctica hay un presidencialismo mucho más reforzado que el nuestro, con pocos contrapesos. Una misma coalición controla al Ejecutivo completo —la jefatura de Estado y de Gobierno— y, además, tiene el control del Congreso (que es quien designa al Jefe de Gobierno). Se trata de un poder con escasos contrapesos y bastante holgura para actuar. Si a esto le sumamos un congreso unicameral, como proponen algunos⁴⁴, dichos contrapesos son casi nulos, porque significa que basta con que una coalición tenga mayoría en una cámara para poder hacer y deshacer a su antojo. No existe, en ese escenario, el freno que de suyo supone la existencia de dos instancias legislativas. Así, una coalición concentraría prácticamente todo el poder político: el legislativo y, a través de un Jefe de Gobierno que se origina justamente en el Congreso, el Ejecutivo⁴⁵.

Reflexiones finales

Nuestros problemas de bloqueo político y, por tanto, de gobernabilidad, son evidentes. Sin embargo, a nuestro juicio, la solución a ellos no es sustituir el presidencialismo. Los regímenes de gobierno son instrumentos y, como tales, deben servir al fin para el cual existen: el buen gobierno de un país. Y como los gobiernos rigen en países concretos —las instituciones no operan en el vacío—, no basta con trasladar acríticamente sistemas extranjeros, por muy notables que sean sus resultados en otras latitudes. Debemos pensar, entonces, en un sistema adecuado *para Chile*.

41 Soto, *La hora de la reconstitución*, 138.

42 *Ibid.* 138 y 139.

43 Ver intervención de Arturo Fontaine en “2/3: Punto de Encuentro”, capítulo 8: “¿Es posible el parlamentarismo?”, <https://www.youtube.com/watch?v=wkPzzSsrDIY>

44 Ver Jordán et al., *Crisis del hiper presidencialismo chileno y nueva constitución, ¿cambio de régimen político?*, 47.

45 Para otros problemas del semipresidencialismo ver Soto, *La hora de la reconstitución*, 137-141.

En nuestro país nos encontramos con una dificultad particular: no parece razonable que el Jefe de Gobierno sea elegido por el Congreso Nacional. Esto se ve reforzado por la crisis de credibilidad y legitimidad de nuestras instituciones, en especial la del Congreso, y la raigambre que tiene la elección directa de la cabeza del Ejecutivo en la cultura política nacional. Con un semipresidencialismo tendríamos, por un lado, un Presidente elegido por nosotros, con más de la mitad de los votos, pero con pocas atribuciones. Por el otro, un Congreso muy poderoso, pero desprestigiado.

¿Por qué es importante esto? Si uno de los grandes problemas que se hizo evidente en octubre de 2019 es la distancia de la ciudadanía respecto de la clase política y las demandas por mejor representación, lo más lógico es buscar acortar esa distancia y fortalecer la representación política. Conceder al pueblo la elección de una autoridad con pocas atribuciones (cuando antes gozaba de importantes poderes) y entregar el gobierno a un grupo pequeño que, además, no goza de buena fama en la ciudadanía parece ir en el sentido opuesto. Sumado a lo anterior, cambiar el actual ordenamiento por un sistema tan distinto a nuestra cultura institucional podría resultar más complejo: un cambio de esa envergadura puede resultar sumamente confuso para la ciudadanía y terminar profundizando aun más la crisis de representación.

Superar esa crisis supone una concordancia entre aquello que dice el papel —las atribuciones y competencias que concede la Constitución— con el modo de ser característico de una nación. En los términos de Voegelin, debe haber sintonía entre la representación formal con la existencial. En Chile, el sistema presidencial pareciera encarnar eso.

Ahora bien, nuestro régimen político requiere modificaciones, pero el foco debe estar puesto principalmente en la relación entre Ejecutivo y Legislativo. En ese sentido, el diseño del sistema electoral es clave, pues gran parte de la fluidez de esa relación se juega ahí. Además, el sistema electoral tiene relación directa con cómo se distribuye y organiza el poder, cuestión central en el contexto de nuestra crisis. El gran problema de Chile de los últimos años es, justamente, que el sistema presidencial no se aviene bien con un sistema electoral proporcional como el actual. Este último tiende a la fragmentación y a la representación de grupos pequeños y, por lo tanto, el Jefe de Gobierno apenas puede formar alianzas que le permitan avanzar en su agenda. Por eso, un sistema electoral sencillo y bien diseñado —por de pronto, que no se base en territorios demasiado extensos y dispersos y que no tienda a la sobrerrepresentación de grupos pequeños— ayudaría a destrabar el sistema político. También puede pensarse en otros mecanismos que faciliten la relación y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, como la compatibilidad de los cargos de ministro y parlamentario, el rediseño de las urgencias o incluso pensar en alternativas que permitan corregir situaciones en que el Presidente tenga un bajo apoyo. Lo importante es que las soluciones, evaluadas desde una mirada sistémica, tiendan a formar un sistema colaborativo que redunde en un mejor gobierno.

El desafío es ajustar nuestro régimen de gobierno haciéndose cargo de los evidentes problemas que tiene el sistema político sin pasar a llevar la cultura e idiosincrasia del país. Se trata de una tarea que tanto los críticos del presidencialismo como sus defensores deben tomarse en serio.

Cómo citar este documento:

Mariana Canales, "Superar el presidencialismo", *Claves para el debate* n°2 (julio de 2021).

ÚLTIMAS “CLAVES PARA EL DEBATE”

LIMITACIONES Y AMENAZAS A LA LIBERTAD DE EDUCACIÓN

4 claves para el debate

Claudio Alvarado R.

LOS NIÑOS INVISIBLES DEL SENAME

6 claves para el debate

Catalina Siles V.

OBJECCIÓN DE CONCIENCIA INSTITUCIONAL

4 claves para el debate

Claudio Alvarado, Fernando Contreras y Manfred Svensson

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA MIRA

5 claves para el debate

Fernando Contreras S.

POPULISMO

4 claves para el debate

Josefina Araos B.

MIGRACIÓN EN CHILE

5 claves para el debate

Guillermo Pérez C.

EUTANASIA Y BUEN MORIR

5 claves para el debate

Constanza Richards Y.

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNADORES REGIONALES

5 claves para el debate

Guillermo Pérez C.

EDUCACIÓN EN LÍNEA

5 claves para el debate

Manfred Svensson

TWITTER Y DEBATE POLÍTICO

4 claves para el debate

Rodrigo Pérez de Arce