

---

# DOCUMENTOS

---

## PRESENTACION

La reflexión sobre el Régimen Político en Chile se ha ido desarrollando en un creativo proceso de interrelación entre el mundo académico, los dirigentes y parlamentarios de diferentes partidos.

El esfuerzo realizado durante dos años, tanto en el ámbito académico como en la comisión especial de la Cámara de Diputados para estudiar el Régimen Político, ha podido concretarse en este informe que se entrega para el análisis, la discusión y el aporte que muchos pueden hacer a este proceso acumulativo de estudio y reflexión sobre el tema.

Nadie que observe con objetividad la Historia Política chilena y latinoamericana podrá dejar de comprobar que la inestabilidad de la democracia, y muchas veces su falta de eficiencia, es una característica de nuestra vida política que algunos consideran como el efecto de la incapacidad latina para autogobernarse.

Para muchos se trata de un problema cultural de "El ser hispanoamericano". Poco se ha hecho para analizar críticamente nuestra institucionalidad política, es decir, cómo los regímenes políticos pueden coadyuvar o disminuir la gobernabilidad de la democracia. Esta falta de gobernabilidad puede ser, en gran medida, una causa importante de nuestra capacidad de crecimiento económico y de integración de nuestras sociedades.

El profundizar, por lo tanto, una reflexión seria y madura sobre el régimen político en nuestro continente debiera ser una prioridad en la agenda de los centros académicos latinoamericanos y chilenos, si no queremos caer nuevamente en el ciclo democracia-dictadura, que está latente nuevamente en algunos países de la región. Estudiar los efectos de liderazgo plebiscitario que está en la naturaleza del Régimen Presidencial puede objetivar recientes experiencias de inestabilidad de algunas democracias.

Comprender al mismo tiempo la interrelación de este liderazgo con el sistema de partidos, con el régimen electoral, con la posibilidad de alianzas políticas y con la distribución espacial del poder, constituye la temática de nuestra reflexión política para el futuro.

Felicito y agradezco al Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Chile el hecho de publicar en su revista el trabajo de esta comisión de la Cámara de Diputados, y también reconocer públicamente la colaboración que hemos recibido de este Instituto, y muy particularmente de su Director.

EUGENIO ORTEGA RIQUELME  
Presidente Comisión Especial de  
Estudio de Régimen Político  
H. Cámara de Diputados

# CONSIDERACIONES SOBRE EL CAMBIO DE REGIMEN POLITICO CHILENO

En los primeros meses del reinicio del sistema democrático chileno se abrió la discusión acerca de la reforma del régimen político. Esta discusión se ha desarrollado en distintos círculos, políticos y académicos, y también se produjo en el seno de vuestra Comisión. Este informe recoge, por ello, los temas centrales de esta discusión y constituye una síntesis del estado general en que ella se encuentra. Cabe hacer notar que por la naturaleza controvertida del tema, aquellos puntos de mayor controversia son expuestos con el máximo de objetividad.

En el origen de esta discusión hay tres elementos preliminares que deben ser considerados.

1. El primero se refiere a la Constitución de 1980 que, hasta el plebiscito de 1989, en el que se sancionaron distintas reformas, fue doblemente cuestionada. Por una parte, un sector importante del país consideraba que ella contenía elementos autoritarios incompatibles con un Estado democrático; por otra, esos mismos sectores argumentaban que la Constitución había sido aprobada en un plebiscito que se realizó sin que existiera un registro electoral y durante un estado de excepción; y, por lo mismo, con una serie de libertades y derechos fundamentales suspendidos, situación que hacía inverosímil la práctica del voto libre, informado y secreto.

2. El segundo factor que debe considerarse previamente, se refiere a la percepción de que en la crisis de 1973 también había tenido una importante incidencia la rigidez del régimen presidencial chileno clásico. Este último elemento, nuevo en la discusión sobre la transición a la democracia, fue relacionado con las excesivas atribuciones que los legisladores de la Constitución de 1980 le asignaron a la Presidencia de la República.

3. Las reformas pactadas entre el Gobierno Militar y la Oposición, y plebiscitadas en 1989, no afectaron al esquema presidencial reforzando y manteniendo una serie de elementos autoritarios, pero legitimaron al conjunto de la Constitución de 1980. Así, la transición se ha ceñido a sus disposiciones, con la aceptación de la gran mayoría del país y de las dirigencias políticas. Sin embargo, ese proceso de legitimación no diluyó el tema de la revisión y eventual reforma de la Constitución de 1980. Este tema, por el contrario,

sigue presente en la agenda política. En efecto, para el Gobierno, y la Coalición de partidos que lo apoya, deben reformarse algunos aspectos parciales del Texto Constitucional, tal como se prometió durante la campaña electoral de 1989, relacionados con la composición del Senado, la estructura del poder municipal, el Poder Judicial, la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden y el Sistema Electoral. Para otros sectores, se requiere una reforma más profunda, para recrear un régimen presidencial moderado y restablecer el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Parlamento. Finalmente, en el período indicado, también se han hecho propuestas que van más lejos: hacia la creación de un nuevo régimen político democrático. Por último, hay quienes piensan que no es conveniente introducir nuevas modificaciones mientras el sistema institucional no demuestre insuficiencias que exijan su corrección.

Para situar esta discusión en el marco teórico adecuado, nos ha parecido necesario referirnos, en términos amplios, a los alcances del presidencialismo clásico; a su incidencia en el desarrollo de la democracia, especialmente en los países latinoamericanos, incluido Chile; todo ello, como antecedentes previos al análisis particular de la evolución del presidencialismo en nuestro país, desde la Constitución de 1833 hasta la Constitución de 1980, concluyendo esta parte del informe con la presentación de las alternativas propuestas en el debate público del tema.

### *A. El Régimen Presidencial*

1. El régimen presidencial se caracteriza porque el Presidente de la República, como Jefe del Estado y del Congreso, titular y cabeza del Poder Ejecutivo, es una autoridad unipersonal representativa, de elección universal, que ejerce su mandato durante un período fijo de tiempo, en cuyo transcurso es políticamente inamovible.

2. El término "régimen presidencial", según Neustadt, se empezó a usar en la prensa inglesa, antes de la Guerra americana de la Secesión, para designar al gobierno de las antiguas colonias de Norteamérica. Bagehot, en su obra "The English Constitution", acuñó a este término para nombrar el régimen político opuesto al "gobierno de gabinete", propio del sistema parlamentario británico de su época (siglo XIX). En definitiva, se sostiene que Bagehot consagró el término "régimen presidencial" para referirse especialmente al gobierno de Estados Unidos de América, y solamente por derivación a aquellos que se le asemejan o lo han tomado por modelo. Hoy día, sin embargo, el término se ha universalizado e incluye al gobierno estadounidense como uno de sus casos.

3. De la definición que se ha dado, y de las prácticas presidenciales comparadas, se pueden concluir algunos aspectos derivados del régimen presidencial. Un rasgo relevante de este régimen es que la Presidencia ocupa un lugar central y fundamental entre instituciones del Estado. Las razones son varias. Donde luego, en la mayoría de estos regímenes, el Presidente es elegido por sufragio universal directo. De este modo, en su origen, concentra un enorme grado de soberanía delegada y una legitimidad democrática con amplísimas facultades que lo constituyen en la fuente original, y muchas veces exclusiva, de las principales iniciativas y las más importantes decisiones públicas. El Presidente, como Jefe de Gobierno, designa su Gabinete, cuyos miembros no son políticamente responsables ante el Parlamento; dirige la Administración; tiene bajo su autoridad a las Fuerzas Armadas y posee importantes prerrogativas legislativas. En su calidad de Jefe del Estado, el Presidente representa a la soberanía nacional en el ámbito de las relaciones internacionales y se identifica con la continuidad histórica y los valores permanentes de la nación.

4. El régimen presidencial, siguiendo el esquema republicano clásico, se ciñe a la separación de poderes. En el momento de la creación de la Constitución de los Estados Unidos de América, los constituyentes establecieron que los poderes de la rama ejecutiva estarían moderados y compensados por otras instituciones, especialmente por el Congreso. Buscaron así, aplicar el principio de separación de poderes. Según esta doctrina, cada Poder del Estado es atribuido a un órgano distinto; sin embargo, esos órganos comparten en algún grado los mismos poderes. Esta interpretación de la separación de poderes, se ha expresado en los diversos presidencialismos, a través de la división tripartita de los Poderes del Estado, y su asignación a órganos distintos: el Poder Ejecutivo a la Presidencia; el Poder Legislativo al Parlamento y el Poder Judicial a los Tribunales de Justicia. Y, al mismo tiempo, en la atribución de importantes facultades legislativas al Poder Ejecutivo; y, como contrabalance, en una asignación equivalente de potestades de control y fiscalización de los actos ejecutivos al Parlamento y, en la participación de éste en los nombramientos de altos funcionarios de la Administración Civil y Militar. En todo caso, el presidencialismo en los Estados Unidos surge como un modo de fortalecer la unidad del Estado concebido desde los inicios como un sistema federal.

5. En el campo de la división de poderes los regímenes presidenciales han dado origen a la creación de otros poderes —cuya fuente no es la soberanía popular— con altos grados de autonomía, con el fin de contener la supremacía presidencial y limitar su poder, mediante un sistema de frenos y contrapesos. Se pueden dar,

como ejemplos, los Tribunales Constitucionales o las Facultades de control constitucional y legal concedidas a las Cortes Supremas de Justicia.

6. Los regímenes presidenciales se diferencian entre sí por las fórmulas que adoptan para poner en práctica la separación de poderes, pero también por la división espacial del poder político, según se trate de Estados unitarios o federales. En el caso de los Estados unitarios, la centralidad de la Presidencia se potencia por la extensión territorial de las facultades ejecutivas que posee su titular, a través de sus representantes regionales, provinciales y departamentales. En los Estados federales, este rasgo se atenúa fuertemente a causa de la autonomía de los gobiernos regionales o estadales, que reproducen a escala local el mismo esquema de separación de poderes del Estado central.

En los estudios comparados, cuando se hace un paralelo entre el presidencialismo norteamericano y sus homónimos latinoamericanos, se establecen algunas similitudes, pero también grandes diferencias. Las primeras están relacionadas con el carácter unipersonal de la autoridad ejecutiva, la unión en su persona de la Jefatura del Estado y del Gobierno, el mandato presidencial por un período fijo y la inamovilidad del Presidente. Las diferencias aparecen al analizar la estructura de la división de poderes: en general, el Congreso norteamericano tiene más poderes legislativos y fiscalizadores que los Parlamentos latinoamericanos. El Senado norteamericano, por ejemplo, aprueba la designación de Ministros de Estado y altos funcionarios de la Administración. El poder presidencial, por otra parte, no solamente está limitado por la estructura federal de la Unión, sino por las facultades de la Corte Suprema y el sistema judicial. La regla general, en América Latina, es que los Parlamentos son más débiles y que el Poder Judicial no es independiente. En los Estados latinoamericanos en que hay un régimen federal, ocurre algo similar: los estados federados son poco autónomos del poder del gobierno central. El caso de Argentina, como ejemplo, es relevante.

### *B. Presidencialismo y Democracia en América Latina*

1. En América Latina se confunde el sistema democrático con el régimen presidencial. En nuestro país, se considera que el presidencialismo es un elemento constitutivo de la cultura chilena, y, por lo mismo, de nuestra identidad histórica. Para muchos analistas contemporáneos las democracias se han desarrollado y preservado bajo regímenes parlamentarios y mixtos los que han contribuido mejor a su estabilidad. Afirman que la única experien-

cia democrática presidencial sin un quiebre institucional es la norteamericana. Hasta 1988, de acuerdo a estudios recientes, 33 Estados soberanos habían adoptado el presidencialismo como régimen político. La mayoría de ellos han padecido graves crisis y quiebres institucionales. Esta estadística contrasta con el hecho de que dos tercios de los países en vías de desarrollo que se han organizado políticamente como regímenes parlamentarios han logrado estabilizar y consolidar sus democracias. Entre estos países se incluyen algunos con graves conflictos raciales, religiosos, sociales y económicos, como la India e Israel. Estudios recientes también muestran que en un universo de 21 democracias, que han tenido gobiernos democráticos ininterrumpidos desde la Segunda Guerra Mundial, hay un solo caso de gobierno presidencial, Estados Unidos, y dos semipresidenciales, Francia y Finlandia. Todos los otros son parlamentarios.

2. El caso latinoamericano es bastante esclarecedor. Durante el presente siglo, los regímenes presidenciales de la Región, cuyo modelo ha sido el presidencialismo norteamericano, han padecido crisis crónicas y han derivado hacia fórmulas dictatoriales y autoritarias, tanto de derecha como populistas. Recién en esta década de los noventa, América Latina ha vuelto a reconstituir sus instituciones democráticas, después de un ciclo autoritario. La transición hacia la democracia, desde el punto de vista institucional, ha consistido en el traspaso del poder autoritario centralizado a presidencias reforzadas con Parlamentos débiles.

3. El tema de la democracia parece entonces un asunto que no puede ser soslayado al momento de evaluar las instituciones presidenciales latinoamericanas. El tema no consiste solamente en plantearse la reforma del presidencialismo para conseguir una democracia gobernante estable y eficaz, sino en la evaluación del presidencialismo, como el régimen más adecuado para el desarrollo democrático, cuestión que incluye la necesidad de gobiernos sólidos y eficientes. En función de preservar este valor central que es la democracia, se debe asumir el reconocimiento de que pueden ser necesarios cambios políticos en un proceso histórico cultural determinado. Por ello, si al presidencialismo se le asigna una identidad inmutable y petrificada en el tiempo, se estaría privilegiando lo secundario a lo principal.

### *C. Regímenes Políticos y Democracia en Chile*

1. En esa perspectiva, no parece razonable sostener que el presidencialismo es un elemento constitutivo esencial de nuestra democracia. Ello querría decir que nuestra democracia sólo sería viable a través de ese régimen; y que, en consecuencia, el presiden-

cialismo sería una condición necesaria para su existencia, lo cual es notoriamente falso. En realidad, el argumento correcto es diferente. Durante más de un siglo y medio el sistema democrático chileno fue encauzado a través de un régimen político presidencial. Esto es un hecho. Se puede probar que ese régimen funcionó más eficientemente durante la primera mitad del siglo XIX y que a partir de la década de los sesenta empezó a manifestar fallas. Los cambios culturales, sociales y políticos operados en esa primera mitad habían modificado profundamente las bases del régimen presidencial. A medida que avanzó el siglo y se empezaron a hacer presentes las insuficiencias de la democracia censitaria, las oligarquías cerradas y la economía mercantilista y agraria, el presidencialismo empezó a conocer sus primeras crisis. El período llamado parlamentarista, que duró 33 años, simboliza esa crisis y un intento frustrado por superarla.

2. No es pertinente entrar en el tema del parlamentarismo inaugurado en 1890, pero cabe hacer una breve mención a esa experiencia. Hoy día se ha generalizado la opinión de que durante el período 1890-1924 no hubo en rigor un régimen parlamentario. En efecto, la mayoría parlamentaria no elegía al Primer Ministro como Jefe de Gobierno; el Poder Ejecutivo no tenía la facultad de disolver a la Cámara de Diputados y no existía un sistema de partidos moderno, sino partidos de personalidades. El régimen funcionaba con la Constitución presidencialista de 1833, Constitución flexible, a la cual se le habían injertado procedimientos de control y censura al Gabinete. Este régimen de asamblea, sin los aportes del constitucionalismo moderno adoptados después de la experiencia de Weimar y de la Cuarta República francesa, se unía a una democracia censitaria, débil y precaria. Es evidente que un régimen con estas deficiencias debía enfrentar graves problemas de estabilidad y eficacia gubernativa, sino también otros de mayor entidad, relacionados con el desarrollo democrático y socio-económico del país.

3. Durante el siglo XX, se inicia un proceso de participación de grandes masas en la vida pública, a través del voto universal, y la sociedad adquiere conciencia acerca de sus derechos políticos. Por otra parte, se hacen patentes graves problemas sociales en el ámbito de la equidad y la distribución de la riqueza. Surgen movimientos y partidos políticos de masas, que interpretan las demandas sociales insatisfechas. En un lapso de medio siglo, la participación de la sociedad en los asuntos públicos aumenta enormemente y se inicia un período de grandes cambios. Al interior de ese proceso social, se explica la crisis del régimen de asamblea y su sustitución por el presidencialismo plebiscitario creado por el Presidente Arturo Alessandri.

4. El protagonismo de mayorías va anexo a un desarrollo de las ideologías y al surgimiento de un nuevo tipo de partido político, organizado para convocar y orientar a masas. En Chile este proceso se anuncia tempranamente, a fines del siglo XIX, pero adquiere un gran dinamismo después de la Segunda Guerra Mundial. El viejo esquema de partidos de personalidades, que podía administrar a la escasa ciudadanía activa de la democracia censitaria, por medio del clientelismo, cede frente a estas nuevas organizaciones, capaces de movilizar grandes contingentes de militantes, activistas y electores, impregnados de fuertes motivaciones ideológicas. Desde el punto de vista político, el fenómeno de la democracia empezó a plantear importantes desafíos.

#### *D. Pluralidad y Consenso*

1. El modelo político democrático prevaleciente hoy día es representativo y pluralista. El problema de la relación entre los gobernantes y los ciudadanos se resuelve a través de la aplicación del sufragio universal para elegir a los representantes del pueblo. En la democracia representativa, en efecto, los que gobiernan son elegidos por los ciudadanos a través del voto universal y según el principio de la mayoría, en un marco jurídico e institucional que asegura la participación de las minorías en los asuntos públicos. Por otra parte, la democracia contemporánea es pluralista, porque existiendo al interior de una misma sociedad una gran diversidad de culturas, ideologías, religiones, razas, tendencias, etc., permite y facilita la libre competencia de distintas agrupaciones por las posiciones de autoridad y poder que ofrece el régimen político. La diversidad varía enormemente de sociedad en sociedad, pero el principio es el mismo. En algunos casos, nos encontramos con sociedades muy heterogéneas, con una tendencia aguda al conflicto, y en otras, con sociedades homogéneas, donde las tensiones son de baja intensidad, pero desde el momento que existe democracia representativa, hay procedimientos para regular el acceso al poder de grupos distintos y en competencia.

2. El primer problema de las democracias representativas es cómo mantener esa competencia dentro de un marco de paz civil y tolerancia.

La respuesta pasa por el consenso sobre las cuestiones fundamentales de la organización de la sociedad civil. Las normas e instituciones que regulan el legítimo y necesario conflicto entre los grupos que aspiran a las posiciones de poder deben ser definidas por el conjunto de la sociedad y aceptadas universalmente. El consenso, en la democracia, no es sino expresión del libre consentimiento



de los ciudadanos, que discurre en un proceso abierto y transparente de toma de decisiones, acerca de las reglas del juego competitivo. El consenso modera el conflicto y genera la estabilidad política. El punto crucial es el equilibrio entre el consenso y el nivel de conflicto generado por la competencia por el poder.

3. En Chile, como lo muestra su historia reciente, se desarrolló un fuerte movimiento de radicalización de los conflictos ideológicos y sociopolíticos. El análisis de esos conflictos revela un gran deterioro de los consensos básicos en los años setenta, que terminó en una crisis del régimen político. El retorno a la democracia ha significado una reconstrucción de esos consensos, y, por lo mismo, un nuevo esfuerzo para darle un marco a los conflictos políticos, propios de la naturaleza competitiva de la democracia.

### *E. Gobernabilidad y Distribución del Poder Político.*

1. La crisis de la democracia chilena también se expresó como enfrentamiento entre la gobernabilidad y la representación popular. En efecto, como se ha repetido más atrás, el Gobierno de la época buscó una mayor concentración y autonomía del poder para realizar su proyecto político, y se encontró con el veto de una mayoría investida de representación popular. El drama chileno fue una manifestación particular de un fenómeno que afecta a las democracias en general. Se trata de la armonización entre eficacia gubernativa y representación. La primera exige el uso del poder para ejecutar políticas gubernativas y la representación, por su parte, el control y la fiscalización del gobierno. Esta debe hacerse principalmente a través del Parlamento, pero el desarrollo democrático entraña simultáneamente un fortalecimiento creciente de la sociedad civil. Como consecuencia de lo anterior, se puede decir que la democracia contemporánea exige, cada vez más, Parlamentos fuertes, ciudadanía organizada en partidos, debate público abierto y proceso de decisiones participativo.

2. La respuesta a los desafíos de la democracia contemporánea parece encontrarse en una mejor distribución del poder político. Esa es la condición necesaria para una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Tal distribución no es compatible con la concentración de poder del régimen presidencial chileno reforzado; ni del presidencialismo como tal. Frente al argumento que sostiene que esta desconcentración del poder hace ingobernable a los países en vías de desarrollo, Juan Linz sostiene exactamente la tesis contraria. En efecto, este autor propone que estos países adopten regímenes parlamentarios, porque en ellos el Poder Ejecutivo es más responsable ante el Parlamento, evita la rigidez y el

exceso de poder del presidencialismo, y consigue una mayor eficacia gubernativa, porque está a salvo de la parálisis ejecutiva que se genera en los regímenes presidenciales, cuando el Presidente no tiene mayoría en el Parlamento.

3. La existencia de sociedades pluralistas y la canalización de tendencias culturales e ideológicas a través de partidos políticos, la mayor distribución del poder, el acceso igualitario y equitativo a posiciones de autoridad y la inclusión de grandes masas en actos de participación política, caracterizan el actual proceso democrático. A nivel de las estructuras políticas, deben evaluarse fórmulas que permitan el despliegue y el perfeccionamiento de ese proceso.

4. El régimen presidencial chileno fue, como se sabe, insuficiente para enfrentar el proceso político, altamente conflictivo, en 1973. Pero, en realidad, ya a partir de los años 50 se hace patente su ineptitud para viabilizar el proceso democrático, fuertemente dinamizado en el ejercicio amplio y creciente de las libertades individuales y sociales. El desplome del régimen y su sustitución por el Gobierno Autoritario, durante 16 años, es una demostración palmaria de esa realidad. Se puede sostener que el presidencialismo cumplió un ciclo histórico de larga duración, durante el cual fue una condición necesaria para que se consolidaran el estado de derecho y las prácticas libertarias que han permitido el actual desarrollo democrático. De hecho, el Régimen Autoritario llevó a un extremo la estructura básica del presidencialismo.

#### *F. Régimen político, multipartidismo y conflicto*

1. Nos hemos referido al factor "diversidad", o sea, pluralismo. Distintos analistas e investigadores de nuestra realidad consideran este factor como estructural: se trata del reconocimiento de una pluralidad de formas culturales, mentalidades, filiaciones ideológicas y expresiones políticas y sociales altamente diferenciadas. Esta diversidad explica el pluripartidismo vigente en nuestro escenario político y las modalidades históricas que ha cobrado la competencia para alcanzar posiciones de poder. La experiencia de los últimos años nos enseña que no puede volver a repetirse un desborde generalizado de los proyectos partidistas excluyentes, con los quiebres institucionales que son su consecuencia. La pregunta es si acaso el régimen presidencial es el más adecuado para enmarcar y limitar los excesos de la competencia y la tendencia a la crisis.

2. La respuesta más obvia, a la pregunta recién planteada, es apelar a la autoridad de un Poder Ejecutivo fuerte para establecer límites a la competencia democrática. La idea es poner frenos a la tendencia al conflicto extremo a partir de un orden disciplinario de

tipo tradicional, encarnado en el poder unipersonal del Presidente de la República. El presidencialismo chileno actual se inscribe en ese marco. Es claro que ese es también el marco de los regímenes autoritarios, de las dictaduras y de todos los gobiernos de emergencia, cuya voluntad es solucionar por la autoridad y la coerción los conflictos políticos (y sociales, habría que agregar). Es evidente que esquemas “más poder para enfrentar mejor los conflictos”, o “mayor concentración de poder para gobernar más eficientemente”, surgen de un concepto no democrático de la autoridad y la organización de la sociedad civil.

3. Por otra parte, nuestro país ha alcanzado un nivel de desarrollo democrático que requiere cauces institucionales, no autoritarios. En efecto, hemos alcanzado un nivel de cultura y convivencia adecuados para ejercer formas de autosuficiencia y ejercicio avanzado de las libertades que son propias de la democracia futura. Es el momento de innovar. Si este supuesto es verdadero, la razón autoritaria y sus mecanismos de tutela y dirección central y descendente, debería ser substituida por la lógica de los acuerdos, deliberaciones y decisiones colectivas, radicadas en una pluralidad de grupos autónomos y autosuficientes. Los partidos políticos chilenos muestran una sólida consistencia para canalizar la participación ciudadana y la representación política.

4. Para algunos, el régimen parlamentario sería el más adecuado para canalizar una lógica semejante. Este régimen, en efecto, se basa en los acuerdos y la formación de coaliciones mayoritarias. A través suyo se armonizan diversidades estructurales, cuyos elementos tomados por separado son minoritarios. En el campo de la competencia partidista, se sabe que no hay ninguna corriente política que por sí sola pueda constituir una mayoría presidencial y parlamentaria. En el régimen parlamentario, las alianzas y coaliciones políticas mayoritarias son estables porque ellas son partes constitutivas del gobierno. La gobernabilidad no depende del mayor poder de la rama ejecutiva, sino de la integración de la mayoría parlamentaria en el Gobierno del Estado. Por esta razón, en estos regímenes, con una gran flexibilidad, siempre hay el gobierno que decide la mayoría representada en el Parlamento. Si cambia la mayoría cambia el gobierno, pero no se generan conflictos o tensiones de poderes que paralizan la efectividad de la democracia y normalmente desprestigian al Parlamento.

5. La fórmula parlamentaria, por otra parte, entraña no solamente una desconcentración del poder presidencial, sino también una reducción del poder del Estado. En estos regímenes se da una mayor diversificación de las esferas de autonomía de la sociedad. Los conflictos políticos se regulan a sí mismos por procedimientos

de negociación y acuerdos, sin afectar la marcha de la sociedad civil misma. Esos conflictos, para su moderación, no requieren del protagonismo de un Presidente carismático o de la vigilancia correctora de instancias extraciviles, ni de una atención extrema de la sociedad. Operan fusibles que hacen más flexible el proceso político. Si bien todo lo anterior puede ser teóricamente acertado, la realidad política chilena posee su propia lógica e historia que es necesario considerar.

### *G. El Presidencialismo chileno y el Principio de Mayoría*

1. Nuestro país tiene dos extensos periodos presidenciales. El primero se extiende desde 1833 hasta 1891. El segundo, desde 1925 hasta 1973. Entre los dos periodos se acumularon 106 años de vigencia de este régimen, con un periodo intermedio en el que funcionó el régimen conocido como "parlamentarista", que alcanzó a existir 33 años. Ahora estamos próximos a cumplir dos años y medio de un nuevo período de régimen presidencial, cuya Carta Magna es la Constitución de 1980.

2. El actual régimen presidencial es heredero, tanto del presidencialismo clásico de nuestro país, cuya acta fundacional es la Constitución de 1833, como del Gobierno Autoritario. La Constitución de 1980 así lo demuestra, especialmente en su versión no modificada por el plebiscito de 1989. Una fuente riquísima para fundamentar esta tesis se encuentra en la historia de su elaboración.

3. La Constitución de 1925, que estaba vigente al desplomarse el sistema democrático chileno en 1973, tenía todos los elementos del esquema presidencial expuesto, aplicado a un Estado unitario. El Presidente de la República era el Jefe del Estado y del Gobierno y ejercía un mandato ejecutivo por el plazo fijo de seis años; elegido a través del sufragio universal y directo; era políticamente inamovible y no reelegible; representaba a Chile en la esfera de las relaciones internacionales; era jefe de las Fuerzas Armadas, portavoz del Gobierno en el ámbito interno y Jefe Supremo de la Administración. A estas funciones ejecutivas agregaba la facultad de ser colegislador, a través de la iniciativa de ley en ciertas materias y del poder de veto a las decisiones tomadas por el Congreso.

4. Ahora bien, en esa Constitución el equilibrio de poder estaba asegurado por la recíproca penetración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo entre sí. El Poder Legislativo tenía importantes atribuciones legislativas y fiscalizadoras, pero también una importante presencia en materias ejecutivas, como correlato de las prerrogativas legislativas de la Presidencia. Se pueden dar como ejemplos de la actividad ejecutiva del Congreso, su partici-

pación en la designación de embajadores y en los ascensos de mandos militares superiores.

5. Pero, el equilibrio de poderes establecido por la Constitución de 1925 fue roto por factores no contemplados por el sistema institucional. Ese factor real, y extraconstitucional, fue el proceso electoral que se desarrolló en el país mientras esa Constitución estuvo vigente. En efecto, durante el período 1935-1973, ningún partido político fue capaz de hacer elegir por sí solo al Presidente de la República. En consecuencia, se hizo necesario formar coaliciones heterogéneas, en que el centro político se aliaba con la derecha (1964), con la izquierda (1938, 1942 y 1946) o con ambos a la vez (1932 y 1952), salvo en dos excepciones, en que alianzas de derecha y de izquierda eligieron a un candidato de sus filas: Jorge Alessandri y Salvador Allende, respectivamente.

6. Estas coaliciones fueron muy precarias y tenían una duración limitada. Dado el plazo fijo y la no reelegibilidad de los primeros mandatarios, una vez que se hacía visible el término del mandato y se acercaban las nuevas elecciones presidenciales, o una elección parlamentaria, las coaliciones entraban en crisis, creando inestabilidad gubernativa a la gestión del Presidente de turno. En la mayoría de los casos, los acuerdos de las coaliciones se desarticulaban a mitad de cada período presidencial. Esta inestabilidad creó numerosas crisis ministeriales, con una alta rotativa ministerial. Con la excepción de los gobiernos de los Presidentes Jorge Alessandri y Eduardo Frei, entre 1932 y 1973, cada gabinete duró menos de un año y los ministros por separado, una media de 10 meses.

7. Por otra parte, los Presidentes fueron elegidos por la más alta pluralidad relativa de votos, pero no por la mayoría absoluta, con la excepción del Presidente Eduardo Frei. Desde el punto de vista constitucional, el Presidente era elegido por el Parlamento entre las dos mayorías relativas, pero la práctica había consagrado la elección de la más alta pluralidad de votos. De este modo, la regla mayoritaria se aplicó erróneamente, permitiendo la elección de Presidentes minoritarios, con un grave déficit de voluntad popular directa.

8. Pero, además, durante los últimos cinco mandatos presidenciales de este período, ocurrió un fenómeno adicional aún más grave. Los Presidentes, durante estos mandatos gobernaron, en general, con el apoyo en el Parlamento de una minoría. Más precisamente, con el apoyo de una minoría en una o en las dos ramas del Congreso Nacional. Solamente se exceptúa de esta situación al Gobierno del Presidente Jorge Alessandri, que durante un breve período (1961-1964) disfrutó de una mayoría en el Senado y en la Cámara de Diputados.

9. Así, desde el Presidente Gabriel González Videla hasta el Presidente Salvador Allende, el país es gobernado por una doble minoría: presidencial y parlamentaria. Los Presidentes podían hacerlo gracias al poder de veto, que les permitía imponer su voluntad colegisladora con una minoría parlamentaria de un tercio más un voto. Pero, en la realidad, cada Presidente consideraba, en virtud del procedimiento electoral plebiscitario que lo había llevado al poder, que poseía la representación de la soberanía nacional en un grado superlativo, en contraste con aquella que detentaba el Parlamento. Un ejemplo es la fuerza y la voluntad con que el Presidente Allende condujo su programa de gobierno, sin considerar que no había sido elegido por una mayoría absoluta y que no tenía un apoyo parlamentario mayoritario. Esa razón de fondo y las continuas crisis gubernativas a las que se ha aludido, indujeron a los Presidentes a pedir un mayor fortalecimiento de sus facultades ejecutivas y legislativas.

#### *H. El Reforzamiento del Presidencialismo hasta 1973.*

1. El Presidente Jorge Alessandri insistió reiteradamente en la aprobación de "leyes normativas". Estas debían otorgarle "facultades al gobierno para dictar los correspondientes decretos con fuerza de ley". En distintas ocasiones sostuvo que "es preciso que las leyes tengan un carácter normativo y el Congreso pueda delegar sus facultades en el Presidente de la República, tratándose de asuntos que requieran urgencia o soluciones de conjunto". El Presidente Alessandri, siguiendo la tendencia de los regímenes presidenciales a la democracia plebiscitaria, propuso en un Mensaje a la Nación que los conflictos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo se dirimiesen a través de la institución del plebiscito o por medio de la renovación del Congreso; o sea, en este último caso, con la facultad presidencial de disolver el Parlamento para llamar a nuevas elecciones.

2. El Presidente Eduardo Frei hizo planteos similares. En su Mensaje a la Nación de 1967 manifestó que era indispensable "para el buen manejo del país, que el Congreso apruebe la idea de establecer el plebiscito en forma calificada para casos graves e importantes en que sea oportuno consultar derechamente la opinión del país". Durante su presidencia, por otra parte, se hace más marcada la tendencia de pedir más Poder Ejecutivo para realizar el "proyecto de sociedad" comprometido directamente con el pueblo durante el proceso electoral y supuestamente cargado de legitimidad por el triunfo en las urnas. Al final de su mandato, el Presidente Frei, refiriéndose a la planificación, demandó más autoridad para dirigir al Estado: "La conquista de la libertad está ligada a la capa-

cidad para definir y realizar un programa de bien común”, premisa que lo induce a pedir un fortalecimiento de la planificación y la Oficina Nacional encargada de la misma. Dentro de este marco, el Presidente Frei vuelve sobre un tema ya enunciado, que se refiere a la necesidad de que el Congreso “dicte normas de carácter general”, porque su aspiración es que exista “un Parlamento que apruebe las líneas generales del plan y controle su ejecución, sin distorsionarlo, ni contradecirlo”. A fines del mandato del Presidente Frei, la dinámica del presidencialismo y la inviabilidad para configurar mayorías parlamentarias disciplinadas, se había orientado claramente a una demanda y búsqueda de mayores cuotas de Poder Ejecutivo. En este contexto, fue elegido el Presidente Salvador Allende.

3. El Presidente Allende creyó que la legitimidad que le confería su elección incluía un mandato o pacto con el pueblo para hacer un cambio de sociedad. De ahí que para vencer las limitaciones que le puso el Congreso, argumentara en la misma línea de sus predecesores: más poder para la Presidencia. Por una parte, el Presidente Allende sostenía que su legitimidad democrática lo habilitaba para realizar un vasto y radical proceso de cambios, sin considerar que había sido elegido por la mayor cantidad de votos, pero no por la mayoría absoluta. Por otra parte, el Parlamento, a pesar de representar una mayoría adversa, carecía de instrumentos constitucionales para remover al Presidente de su cargo, por razones políticas válidas. En definitiva, el régimen carecía de procedimientos o fusibles para salvar el conflicto entre los dos Poderes.

4. La concurrencia de esta dinámica y la naturaleza autoritaria del Gobierno Militar explican por qué los constituyentes de 1980 elaboraron una Constitución que consagra un régimen presidencial reforzado. Conviene tener presente que el Gobierno Autoritario, junto con recoger la tendencia marcada por los últimos Presidentes constitucionales, se propuso la creación de un sistema político centralizado en el Presidente de la República. Para ello debían reforzarse las facultades gubernativas, a través de los siguientes poderes, ampliación de las leyes de iniciativa exclusiva del Presidente a casi toda materia importante para la conducción económica social del país; radicación en el Presidente de la República, previo informe de los organismos técnicos, de la facultad de estimar el rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuesto y las derivaciones de esta disposición; la facultad del Presidente de la República para disolver, por una vez en su período, la Cámara de Diputados, procediéndose a la renovación integral de ésta; establecimiento del “dominio máximo legal”, que se refiere a la prohibición que impide al Parlamento dictar leyes sobre materias que la Constitución no contemple expresamente

como "materias de ley" y a fortalecer la potestad reglamentaria del Presidente.

5. Como contrapesos al poder presidencial, los constituyentes del 80 dieron preferencia a los derechos personales y a la existencia de órganos autónomos, sin origen en la representación popular, como el Banco Central, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional. El Parlamento, a su vez, fue debilitado por otra vía: injertando en la composición del Senado a Senadores no elegidos por el sufragio universal, en una proporción que desvirtúa la naturaleza representativa popular de ese cuerpo.

El esquema expuesto sirve de estructura básica al presidencialismo reforzado de la Constitución de 1980. Las modificaciones que se le introdujeron en el plebiscito de 1989 atenuaron algunos aspectos de ese carácter "reforzado" o autoritario del mismo. Se eliminó, por ejemplo, la facultad presidencial ya mencionada para disolver la Cámara de Diputados, pero en definitiva no perdió su índole ultrapresidencialista.

### *I. El Presidencialismo reforzado de la Constitución de 1980*

1. Siguiendo nuestra tradición presidencial, el régimen político chileno está centrado en la institución del Presidente de la República. Según la Constitución de 1980, el Presidente es el Jefe del Estado y le corresponde el "gobierno y la administración del Estado" (artículo 24). En consecuencia, reúne la doble calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, las que encontramos separadas, y ejercidas por personas distintas, en los regímenes parlamentarios y semipresidenciales.

2. El Presidente de la República dura 8 años y es elegido por votación universal directa, por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos. Es una autoridad, por lo mismo, unipersonal representativa. Por esta vía cuenta, en la imagen cultural y política nacional, con un alto grado de legitimidad y representatividad democrática. Comparado con los Parlamentarios, que son elegidos en distritos por el sufragio universal, ostenta una mayor legitimidad, porque concentra en su persona los resultados mayoritarios de una votación nacional.

3. El Presidente de la República, como Jefe de Estado, representa a la soberanía nacional, la identidad nacional y simboliza la unidad y permanencia del Estado. Además, detenta extensos poderes, cuyo fin es darle plena autonomía y suficiencia para gobernar eficazmente. Posee facultades ejecutivas, que le permiten designar a su gabinete y administrar la burocracia estatal, sin intervención



de los otros Poderes del Estado. Es la autoridad Suprema a la cual se subordina todo el aparato de gobierno, incluyendo a las Fuerzas Armadas. Extiende sus poderes al Parlamento. En efecto, concurre a la formación de las leyes (artículo 32), y está facultado con una amplísima iniciativa exclusiva de ley, que le da una clara preeminencia sobre el Parlamento. Esta facultad está potenciada por la determinación de las urgencias y por la delegación legislativa que le puede hacer el Parlamento al Presidente, para que éste dicte decretos con fuerza de ley, que se extiende sobre cualquier materia propia de ley; por la norma de veto, que permite al Presidente imponer su voluntad al Parlamento con un tercio más uno de cualquiera de las Cámaras; y por la amplia potestad reglamentaria, en materias que no son propias del dominio legal, que se le atribuye. También se puede agregar la función constituyente del Presidente en el proceso de reforma de la Constitución (Capítulo XIV). Por último, cabe anotar que el Presidente interviene en la formación del Senado, porque posee la facultad de designar dos Senadores Institucionales de un total de 9. Por otra parte, el Presidente de la República tiene atribuciones que le dan un gran predominio para declarar los estados de excepción; incluso tiene vías alternativas al Parlamento para conseguir dicha declaración, a través del Consejo de Seguridad Nacional.

4. Respecto de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Judicial, el régimen presidencial chileno le entrega al Presidente de la República el nombramiento de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, respectivamente. Además, el Presidente de la República vela por la conducta ministerial de los jueces y demás funcionarios del Poder Judicial. También tiene facultades para otorgar indultos especiales.

5. El Parlamento, junto con un debilitamiento de sus funciones legislativas propias, carece de facultades para autorregular su propio funcionamiento. El Congreso Nacional, en virtud del derecho preferente que tiene el Presidente de la República, no puede autoconvocarse a una legislatura extraordinaria, ni formular su propio cronograma de materias de trabajo y calificar las urgencias. Más arriba se anotó la supremacía presidencial para declarar los estados de excepción, que le quita al Parlamento la calificación de las circunstancias de emergencia que justifican la limitación o restricción de las libertades públicas y algunos derechos individuales. El Parlamento, además, tiene escasísimas facultades de fiscalización y control de los otros Poderes del Estado, especialmente de la rama ejecutiva.

6. La Constitución de 1980 establece otros poderes para pro-

ducir un equilibrio de poderes; el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Consejo de Seguridad Nacional y el Banco Central. Estos poderes autónomos no tienen su origen en la representación popular. De este modo, el Poder Ejecutivo representativo popular no está balanceado por otro de igual naturaleza, como es el Parlamento, sino por un conjunto de poderes no representativos. La cuestión no radica en el hecho de que exista este tipo de poderes y que sean políticamente legítimos, sino en su función de sustitución, de contención y limitación de la Presidencia de la República. La atribución presidencial democrática de poderes sigue la doctrina de la separación e interpretación de los tres poderes clásicos, y le entrega la contención del Poder Ejecutivo a los representantes del pueblo. Desde este punto de vista el equilibrio de poderes está virtualmente quebrado.

7. Anexo a la situación anterior hay que destacar que el debilitamiento del Parlamento necesariamente tiene efectos sobre el sistema de partidos políticos. Los partidos "concurren a la expresión del sufragio"; "expresan el pluralismo, concurren en la formación y manifestación de la participación política"; porque organizan y promueven la voluntad popular. Ahora bien, si el órgano básico de la representación popular pluralista es el Parlamento y éste está debilitado, ocurre un fenómeno similar con los partidos políticos. En este sentido, hay que anotar que el régimen presidencial latinoamericano, en general, y chileno, en especial, ha antagonizado con la existencia de un sistema de partidos sólido y bien estructurado. La vulnerabilidad de los partidos pone en peligro a la democracia, porque ellos son los grandes mediadores entre la opinión pública y los centros de toma de decisión política. La debilidad de los partidos atenta contra la coherencia y articulación de los procesos de deliberación y decisión pública, erosiona la participación ciudadana y potencia la aparición de líderes populistas y carismáticos.

## ALTERNATIVA AL REGIMEN PRESIDENCIAL CHILENO: LOS REGIMENES PARLAMENTARIO Y SEMIPRESIDENCIAL.

### *A. La opción Parlamentaria*

1. El profesor Arturo Valenzuela en su libro titulado "Hacia una Democracia Moderna: La Opción Parlamentaria", O. Godoy, editor, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, ha hecho una proposición para un gobierno parlamentario en Chile.

Los supuestos del profesor Valenzuela son dos: por una parte, sostiene que "la clave para la redemocratización exitosa en Chile es el reconocimiento de que la política chilena está constituida por

una variedad de corrientes políticas importantes, con fuertes referentes políticos. El desafío para el país es el de establecer mecanismos dirigidos a cerrar la brecha de las realidades centrifugas de la política chilena y alcanzar un consenso mínimo respecto de las reglas del juego y de las políticas que se necesitan para gobernar con eficacia. Este se podrá lograr solamente reforzando las instituciones capaces de incentivar la concordancia política y la estructuración de acuerdos con respaldos mayoritarios". Por otra parte, el profesor Valenzuela señala que debe reconocerse que el presidencialismo en Chile fracasó. Este fenómeno se ha expresado en la elección de los Presidentes de la República por minorías o "coaliciones mayoritarias que luego se desintegraban". "En consecuencia, los Presidentes, en su mayoría, contaban con escaso apoyo en el Congreso, e incluso con una oposición declarada". En este contexto, es fácil comprender por qué "a los partidos les interesaba poco prestar apoyo activo al Presidente. Al contrario, podían ganar más con la percepción del fracaso de la gestión presidencial que con la de su éxito. Como el Presidente no podía ser reelegido, carecía de la posibilidad de ganar la reelección". Por esta razón, "los periodos presidenciales y parlamentarios fijos contribuían al ambiente de punto muerto y a la impresión de crisis permanente que permeaba la política chilena".

2. Como es sabido, el régimen parlamentario se caracteriza por la generación del gobierno en el Parlamento. Este elige al Jefe de Gobierno y al Gabinete y, por lo mismo, ambos provienen de una mayoría parlamentaria. Este régimen es flexible porque si la mayoría cambia, hay al menos dos salidas: la constitución de un nuevo gobierno o bien la convocatoria a elecciones, previa disolución de la Cámara de Diputados. En este régimen, el Jefe de Estado, para quien se reserva el título de Presidente de la República, detenta algunos poderes arbitrales y simboliza la identidad de la Nación. Según el profesor Valenzuela, la instauración de un régimen parlamentario tendría los siguientes efectos:

a) "La generación de un gobierno parlamentario relajaría la enorme presión que existe en el régimen presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que estimula la polarización y puede rigidizar e incluso radicalizar las opciones". El régimen parlamentario amplía e institucionaliza las coaliciones mayoritarias y desdramatiza las elecciones presidenciales, disminuyendo las posibilidades de polarización de las fuerzas políticas.

b) "El funcionamiento de un régimen parlamentario eliminaría la parálisis gubernativa y el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al Presidente

en el Parlamento, entregando un gobierno más eficiente y ágil para solucionar los problemas del país. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un compromiso por un período de ocho o seis años que ya no cuenta con mayoría operativa". Hay que recordar, a modo de ejemplo, las salidas que habrían tenido, a través de este régimen, los Gobiernos del Presidente Allende y de las últimas presidencias de Argentina y Brasil. Más recientemente se observa la misma tensión en la situación política que vive Venezuela.

c) El régimen parlamentario sirve también para superar los riesgos que presenta el liderazgo plebiscitado que caracteriza al sistema presidencial. En este sistema un líder carismático, populista y espontáneo, puede lograr conquistar el poder en elecciones libres. Su falta de mediación partidaria le impide lograr un apoyo mayoritario en el Parlamento. Se abren así las puertas al conflicto de poderes. Normalmente los presidentes elegidos bajo esta modalidad responsabilizan al Parlamento de las dificultades que enfrenta el Gobernante. El desprestigio parlamentario se generaliza porque aparece como el mecanismo de obstrucción de los partidos representados en el Congreso a la relación directa entre el Presidente y el pueblo. Parlamento y partidos se constituyen ante la opinión pública en los obstáculos para el buen funcionamiento de la democracia. La puerta a la crisis está abierta. El caso del Perú y su última crisis representa un ejemplo de esta tipología.

d) "El funcionamiento de un sistema parlamentario contribuiría a moderar la política chilena". El profesor Valenzuela se refiere a la tendencia centrífuga que tienen la competencia y el conflicto político chileno. Los incentivos para revertir esa tendencia y hacerla centrípeta, son mucho más grandes en un régimen parlamentario que en uno presidencial ya que incentiva las coaliciones en un sistema multipartidario.

e) "Los sistemas parlamentarios tienden a caracterizarse por un mayor profesionalismo de la administración del Estado y una mayor estabilidad de la carrera administrativa, ya que los cambios ministeriales no pueden ser acompañados por grandes purgas del aparato estatal y los Primeros Ministros no tienen la misma necesidad de nombrar un gran número de funcionarios políticos".

3. Hay que anotar que el parlamentarismo contemporáneo difiere enormemente del régimen de asamblea del siglo XIX o de aquel que practicó la III República Francesa. El constitucionalismo ha creado mecanismos de racionalización del régimen parlamentario. En este documento interesa destacar dos: el veto constructivo y las limitaciones a la representación. El primero consiste en la norma que regula el veto de la mayoría al Primer Ministro y el Gabinete, subordinándolo a la constitución de una nueva mayoría y un nuevo

Gobierno. Solamente en este caso se puede hacer caer al Gobierno. Este procedimiento está vigente en las constituciones de Alemania y España. El segundo está relacionado con las limitaciones a la fragmentación partidista. En países en que esa tendencia está arraigada, es posible moderarla, a través de porcentajes nacionales electorales mínimos para alcanzar escaños parlamentarios. En Alemania todo partido que no obtenga el 5% de los votos a nivel nacional queda sin representación parlamentaria. Este dispositivo constitucional estimula la configuración de partidos políticos grandes, sin desconocer el pluralismo de la sociedad y la existencia de un pluripartidismo moderado.

### *B. La opción Semipresidencial*

1. El profesor Humberto Nogueira, en documento titulado "Bases para una Propuesta Constitucional de un Régimen Semipresidencial para Chile", y preparado para el seminario "Presidencia y Parlamento en el Sistema Chileno", organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, en 1989, ha hecho una propuesta para instaurar un régimen semipresidencial en Chile, basado en la necesidad de constituir gobiernos eficaces y mayoritarios. El régimen semipresidencial, según el profesor Nogueira, permite la armonización entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, ya que el gobierno requiere copulativamente del nombramiento presidencial y del respaldo mayoritario de la Cámara de Diputados, de este modo, el gobierno goza de la doble confianza: presidencial y parlamentaria.

2. En este régimen, el Presidente de la República, elegido por sufragio universal en votación directa, "asume sólo el rol de Jefe de Estado, teniendo atribuciones suficientes respecto de las funciones más permanentes de la Nación; vale decir, la justicia, la defensa nacional, las relaciones internacionales y la administración pública". Además, "el Jefe del Estado se transforma en el árbitro político de los conflictos entre el Gobierno y el Parlamento, llamando al pueblo a dirimirlos". El Gobierno queda a cargo de un Primer Ministro, cuya tarea es "conducir la política contingente del país, en base a un programa gubernamental, que cuenta con el apoyo mayoritario de la Cámara de Diputados".

3. El régimen semipresidencial es bicameral, pero le entrega a la Cámara de Diputados la codesignación del Primer Ministro, que a estos efectos funciona de un modo similar al Parlamento del régimen parlamentario. El Senado, por su parte, tiene funciones de "cámara legislativa revisora" y de su acuerdo en el nombramiento de funcionarios públicos, diplomáticos y militares. Es también un

“órgano de consulta del Jefe del Estado y está estrechamente vinculado al desarrollo regional”.

4. Según el profesor Nogueira, el régimen semipresidencial “lleva a una estrecha interrelación entre gobierno y mayoría parlamentaria, sin lo cual se reintroducirá en el país el clásico bloqueo de poderes”. Este régimen, junto con evitar tal bloqueo, “estimula los impulsos para establecer coaliciones políticas amplias de gobierno y las tendencias al “compromiso” político de los partidos asumiendo la responsabilidad y las consecuencias de sus acciones frente al electorado”.

5. Otra característica de este régimen es el carácter “variable” de la función presidencial. En efecto, según la composición de la mayoría parlamentaria, el Presidente jugará roles distintos. Nogueira señala que el Presidente será un “gobernante efectivo” si es el líder de la mayoría parlamentaria; un “simple moderador del sistema político” si el Primer Ministro es el líder del partido o la coalición mayoritaria en el Parlamento; y un “árbitro político”, en el caso que las mayorías parlamentarias no sean claras. Más allá de los límites de esta diferenciación de roles, hay que decir que en los ejemplos prácticos de este régimen es efectivo que el Presidente tiene funciones distintas según gobierne con una mayoría parlamentaria afín a quienes lo eligieron o contraria a la misma.

En el régimen parlamentario, el Presidente de la República cambia cualitativamente sus funciones y también su generación. No ocurre así con el Presidente del régimen semipresidencial. Para quienes sostienen un cambio hacia un régimen semipresidencial en Chile, les resulta atractiva la posibilidad de mantener una institución presidencial similar a la tradicional dada su raigambre en la cultura política nacional.

#### DISCUSION SOBRE EL CAMBIO DE REGIMEN POLITICO, SU ESTADO ACTUAL Y CONCLUSIONES

La discusión abierta por quienes cuestionan la Constitución de 1980, como se dijo más arriba, tiene una gran variedad. Se puede decir que va desde la proposición de reformas mínimas, que afectan aspectos parciales y heterogéneos del texto constitucional, hasta el cambio de régimen político. La graduación de las tendencias surgidas a este último respecto incluye proposiciones de fórmulas presidenciales moderadas o bien sobre regímenes semipresidenciales o parlamentarios.

En la defensa del régimen presidencial, reforzado o moderado, se han dado varios argumentos que conviene tener presentes. Son variados y, en algunos casos, independientes entre sí. Han sido

expuestos por académicos y políticos en distintos foros y medios de comunicación, y en ocasiones también diversas. A efectos de tener una visión ordenada de los mismos, se los expone bajo categorías histórico culturales y politológicas.

#### *A. Argumentos históricos-culturales*

1. El principal argumento histórico-cultural es la tradición del presidencialismo chileno. O, en otras palabras, su duración en el tiempo y su arraigo en las tradiciones políticas del país. El presidencialismo sería desde esta perspectiva, una de las líneas de continuidad histórica de nuestro país. Este argumento discurre a través de varias vertientes. Una de ellas hace remontar la tradición presidencialista chilena, e hispanoamericana, al gobierno centralizado instaurado por la monarquía española borbónica, en el período histórico previo a la independencia nacional. Así, el Presidente-gobernador hispánico se prolongaría en el Presidente de la República de nuestro país, constituido en Estado soberano.

2. Otra línea argumental, siempre fundada en el carácter histórico del presidencialismo, ve una identificación entre el Presidente y "la autoridad fuerte" una figura paternal y protectora que siempre ha buscado el pueblo, como un "verdadero escudo para proteger a los más débiles frente a los grupos más organizados y poderosos". Esta tesis "patriarcalista" está muy difundida y enlaza con otras de carácter político, como se verá más adelante.

3. Un tercer argumento de este tipo, hace arrancar la tradición presidencial chilena de la obra de Diego Portales. La idea central de Portales fue la creación de un gobierno fuerte y centralizador, como un paso previo al "gobierno liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los chilenos". Los escritos de Portales, referentes a este tema, tienen una clara connotación temporal, en el sentido que en su época no estaban dadas las condiciones para un sistema democrático abierto. En concordancia con el ideario portaliano, la Constitución de 1833 estableció un presidencialismo fuerte y un sistema de democracia censitaria, que se ceñía al modelo de ciudadanía activa reducida. Se puede decir que esa Constitución consolida simultáneamente el Estado republicano y el presidencialismo chileno. Las pequeñas dimensiones del electorado formado por los ciudadanos activos o sea habilitados para ejercer todos los derechos políticos, configuró un sistema de partidos de personalidades, durante todo el siglo XIX. El Presidente, durante ese período, fue una figura predominante, que actuaba no solamente como Jefe de Estado y de Gobierno, sino como árbitro de los conflictos de la oligarquía partidista. Esta función se prolongaría en el tiempo, puesto

que ahora ese arbitraje sería aplicable a la solución de los conflictos derivados del multipartidismo de masas.

4. El cuarto argumento presidencialista está relacionado con el juicio desfavorable, acuñado por historiadores y políticos, sobre el régimen parlamentarista que el país experimentó entre 1891 y 1924. Existen distintas versiones sobre los males de ese período histórico, pero, en general, todos apuntan a una crítica del sistema de asamblea, con su secuela de rotativas ministeriales, al carácter cerrado de la Presidencia para limitar la inestabilidad gubernativa. Este período, para una gran mayoría de los historiadores chilenos, salvo contadísimas excepciones, habría sido políticamente anárquico, oligárquico y partitocrático. Durante el período de vigencia de la Constitución de 1925, se argumentó en favor de un presidencialismo fuerte, para reestablecer la eficacia gubernativa deteriorada por el apoyo minoritario de las administraciones en el Parlamento. La respuesta a la eventualidad de mayorías opositoras en el Parlamento sería la supremacía presidencial, como se vio más atrás.

5. Los argumentos histórico-culturales enfatizan la continuidad del régimen presidencial en Chile, y la función de liderazgo, patriarcalismo y de integración nacional, ejercido por los Presidentes a lo largo de la historia nacional. El arraigo de la figura presidencial y la participación de la ciudadanía en su elección, constituirán prácticas sociales profundamente arraigadas en el pueblo chileno, y que el país identifica con la democracia. Desde este punto de vista, el Presidente y las elecciones presidenciales, para los chilenos, formarían parte esencial de la teoría y práctica de la democracia.

### *B. Argumentos políticos*

1. Existe un argumento político, de tipo filosófico e histórico, que señala que la unidad del Estado está representada en la unidad de la persona del Presidente de la República; o, si se quiere, en el carácter unipersonal de la autoridad máximamente representativa de la República. La identidad del Presidente con un Estado unitario vendría a fortalecer este argumento. De esta idea se desprenden otras, como la mayor perfección y eficacia de la unidad de mando en la conducción del Estado. Se suele vincular este argumento con el histórico, acerca de la proximidad entre este tipo de gobierno y el monárquico. Alberdi, en Argentina, dio este fundamento para la Constitución de su país (1860) y dijo: "El tiempo ha demostrado que la solución de Chile es la única racional en repúblicas que poco antes fueron monarquías".

2. Un segundo argumento discurre acerca de la mayor legítimi-



dad del Presidente, proveniente de su elección a través del sufragio universal, aplicado a la elección de una autoridad unipersonal, en comparación con la legitimidad dispersa de los parlamentarios. La supremacía presidencial, consagrada en la mayoría de las constituciones propias de este régimen, estaría justificada por esa razón. De este modo, el presidencialismo privilegiaría la representación que ostenta la autoridad unipersonal del Presidente, frente a la representación de cada Parlamento. A estos efectos hay que recordar que la teoría de la representación democrática establece que cada parlamentario es elenco "en" un distrito (entendiéndose "a través de"), pero que representa el "todo" de la nación; y que el Presidente también tiene esa representación, pero con la diferencia que es elegido por toda la nación, en una elección de naturaleza plebiscitaria.

3. Próximo a los dos planteos anteriores, nos encontramos con el argumento de que el régimen presidencial es mejor por la estabilidad que le confiere a la función ejecutiva, al radicarla de un órgano unipersonal, que es independiente y superior al Parlamento. Esa estabilidad está relacionada con la eficacia gubernativa, atribuible a un solo órgano del Estado, que puede actuar técnica, rápida y eficientemente.

4. Existe un cuarto argumento de carácter socio-político, y razona sobre el supuesto del pluralismo ideológico chileno. El pluralismo ideológico ha generado un multipartidismo excesivo, inclinando el proceso político y social hacia una fragmentación de los consensos básicos. El juego competitivo de los partidos, y el deterioro de la unidad y la integración nacional, encontrarían un freno en el Presidencialismo, especialmente en el "reforzado", por la vía de la autoridad y la concentración del poder en un órgano del Estado. Nuevamente aquí intervienen, como fundamentos, tácitos o expresos, los dos primeros argumentos expuestos más arriba. La capacidad ejecutiva "reforzada" viene a ser un correctivo a la tendencia "centrífuga" del espectro multipartidista. Y si a nivel de la contienda política se producen juegos perversos de "suma cero", la gobernación del Estado queda asegurada por las facultades fortalecidas del Presidente de la República.

5. El mismo argumento anterior, pero desde otra perspectiva, pone el énfasis en el aumento del electorado nacional, prácticamente estacionario durante el siglo XIX. Entre 1876 y 1888, el electorado crece apenas del 5,1 al 5,3% del total poblacional. En 1929, esos porcentajes suben al 9,9%. Solamente en la década de los cincuenta se empieza a desplegar un ascenso de grandes contingentes al sufragio, que hoy sobrepasa el 70% de la población. La transición desde un electorado reducido, manipulable por partidos de perso-

nalidades, incluso a través de métodos ilícitos, hacia un electorado masivo ha sido extraordinariamente compleja y traumática. El presidencialismo, para algunos, constituye un instrumento eficaz para canalizar grandes mayorías a través de un liderazgo eficaz. Especialmente si se tiene en cuenta la debilidad estructural de los partidos, que a pesar de su importante capacidad de convocatoria tienen una militancia escasa. La existencia de amplios sectores independientes constituye un dato importante en la articulación de este argumento.

6. También se puede agregar un sexto argumento politológico, que proviene del análisis de la actual coyuntura política del país. El régimen autoritario, en su alianza con una tecnocracia eficiente, habría producido cambios substanciales no solamente en la estructura económica, sino además en el sistema de partidos, en el modelo de relación del Poder Ejecutivo y Parlamentario (o Poder Legislativo) y la participación de los gremios empresariales y de trabajadores. En este nuevo contexto, la reconstrucción de la política democrática dependería de la calidad del liderazgo ejercido por el Presidente, que exigiría una combinación de capacidad de cambio y habilidad para las transacciones. En este sentido, y en vistas a la estabilidad democrática, el Presidente constituiría un poder capaz de descentralizar el poder e instaurar nuevos estilos políticos de consenso, a partir de su función de arbitraje en la resolución de situaciones conflictivas. El Presidente y el régimen presidencial estarían en mejor posición para resolver los complejos problemas del post-autoritarismo.

### *El Estado actual de la discusión y las conclusiones resultantes*

1. Como lo señalamos anteriormente, vuestra Comisión organizó una conferencia sobre "El Régimen Político de Chile y la Experiencia Europea: Normas Constitucionales, Prácticas Políticas y Eficiencia de las Instituciones Democráticas". Esta reunión se realizó en El Paular, España, en el mes de mayo de 1991. Al final de la conferencia, los académicos participantes en el mismo, Enrique Barros, Oscar Godoy, Humberto Nogueira y Tomás Moulián, a través del primero de ellos, propusieron algunas conclusiones generales que recibieron un amplio consenso y que pasamos a comentar brevemente, por cuanto constituyen el estado de la discusión acerca del tema de este informe.

2. Estas conclusiones se enmarcan en algunas consideraciones acerca de la importancia del tema. En la conferencia de El Paular se reunieron parlamentarios y dirigentes de todos los partidos políticos del país con representación parlamentaria. En ese contexto,

las opiniones vertidas por los participantes a título personal fueron juzgadas de gran importancia, porque representan el grado de conciencia y de avance que tienen las elites políticas sobre la reforma del régimen político chileno. En virtud de esas consideraciones, se destaca la necesidad de discutir el tema en profundidad, antes de darle una forma jurídica. También se advierte que no se trata de un tema “relevante, ya que en las democracias los ciudadanos comunes están más conscientes de los principios o normas generales que rigen la atribución y distribución de poderes, que de las “reglas prácticas y concretas de operación” del mismo. Por otra parte, también se toman resguardos contra la politización que podría afectar el tratamiento del tema, o su subordinación a los intereses conyunturales que mueven a los agentes y grupos políticos. En este sentido, adquiere todo su valor el camino avanzado en el cambio de estilo de la política y en la adquisición de ciertos consensos básicos.

Sobre esa base, las *conclusiones* son las siguientes:

a) *El consenso* necesario para los cambios en el régimen político, debe residir en primer término en los objetivos ordenadores del proceso político chileno futuro. En forma reiterada, durante el seminario se estableció, como una aspiración común, que “todo régimen de instituciones debe tener como objetivo común o principal el de la eficacia”. De este modo, las reglas del régimen político deben proveer gobernabilidad, o sea gobernación eficaz. Así, toda la discusión sobre las alternativas de régimen político —presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo— debe responder la pregunta por el sistema de poder que mejor favorece la finalidad de gobernación eficaz. Eficacia que está estrechamente ligada al desarrollo y al crecimiento económico, y, por lo mismo, a la equidad. La disputa sobre el presidencialismo se ha referido a este problema. Para algunos, el presidencialismo ha hecho una contribución escasa a la gobernabilidad del país. Para otros, ha sido exactamente al revés: las fórmulas presidenciales contribuyen a ella. La discusión debe evaluar las distintas alternativas, en el sentido de cuál contribuye mejor a este fin.

b) El sistema político debe ser flexible para funcionar en la normalidad y en situaciones de crisis. La flexibilidad nos conduce al tema de los recursos procedimentales que tienen los regímenes para solucionar las fases críticas, por las que pasa toda sociedad políticamente organizada. Son los llamados “fusibles”. En este punto, un recorrido por la estructura de las distintas opciones de régimen político, en relación con nuestra realidad política puede mostrarnos su mayor o menor aptitud para enfrentar conflictos graves, sin que se produzcan quiebres institucionales.

c) Un tercer objetivo, también ampliamente compartido, se re-

fiere a la necesidad de que el régimen político institucionalice reglas que provean la formación de *gobiernos mayoritarios*. Se trata de regímenes democráticos, donde la existencia de mayorías gobernantes es fundamental, pues la democracia es difícilmente sostenible cuando permanentemente en el tiempo están gobernando minorías. Pero esta finalidad no sólo tiene que ver con la democracia sino también con la gobernabilidad. El régimen político debe fortalecer su capacidad gobernante respaldado por mayorías.

d) El cambio de régimen o la revisión del actual debe tener a la vista el objetivo de *la integración*. El régimen político debe acoger y hacer participar a todos. Cuando el sistema no integra a las instituciones y a los grupos políticos, se producen fenómenos de marginalización, que a la vez actúan como fuerzas centrifugas, cuyos efectos son imprevisibles. La integración de los órganos que componen el sistema político: Presidencia, Gobierno, Parlamento, y de los diversos grupos políticos democráticos, puede evitar y moderar las posibilidades de marginalidad y conflictos.

e) El régimen político debe incluir un suficiente *equilibrio de poderes*. Este equilibrio tiene que ver con la estructura de las relaciones entre los Poderes, especialmente entre el Ejecutivo y el Parlamento; pero también, y principalmente, con las garantías constitucionales a las minorías y a las personas. Por otra parte, el equilibrio también tiene una dimensión espacial, puesto que plantea la distribución de poder a nivel nacional, regional, municipal y local en general.

f) Los cinco objetivos expuestos se inscriben en un marco subyacente: la estabilidad del sistema democrático. La reflexión sobre el régimen político incluye la *necesidad de encontrar fórmulas institucionales protegidas del ciclo fatal de golpes, contragolpes, elecciones democráticas, que a su vez son nuevamente interrumpidas*. La eficacia, la flexibilidad, los gobiernos mayoritarios, la integración y el equilibrio de poderes, deben apuntar a la constitución de un régimen democrático estable. La viabilidad de la democracia aparece altamente comprometida con la estabilidad política.

g) Estas proposiciones, dada la amplitud de la discusión, abarcan otros temas, conexos con el régimen político. Sobre ellos, en este informe, mencionamos, brevemente, *la modernización del Estado*. Es difícil analizar el régimen político sin tocar el problema de la modernización. Se advierte un desfase entre la modernización de ciertos sectores de la sociedad y la ausencia de un fenómeno similar a nivel del Estado. Se menciona a modo de ejemplo, "una burocracia estatal profesional, partidos financiados bien organizados, distribución territorial del poder", etc. Tareas de modernización del Estado que involucran nuevas modalidades de distribución del poder, y de asociación y acuerdos entre los distintos grupos y agentes políticos.

Estas proposiciones también incluyen los dilemas que plantean las preferencias teóricas y la realidad histórica y socio-política chilena. Un buen ejemplo es la dificultad para ignorar la existencia de una institución altamente legitimada en nuestro país como es la Presidencia de la República. Un principio de realismo obliga a analizar con cuidado las posibilidades de renovación del régimen político en un contexto que no sea un puro constructivismo, ajeno a la realidad chilena. Pero la estabilidad democrática requiere que se responda con coherencia a estas seis exigencias que deben estar presentes en cualquiera de las opciones de régimen político que se adopten.

### PROPOSICION FINAL QUE LA COMISION FORMULA A LA H. CAMARA

#### CONSIDERANDO:

1. Que la democracia es el valor fundamental que debemos preservar para que el ciudadano encuentre en ella respuestas a sus anhelos de libertad, respeto a sus derechos esenciales, participación y justicia.

2. Que es obligación de los dirigentes políticos prevenir la adecuación de las normas e instituciones que mejor puedan garantizar a la Nación y a los ciudadanos que la democracia cuenta con mecanismos para enfrentar los normales momentos de crisis o de conflicto que puedan presentarse en el futuro político o social sin afectar su estabilidad.

3. Que ello constituye la primera responsabilidad moral de los dirigentes políticos, partidos y responsables académicos y sociales, para lo cual se hace necesario estudiar y consensuar las normas e instituciones que posibiliten en forma más adecuada la estabilidad, profundización y gobernabilidad de la democracia.

4. Que es necesario ir adecuando a tiempo las instituciones básicas del régimen político que respondan a los requerimientos de eficiencia, flexibilidad, gobiernos de mayorías, integración, equilibrio de poderes y modernización y descentralización del Estado.

5. Que es conveniente canalizar por la vía del Parlamento las reflexiones y propuestas que diversos sectores de la vida nacional están haciendo sobre el régimen político, para perfeccionarlo o modificarlo con vista a lograr los acuerdos que una tarea de esta importancia requiere.

6. Que dirigentes y parlamentarios de todos los partidos con representación parlamentaria firmaron a título personal una declaración en la que expresan la necesidad de continuar el análisis y la

reflexión sobre el régimen político chileno con el fin de seguir favoreciendo políticas de consenso en todo lo que dice relación con la institucionalidad que debe regir la vida de los chilenos en el futuro.

7. Que vistos los artículos 228 del Reglamento de la H. Cámara y 28 del Reglamento del H. Senado.

Vuestra Comisión Especial de Estudio del Régimen Político Chileno resuelve proponer a la H. Cámara la adopción del siguiente

#### ACUERDO:

1. Propónese al H. Senado la constitución de una Comisión Especial del Parlamento sobre Régimen Político Chileno, integrada por cinco Diputados y cinco Senadores, para que, como instancia de consenso nacional:

1º Estudie las propuestas que Partidos Políticos, Parlamentarios, Académicos e Instituciones Públicas o Privadas puedan formular para perfeccionar o modificar el régimen político chileno, y

2º Evacue, en el término de un año, un informe con sus propias conclusiones y proposiciones sobre la materia.