

¿Es democrático el presidencialismo chileno?

Do the Presidential Chilean System is democratic?

Máximo Quitral Rojas

Chileno, historiador, doctorando en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat. El autor declara no tener conflicto de intereses con la revista Punto Cero ni con ningún miembro de su Comité Editorial.

mquitral@hotmail.com

QUITRAL ROJAS, Máximo (2011). "¿Es democrático el presidencialismo chileno?". *Punto Cero*, Año 16 – N° 23 – 2° Semestre 2011. pp. 41-51. Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Cochabamba.

Resumen

Los planteamientos teórico-prácticos que a continuación se enuncian tienen como objetivo central reflexionar acerca del presidencialismo chileno, analizar al semipresidencialismo y proponer una transformación al sistema de gobierno de Chile. Para el primer tema se plantea reemplazar el sistema presidencialista por un sistema semipresidencial. Para el segundo punto, se diseñará un nuevo marco institucional que contempla reformar el congreso, mantener el sistema de partidos, modificar las atribuciones presidenciales y fortalecer la figura del Primer Ministro. Como método de trabajo se aplicó el análisis de contenido y el estudio de caso.

Palabras clave: Política, presidencialismo, semi presidencialismo, bipartidismo, sistema binominal, democracia.

Abstract

The theoretical and practical approaches set out here have as a central aim to reflect on the presidential system and semi presidential system and to propose a change for the Chilean government system. As a first topic it is proposed to replace the presidential system by a semi-presidential one. As the second point, we will design a new institutional framework which includes reforming the Parliament, maintaining the party system, changing the presidential powers and strengthening the position of Prime Minister.

Keywords: Politics, presidential and semi presidential system, democracy, bipartisanship, binomial system.

Resumé

Les approches théoriques et pratiques qui sont énoncées ci-dessous ont le but de réfléchir sur le système présidentieliste du Chili mais aussi d'analyser le système nommé « semi-présidentieliste » et de proposer une transformation du système de gouvernement pour ce pays. Pour le premier sujet, on propose de remplacer le système présidentieliste pour un système semi-présidentieliste. Pour le second, on esquisse un nouveau cadre institutionnel qui prévoit la réforme du congrès, le maintien du système des partis politiques, la modification des compétences présidentielles et le renforcement de la figure du premier ministre. Comme méthode de travail on a appliqué l'analyse de contenu et l'étude de cas.

Mots-clés: Politique, présidentielisme, semi présidentielisme, bipartisme politique, système binominal, démocratie.

Introducción

Ciertamente el debate sobre presidencialismo y semipresidencialismo para América Latina tuvo un auge dentro de la ciencia política a inicios de los noventa, luego de los procesos de democratización que comenzó a percibir la región a fines de los años ochenta. Aunque pueda parecer que esta discusión ya es un tanto añeja, el debate vuelve a cobrar fuerza, producto de situaciones de inestabilidad democrática que han sufrido algunos países de la región. Empero, gran parte de los países de la región llevan largo tiempo bajo un régimen democrático y en su totalidad cuentan con un sistema de gobierno presidencial, el que no es garantía de gobernabilidad absoluta. Es así como esta fórmula de dirección política se encontraría agotada y requeriría de modificaciones sustanciales para evitar el retorno de las intervenciones militares, para disminuir el constante obstruccionismo entre el poder ejecutivo y el legislativo, y para impedir el desarrollo de los hiper-presidencialismos.

La discusión se debe retomar, sobre todo porque en el caso chileno, el tipo de presidencialismo con el que se cuenta podría derivar en un caso de neopopulismo de derecha. Esto, porque el actual presidente ejerce un liderazgo muy fuerte, ultra personalizado y distante de los partidos políticos. Como pregunta central de este trabajo, se formula lo siguiente: ¿hasta qué medida la instalación de semipresidencialismo en Chile mejoraría la democracia y reduciría los niveles de obstruccionismo político observados en el presidencialismo? A modo de hipótesis se puede argumentar que el sistema semipresidencialista, al instalar la figura de un Primer Ministro, tiende a aumentar la estabilidad democrática, ya que impulsaría la formación de coaliciones parlamentarias por sobre las electorales, disminuiría los antagonismos entre el ejecutivo y el legislativo y bloquearía la formación de presidentes autoritarios.

1. Conceptualización teórica y del presidencialismo y semipresidencialismo

Una de las ideas que reúne mayor convergencia argumentativa sobre

presidencialismo, es aquella que le atribuye menores posibilidades de sostener gobiernos democráticos. Uno de los intelectuales que mantuvo inicialmente esta hipótesis fue el politólogo y sociólogo español Juan J. Linz, quien en su ensayo "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Hace alguna diferencia?" expuso las debilidades que presentaría el presidencialismo para la prolongación de la Democracia. Destacó que el ejecutivo y legislativo se consideran legítimos, ambos poderes se eligen popularmente y si la mayoría de los legisladores favorece políticas distintas del ejecutivo, dichas medidas aumentan los conflictos de ambos poderes. No obstante, no fue el único pensador que abordó las limitaciones de este régimen, ya que autores como Arturo Valenzuela, A. Stepan, C. Skach, Scott Mainwaring, Matthew Shugart, Giovanni Sartori, Lijphart, entre otros, han reafirmado sus dichos, lo han relativizado o simplemente han refutado los argumentos que Linz presentó en contra del presidencialismo. Para este grupo, existiría una alta correlación entre quiebres democráticos y sistemas presidencialistas, lo que no deja de ser una postura interesante, producto del largo historial de fragilidad democrática que ha sufrido AL por largos años.

Las principales críticas al desenvolvimiento del presidencialismo desde la mirada de Linz, se centraron en que este sistema de gobierno establecía "(...) una doble legitimidad de los poderes, originada por la elección independiente del presidente y el congreso; la rigidez de los mandatos, dado que los mismos presentan una duración preestablecida; el estilo plebiscitario que puede asumir la elección del presidente; y el mayoritarismo o lógica de suma-cero que se deriva de esa contienda electoral" (Chasqueti, 2001: 319). No obstante, hubo discrepancias en las explicaciones esgrimidas por Linz. Este es el caso de Scott Mainwaring, quien coincidió con Linz en que el presidencialismo impactaba negativamente en la estabilidad democrática, pero su contra argumentación se centró en cómo se estaban apoyando políticamente los sistemas presidencialistas. Su reflexión sostiene que muchos de ellos (salvo excepciones) se configuran con sistemas de partidos multipartidistas, siendo esta

modalidad la responsable de generar situaciones de ingobernabilidad al profundizar la polarización ideológica, entorpecer la búsqueda de consensos e impedir la cooperación. Dicho de otra manera, “La hipótesis de Mainwaring mostraba que los presidencialismos que presentaban altos niveles de fragmentación y de polarización eran más proclives a la inestabilidad que aquellos que mostraban sistemas bipartidistas” (ibid: 320).

Es por ello que los partidos políticos y los mecanismos para formar coaliciones tienen una importancia superlativa para el diseño político de Mainwaring, ya que al existir sistemas multipartidistas fuertemente fragmentados, ideológicamente polarizados y complementados con partidos altamente indisciplinados, estas condiciones permeabilizarían la democracia. Esto, porque el presidente al ser una figura política elegida independiente del parlamento, en muchos casos puede carecer de mayorías parlamentarias, posibilitando comportamientos no deseados o autoritarios, como gobernar mediante decreto o simplemente, asumir conductas discrecionales. Como el poder presidencial y el parlamentario se consideran legítimos, surgen entre ambos ciertos conflictos que desestabilizan los sistemas democráticos y deterioran las instituciones. Acá Linz manifestó en su momento que “(...) Tanto el presidente, que controla al ejecutivo y es elegido por el pueblo como el legislativo elegido tienen legitimidad democrática. Es un sistema de “legitimidad democrática dual” (Linz; Valenzuela: 1994, 32).

Giovanni Sartori en *Ingeniería Constitucional Comparada* (1994) señaló las principales características que tendría el presidencialismo. Por ejemplo el “(...) primer criterio es la elección presidencial popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años) (...) Un segundo criterio definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario (...) es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete” (Sartori, 1994: 97-98). Además, agregó un tercer y último criterio, el cual indica

que el presidente estaría dirigiendo el poder ejecutivo. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro...” (ibid: 99).

En términos generales se puede concluir que el sistema presidencial adoptaría las siguientes características: 1) el presidente ejerce pleno dominio del poder ejecutivo y es elegido por voto directo 2) el presidente detenta una dualidad de funciones políticas, ya sea como jefe de gobierno y jefe de Estado 3) en el sistema presidencial, el presidente posee un mandato fijo que está definido previamente y no puede ser alterado por el parlamento 4) bajo un sistema presidencial se produce un “ganador único”, situación que puede generar polarización política 5) bajo el presidencialismo, el presidente tiene plena autoridad sobre su gabinete y puede mantener o remover si las situaciones lo requieren y por cierto, tienen una autoridad derivada de la Constitución (Shugart: 2005, 324-325). Pero lo más relevante sería que bajo el presidencialismo, los presidentes electos carecerían (por lo general) de mayorías parlamentarias. Al evidenciarse esta situación, los mecanismos de poder con los que cuentan los presidentes estimularían comportamientos proclives a posturas autoritarias o de hiperpresidencialismo, fortaleciendo la identidad de gobiernos divididos¹ e impidiendo que el ejecutivo construya o mantenga coaliciones de gobierno.

Para finalizar, esta dualidad de funciones que encarna el presidente, ya sea jefe de Estado y jefe de Gobierno, fortalecería la condición de hiper-presidencialismo, redundando en que el presidente tenga una mayor intolerancia hacia sus adversarios políticos, facilitando que este asuma conductas antidemocráticas. Por otro lado, los sistemas presidenciales no contarían con los mecanismos políticos adecuados para manejar situaciones de crisis institucionales relativamente importantes, considerando entonces que el semipresidencialismo sería una buena alternativa de gobierno.

Al carecer el presidencialismo de las herramientas políticas elementales para otorgar gobernabilidad al sistema de gobierno, se hace prudente establecer un sistema “alternativo” al presidencialismo, y por ende



este salto lógico sería el semipresidencialismo. Sin embargo, esta es una condición muy limitada para comprender la conformación de un sistema de gobierno semipresidencial, siendo sensato afirmar que este sistema de gobierno sustituye la autoridad monocéntrica e instala una autoridad bicéfala, compartiendo el poder con un primer ministro.

2. Semipresidencialismo, una alternativa eficaz al presidencialismo

El semipresidencialismo "(...) funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo" (ibid: 136). El juego democrático bajo un semipresidencialismo se torna mucho más interesante, ya que el primer ministro se ve en la obligación de entenderse con el parlamento para dar cierta estabilidad al gobierno, en circunstancias que bajo un sistema presidencial, el jefe de Estado puede no requerir del apoyo congresal. En lectura sartoriana, un sistema político es semipresidencial si cumple los siguientes puntos: a) el jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular – ya sea directa o indirectamente- para un período predeterminado en el cargo. b) el jefe de Estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual, c) el presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno, d) de la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento, están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria. Finalmente, e) la estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el "potencial de autonomía" de cada unidad componente del Ejecutivo subsista².

Continuando con la línea deductiva sobre el semipresidencialismo, es prudente considerar la definición que Mainwaring y Shugart (1994) que propusieron a partir de la crítica hecha a Juan J. Linz. Ambos autores sostienen que en el sistema semipresidencial "1) se elige el presidente mediante voto popular, 2) el presidente nombra un primer ministro, quien es el jefe de gobierno; 3) el primer ministro y el gabinete dependen únicamente de la confianza de la asamblea, y 4) el presidente tiene poderes políticos significativos, que suelen incluir el derecho de disolver el parlamento" (Mainwaring; Shugart: 1994, 398). Estos cuatro elementos engloban lo que es el semipresidencialismo y las condiciones que surgen luego de su implementación.

Otro autor que también propuso una definición acerca del semipresidencialismo fue Maurice Duverger (1980), quien sostuvo que en este sistema "(1) el presidente (...) es elegido por sufragio universal; (2) (...) posee un poder considerable; (3) (y) (...) tiene frente a él (...) un primer ministro y ministros que poseen poder ejecutivo y gubernamental y que pueden permanecer en funciones sólo si el parlamento no les muestra su oposición" (Duverger, 1980: 166). De esta definición se deduce que hay elementos tanto institucionales como comportamientos personales que se complementan con las otras definiciones que están dentro de un marco institucional.

En resumen, en el presidencialismo el poder ejecutivo está dirigido por un presidente que es electo popularmente y que funciona como 'jefe de ese poder', pero en el semipresidencialismo se da un ejecutivo dual, representado por un presidente electo popularmente y un primer ministro. En el presidencialismo el presidente no depende del parlamento, en cambio en el semipresidencialismo la permanencia del gabinete y del primer ministro dependen de la confianza del parlamento. En el semipresidencialismo la jefatura del gobierno y el Estado están separados, pero en el presidencialismo ambas se encuentran unificadas. En el presidencialismo, existe un período fijo del mandato presidencial, pero en el semipresidencialismo se produce una flexibilidad de los mandatos. En el presidencialismo el gabinete depende

exclusivamente del presidente, pero en el semipresidencialismo el gabinete es de exclusiva confianza del poder legislativo.

Para finalizar se puede sostener que la persistencia de las democracias no sólo se debe a cuestiones puramente constitucionales o basadas en el diseño institucional. El tránsito de las democracias también involucran al sistema electoral (Horowitz: 1990), los sistemas de partidos (Bernhard, Nordstrom et al., 2001) las opciones que asumen los diversos actores políticos (Przeworski: 1991) las condiciones económicas, las estructuras sociales, las coyunturas internacionales y por supuesto, los contextos históricos con los cuales convive la democracia regularmente (Cheibub: 2007).

Es por esto que distintos autores han señalado algunas debilidades que presentan los diseños presidencialistas, destacándose la extrema rigidez en sus mandatos y la legitimidad dual con la que gozan tanto el poder ejecutivo como el legislativo, y el que se manifiesta a través de la formación recurrente de gobiernos divididos (Linz; Valenzuela, 1994: 32). Además, el presidencialismo estimula un “(...) estilo plebiscitario que puede asumir la elección del presidente; y el mayoritarismo o lógica de suma-cero que se deriva de esa contienda electoral” (Chasquetti, 2001: 319).

Un punto interesante de la discusión, tiene que ver con que en el semipresidencialismo coexiste un Presidente que cuenta con una legitimidad lograda directamente y por elección popular, y también con un Primer Ministro electo indirectamente a través del parlamento. Sin embargo, esta forma de gobierno además de fomentar la noción de poder compartido, es flexible y admite distintos balances de poder, dependiendo de las mayorías presentes en el parlamento. Por ejemplo, cuando el Presidente es el líder del partido y cuenta con mayoría en el Congreso, él dirige políticamente a la nación. Pero cuando se trata de un gobierno con mayorías divididas, prevalece la figura del Primer Ministro.

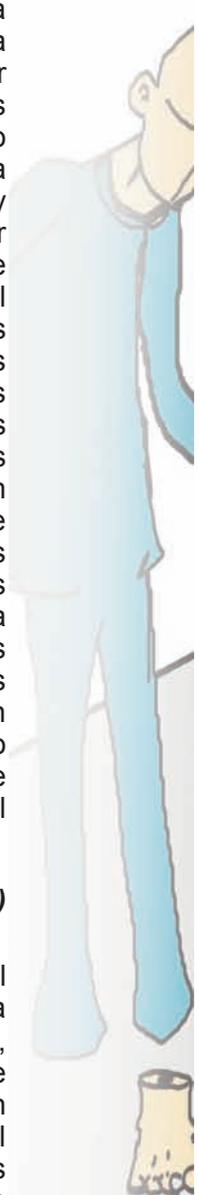
Dadas estas virtudes es que recomendable reformular el presidencialismo chileno e instalar un sistema semipresidencial. Pero la razón principal para su modificación es que el sistema electoral binominal estableció un

sistema bipartidista de orden artificial, el que transformó el sistema de partidos en Chile. Históricamente éste ha sido multipartidista, pero en la práctica no se percibe dicha condición, ya que las fuerzas políticas minoritarias quedan marginadas de poder ingresar al parlamento, observándose una escasa representatividad partidista y advirtiéndose un cierto margen de vulnerabilidad electoral, que desalienta la valoración democrática y la participación política.

El semipresidencialismo poseería la capacidad de revertir dicha situación, gracias a la habilidad de extender la gobernanza efectiva (Pasquino: 1997) al estar dotado de mayor capacidad gubernamental que los presidencialismos o los parlamentarismos. No obstante, hay quienes discrepan con esta mirada, ya que “(...) la desigual legitimidad y rendición de cuentas (del presidente y el primer ministro), estructuran tensiones teóricamente predecibles y empíricamente verificables en el tipo semipresidencial” (Skach: 2005, 14). Estas tensiones pueden significar que los presidentes asuman conductas antidemocráticas, las cuales en muchos casos depende – de alguna forma- de los poderes constitucionales conferidos que le permiten actuar arbitrariamente. Es por eso que empíricamente las democracias semipresidenciales presentan mejores arreglos institucionales para la sobrevivencia de la democracia que los sistemas presidencialistas e impedirían que sus mandatarios puedan desembocar en conductas dictatoriales (Cheibud: 2006). Lo anterior se podría evitar, imposibilitando que los gobiernos doten de mucha fuerza al presidente o al parlamento.

2.1. Chile, ¿un presidencialismo (anti) democrático?

Uno de los puntos débiles que refleja el presidencialismo chileno es que deriva fácilmente en situaciones de autoritarismo, producto – quizás- de la conformación de gabinetes alejados de una representación parlamentaria equilibrada y de un débil respaldo constitucional a las acciones emprendidas por el ejecutivo. Esto es totalmente atendible, si se piensa que el



Presidente necesita de funcionarios leales a su gestión y por tanto, es inapropiado creer que en algunos cargos ubicaría a personeros apartidarios. Una manera de remediar esta condición podría ser la conformación de gabinetes multipartidistas, pero rara vez esta salida es observable y probablemente esto elevaría los niveles de obstruccionismo político.

Al margen de los puntos antes señalados, se pueden destacar tres cuestiones de fondo que harían del presidencialismo chileno un caso de democracia a medias. La primera de ellas es que este sistema de gobierno cuenta en la actualidad con elementos provenientes de la dictadura y que en plena democracia ha sido imposible de desestimar, siendo el sistema electoral una de las principales herencias del pinochetismo, lo que se conoce como enclaves autoritarios³. “Es decir, lo que el país ha tenido (...) son gobiernos democráticos, Estado de Derecho, libertades públicas y, sin embargo, no puede afirmarse que se trate de un régimen democrático propiamente tal” (Garretón: 2007, 78). Como segundo elemento es que el sistema presidencialista chileno no ha fomentado la competencia política entre los diversos actores partidarios, enfocándose sólo a construir coaliciones electorales y a fortalecer el control por parte de las elites, del escaso poder político existente. O sea, los mecanismos de democratización para la elección de candidatos es prácticamente un proceso de debate intrapartidario más que de un involucramiento ciudadano. Algo así como un fenómeno de democracia confirmativa por sobre la participativa.

Finalmente, un tercer elemento clave en este presidencialismo hace alusión a que el pleno dominio de la política en manos de partidos cada vez más deslegitimados⁴, estables institucionalmente, pero con vinculación ciudadana muy débil (Luna: 2008). Por ejemplo, a comienzos de los años noventa cerca de un 80% de las personas se identificaban con un partido político, esa cifra en la actualidad bordea cerca del 40% (PNUD, 2010). Si a todo esto le sumamos que en este sistema de gobierno conviven poderes fácticos que juegan un rol trascendental de presión sistemática al sistema presidencial, restringiendo sus facultades y perjudicando la

democracia (Garretón: 2001), el panorama democrático no es para nada alentador. Además, se cuenta con una Constitución impuesta fraudulentamente y la cual le asigna fuertes restricciones al poder ejecutivo y le transfiere una importante capacidad de veto a las minorías, instalando en tanto, un escenario político enmarañado.

Es por ello que nuestro diseño contempla modificar el actual sistema electoral y mejorar -indirectamente- el funcionamiento de nuestro sistema de partidos, para que así las variables institucionales y electorales contempladas en el semipresidencialismo, permitan mejorar la cooperación intrainstitucional y armonicen la relación entre el poder Legislativo y el Ejecutivo (Negretto, 2006). Además, esto implicaría un reacomodo de los Partidos Políticos (PP), forzando a que éstos presenten candidatos bastantes competitivos con buenas propuestas y que marquen diferencias programáticas entre cada uno de los candidatos. Esto reforzaría la gobernabilidad en Chile, pero por sobre todo, le exigiría a los partidos acrecentar la relación entre ellos y la ciudadanía, resignificar y profundizar el valor de la democracia y de paso, consolidar el sistema multipartidista chileno y contrarrestar su potencial debilitamiento.

Finalmente este diseño no tiene contemplado aumentar el número de partidos políticos, sino que lo que se persigue es que haya un mayor incentivo institucional, ya sea con la formación de coaliciones o con un trabajo político unificado.

3. Rediseñando el escenario político chileno: semipresidencialismo y sistema de gobierno.

Este nuevo diseño institucional considera un equilibrio de poderes, ya que uno de los principales problemas que posee este sistema de gobierno, son sus atribuciones legislativas. Aún así, lo interesante del juego democrático que se observa en el semipresidencialismo, es que es fundamental que se produzcan negociaciones sobre políticas públicas y legislación, y por supuesto, en cómo se conforma el gabinete presidencial. Esto último no es menor, puesto que la conservación del

gobierno depende, primero de la confianza de la asamblea y como segundo punto, este régimen le otorga al presidente diferentes escalas de poder para influir en la distribución o conclusión del gobierno. Acá lo interesante es que la mayoría de los sistemas semipresidenciales le otorgan al parlamento una responsabilidad superlativa, pero además, le confieren una responsabilidad extra en la fiscalización permanente a las acciones del ejecutivo. Esta actividad pendular entre el ejecutivo y el legislativo tiene dos consecuencias centrales. La primera de ellas es que la conformación del gabinete no se restringe únicamente al presidente de turno como en los sistemas presidencialistas, sino que le da la opción a los partidos que integran el parlamento influir en los nombramientos de los ministerios. Por ende, esto puede significar que el parlamento o el presidente se transformen en el conductor de la política del momento, lo que redundaría en que siempre hay alguien que gobierna, ya sea cuando hay fragmentación congresal o cuando hay episodios de polarización partidaria (Schleiter y Morgan-Jones, 2006).

La segunda característica que surge para la relación entre el ejecutivo y el legislativo, es que según las reglas constitucionales, siempre está la exigencia de la negociación entre el presidente y el parlamento para que camine el gobierno. Por tanto, acá se produce el fenómeno llamado de cohabitación, el que consiste en que un presidente de una tendencia política determinada cuente con un parlamento y un gobierno dominado por la oposición. Para cerrar, “Los regímenes semipresidenciales que otorgan poderes de agenda, en efecto fusionan el control del gobierno y el control de la agenda legislativa, de una manera que se parece mucho al parlamentarismo. Le ofrecen al Presidente y a la asamblea sólo un control indirecto de la agenda legislativa, que está supeditada a su capacidad de controlar la composición del gobierno” (Schleiter y Morgan-Jones, 2007: 523). ¿Cómo quedaría entonces establecida la nueva propuesta de gobierno para Chile? A continuación se ahonda en el sistema de partidos, en la elección presidencial, las funciones del Congreso y la designación del Primer Ministro y su gabinete.

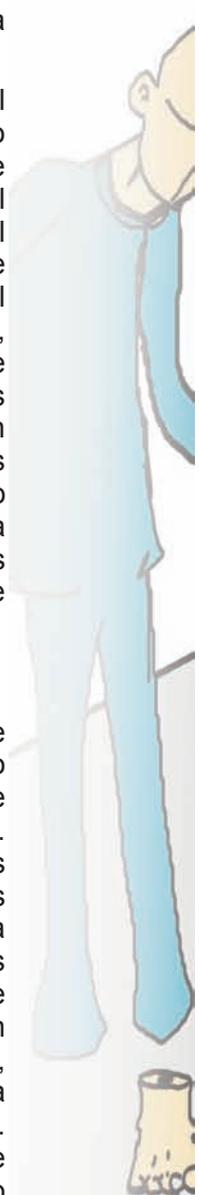
3.1. Sistemas de partidos

Mainwaring (1993) indica que la relación entre presidencialismo y multipartidismo es una combinación bastante riesgosa, porque permite elegir presidentes minoritarios, presentaría usualmente situaciones de inmovilización entre el ejecutivo-legislativo y se percibiría una ausencia de incentivos de cooperación bajo un régimen de baja disciplina partidista. Por su lado, Lijphart (1999) sostiene que el multipartidismo contribuye al mantenimiento de la democracia, sobre todo cuando las sociedades son pluralistas. Por eso este sistema de gobierno se ajusta a la realidad multipartidista chilena.

Aunque la combinación político-institucional del semipresidencialismo funcionaría bajo cualquier sistema de partidos imperante (Chasquetti: 2001), Sartori advirtió que “...el semipresidencialismo es mejor que el presidencialismo (...) porque el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo” (Sartori, 1994: 154). Finalmente, pensando en las situaciones conflictivas que irremiablemente se puedan presentar, es fundamental la mantención de un multipartidismo con las consabidas características, para disipar el bipartidismo artificial creado por el binominal, y así evitar la agudización de divisiones y contener a los partidos que impulsen instancias de polarización política.

3.2. Presidente y Congreso

En el diseño propuesto para este trabajo se considera que el Presidente debe ser electo por un período de 4 años y con posibilidad de ser reelegido por un mandato consecutivo. Para poder acceder al cargo los candidatos deberán superar el 50% más uno de los votos o de lo contrario, se procederá a una segunda vuelta entre los candidatos más votados (Calvo; Escobar, 2005: 70). Pero en este diseño, la elección del Presidente será en momentos distintos que la del Primer Ministro, para evitar que la votación favorezca a la misma coalición de gobierno en ambos cargos. Asimismo, en la elección presidencial se tomará al país como distrito único y será electo de forma directa por los ciudadanos.



Entre sus atribuciones como jefe de Estado, el Presidente será el encargado de proponer un candidato al parlamento para el puesto de Primer Ministro y será responsable en generar los consensos necesarios al interior del parlamento. Por otra parte, ejercerá la representación internacional del país y tendrá por funciones coordinar la política nacional con el parlamento. En caso de la pérdida de apoyo del Primer Ministro dentro del parlamento, será el Presidente quien deberá responder a la disolución del parlamento por parte del Jefe de Gobierno y convocar a elecciones, o bien actuar frente a un voto de censura del parlamento hacia el Primer Ministro. De todas maneras, este diseño contempla un poder presidencial menor que el del Primer Ministro y así evitar conflictos entre las ramas del gobierno.

En el caso del Congreso se propone un sistema unicameral que represente a la nación en su conjunto. En este contexto se sugiere unificar la Cámara de Diputados y la de Senadores y establecer un sistema electoral proporcional que favorezca la participación parlamentaria de partidos minoritarios y, a su vez, torne necesario el establecimiento de coaliciones partidarias a fin de conseguir las mayorías para formar gobierno. Por lo tanto, se establece que el tamaño de la asamblea esté compuesta por 99 miembros, la duración de su mandato será de cuatro años y la elección de los diputados se hará considerando al país como distrito único. Asimismo, se instaura la renovación parcial por mitades de la cámara cada dos años, obteniendo una magnitud de distrito de 44 ó 45 escaños según corresponda. Con respecto a la fórmula electoral, que permite convertir los votos en bancas partidarias, se implementará la fórmula D'hondt (Lijphart, 1994) de representación proporcional con un umbral legal del 5% de los votos. Además, las listas serán cerradas (Cox, 2004: 65-68) y bloqueadas, a fin de que el partido mantenga el control de las candidaturas y de este modo se fomente la disciplina partidaria.

3.3. Primer ministro y Gabinete

El gabinete estará conformado por miembros del Congreso Nacional y para ser electos deberán contar con la aprobación de la

mayoría absoluta de la cámara. A partir de los cambios introducidos en el sistema electoral, es esperable que las dos grandes coaliciones de partidos que se formaron con el retorno a la democracia, retomen su origen histórico y se consiga una mayor cantidad de representantes, permitiendo que en lugar de formar coaliciones preelectorales, se formen coaliciones parlamentarias. Lo anterior se logrará por el fruto de acuerdos interpartidarios que aglutinen una mayoría que les permita formar gobierno y negociar los distintos cargos ministeriales. Tanto el mandato de los miembros del gabinete como el de los Diputados deberán ser flexibles, derivadas de las intervenciones mutuas de que disponen ambos órganos.

Conclusión

Históricamente el sistema de gobierno chileno ha priorizado la figura del presidente en desmedro de otras instituciones que pueden fortalecer la democracia. El resultado de esta situación es que se posibilita que el presidente adquiera rasgos autoritarios y una notable exaltación de su figura. Pero no sólo por esa razón, sino porque además, esto significaría alterar el sistema electoral para hacerlo más proporcional, permitir que se formen coaliciones de gobierno significativas, reforzar las negociaciones parlamentarias y alcanzar acuerdos que consoliden al país democráticamente. Obviamente que con el tiempo surgieron otras propuestas de gobierno como el parlamentarismo (Arturo Valenzuela), pero hay que recordar que en Chile imperó ese sistema entre 1891 y 1925, pero con variantes de fondo y el que no tuvo buenos resultados para el republicanismo chileno. Es más, de parlamentarismo sólo tuvo el nombre, ya que ese modelo aplicó frecuentemente la censura parlamentaria, provocando una oligarquización de la política y desembocando en enormes dificultades para gobernar.

Es por ello que se propone como sistema de gobierno el semipresidencialismo, porque normalmente bajo el presidencialismo la responsabilidad del gobierno recae en los hombros del Presidente, y los conflictos surgidos con el parlamento, generalmente reducen los incentivos para colaborar con el

ejecutivo. Pero además, si el mandatario cuenta con una mayoría legislativa, existe un alto grado de marginación política de sectores y preferencias políticas al interior del parlamento. Por eso nuestro diseño favorece la figura del Primer Ministro frente a la del Presidente, le otorga mayores responsabilidades al Congreso y mantiene la misma cantidad de partidos participantes. En esta misma línea, se fomenta la cooperación interpartidaria y se reducen las posibilidades de que los conflictos entre partidos o entre el ejecutivo y el legislativo, bloqueen el tratamiento de cuestiones más relevantes para la política nacional.

Como segundo factor a considerar para la instalación del semipresidencialismo en Chile, se arguye que este sistema sería compatible con la tradición constitucionalista chilena, identificándolo con la elección directa del Jefe del Estado y su condición de conductor del Ejecutivo. Sin embargo, en el caso chileno habría que alterar la Constitución, ya que esto puede ser una variable que afecte la toma de decisiones del presidente y los poderes que ésta le confieren, derivadas de su profunda herencia autoritaria. Por tanto, es prudente que el sistema semipresidencial que se propone, no cuenten con poderes constitucionales significativos que aprueben una forma de actuar de forma unilateral. Un tercer elemento apunta a que bajo un sistema semipresidencial, las opciones de supervivencia democrática son más altas que bajo un presidencialismo. Como el semipresidencialismo está fundado en la formación de coaliciones, éstas – por lo general – alcanzan normalmente un estatus de mayoría para producir gobiernos duraderos, porque de lo contrario, su perpetuación puede ser transitoria. Para finalizar, como en Chile existe un sistema de partidos consolidado, la adopción del semipresidencialismo con poderes presidenciales moderados o débiles y un control de la agenda legislativa, reduciría la emergencia de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Notas

1. La definición de gobiernos divididos (GD) que para este trabajo se aplicará, corresponde a la explicación dada por Colomer (2001) en su texto *What is voted for? Political Institutions: Democracy and*

Social Choice, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 179. Acá el autor señala que un gobierno dividido se produce cuando varios partidos políticos tienen el poder en instituciones relevantes. Esta situación se presentaría en diferentes esquemas constitucionales, incluyendo i) Cuando ningún partido tiene mayoría en la Asamblea y se forma un gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional. ii) Cuando el partido del Presidente no tiene mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones no-recurrentes. iii) Cuando el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales. Para finalizar, la división de gobierno se conocerá como “gobierno dividido horizontalmente”, conformado por gabinetes de coalición multipartidista y a la división entre el Presidente y la Asamblea.

2. Para una mayor comprensión de los sistemas de gobierno semipresidencial, se aconseja revisar “La ingeniería constitucional comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados” de Giovanni Sartori.
3. En esta línea no sólo se puede reconocer el aporte del Manuel Antonio Garretón al debate sobre la calidad de la democracia en Chile, pero hay otro autor como Peter M. Siavelis (2009) que habla de enclaves de transición. Esto nacerían entre 1988 y 2005, a partir de modelos políticos y de interacciones consolidadas durante este período, y provocan diferencias de poder y grados de influencias de las élites democráticas enraizadas, por sobre aquellos aliados con el régimen militar. Para una mayor comprensión de este debate se recomienda el artículo “Enclaves de la transición y democracia chilena” de Peter M. Siavelis, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, n° 1, 2009, pp. 3-21.
4. Según una reciente encuesta publicada por el Centro de Estudios Públicos (CEP) en conjunto con el PNUD, correspondiente al período septiembre-octubre de 2010, cuyo título es “Auditoría a la Democracia”, los partidos políticos son los peores evaluados por la ciudadanía.

Bibliografía

1. BERNHARD, Michael; NORDSTRØM, Timothy y REENOCK, Christopher (2001). “Economic Performance, Institutional Intermediation, and Democratic Survival”, *Journal of Politics*, vol. 63, núm. 3, pp. 775-803.
2. CALVO, E. y ESCOLAR, M (2005). “La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral”, Buenos Aires, Prometeo, 2005.
3. COX, Gary (2004). “La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: Hacer que los votos cuenten”, Buenos Aires, Gedisa, capítulo 3, sobre los sistemas electorales.
4. COLOMER, J. (2001). “What is voted for? Political Institutions: democracy and social choice”, Oxford: Oxford University Press.
5. CHASQUETTI, Daniel (2001). “Democracia, multipartidismo y coaliciones en

- América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Jorge Lanzaro (ed), Tipos de presidencialismo y coaliciones política en América Latina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, Buenos Aires.
6. CHEIBUB, José Antonio (2006). “Mixed Systems and Democratic Performance: Do Popularly Elected Presidents In Parliamentary Systems Matter?” (Ponencia presentada en la reunión anual del American Political Science Association, Philadelphia).
 7. CHEIBUB, José Antonio (2007). “Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy”, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
 8. DUVERGER, Maurice (1980). “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, vol. 8, núm.2.
 9. GARRETÓN, Manuel Antonio (2001). “La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de Hoy”, en Jorge Lanzaro (ed), Tipos de presidencialismo y coaliciones política en América Latina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, Buenos Aires.
 10. GARRETÓN, Manuel Antonio (2007). “Del postpinochetismo a la sociedad democrática: globalización y política en el bicentenario”, Random House Mondadori, Argentina.
 11. HOROWITZ, Donald L. (1990). “Comparing Democratic Systems”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, pp. 73-79.
 12. LINZ, Juan y Arturo Valenzuela (eds) (1994). “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?”, in Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds), *The Failure of Presidential Democracy*, BALTIMORE, MARYLAND: THE JOHNS HOPKINS UNIVERSITY PRESS.
 13. LIPJHART, A. (1994). “Sistemas electorales: Tipos, pautas, tendencias”, en *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
 14. LIPJHART, A. (1999). “Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries”, Yale, Yale University Press.
 15. MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (1994). “Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, nº 135, octubre-diciembre.
 16. MAINWARING, Scott (1993). “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26:2, pp.198-228.
 17. MAINWARING, S. y SHUGART, M. S. (2002). “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América latina*, Buenos Aires, Paidós.
 18. NEGRETTO, G. L. (2006). “Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America.” *The Journal of Politics*, pp.421-433.
 - PASQUINO, Gianfranco (1997). “Semi-Presidentialism: A Political Model at Work”, *European Journal of Political Research*, vol. 31, núm. 1, pp. 128-137.
 19. PRZEWORSKI, Adam (1991). “Democracy and the Market”, Cambridge, Cambridge University Press.
 - PNUD (2010). “Auditoría a la Democracia”, septiembre-octubre, Chile. Disponible en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4709.html Consulta 15/12/2010.
 20. SARTORI, Giovanni (1994). “Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados, México, FCE. Segunda parte:

- Presidencialismo y PARLAMENTARISMO.
21. SIAVELIS, Meter (2009). "Enclaves de la transición y democracia chilena" en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, n° 1, 2009, pp.3-21.
22. STEPAN, A. (1999). "Federalism and Democracy: Beyond the US model", en *Journal of Democracy*, núm. 10, p. 9-34.
23. SHUGART, Matthew Søberg (2005). "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", *French Politics*, vol. 3, núm. 3, pp. 323-351.
24. SKACH, Cindy (2005). "Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic, Princeton, Princeton University Press.

QUITRAL ROJAS, Máximo (2011). "¿Es democrático el presidencialismo chileno?". *Punto Cero*, Año 16 – N° 23 – 2° Semestre 2011. pp. 41-51. Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Cochabamba.

Recepción: 03/01/2012
Aprobación: 01/02/2012

