



Chile y el semipresidencialismo

Descripción

El sistema político chileno está enfrentado a una crisis de confianza y credibilidad en sus instituciones. Una profunda grieta acrecentada por la falta de representatividad de la política actual. Un escenario complejo, donde todos concuerdan que es necesario democratizar aún más las instituciones y donde el perfeccionamiento institucional pasaría necesariamente por una refundación constitucional que derogue la carta de 1980.

Sin embargo, todo debate para reformar la Constitución parece estéril ante la coyuntura de nuestro país. Las mayorías parlamentarias no han sido suficientes para desbloquear el entramado constitucional dejado por la dictadura. Los herederos políticos del régimen militar en el Congreso se amparan en una Constitución que no representaría a la sociedad.

El sistema electoral parlamentario es binominal e impide una correcta representación de la ciudadanía, ya que exige que una lista (con dos candidatos) deba doblar en votos a la segunda para elegir los dos parlamentarios, mientras que a la segunda lista sólo le basta evitar dicho doblaje para elegir uno de los dos cupos. De esta manera, en diecinueve años de democracia, la oposición con tan sólo el 30% de los votos obtiene entre el 45% y 50% de ambas cámaras.

Además, existe un entramado de *quorums* cualificados impuesto por la Constitución para impedir cualquier reforma de rango constitucional. Mayorías imposibles de alcanzar por los efectos del sistema electoral y su representación ficticia en el Parlamento. Se necesita una mayoría de 3/5 para la aprobación, modificación o derogación de las normas legales que interpreten preceptos constitucionales y 4/7 para la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas constitucionales (art. 63, CPCH).

Ciertamente, estos cerrojos convierten la Constitución en un papel infranqueable. Los bloqueos ya institucionalizados no dejan ejercer el gobierno y, frente a los nuevos requerimientos de la sociedad chilena, aletarga las respuestas e incluso los deja sin solución.

Con los bloqueos políticos nacen los bloqueos temáticos y con ellos, la simpleza y trivialidad del debate político. Se desprestigia la política, nace la apatía sobre ella y la desconfianza sobre los que la ejercen, síntomas de un sistema que necesita reformas profundas y donde el régimen constitucional no responde y además entorpece.

Desde esta perspectiva, el ejercicio de la política ya no es visto como un ejemplo de servicio altruista. La ciudadanía ve en los políticos y en la política una «caja negra», nada transparente y donde no

llegan los mejores, sino aquellos que sólo son parte de las estructuras políticas, económicas y sociales del país.

No obstante, la Constitución no es la única responsable de la degradación de la política, pues existe una segunda institución involucrada y vulnerada también por la Constitución. Es el sistema presidencialista chileno, que con características de «cesarismo democrático» ha dado claras señales de su debilidad en dos periodos cruciales de nuestra historia. Primero en la Revolución de 1891 que terminó en una guerra civil y luego con la crisis democrática de 1973 que dio paso al nefasto golpe militar del 11 de septiembre.

LA CRISIS DE LA POLÍTICA Y EL PRESIDENCIALISMO

En Chile el presidencialismo ha jugado un rol predominante en la construcción del Estado, ayudando a mantener la identidad, la continuidad y la integración de la sociedad, pero como bien nos dice el constitucionalista Humberto Nogueira¹, al depositar la jefatura de Estado y de Gobierno en una sola persona se genera una alta concentración del poder, que concebido en sistemas democráticos con pluripartidismo, como el chileno, termina con un juego de suma cero, donde el ganador de las elecciones presidenciales concentra todo el poder en sus manos.

El presidente tiene un cheque en blanco para desarrollar su proyecto de gobierno personal, donde el programa presentado al electorado se desvanece fácilmente, no existiendo mecanismos institucionales para exigir su cumplimiento.

Se le exige al régimen presidencialista que exista una sola persona con el rol de jefe de Estado, símbolo de la integración nacional y de la estabilidad institucional, y, por otra parte, ser conductor de la política contingente que representa sólo a un sector. Situación que sería imposible de cumplir, pues algunos harán prevalecer su rol de jefe de Estado en perjuicio para la conducción de la política contingente o viceversa, deteriorando su rol de jefe de Estado integrador y símbolo de la unidad y continuidad nacional.

La ciudadanía ve en los políticos y en la política una «caja negra» nada transparente y donde no llegan los mejores, sino aquellos que sólo son parte de las estructuras políticas, económicas y sociales del país.

Pero, además, la realidad política nacional demuestra deficiencias de constitucionalidad con una representación política distorsionada. Se ha vigorizado el presidencialismo como principal legislador al tener facultades legislativas y administrativas, arrojando una crisis en la representatividad por la debilidad del Parlamento como legislador. Asimismo, este órgano de debate se ha excedido dentro de sus atribuciones, usando su distorsionada representación para imponerse en minorías de bloqueo parlamentarias.

No obstante, en 2005 tras un largo debate político, se consensuaron modificaciones en la Constitución, que intentaban destrabar los procesos legislativos y el control del ejecutivo, pero terminaron bloqueando aún más el sistema, al dar paso a más negociaciones sepultando el debate parlamentario. Se construyó una política sin soluciones y sin salida al sistema de bloqueo.

En esta estructura, los partidos políticos que deben tener una injerencia en el debate y por esencia deben encauzarlo y representarlo, no hacen su trabajo. Los roles del presidencialismo se van

desvaneciendo y terminan por convertirse en técnicas de distribución de competencias, donde se facilita las conductas de rigidez y de irresponsabilidad de los actores políticos, no se genera un medio adecuado para las tendencias al compromiso y la negociación responsable.

Los partidos políticos que apoyaron al candidato presidencial se van distanciando del presidente para evitar el desgaste político de la acción gubernamental al acercarse la próxima elección parlamentaria. Mientras que la oposición puede extremar su polarización y acción demagógica, teniendo claro que nada hará cambiar su situación institucional durante el mandato presidencial en curso; desarrollando una acción obstruccionista en el Parlamento, que muchas veces produce un juego de suma cero. Esto no favorece las relaciones de cooperación entre el Gobierno y el Parlamento, especialmente si existen partidos organizados y disciplinados en la oposición e indisciplinados en el Gobierno.

Desde esta perspectiva, el presidencialismo no puede solucionar el bloqueo institucional, salvo que se diese una destitución presidencial por acusación constitucional, lo que requiere configurar las causas jurídicas constitucionales y las mayorías calificadas necesarias para dicho proceso, muy difíciles de alcanzar.

Como consecuencia de este escenario político, los partidos chilenos tienen hoy una orientación electoralista y clientelar, pragmática y populista, sin un desarrollo programático serio, ya que su fin es ganar elecciones, pero no el asumir una función responsable de gobierno alternativo en forma institucionalizada.

Siguiendo a Lipjhart², Chile estaría frente a uno de los graves defectos del presidencialismo que es la construcción de democracias mayoritarias por encima de las consensuales. Las democracias consensuales son aquellas que enfatizan el ideal democrático en la búsqueda de la participación del mayor número de actores políticos; por el contrario, las democracias mayoritarias buscan que los que gobiernen sólo sean apoyados por la mayoría. En un estudio comparado, Lipjhart señala que hay una mayor eficacia y rendimiento en las democracias consociativas, respecto a las mayoritarias, ya que existiría una mayor disposición hacia la moderación y serenidad del régimen democrático.

Las democracias consensuales son aquellas que enfatizan el ideal democrático en la búsqueda de la participación del mayor número de actores políticos; por el contrario, las democracias mayoritarias buscan que los que gobiernen sólo sean apoyados por la mayoría.

Pero en el caso chileno, esta estabilidad y moderación se ha transformado en un *status quo* por la negociación generada en los bloqueos, creando una democracia falsamente consensuada, basada en una democracia de las minorías.

Esta diferencia teórica la remarca Pasquino³, pues la eficacia real y democrática de las democracias consensuales tiene diferentes márgenes de desarrollo, que sólo serían manifestaciones de gobiernos divididos por la inoperancia de gestionar un proyecto propio de gobierno y que es el de la mayoría.

En esta misma discusión Tsebelis⁴ ofrece un nuevo argumento que establecería lo beneficioso de una u otra democracia, según plantea Lipjhart. Para Tsebelis, el punto central son los denominados *veto players* o la construcción de actores políticos con poder de veto en el juego democrático. Estos

actores son necesariamente consultados para que no ejerzan su poder de veto e incluso pueden diferenciarse según su tipo, sea institucional o partidario.

Institucionalmente existirían tres tipos de *veto players* que son el presidente, el Senado y la Cámara, además de los partidos políticos en sus estructuras internas. Es por ello que, al existir un número elevado de *veto players*, es muy probable que el sistema político no consiga ir más allá del *status quo*.

Chile tendría estas características, con muchos *veto players* institucionales y partidarios, que no dejan gobernar y han estancado la democracia. El sistema político tendría un gobierno dividido como definiría Pasquino, donde el presidente de una mayoría estaría supeditado a la decisión de la minoría.

El efecto más grave del gobierno dividido sería que el Presidente no es capaz de ejercer el mandato de los electores, lo que llevaría al inmovilismo y la desilusión frente a su gobierno y de la misma democracia, con el resultado de la desafección y la desconfianza en relación misma con las instituciones.

EL SEMIPRESIDENCIALISMO: UNA REFUNDACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

Siguiendo el diagnóstico efectuado por Nogueira, necesariamente debemos reflexionar sobre otras opciones de regímenes democráticos que mantienen la tradicional figura presidencial, pero con un esquema institucional menos rígido o más flexible, capaces de tener una relación de colaboración y armonía entre el gobierno y la mayoría parlamentaria.

La propuesta ya estudiada desde la década de los ochenta por el «Grupo de los 24»⁵ es optar por el *régimen semipresidencial*, que tiene la característica de ser un régimen político democrático representativo de separación flexible de poderes con un Ejecutivo dualista, siendo *uno de sus órganos el jefe de Estado, un presidente de la República* elegido por sufragio universal que tiene un conjunto de atribuciones de moderación y arbitraje político que son ejercidos sin refrendo ministerial, y *el otro órgano es el Gobierno, dirigido por un primer ministro*, el cual tiene la responsabilidad de realizar el programa de gobierno, conduciendo el gabinete ministerial, que debe contar con el apoyo o tolerancia política de la mayoría parlamentaria, la cual puede destituirlo a través de un voto de censura, que puede adquirir la modalidad de voto de desconfianza constructivo.

Un régimen semipresidencial se convierte en la opción válida para la construcción de gobiernos más fuertes y dotados de mayor eficiencia y eficacia. La concentración del poder en el presidente sin mayoría parlamentaria, como ocurre a menudo en el régimen presidencialista, constituye comparativamente el Gobierno más débil y menos eficiente.

El punto central del régimen semipresidencial es una buena técnica de limitación de atribuciones entre el presidente de la República y el Gobierno conducido por el primer ministro, para evitar una posible fuente de conflictos, y si éste se produce, el sistema normativo ofrece una solución jurídica clara y arbitrajes políticos adecuados.

Según Nogueira, el atractivo de esta modalidad de gobierno está dada por el hecho de una fórmula institucional, que dentro de un régimen constitucional democrático, mantiene la institución de un presidente de la República electo directamente por la ciudadanía, que es jefe de Estado y dispone de atribuciones políticas y gubernativas importantes, además de potestades de regulación y arbitraje del juego político, posibilitando la conducción y orientación del gobierno en la hipótesis de que, además de ser electo por la mayoría del cuerpo político de la sociedad, tiene una mayoría parlamentaria que lo reconozca también como su líder.

El régimen de gobierno se comportaría como un régimen presidencial, donde el presidente conduce el Gobierno dentro de un sistema institucional más equilibrado y con controles y resguardos institucionales, que en caso de crisis son más efectivos.

El semipresidencialismo tiene como fortaleza y característica el ser un sistema híbrido y donde las fórmulas propuestas son amplias. Bajo esta perspectiva, el profesor Nogueira enumera cuáles son las fortalezas que el semipresidencialismo tiene frente a la crisis institucional que se ha desarrollado en Chile:

El semipresidencialismo tiene la ventaja institucional de ser flexible y siempre posibilita el funcionamiento del régimen democrático con un Gobierno que sea expresión de la mayoría parlamentaria; faculta la superación dentro del régimen institucional democrático de todas las hipótesis de conflicto institucional insuperables dentro del presidencialismo y desarrolla una pedagogía para los liderazgos políticos de poder limitado y controlado, lo que constituye una contribución significativa a un cambio de cultura política.

Asimismo, el semipresidencialismo fortalece política e institucionalmente al Parlamento o Congreso Nacional, reequilibrando el sistema institucional y puede funcionar con un sistema unicameral o bicameral como ocurre en la práctica; vigoriza el rol jugado por el sistema de partidos políticos, como asimismo induce al desarrollo de partidos más programáticos y menos pragmático electoralistas, tendiendo finalmente a una mayor propensión a gobiernos que tomen decisiones efectivas, representativas y que expresen una mayor satisfacción en la ciudadanía, comparado con los regímenes presidencialistas.

Sin duda, el gobierno semipresidencial presenta ventajas comparativas para una toma efectiva de decisiones gubernamentales y con una mayor satisfacción ciudadana por las decisiones adoptadas, ya sea en la hipótesis de gobierno unificado o dividido, ya que el gobierno siempre opera en armonía con la voluntad ciudadana expresada en la elección parlamentaria, que es el órgano más

El punto central del régimen semipresidencial es una buena técnica de limitación de atribuciones entre el presidente de la República y el Gobierno conducido por el primer ministro, para evitar una posible fuente de conflictos.

representativo del cuerpo político de la sociedad, el que incluye la representación de los diversos sectores políticos de la sociedad en forma más o menos fidedigna y proporcionada.

En este sentido, se remarca las facilidades del semipresidencialismo por ser un sistema basado en el *power-sharing* (poder participativo) y no en la separación de poderes, en donde lo primero que debe distinguirse es que el presidente de la República tiene funciones y atribuciones autónomas o con referendo gubernamental, como también hay atribuciones que sólo puede ejercer el primer ministro como jefe del Gobierno.

Este poder participativo termina dando el equilibrio necesario para una buena ejecución de la democracia. Una clara salida a la crisis que hoy vive la democracia chilena y la latinoamericana en general y que se transforma en un reto refundacional de las nuevas Repúblicas Latinoamericanas del siglo XXI.

NOTAS

¹ Nogueira, Humberto. «Informe a la comisión especial de modernización del régimen político chileno sobre perfeccionamiento del sistema constitucional, con especial énfasis en el tipo de gobierno», *Revista de Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca. Núm. 2-2008, noviembre 2008.

² Lijphart, Arend. *Las democracias contemporáneas*. Ariel, Barcelona, 1987, pp. 81-82.

³ Pasquino, Gianfranco. *Sistemas políticos comparados*. Bononiae Libris, Buenos Aires, Argentina, 2004, pp. 18-23.

⁴ Tsbelis, George. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006. Versión original *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press, 2002).

⁵ El «Grupo de los 24», fue una agrupación denominada Grupo de Estudios Constitucionales y que estaba formada por 24 destacados constitucionalistas opositores al régimen militar.

Fecha de creación

29/04/2009

Autor

Eduardo Verdugo