

Presidencialismo en disputa

IDEAS Y REFORMA

«No es fácil conseguir un equilibrio entre gobierno controlado y gobierno efectivo, entre un poder restringido y un poder eficaz.»

Giovani Sartori, 1999.

POR MAGDALENA ORTEGA Y JORGE HAGEDORN*

I. Resumen Ejecutivo

1. La discusión constitucional ha vuelto a abrir el debate sobre el régimen de gobierno en Chile. Las críticas al presidencialismo imperante se concentran en su mayoría en que este sería exacerbado (“hiperpresidencialista”) y carecería de flexibilidad. En este sentido se le culpa como uno de los principales factores que desata las crisis sociales en nuestro país.
2. Es nuestra propuesta que el régimen de gobierno chileno no es exacerbado. Esto, de un análisis cualitativo más que cuantitativo de las facultades, y del ejercicio de las mismas en la práctica. En este se demuestra que aquellas atribuciones que se ven excesivas, en la realidad están morigeradas por la costumbre a la hora de desarrollar la relación entre los diversos actores del sistema político.
3. Más bien el problema es del sistema político –el que en su conjunto incluye al régimen de gobierno– al generar lógicas de confrontación, y de ahí vienen los desajustes que requieren de nuestra atención. Por ende, no es evidente la necesidad de reemplazar el régimen de gobierno.
4. El presidencialismo en Chile es parte de la tradición histórico-cultural y no es recomendable un cambio radical bajo lógicas de refundación, en la que se adopten tradiciones foráneas.

* Magdalena Ortega, abogada y directora del Área Constitucional, IdeaPaís; y Jorge Hagedorn, licenciado en derecho e investigador constitucional, IdeaPaís. Los autores agradecen especialmente los comentarios de Pablo Valderrama, Jaime Lindh, Luis Robert y José Miguel González.

5. Para hacerse cargo de los desafíos del Chile actual, proponemos reformas al sistema político en general, algunas de ellas específicamente sobre el régimen de gobierno -o, que es lo mismo, sobre la relación entre el ejecutivo y el Congreso-, con el objeto de mejorar la gobernabilidad y propender a la cooperación entre los poderes del Estado.

Presidencialismo en disputa

IDEAS Y REFORMA

II. Introducción

Una de las posibles modificaciones constitucionales que cuenta con mayor resonancia desde hace algunos años en el debate político y académico es la propuesta de cambiar nuestro régimen de gobierno presidencialista, por modelos adaptados de diferentes experiencias en otros Estados –sobre todo europeos–, como los semi presidencialistas o parlamentarios. En el marco de la actual crisis social y política, y a propósito del proceso constitucional en curso, esta discusión ha vuelto a resurgir con fuerza en la palestra nacional.

Quienes abogan por el reemplazo del régimen de gobierno han tendido a identificar algunos de los problemas políticos y sociales de la crisis con las falencias del presidencialismo imperante. El supuesto sería el siguiente: nuestro sistema de gobierno es un presidencialismo exacerbado, un «hiperpresidencialismo» o un presidencialismo reforzado. Al concentrar el poder en un solo agente y rigidizarlo, no sería capaz de dar respuesta a la complejidad actual del país. Esta aproximación quizá ha influido en que importantes actores políticos hayan intentado dar por terminado el actual gobierno de Sebastián Piñera, proponiendo adelantar elecciones, pidiendo su renuncia, y dando comienzo a un «parlamentarismo de facto» (Castro, 2020).

Ahora bien, la idea de cambiar el régimen político está lejos de ser algo nuevo en la doctrina o la discusión nacional. Una serie de autores –como Arturo Valenzuela (2012) e Ignacio Rivadeneira (2008)– han sostenido que nuestro régimen presidencialista, al carecer de válvulas de escape, no logra contener adecuadamente las crisis políticas y, más bien, colaboran a que esas crisis se transformen en sistémicas. En cambio, con un sistema parlamentario, sostienen ellos, esto podría controlarse. Por otra parte, hay algunos que plantean que «con la posibilidad de renuncia de un Primer Ministro y la conformación de otro gobierno con ajustes ministeriales o, en casos más extremos, una elección anticipada [del Congreso] para resolver un conflicto de fondo» (Sierra, coord, 2015, p. 324), tal situación podría abordarse adecuadamente. En la misma línea, Gastón Gómez critica el régimen presidencialista porque este «descansa en el principio de separación de poderes (descartando el principio

estructural de coordinación, propio del parlamentarismo y semi presidencialismo), que «alienta» el conflicto entre Presidente y Congreso» (Sierra, coord., 2016, p. 132).

Así, las críticas a este régimen de gobierno estarían caracterizadas por atribuírsele la responsabilidad en situaciones de bloqueo político en general. Frente a esto, nuestra opinión es que la mirada sobre el régimen de gobierno ha sido muchas veces insuficiente, desconociendo el rol que

Frente a esto, nuestra opinión es que la mirada sobre el régimen de gobierno ha sido muchas veces insuficiente, desconociendo el rol que juegan todos los otros elementos del sistema político en su conjunto.



juegan todos los otros elementos del sistema político en su conjunto. Además, creemos que la caracterización de «hiper» o «reforzado» al tipo de gobierno no es verdaderamente ilustrativa de los problemas del régimen. Por eso, los problemas de gobernabilidad actual no se agotan ni se reducen a una dualidad entre «presidencialismo» (exacerbado o no) y «parlamentarismo», sino que más bien apuntan al sistema político en su conjunto. Las soluciones que se busquen imprimir en una nueva Carta Fundamental debieran tener esto a la vista.

Desde dicha perspectiva, en este documento comenzaremos por rebatir el hecho de que sea «solo» el régimen de gobierno el principal causante de la crisis política. Luego pasaremos a revisar si efectivamente la caracterización de «hiperpresidencialismo» es correcta y, de serlo, si de allí proviniesen las deficiencias del sistema y cómo mejorarlas. Así, al finalizar revisaremos algunas ideas que apunten a modificaciones en el sistema político en su conjunto, buscando ser fieles a nuestra tradición constitucional, y ofrecer un régimen que pueda adaptarse a los desafíos de la política actual y del mundo globalizado.

III. Sistema político

En palabras de Sartori (1999), las constituciones son «[también] instrumentos de gobierno y, en lo posible, de un gobierno eficaz» (p. 80), entendiendo gobierno de forma amplia como fruto de diversos elementos que se ordenan en el plano de la distribución del poder y los incentivos o factores que ahí se establezcan. Como ya adelantamos en este documento, es esta visión –una ciertamente más amplia y comprensiva– del sistema político, la que consideraremos.

Así las cosas, es posible identificar diversos elementos propios de un sistema político. Por de pronto, está el régimen de gobierno (el presidente y el congreso, y cómo se relacionan), la forma de de-

mocracia y representación, el sistema electoral y los partidos políticos, su rol o fortaleza, la cultura política, incluso los gremios y sindicatos como grupos de presión o los medios de comunicación (Huneeus y Avendaño, eds., 2018). Así, por ejemplo, es posible sostener que el sistema electoral es un primer elemento fundamental, ya que este genera las bases para la naturaleza y caracterización de un segundo elemento, los partidos políticos –«reclutan al personal político», según Sartori-. Si se promueve o prefiere la representatividad, a costa de mayores índices de fragmentación, o, por otro lado, la gobernabilidad, con menores actores pero más poderosos, es una de las grandes cuestiones.

Ahora bien, para abordar las modificaciones necesarias a este sistema, es necesario tener a lo menos un diagnóstico de cómo funciona el mismo y qué deberíamos mejorar. Sin ser completamente exhaustivos, creemos que nuestro sistema carece de herramientas institucionales y políticas que favorezcan la cooperación entre los diferentes actores –legislativo y ejecutivo– (Bronfman, 2016). En efecto, el conjunto de ingredientes del diseño actual ha resultado en un incentivo mayor a la confrontación y al «descuadre».

En particular, en Chile contamos con un sistema político que se ha caracterizado históricamente por el multipartidismo y, al mismo tiempo, por una gobernabilidad que descansa en coaliciones grandes y fuertes. Por ejemplo, el sistema binominal que hasta 2015 rigió en la elección parlamentaria era uno que promovía la existencia de grandes coaliciones, en pos de mayor gobernabilidad. Luego, con el actual sistema proporcional (con nuevos distritos y mayor número de parlamentarios a elegir), se ha privilegiado asegurar una mayor representatividad de ideas, lo que explica una mayor fragmentación del Congreso y sus fuerzas políticas. Este sistema, en conjunto con el redistritaje que lo acompañó, fomenta la aparición de candidatos de «nicho» y no de mayorías. Adicionalmente, la cultura partidista y política se ha ido mermando, perdiendo los partidos la fuerza para alinear a sus miembros. Por ende, es un Congreso fragmentado y sin grandes coaliciones con el cual el Presidente debe colegislar. Adicionalmente, el Presidente de la República es elegido directamente en elecciones que requieren la mayoría, pero muchas veces son mayorías aparentes. Esto se da tanto por la baja participación, como por la existencia de grandes coaliciones que se forman para lograr la mayoría, pero, que no tienen operatividad más allá de la elección determinada.

Finalmente, la cultura política ha ido decayendo en el tiempo. Luego del voto voluntario y la inscripción automática, la abstención electoral se ha vuelto la tónica, con números sorprendentemente altos –con la excepción del pasado plebiscito del 25 de octubre–, lo que acentúa aún más los efectos de la política de «nicho». En efecto, incluso hay quienes hablan de que la mayoría que respalda al Presidente electo es más bien una supuesta mayoría, ya que por las reglas ya dichas la elección solo representa a un porcentaje muy menor de la población. En este sentido, Arturo Valenzuela (1985) ha

hablado de sistemas que producen una «doble minoría» –una falsa mayoría que entrega la segunda vuelta de la elección presidencial, más el hecho de quedar con minoría en la práctica en la elección parlamentaria que la acompaña–, llegando a la conclusión de que el presidencialismo en Chile, y en América Latina, fracasó. Si bien no compartimos la conclusión a la que llega Valenzuela, rescatamos su análisis en cuanto a que otros factores, que podríamos llamar ajenos al régimen en sí mismo, afectan considerablemente a crear contextos en los cuales el sistema político pueda funcionar o decaer.

Revisemos ahora cómo es específicamente el régimen presidencial en Chile.

IV. Presidencialismo y tradición en Chile

Sabemos bien que todo régimen de gobierno se caracteriza a partir de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, tomando un cariz propio en cada país en que este se implementa. Aun así, hay ciertas características esenciales y comunes a los regímenes que es posible extraer de un análisis en común. En principio, el presidencialismo se trata de un régimen de gobierno que:

- Se caracteriza por tener un Poder Ejecutivo con amplias facultades y un rol protagónico en la gobernanza del Estado.
- El presidente es jefe de gobierno y a la vez jefe de Estado,
- Suele ser electo por un período de 4 o 6 años, por votación popular y directa, pudiendo ser reelegido dependiendo de la reglamentación propia de cada país y con la facultad de designar a sus Ministros de Estado.

Por otra parte, el presidencialismo por lo general también se caracteriza porque los poderes Legislativo y Ejecutivo son independientes uno del otro, por la existencia de referendos o plebiscitos en los que el presidente puede apelar directamente al pueblo y una facultad excepcional del Legislativo de juzgar y remover al presidente (La Palombara, J., 1974).

En Chile, la tradición presidencialista ha marcado nuestro diseño institucional desde los albores de la República. Partiendo con el ideal «portaliano», pasando por un período de parlamentarismo «a la chilena» y de facto (que nunca se concretó constitucionalmente), el presidencialismo se volvió a recoger en la Constitución de 1925 y 1980, con ciertos matices diferenciadores¹. Esta tradición no se justifica ni se manifiesta de la misma forma en nuestros poco más de 200 años de historia republi-

¹ Véase en: Ortega, M. (2020) Presidencialismo en Chile.

cana. Mientras Portales sostenía que «el orden social se mantiene en Chile por *el peso de la noche* y porque no tenemos hombres sutiles, hábiles y quisquillosos (...)» (UNAM, 1979), en 2021 ya contamos con una institucionalidad fuerte y una gran parte de la población dedicada a los asuntos públicos de forma profesional. Así también, las facultades del Presidente de la República han ido acomodándose paulatinamente, traducándose esto en cambios formales en la institución o en prácticas consuetudinarias, recogiendo nuevas atribuciones o eliminando algunas, respondiendo de esta manera a los desafíos de cada tiempo.

Ahora bien, no pretendemos que el argumento histórico a favor del presidencialismo sea un simple recordatorio de que *siempre se ha hecho así*, sino que apunta a que es determinante entender que los pueblos o naciones construyen su identidad *en base a y de la mano con* la institucionalidad y el Estado. En esta línea, Pedro Morandé señala muy ilustrativamente que «A nivel de pueblo (...) la identidad cultural es la conciencia adecuada a la propia realidad que lo constituye en el presente a partir de la historia que lo vincula indisolublemente a la experiencia de las generaciones anteriores» (p. 76, 2020), y concluye que «(...) sin atender debidamente a la identidad local y a la tradición histórica, cualquier modelo de desarrollo tendrá serias dificultades para echar raíces profundas en nuestro país» (p. 72). En esta línea, más que cambios refundacionales, las transformaciones que se haga a la institucionalidad deben hacerse tomando en consideración el desarrollo histórico, la evolución que estas han tenido en el tiempo². A estas voces se suma también Mario Góngora quien, citando a Edmund Burke, entiende que el Estado, en su sentido amplio, «debe ser considerado con reverencia; porque no es una sociedad sobre cosas al servicio de la gran existencia animal, de naturaleza transitoria y perecedera. Es una sociedad sobre toda ciencia; una sociedad sobre todo arte; una sociedad sobre toda virtud y toda perfección. Y como las finalidades de tal sociedad no pueden obtenerse en muchas generaciones, no es solamente una sociedad entre los que viven, sino entre los que están vivos, los que han muerto y los que nacerán (1981, p. 5)»

Ahora bien, no pretendemos que el argumento histórico a favor del presidencialismo sea un simple recordatorio de que siempre se ha hecho así, sino que apunta a que es determinante entender que los pueblos o naciones construyen su identidad en base a y de la mano con la institucionalidad y el Estado.



² En este sentido discurre Juan Luis Ossa (2020), cuando habla sobre la importancia de tomar en consideración el gradualismo y la historia constitucional chilena.

Dicho lo anterior, el régimen presidencial, además de responder a una tradición y cultura establecida, con sus luces y sombras, ha sido en términos generales un sistema positivo para el país; ha dado gobernabilidad, orden y ha creado una figura de autoridad legítima, arraigada en nuestra sociedad durante un largo período de tiempo en nuestra democracia.

Sin perjuicio de lo anterior, no se trata de tomar al actual régimen presidencialista como algo que por ser endémico sería inamovible, pues está lejos de ser perfecto o inmutable. Ahora bien, la pregunta es si este régimen es efectivamente «hiperpresidencial» y si de eso se siguen sus falencias. La tarea consiste en analizar cada una de las propuestas en su mérito, observando cómo el actual régimen podría responder efectivamente a ciertas problemáticas políticas, sin desconocer nuestra tradición constitucional y rechazando de plano las teorías refundacionales progresistas.

V. Críticas al régimen presidencialista chileno

El régimen presidencialista que rige en Chile ha sido criticado principalmente en dos frentes.

I) INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES

En primer lugar, un grupo de críticas se han concentrado en las «excesivas» atribuciones del Presidente en perjuicio de un «débil» Congreso. Estas críticas parecen tener más sentido en la teoría, ya que no cuentan con mayor asidero en la práctica; en este análisis seguiremos a Sebastián Soto (2015). De la revisión textual de las atribuciones del Ejecutivo se observa la existencia de una amplia gama de ellas; el rol de colegislador bien definido, lo que ha llevado a ciertos autores a la conclusión de que esto se da en desmedro del Legislativo (Ruiz-Tagle, P., 2014, Valenzuela, A., 1985 y 2012, entre otros). Sin embargo, más que la sola revisión literal y meramente cuantitativa, es necesario hacer un análisis cualitativo de estas atribuciones y facultades para calificarlas acertadamente. Así, una vez hecho ese análisis, difícilmente podríamos calificar las atribuciones presidenciales como «excesivas».

El análisis cualitativo nos lleva a ponderar cómo se desenvuelven y conjugan las atribuciones y el rayado de cancha –las definiciones de pesos y contrapesos, y reglas para el ejercicio del poder– diseñado en la Constitución con la práctica consuetudinaria que se despliega durante dos siglos de tradición. Esto implica reconocer que tanto las instituciones formales como informales tienen incidencia directa en la verdadera forma en que se despliega el régimen de gobierno –o, que es lo mismo, en cómo se da la relación Ejecutivo y Congreso–. En este sentido, entendemos por instituciones formales como aquellas consagradas directamente en las normas, y por instituciones informales, aquellas

que sin ser reglas establecidas formalmente funcionan como tales, pudiendo tener el mismo o aún mayor poder que las reglas formales. Así, la práctica y costumbres que se han desarrollado en el ejercicio de estas atribuciones han dado como resultado, ciertamente, un presidencialismo, pero, en lo absoluto exacerbado (Soto, 2015).

Dentro aquellos elementos que, sin ser propiamente constricciones al ejercicio del poder del ejecutivo *per se*, pero de todas maneras ejercen esa función, podemos también incluir a la opinión pública. De acuerdo a Vermeule y Posner (2010) siempre existirá esta limitación, es más; muchas veces estas pueden convertirse en una restricción más fuerte aún de sus facultades que la que el formalismo legal podría imaginar. Lo anterior, según los mismos autores, se da especialmente en momentos de crisis –como el estallido social del 2019– cuando la legitimidad se vuelve radicalmente más importante que la legalidad en el Estado moderno, y es «la mayor determinante de autoridad –y de poder–», así, siguen, «del hecho de que legalidad y legitimidad en tiempos normales, no se sigue que la legalidad es alguna vez más importante que la legitimidad por derecho propio».

Una forma de ejemplificar esta tesis –y cuáles serían instituciones formales o informales–, en primer lugar, es mediante la institución de las «urgencias» en la tramitación de proyectos de ley. Estas tienen por objeto dotar al Presidente del manejo de la agenda legislativa, pudiendo establecer cuándo se deben ver determinados proyectos de ley, priorizando entre ellos. Si bien en el papel se observa como un gran poder el hecho de poder obligar al Congreso a despachar un proyecto de ley en, por ejemplo, 30 días; la realidad nos muestra que existe un matiz relevante en el ejercicio de esta práctica colegisladora. Al no tener sanción alguna, más que la sanción de la opinión pública en un sistema político donde desmarcarse del ejecutivo más trae réditos que consecuencias, los legisladores constantemente incumplen el mandato presidencial y la facultad termina siendo –muchas veces– letra muerta.

Por otro lado, la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la cual consiste en reservar al mandatario la iniciativa para legislar sobre ciertas materias relevantes, ha sido una de las críticas más repetidas de los detractores del «hiperpresidencialismo». Sin embargo, una somera revisión a nuestra reciente historia política nacional justifica plenamente esta normativa; en 1970 se buscó desincentivar el desorden que estaba significando que la potestad de las iniciativas de gasto público residiera indistintamente en los legisladores como en el Ejecutivo³. Una rápida mirada al estado del Congreso actual da cuenta que no se tiene mayor conciencia y responsabilidad en los proyectos de ley sobre bienes fiscales, y así también nuestra propia experiencia histórica lo constata. En efecto,

³ Véase en: Ortega, M. (2020) Presidencialismo en Chile.

la exclusividad en la iniciativa de materias relacionadas al gasto u otros beneficios sociales data de épocas de desorden fiscal pronunciado, que llevaron a proponer esta regla en 1943 como modificación a la Carta de 1925 (Ley N° 7727, 1943). Desde la «teoría de la elección pública», en la cual se aplica el análisis económico a los procesos de toma de decisión política, se responde en tanto los parlamentarios estarían más capturados –o, que es lo mismo, ellos tenderían a buscar capturar– por sus electores, si tuvieran la potestad de entregar este tipo de beneficios.

Así las cosas, reforzamos la teoría de que el régimen de gobierno actual no es un hiperpresidencialismo, gracias a la morigeración que la práctica de este ha implicado.

II) NECESIDAD DE VÁLVULAS DE ESCAPE

Un segundo grupo de críticas puede ser considerada la justificación más contundente de un posible cambio de régimen de gobierno. En los dos últimos períodos presidenciales hemos sido testigos de un Poder Ejecutivo con poco apoyo popular y político, lo que ha significado pasar por períodos de baja conducción política y leve avance en materias legislativas. Más grave aún fue lo sucedido entre octubre y noviembre del año 2019, en un momento álgido en que se llegó a debatir seriamente la renuncia del Presidente –quien no contaba con otras «válvulas de escape»–. La pregunta entonces es si la falta de estas válvulas de escape o la incapacidad de salir del inmovilismo tiene como causa únicamente el régimen de gobierno, o es tal vez un problema más amplio y sistémico. En nuestra opinión, se trata más bien de lo segundo.

En efecto, los problemas que más pronunciadamente hemos evidenciado en el último tiempo parecieran responder más bien a la falta de cooperación y diálogo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto ocurre porque no hay incentivos para el auxilio mutuo o la colaboración, es decir, a menos que el oficialismo goce de una alta popularidad –lo cual en los últimos períodos presidenciales ha sido la excepción–, es más rentable ser oposición. Más todavía, nuestro actual sistema electoral profundiza el multipartidismo, premia los candidatos de «nicho», tiende a la fragmentación y a una baja lealtad de coaliciones (e incluso de partido). Esto dificulta la gobernabilidad y la cooperación entre poderes. No se trata, entonces, de que haya problemas con el interlocutor válido, sino que hay demasiados y ninguno es capaz de dar certezas⁴.

⁴ Hay al menos 6 de ellos, y aun así entre ellos se fragmentan. Por ejemplo, el Partido Comunista (PC), el Frente Amplio, Partido Socialista (PS), Partido Radical (PR), Partido por la Democracia (PPD), Democracia Cristiana (DC), Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN), Evópoli, entre otros.

Esto decanta en el denominado «bloqueo legislativo»; algunos señalan que esto se debería a que el presidencialismo no tendría incentivos para tender puentes entre los dos poderes del Estado, derivando en el constante freno de iniciativas tanto oficialistas como de oposición, e incluso entre las mismas coaliciones. Sin embargo, este fenómeno se ha dado tanto en gobiernos de minoría como con mayoría en las Cámaras, y es una de las críticas que tenemos que tomarnos con mayor seriedad para intentar mejorar nuestro sistema político (Soto, 2020). En este sentido, los partidos políticos tienen un rol preponderante en el resultado final. En efecto, Juan Pablo Luna señala que en países multipartidistas la supervivencia de un gobierno presidencial depende de la capacidad de formular coaliciones y de la cooperación entre los poderes del Estado (2008).

Por nuestra parte, creemos que es posible –y deseable– configurar esos incentivos de cooperación y gobernabilidad dentro del régimen presidencial y, por ende, lo que hay que modificar son reglas del sistema político en su conjunto.



Así las cosas, lo que se debe buscar es un camino que permita la configuración de un diseño institucional que promueva la colaboración y cooperación entre los diferentes poderes, buscando mitigar los riesgos del inmovilismo y el desorden institucional. Por nuestra parte, creemos que es posible –y deseable– configurar esos incentivos de cooperación y gobernabilidad dentro del régimen presidencial y, por ende, lo que hay que modificar son reglas del sistema político en su conjunto.

VI. Propuesta: un nuevo presidencialismo y un sistema político colaborativo

Una solución deseable a los problemas ya enunciados, en el marco del reemplazo constitucional, vendrá de la mano de mantener el régimen presidencialista en general con ciertas reformas que den efectiva respuesta a los problemas políticos y prácticos de gobernabilidad y falta de cooperación que se vienen arrastrando hace algunos períodos presidenciales.

Un presidencialismo moderno que responda a los desafíos actuales de la política y la complejidad de los procesos sociales debe, en primer lugar, tomarse muy en serio las protestas al sistema imperante. Sin más preámbulos y dado que es un tema que viene debatiéndose hace largo rato en la academia nacional, podemos sintetizar las propuestas –a nuestro juicio– más interesantes de la doctrina para proponer un nuevo presidencialismo que promueva la colaboración.

1. FIJAR LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS PARA LA SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL

En primer lugar, una propuesta de Sebastián Soto que podría colaborar con el objetivo de una mayor gobernabilidad es la de retrasar las elecciones parlamentarias para la segunda vuelta presidencial (Soto, 2020). Así, habría incentivos para formar coaliciones de partidos que se agrupen en torno a las figuras presidenciales que ganaron en la primera vuelta; de esta manera los presidenciables tendrían que buscar acuerdos y alianzas tempranamente en sus candidaturas, obligándolos de cierta manera a formar gobiernos amplios, moderados y de consensos políticos en un contexto actual multipartidista y de pocas lealtades en los conglomerados.

2. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL TRÁNSITO CONGRESO-GOBIERNO

Otra propuesta interesante, en la línea de mejorar la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, es institucionalizar un tránsito más expedito entre el Congreso y los ministerios. En términos simples, esto implica la consagración explícita de que los diputados y senadores puedan ser nombrados Ministros de Estado por el Presidente de la República. Esta es una práctica ya conocida y llevada a cabo en el actual sistema, que sin embargo no ha estado exenta de críticas, porque –evidentemente– no responde a las lógicas de una separación de poderes ortodoxa que pretende un férreo control entre ambos poderes. Un nuevo presidencialismo –como nosotros lo entendemos– busca justamente atenuar estas visiones clásicas de un sistema presidencial fuerte que deriva en un antagonismo entre Presidente y Congreso. Al institucionalizar esta medida, creemos que puede significar tanto una válvula de escape para situaciones políticas complejas, como también un mecanismo que comprenda un mayor involucramiento de las coaliciones y el Congreso en el gobierno del país, evitando que esto genere antagonismos innecesarios de parte de la opinión pública y del parlamento mismo.

3. FORTALECIMIENTO DEL CONGRESO NACIONAL

En consonancia con el profesor Patricio Zapata, quien cree conveniente «introducir un conjunto de modificaciones al presidencialismo chileno que, preservando su esencia y conservando sus activos fundamentales, propenda, sin embargo, y simultáneamente, al fortalecimiento de la institución representativa clásica (Congreso Nacional), a una profunda descentralización política y a la incidencia ciudadana directa en las decisiones políticas fundamentales.» (en Sierra, 2016) En este sentido, el académico propone ciertas medidas que pueden resultar interesantes para adecuarse a un nuevo presidencialismo.

A) MAYORES RECURSOS PARA EL CONGRESO

En primer lugar, una reforma al actual sistema tiene que ir de la mano con un sólido fortalecimiento del Congreso Nacional, pues un régimen presidencialista no es en ningún caso sinónimo de un parlamento débil. En esta línea, se propone dotar de mayores recursos al Congreso (en Sierra, 2016), idea que debe ir de la mano con una adecuada reforma en la repartición de los fondos estatales de la entidad para concentrarla en «un programa de fortalecimiento que considere mejorar la Biblioteca del Congreso Nacional, crear una potente Oficina de Análisis y Evaluación Presupuestaria, establecer un sello editorial propio del Congreso Nacional y proveer de asesoría profesional de primer nivel a todos los parlamentarios. (2016)» Una mayor igualdad de recursos técnicos y humanos entre el Ejecutivo y el Legislativo también podrá ayudar a tender puentes entre los poderes del Estado y mejorar la calidad de las leyes de nuestro país.

B) INICIATIVA EXCLUSIVA PARA LOS LEGISLADORES Y MANEJO DE LA AGENDA LEGISLATIVA

Siguiendo en la línea del mejoramiento del Congreso Nacional, se han propuesto también reformas para dotar de un mayor espacio y autonomía al órgano legislativo, las cuales son completamente coherentes con la propuesta de un nuevo presidencialismo. En primer lugar, en cuanto a crear una institucionalidad que genere incentivos de cooperación, se propone que –tal como existe una iniciativa exclusiva del Presidente de la República para ciertos asuntos– incluyamos también en nuestra Carta Fundamental la iniciativa exclusiva para los legisladores oficialistas, de manera que participen efectivamente de los beneficios de pertenecer a la coalición gobernante (Soto, 2020).

En segundo lugar, es de especial importancia darles una vigencia real a las urgencias en el contexto legislativo. Por un lado, debemos propender a una reglamentación que prohíba el uso abusivo de estas por parte del Ejecutivo: estableciendo plazos realistas y una cantidad de urgencias máximas en un espacio de tiempo, con objeto de que el Ejecutivo ocupe esta herramienta de forma acotada y a la vez, eficaz. Por la otra cara de la moneda, deben establecerse sanciones efectivas a los Presidentes de las Cámaras o de Comisión para que existan incentivos efectivos en tramitar las leyes según los plazos dispuestos en el reglamento. Es claro que la especificación del reglamento escapa de la generalidad propia de una Constitución, sin embargo, se podrían señalar directrices generales en las potestades del Presidente de la República.

C) CONGRESO INSTITUCIONALMENTE INVOLUCRADO EN EL PRESUPUESTO

Por último, un actual involucramiento del Congreso en materias presupuestarias puede decir rela-

ción con generar espacios de negociación institucionalizados en la ley de presupuestos. (Soto, 2020) Esta propuesta podría pensarse en el contexto de adaptar un modelo similar al de la Constitución suiza en materia de provisión de derechos sociales a través de metas solidarias o sociales⁵. Esto consiste en darle al Congreso un rol activo en la deliberación y fijación de metas u objetivos para proveer a la población de derechos sociales, asignando determinados presupuestos en un período de tiempo para la satisfacción de dichas metas. De esta manera, se sociabilizan y transparentan de mejor forma la cuantificación del gasto estatal, y además descentraliza la provisión de la ayuda estatal desde el gobierno central y los Ministerios hacia el órgano legislativo en su conjunto.

4. REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL: ELECCIONES DE PARLAMENTARIOS

Como ya hemos dicho, los problemas que aquejan a nuestra institucionalidad no son solamente responsabilidad del régimen de gobierno. En efecto, son problemas que se dan a raíz del diseño de nuestro sistema político en su conjunto. Uno de los elementos que forman parte del sistema político y que tienen directa incidencia en la posibilidad de gobernanza y colaboración entre el Ejecutivo y Legislativo es, por ejemplo, nuestro sistema electoral.

Es sabido que los sistemas electorales pueden, en general, propender a uno de dos principios; mayor representatividad o gobernabilidad. Al avanzar hacia una mayor representatividad de la ciudadanía y las diferentes expresiones políticas de esta, avanzamos también en la disgregación de las diferentes fuerzas políticas. En un extremo, un sistema excesivamente proporcional genera numerosos grupos de representación que se abocan y se deben a un determinado sector de la sociedad, dificultando la posibilidad de acuerdos ya que se negocia y coordina con muchas entidades, porque cada partido tiene menor peso político. Por otro lado, un sistema electoral que privilegia más la gobernabilidad genera grandes coaliciones de vocaciones de mayoría, en desmedro de la representatividad de las personas. Esa es la balanza; sistemas mayoritarios o proporcionales (Liphjart, 1994). Aun así, sabemos que no hay una bala de plata o un set de reglas ideales que aseguren los mejores resultados para todos los países por igual; dependerá de la tradición, de la realidad territorial, de la conformación del Congreso, entre otros.

Con cuatro años de experiencia del sistema proporcional D' Hondt⁶, ha comenzado a ser más o menos común señalar que el actual sistema proporcional intentó avanzar en mejorar la representati-

⁵ Véase en: Schalper, D (2020) Derechos sociales: una visión alternativa. IdeaPaís, Santiago, Chile.

⁶ Es importante señalar que cada vez que nos hemos referido a las reglas del nuevo sistema electoral como Sistema D'Hondt es con las variaciones propias implementadas. En este caso, un mecanismo de arrastre a partir de una cifra repartidora.

vidad desde el antiguo binominal, generado una mayor fragmentación de la política⁷. En efecto, un creciente número de nuevos partidos creados –a contrario sensu de lo planteado en su momento por académicos que pensaron que el cambio en el sistema no afectaría el número de partidos u otros elementos (Siavelis, 2006)– y el mayor número de renuncias a los mismos en la historia de nuestro país (superamos incluso la época de desorden institucional de 1891).

Otra vertiente que considerar en la búsqueda de mayor representación es que el sistema proporcional colabora también a que los extremos políticos tengan un espacio importante en los escaños del Congreso. Por tanto, si bien esto es congruente con la finalidad representativa, es, por el contrario, contraproducente en la búsqueda de moderación y acuerdos de los órganos políticos.

En esta línea, asegurar una política de acuerdos también pasará por incrementar los incentivos a coordinarse entre sí, y no a apuntar a las llamadas «*identity politics*» o políticas de nicho, donde el foco está puesto en mantenerse en el cargo explotando dicho nicho, y el costo político de acordar o trazar es muy alto.

Por esto, es deseable, por ejemplo, acercar la política a las personas para aumentar la representatividad, al mismo tiempo que se cuide la gobernabilidad evitando que los incumbentes dependan solamente de «nichos» y en vez de eso, tengan vocación de mayorías. Un ejemplo de esto podría ser distritos electorales pequeños, con arraigo territorial y local, con un sistema mayoritario como el conocido «*first past the post*»⁸. Otras alternativas que han surgido es la de incluir, por ejemplo, un umbral electoral para evitar que minorías muy bajas puedan acceder a escaños, buscando eliminar el mismo incentivo.

Ahora bien, sabemos que no necesariamente es común incluir el sistema electoral dentro de los contenidos de una Constitución, sino solamente aquellos principios generales; como el voto univer-

Por esto, es deseable, por ejemplo, acercar la política a las personas para aumentar la representatividad, al mismo tiempo que se cuide la gobernabilidad evitando que los incumbentes dependan solamente de «nichos» y en vez de eso, tengan vocación de mayorías.



⁷ Como ya hemos señalado, el multipartidismo en Chile es histórico, sin embargo, pasamos de tener un multipartidismo «moderado» a una contingencia de exceso de partidos políticos y mayor fragmentación.

⁸ «El primero que pasa la meta».

sal, secreto y directo para elegir a nuestros representantes. Así, esta es una muestra más de que los cambios que en nuestro país se requieren no solamente pasan –ni pasarán– únicamente por el texto constitucional. Por esto, es importante que los legisladores tomen la posta y avancen modificando aquellos elementos que pueden ser significativos en pavimentar un camino institucional distinto durante el periodo que dure la redacción de la nueva Constitución.

VII. Palabras finales

En el último tiempo, diversos modelos europeos se han erigido como una alternativa para mejorar –o derechamente reemplazar– nuestro régimen de gobierno. Frente a los evidentes problemas en los que se ha encontrado nuestra política en el último tiempo –bloqueo legislativo, falta de válvulas de escapes–, un análisis más amplio nos demuestra que las causas de estos problemas probablemente no residen en las características mismas de un régimen concreto. Por un lado, desde hace un buen tiempo a esta parte, hay un problema arraigado en nuestra cultura política. Por otro, nuestro otrora sistema fuerte de partidos políticos que permitía un ejercicio del poder ordenado, hoy se caracteriza por un multipartidismo fragmentado y desordenado.

Si de esta impronta llegamos a la conclusión de que los problemas residen en la falta de incentivos a la cooperación y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la respuesta no será necesariamente avanzar hacia un semi presidencialismo o parlamentarismo.



La cultura política se ha ido perdiendo tal y como la conocíamos, horadando en gran medida las posibilidades de éxito de los diferentes gobiernos. En efecto, una de las grandes contradicciones es que la mayor crítica –y ciertamente la más común– es que la figura presidencial goza de las más amplias atribuciones y poder concentrado solo en ella. Misma figura que hemos visto prácticamente de «manos atadas» en muchas ocasiones en el último tiempo, cuando esas mismas supuestas atribuciones amplias no lograron asegurarle estabilidad ni posibilidad de reestablecer el orden en la discusión legislativa.

Así las cosas, urge un análisis que de manera comprensiva se haga cargo de la realidad del sistema político. Si de esta impronta llegamos a la conclusión de que los problemas residen en la falta de incentivos a la cooperación y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la respuesta no será necesariamente avanzar hacia un semi presidencialismo o parlamentarismo. Lo anterior, porque estos regímenes también son fuente de inmovilismo, suelen ser disruptivos

y –en muchos casos– carecen de gobernabilidad⁹.

El sistema presidencialista actual debe ser modernizado y capaz de responder a los desafíos de la política actual, manteniendo asimismo las virtudes de nuestra historia constitucional y política. Es por esto que hemos propuesto algunas medidas que apuntan al perfeccionamiento del régimen: otorgan incentivos de cooperación, tienden a una mayor gobernabilidad, una mejor representatividad popular, morigerar aquellas facultades propiamente excesivas del Presidente y le otorgan herramientas al Congreso para representar un verdadero contrapeso y ser una institución más profesional y valorada por la ciudadanía.

⁹ Un buen ejemplo de esto es que España y su régimen parlamentario pasó 300 días sin gobierno en el año 2016.

VIII. Bibliografía

- Bronfman, A. (2016). Presidencialismo y el poder presidencial en el proceso legislativo chileno. *Revista Chilena de Derecho*, 43(2). Santiago, Chile.
- Góngora, M. (1981). Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile e los siglos XIX y XX. Santiago, Chile: Editores La Ciudad. Recuperado de: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-7835.html>.
- LaPalombara, J. (1974). *Politics within nations*. Nueva Jersey: Prentice-Hall, pp. 198 y 199.
- Lindh, J., Fábrega, J. y González, J. (2019). La fragilidad de los consensos. Polarización ideológica en el Chile post Pinochet. *Revista de Ciencia Política*, 19(3), pp. 99-127.
- Luna, J. P. (2008). Democracia, gobierno y partidos: Introducción a LAPOP Chile. *Revista de Ciencia Política*, 28(3).
- Morandé, P. (2020). Identidad local y cultura popular. *Revista Punto y Coma*, N° 3, pp. 72-83. Santiago, Chile: Editorial IES.
- Ortega, M. (2020). Presidencialismo en Chile. IdeaPaís. Recuperado de: <http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/11/Presidencialismo-en-Chile.pdf>.
- Ossa, J. L. (2020). El primer constitucionalismo chileno. Reflexiones históricas para la discusión actual. En *Puntos de referencia*, Centro de Estudios Públicos, Edición *digital* N° 538. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200621/20200621194904/pder538_jlossa.pdf.
- Quintana, J. (2020, 13 de marzo). Si Piñera quiere seguir gobernando debe pasar a segunda línea y aceptar un parlamentarismo de facto. *La Tercera*. Recuperado de: <https://www.latercera.com/politica/noticia/jaime-quintana-si-pinera-quiere-seguir-gobernando-debe-pasar-a-segunda-linea-y-aceptar-un-parlamentarismo-de-facto/K23A5LL63FHX3IPKEHZFTNREK4/>.
- Ruiz-Tagle, P. (2014). El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales y propuestas de reforma. *Revista de Derecho Público*, (76), pp. 229-247.

- Schalper, D. (2020). Derechos sociales: una visión alternativa. En Revista *Raíces*, 1, pp. 43-50. Santiago, Chile: Ediciones IdeaPaís.
- Sierra, L. (2015). *Diálogos Constitucionales. La Academia y la Cuestión Constitucional en Chile*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160208/20160208091539/libro_dialogos_constitucionales_cep.pdf.
- (2016). *Propuestas Constitucionales. La Academia y el Cambio Constitucional en Chile*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160707/20160707132258/libro_propuestas_web.pdf.
- Soto, S. (2021). *La hora de la Reconstitución*. Santiago, Chile: Ediciones UC.
- UNAM (1979). Diego Portales. Cartas sobre Chile. *Latinoamerica. Cuadernos de cultura latinoamericana*. 44. Mexico.
- Valenzuela, A. (1985). "Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario". En Revista Estudios Públicos, Número 18. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- (2012) Crisis de representación y reforma política en Chile. En Diaz, Francisco Javier y Sierra, Lucas (eds.) *Democracia con Partidos* (pp. 19 – 46). Santiago, Chile: CEP/CIEPLAN.
- Vermeule, A. y Posner, E. (2010) *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. New York: Oxford University Press.
- Ley N° 7727. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 23 de noviembre de 1943.