

# ¿Qué régimen político necesita Chile?

## Una reflexión necesaria

Chile se ha caracterizado por la prevalencia institucional de un régimen presidencialista. Nunca, de hecho, ha tenido un sistema parlamentario entendido como aquel donde el gobierno es establecido exclusivamente por el voto parlamentario. En el contexto de la actual discusión constitucional, este escrito busca abordar las diferencias entre los llamados sistemas presidencial, parlamentario y semipresidencial, para contribuir a una mayor comprensión en torno al debate respecto al tipo de régimen que debería imperar en nuestro país, tomando en cuenta nuestra propia cultura política y nuestra historia institucional.

# RESUMEN

---

- En el contexto de la actual discusión constitucional, este escrito busca abordar la discusión respecto a los llamados sistemas presidencial, parlamentario y semipresidencial, para contribuir a una mayor comprensión en torno al debate respecto al tipo de régimen que debería imperar en nuestro país, considerando nuestra propia cultura política y nuestra historia institucional.
- Podríamos asumir que Chile ha vuelto a una fase de polarización en el sistema de partidos. Las dos grandes coaliciones establecidas a partir del retorno a la democracia en 1990 ya no existen como fuerzas consociativas que implican equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Tener esto presente es clave a la hora de evaluar qué régimen político es más adecuado.
- Se analizan algunos elementos claves que inciden en el buen o mal funcionamiento de cualquiera de los regímenes, su estabilidad y capacidad de adaptación al cambio. Así, se analizará el modo en que el tipo de régimen incide en: la conformación del gobierno; el rol del sistema electoral y de partidos; las expectativas del electorado y la gobernabilidad legislativa.
- Las reflexiones antes expuestas no necesariamente plantean una respuesta tajante respecto al tipo de régimen que Chile debería tener. Sí nos permite tener una mirada más acabada respecto a las distintas variables que pueden afectar el sistema político de una democracia y por tanto nos ayuda a plantear soluciones que eviten la polarización y el desplome institucional democrático.

# ¿Qué régimen político necesita Chile?

## Una reflexión necesaria

Jorge Gómez Arismendi\*

Chile se ha caracterizado, durante la mayor parte de su historia política, por la prevalencia de un régimen presidencialista. Nunca, de hecho, ha tenido un sistema parlamentario entendido como aquel donde el gobierno es establecido exclusivamente por el voto parlamentario. «La historiografía chilena asigna el rótulo de “República Parlamentaria” al período entre 1891 y 1925, dado que en él se implementó una nueva interpretación de la Constitución de 1833, en virtud de la cual se requería que los gabinetes tuvieran mayorías parlamentarias. Sin embargo, el régimen resultante fue en el mejor de los casos semipresidencial, pues los presidentes siguieron siendo elegidos por un período no renovable de cinco años».<sup>1</sup>

A pesar de lo anterior, se ha creado la leyenda que plantea que el parlamentarismo habría generado caos a diferencia del presidencialismo, infundiendo un «temor que hunde profundas raíces en la mítica versión prácticamente incuestionada del desastre que habría significado para Chile la vigencia del régimen parlamentario en el cambio de siglo».<sup>2</sup> Sin embargo «no cabe duda de que, en rigor, el sistema chileno entre 1891 y 1925, de parlamentarismo sólo tiene el nombre».<sup>3</sup>

En los comienzos del proceso de institucionalización como nación independiente, el tipo de régimen político se fue configurando en torno a las tensiones entre la prevalencia de una dirección más bien personal y centralista, encarnada primero en la figura del Director Supremo, que

---

\*Jorge Gómez es Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Investigador Senior de la Fundación para el Progreso.

Las opiniones expresadas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente las de la Fundación para el Progreso, ni la de su Directorio, *Senior Fellows* u otros miembros

1 Valenzuela, J.S. (1995). «Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile». *Estudios Públicos*, 58.

2 Correa, S. (2011). «El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial». Ponencia en el Seminario «Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile». Academia Parlamentaria Cámara de Diputados. *Revista de Estudios Parlamentarios*. Año 2. Número 4. Primer semestre de 2011.

3 Nohlen, D. (1991). «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 74. octubre-diciembre.

luego dio paso a la figura presidencial como elemento eje del sistema político chileno. Esto no significa que no existieran otros poderes como las asambleas legislativas—que, desde los inicios de la independencia, cumplieron un rol importante en los procesos políticos chilenos y que tuvieron claras tiranteces con las pretensiones centralistas y autoritarias. Así, «entre 1817 y 1830 la institución parlamentaria se consolida y exhibe una mayor solidez orgánica y una mayor eficiencia funcional».<sup>4</sup>

En ese sentido, gran parte de las tensiones políticas del siglo XIX,<sup>5</sup> por ejemplo, estuvieron centradas en la preponderancia que el poder ejecutivo tenía respecto a una serie de materias, a diferencia de lo que ocurría con el poder legislativo. En relación con esto, la guerra civil de 1891 «constituyó la culminación de los esfuerzos que realizaron amplios sectores de las élites políticas por frenar la arbitrariedad de la autoridad ejecutiva»<sup>6</sup> y con ella se inició un período que permitió evitar las tendencias cesaristas, autoritarias y populistas que otros países de Latinoamérica sufrieron bajo poderes presidenciales exacerbados y poderes legislativos débiles.

Lo anterior no se trató de una fronda en contra del poder presidencial o el orden republicano, como a veces se plantea, sino que consistió en una permanente lucha por el equilibrio de poderes que inspiraba el propio ideario independentista. «Desde España hasta Filipinas no hay en el mundo hispánico, ningún otro parlamento que, como el de Chile, haya durado en funciones casi un siglo entero, 92 años para ser exacto».<sup>7</sup> Esto en parte

---

4 Heise, J. (1982). *El período parlamentario. 1861-1925*. Tomo II. Santiago. Editorial Universitaria. Página. 15.

5 1851, 1858, 1891.

6 Valenzuela, A. (1985). «Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario». *Estudios Públicos*, 18.

7 Bravo, B. (2011). «El parlamento de más larga vida en el mundo hispánico, 1831-1924». Ponencia en el Seminario “Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile”. Academia Parlamentaria Cámara de Diputados. *Hemiciclo Revista de Estudios Parlamentarios*. Año 2. Número 4. Primer semestre de 2011.

se explica pues se asentó un equilibrio de poderes que impulsaba a los sectores políticos a la moderación, lo que permitió, desde la segunda mitad del siglo XIX un importante proceso de reformas y estabilidad, incluso en tiempos de guerra.

«Si el Presidente administraba y dirigía el gobierno junto a la alta burocracia, desde el Congreso se estaba construyendo el tejido político-social que hizo que en este país la institucionalidad política fuese vigorosa y resistente a múltiples embates. Se trata, por cierto, de un papel decisivo, que fortalece la democracia y consolida la institucionalidad, que al fortalecer a los partidos políticos como canales de representación dificulta la existencia de movimientos populistas de alguna importancia, y asegura que los procesos políticos se pudiesen canalizar a través de canales institucionales democrático-representativos».<sup>8</sup>

Esto permitió, sobre todo a partir de 1861, mayor estabilidad al sistema de partidos chileno y al sistema político en general pues los presidentes dejaron de recurrir a facultades extraordinarias para gobernar bajo permanentes estados de excepcionalidad constitucional. «La creación y consolidación de los partidos políticos fue una de las características más distintivas del período parlamentario».<sup>9</sup> Por tanto, «la negociación prevaleció sobre la confrontación. En su interior maduró la creencia, eminentemente parlamentaria en la virtud de la discusión, el poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos».<sup>10</sup> En ese sentido, tal como plantea Valenzuela (1985), cuando más fuerte ha sido el presidente, más débil ha sido el régimen presidencial.

Gran parte de la estabilidad de la República en el siglo XIX se debió al equilibrio de poderes impulsado por los grupos oligárquicos asentados en el poder legislativo. «La historiografía está en deuda con el Congreso chileno. En este país de historiadores no se tiene medianamente claro ni cuando nació ni como se asentó ni por qué tuvo

tan larga vida».<sup>11</sup> En otras palabras «la crítica lapidaria al régimen parlamentario es una construcción historiográfica que surge a partir de la necesidad de legitimar el presidencialismo de la Constitución de 1925».<sup>12</sup>

Es importante notar que con la constitución de 1925 se instala un presidencialismo reforzado que tuvo una estabilidad mucho menor en comparación al régimen predecesor y que terminó estrepitosamente con el golpe de estado de 1973 y la instalación de la dictadura militar de Augusto Pinochet. Es en parte por esto que, luego del proceso de transiciones políticas iniciado en América Latina después de un período de rupturas institucionales y el auge de dictaduras militares, se produce una gran reflexión respecto al tipo de régimen más adecuado para preservar la democracia en los distintos países del continente.

En el caso de nuestro país, en el prólogo al libro de Arturo Valenzuela, *El quiebre de la democracia en Chile*,<sup>13</sup> el politólogo hispano-alemán Juan Linz planteaba que los líderes políticos chilenos deberían considerar seriamente instituir un régimen parlamentario, a propósito de la última experiencia de ruptura institucional acaecida en 1973. Linz planteaba esto pues consideraba que «la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional es la de los Estados Unidos».<sup>14</sup>

La recomendación de Juan Linz no era antojadiza para el caso chileno, pues él tenía muy presente el caso chileno en todas sus reflexiones respecto al presidencialismo como factor de inestabilidad y ruptura de un sistema democrático. Según sus análisis, a diferencia de lo que la experiencia mostraba respecto a los regímenes presidenciales, «las crisis parlamentarias periódicas no necesitan llegar a convertirse en crisis del régimen en su conjunto, y que la expulsión de un primer ministro y su gabinete no necesariamente significan el fin de la democracia en sí misma».<sup>15</sup> Es en parte por ello que, después del retorno a la democracia en 1990 en Chile, se generó un amplio debate a nivel académico y político respecto a una transición hacia un régimen político semipresidencial o parlamentario.

Actualmente, en el contexto de una eventual discusión constitucional y considerando que «uno de los

8 Correa, S. (2011). «El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial». Ponencia en el Seminario «Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile». Academia Parlamentaria Cámara de Diputados. *Revista de Estudios Parlamentarios*. Año 2. Número 4. Primer semestre de 2011.

9 *Ibid.*

10 Bravo, B. (2011). «El parlamento de más larga vida en el mundo hispánico, 1831-1924». Ponencia en el Seminario «Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile». Academia Parlamentaria Cámara de Diputados. *Revista de Estudios Parlamentarios*. Año 2. Número 4. Primer semestre de 2011.

11 *Ibid.*

12 Correa, S. (2011). «El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial». Ponencia en el Seminario «Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile». Academia Parlamentaria Cámara de Diputados. *Revista de Estudios Parlamentarios*. Año 2. Número 4. Primer semestre de 2011.

13 Valenzuela, A. (2003). *El quiebre de la democracia en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.

14 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

15 *Ibid.*

aspectos fundamentales del diseño constitucional es la elección entre un gobierno parlamentario, un gobierno presidencialista, ó un formato híbrido que combine algunos aspectos de ambos»<sup>16</sup>, este escrito busca abordar las diferencias entre los llamados sistemas presidencial, parlamentario y semipresidencial, para contribuir a una mayor comprensión del eventual debate respecto al tipo de régimen que podría y debería imperar en nuestro país. Además, se busca describir la características de aquellas alternativas viables, considerando nuestra propia cultura política y nuestra historia institucional.

### Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo

Generalmente, cuando se discute respecto al tipo de régimen político más adecuado para un país, se tiende a asumir las virtudes de modelos ideales como fácilmente asimilables o trasplantables. Pero esto resulta contraproducente cuando se trata de elaborar marcos comparativos entre modelos que efectivamente se aplican en la vida política práctica. Es importante considerar que cualquier sistema de reglas también depende de factores institucionales formales y prácticas sociales informales. En ese sentido, debe quedar claro que no existe presidencialismo ni parlamentarismo totalmente puros, pues «se debe advertir que muchos regímenes constitucionales combinan elementos de ambos tipos ideales».<sup>17</sup>

En el caso de los sistemas parlamentaristas, presidencialistas o semipresidenciales, es esencial considerar el proceso histórico que da origen a tales sistemas en los países donde están implementados. Así, por ejemplo, en Europa, el sistema parlamentario se origina en base a un complejo proceso histórico de desconcentración del poder, marcado por las tensiones entre los poderes monárquicos y otros grupos o estamentos sociales.

En cambio, en América Latina, el presidencialismo surge con la intención de establecer instituciones republicanas inspiradas en la de separación de poderes a partir de un marco institucional y legal nuevo, que sea soporte de los nacientes estados nación recién liberados del colonialismo. Estos elementos, como plantea Dieter Nohlen, permiten apreciar las diferencias entre el presidencialismo latinoamericano y estadounidense, este último surgido sobre una cultura civil descentralizadora fuertemente instalada que, a diferencia de Latinoamérica, ha cumplido un rol de fuerte contrapeso y moderación respecto al centralismo de la institución presidencial.

16 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTDATA: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11). Páginas 121-161.

17 *Ibid.*

El caso del semipresidencialismo es distinto. Más que un producto de procesos históricos responde a una clara búsqueda de resolución institucional de conflictos originados en sistemas políticos ya establecidos. «Como innovación constitucional, el semipresidencialismo fue, en parte, una respuesta —originalmente de los redactores de la constitución de Weimar en Alemania— a ciertas debilidades que se percibían en el sistema parlamentario».<sup>18</sup> El modo en que se asienta el semipresidencialismo y el carácter o conformación de los otros poderes incide en la manera en que este tipo de régimen se define y funciona. Por eso, algunos estudiosos incluso plantean que muchos sistemas considerados como presidenciales en realidad funcionan como semipresidencialismo de facto.

«En los sistemas presidenciales, el presidente debe ser la cabeza del gobierno. En los sistemas semipresidenciales (ej. Finlandia, Francia), un presidente popularmente elegido es cabeza del Estado pero no es siempre cabeza del gobierno. En Austria, Islandia e Irlanda, el presidente se elige mediante voto popular directo pero tiene sólo poderes menores y además no es cabeza del gobierno. En estos tres países, el sistema de gobierno esparlamentario a pesar de la existencia de elecciones populares para la presidencia (6)».<sup>19</sup>

### El sistema presidencial

En el caso del presidencialismo los criterios esenciales para definirlo son: La elección popular directa, o casi directa, del jefe de estado por un período determinado; Los mandatos del poder del ejecutivo y el Congreso son fijos, por tanto el jefe de gobierno no puede ser desbancado por un voto de censura del Legislativo; el jefe de gobierno dirige el Ejecutivo.

«En sistemas presidencialistas, un ejecutivo con considerables poderes institucionales —que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración— es elegido directamente por el pueblo por un período determinado y no depende del voto de confianza del parlamento. No es sólo quien detenta el poder ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado y, en el lapso

18 Schleite, P. y Morgan-Jones, E. (2007). «Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas». *Política y gobierno*, 14 (2), 515-541. Recuperado en 13 de octubre de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es&tlng=es).

19 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). Núm. 88. Abril-Junio 1995.

Presidencialismo	Parlamentarismo
→ El jefe del ejecutivo es electo popularmente.	→ El ejecutivo es elegido por la asamblea electa popularmente.
→ Los mandatos del jefe del ejecutivo y la asamblea son fijos y no están sujetos a la confianza mutua.	→ El ejecutivo permanece en el cargo sujeto a la confianza legislativa.
→ El jefe del ejecutivo define la composición del gobierno y lo dirige, y posee alguna facultad legislativa otorgada constitucionalmente.	

Fuente: Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), pp. 121-161.

entre dos elecciones regulares, únicamente puede ser removido por el drástico recurso del impeachment».<sup>20</sup>

En el caso latinoamericano existen tres tipos de presidencialismo: vigorizado; cesarista y moderado. En general predomina el primero, ya que el poder ejecutivo adquiere facultades legislativas. En Estados Unidos, por ejemplo, el presidente solo tiene facultad de veto. Así, en América Latina, el presidente es un colegislador. Esto, en algunos casos, genera ciertos problemas pues tanto el Legislativo como el Ejecutivo se disputan la prioridad de sus proyectos legislativos y el control de la agenda política.

En el presidencialismo de carácter cesarista, donde el poder legislativo es débil o está cooptado, el ejecutivo prácticamente acapara la labor parlamentaria sin contrapesos, lo que puede dar paso a prácticas autoritarias e incluso dictatoriales. En ese sentido, si bien Sartori considera que la reelección permite aprovechar buenos presidentes, parece ser que bajo el presidencialismo ese mecanismo se puede distorsionar fácilmente debido al carácter plebiscitario del cargo presidencial, tal como muestra la experiencia reciente en países como Perú en 1995, Venezuela en 2000 o Bolivia en 2014, en todos los cuales se han vivido serias crisis políticas.<sup>21</sup>

En relación con lo anterior, Juan Linz planteaba que el régimen presidencial es menos predecible pues está expuesto a variables que no se pueden resolver al modo en que lo hace un régimen parlamentario, es decir con un voto de censura.

<sup>20</sup> Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

<sup>21</sup> En el caso de Perú y Bolivia, los mandatarios usaron un subterfugio al aludir a que sus primeros periodos se produjeron bajo constituciones distintas, lo que les permitiría ser reelectos bajo las reglas de otra constitución. Algo similar hizo Hugo Chávez en Venezuela el año 2000.

«El *impeachment* es un proceso demasiado incierto y consume mucho tiempo, especialmente cuando se lo compara con el simple voto parlamentario de no confianza. Un presidente empeñado en la pelea puede usar sus poderes de tal manera que sus oponentes puedan no querer esperar hasta el final de su período para expulsarlo, pero no hay modos constitucionales—salvo impeachment o renuncia bajo presión— para reemplazarlo».<sup>22</sup>

Esto podría terminar no solo en el fin del gobierno sino en una crisis de la institucionalidad completa, sobre todo si quien ejerce el cargo presidencial se niega a abandonar el poder a pesar de la polarización que genera su permanencia. En ese sentido, «la inestabilidad de los gabinetes presidenciales ha sido ignorada por los estudiosos de la estabilidad gubernativa».<sup>23</sup>

Más allá de las críticas al presidencialismo en cuanto a los aspectos para resolver las crisis de gobierno sin llegar a una crisis del régimen, «algunos sostienen que el presidencialismo tiene ventajas sobre el parlamentarismo porque asegura que los funcionarios electos rindan cuentas a los ciudadanos, permite la identificación de los ganadores potenciales, implica chequeos mutuos entre la legislatura y el Ejecutivo, y la existencia de un árbitro».<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Shugart y Carey (1992), pág. 44. Citado en Tsebelis, G. (1998). *La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo*. En Sebastián M. Saiegh y Mariano Tommasi (Compiladores). Eudeba.

## El sistema parlamentario

En el caso del sistema parlamentario no existe separación entre el poder ejecutivo y el legislativo. No hay dependencia recíproca entre Legislativo y Ejecutivo como en el presidencialismo. «Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y según sea el caso, destituidos, merced al voto del Parlamento».<sup>25</sup> Por lo tanto, «se llama parlamentario a un régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales —el “gabinete” o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra— es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo».<sup>26</sup>

Los sistemas parlamentarios, según Sartori tiene a lo menos tres variedades principales: el de gabinete, el controlado por partidos y el peor de todos, según el investigador italiano, el parlamentarismo de asamblea.

«En el sentido estricto, un régimen parlamentario es aquel en el cual la única institución legítima democráticamente es el Parlamento; en tal régimen, la autoridad del gobierno depende completamente de la confianza parlamentaria».<sup>27</sup>

El régimen parlamentario, a diferencia del presidencialismo, cuenta con un mecanismo expedito para deshacerse de un mal gobierno, sin llegar a rupturas institucionales como ha ocurrido, en ciertas ocasiones, en algunos regímenes presidenciales.

«Los sistemas parlamentarios no establecen restricciones a la reelección de los jefes del ejecutivo. En este sentido, no hay más constreñimiento que el apoyo sostenido de la asamblea (e, indirectamente, el apoyo electoral) para la perpetuación en el cargo de un primer ministro popular. En contraste, los sistemas presidenciales e híbridos no sólo establecen mayores obstáculos para la destitución temprana del presidente, sino que también imponen de manera casi uniforme limitaciones constitucionales a la reelección presidencial».<sup>28</sup>

25 Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México. Fondo de Cultura Económica. Página 116.

26 Duverger, M. (1980). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. España. Sexta edición. Editorial Ariel. Página 140.

27 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Página 11-31.

28 Carey, J. M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POST-Data: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11). Páginas 121-161.

## Semi presidencialismo

Generalmente se le considera una especie de punto medio entre el presidencialismo y el parlamentarismo que evitaría los vicios de ambas formas puras. Maurice Duverger fue uno de los primeros estudiosos en intentar definir el semipresidencialismo:

«A primera vista, el régimen semi-presidencial tiene más de régimen parlamentario que de régimen presidencial. En efecto, allí se encuentran los elementos fundamentales del parlamentarismo. El ejecutivo está dividido entre un jefe de Estado y un gabinete que tiene a su cabeza un jefe de gobierno. El gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento, es decir, que éste puede obligar al jefe de gobierno a dimitir, mediante un voto de no confianza, con todos sus ministros. El ejecutivo tiene el derecho de disolver el Parlamento, lo que le concede una influencia sobre éste».<sup>29</sup>

Para otros académicos, «el semipresidencialismo está caracterizado por “un presidente electo popularmente, con periodo fijo, [que] existe junto con un primer ministro y un gabinete que son responsables ante el parlamento”».<sup>30</sup> Otros analistas consideran que:

«Este término es problemático, sin embargo, debido a que tales sistemas conservan la más central característica de la democracia parlamentaria: la capacidad de remover al primer ministro y su gabinete a través de un voto de censura. Por tanto, todos estos sistemas pueden ser considerados parlamentarios, aunque con calificaciones relacionadas con el rol y poder del jefe de estado (nuestra segunda clave de distinción de las democracias parlamentarias)».<sup>31</sup>

Para Alan Siaroff, el semipresidencialismo es más bien un sistema parlamentario con un presidencialismo correctivo. «En consecuencia, Francia debe ser vista como el principal ejemplo estable de este sistema en una democracia —y, en 2002, cambió su calendario de elecciones

29 Duverger, M. (1980). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. España. Sexta edición. Editorial Ariel. Página. 153.

30 Elgie, R. (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford University Press. Pp. 13. Citado en Schleite, P. y Morgan-Jones, E. (2007). «Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas». *Política y gobierno*, 14 (2), 515-541. Recuperado en 13 de octubre de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es&tlng=es).

31 Siaroff, A. (2013). *Comparing Political Regimes*. Canada. University of Toronto Press. Página 146.

presidencial y parlamentaria para minimizar el conflicto entre el presidente y la Asamblea Nacional—».<sup>32</sup>

### Algunos elementos claves a considerar a la hora de comparar

Tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo o el semipresidencialismo, los partidos políticos y su configuración en el sistema político en base al sistema electoral son claves para determinar el buen o mal funcionamiento de cualquiera de los regímenes, su estabilidad y capacidad de adaptación al cambio. Así por ejemplo «la naturaleza del sistema partidario, en particular el número de partidos produce una diferencia fundamental en el funcionamiento de los sistemas presidencialistas».<sup>33</sup>

En el caso del semipresidencialismo «la diferencia fundamental es que la elección por sufragio universal convierte al jefe del Estado en un representante del pueblo, que se encuentra colocado de esta manera al mismo nivel que el Parlamento y claramente por encima del primer ministro y de los ministros».<sup>34</sup> Para el caso de los sistemas parlamentarios «aunque en algunos regímenes parlamentarios la creciente personalización del liderazgo partidario ha hecho que los primeros ministros se parezcan más y más a los presidentes, sigue siendo cierto que gracias a la prohibición de disolver el parlamento y de convocar a nuevas elecciones, los premieres no pueden apelar directamente al pueblo prescindiendo de sus representantes».<sup>35</sup>

El debate con relación al tipo de régimen que debería tener una democracia se liga necesariamente con los niveles de gobernabilidad que permite cada sistema y con la garantía de estabilidad del régimen político en sí. De estos dos elementos se derivan ciertos criterios que no son del todo absolutos, por ejemplo, en cuanto a la relación entre flexibilidad y rigidez del sistema político. En ese sentido, ningún extremo es favorable para la estabilidad de un régimen político necesariamente. Regímenes en exceso rígidos por lo general exacerban respuestas fuera de los marcos institucionales poniendo en riesgo la estabilidad del sistema político. Sistemas en

exceso flexibles son incapaces de garantizar certezas en las reglas del juego y en los marcos institucionales haciendo difícil la gobernabilidad.

El riesgo que corre un sistema presidencial, parlamentario o semipresidencial tiene relación con la falta de efectividad del jefe de gobierno o estado, y con la eventual parálisis parlamentaria o la ineficacia legislativa. La conformación de coaliciones estables y los incentivos institucionales para promover acuerdos, producto de la influencia del sistema de partidos y los mecanismos electorales, puede favorecer mayor estabilidad de estos sistemas sin poner en riesgo el régimen político completo, permitiendo la gobernabilidad y la efectividad legislativa.

### 1. La conformación del gobierno

Un elemento clave a la hora de comparar los tipos de régimen político tiene relación con la forma en que se conforma y desmonta el gobierno. En el sistema parlamentario se requiere un alto compromiso partidario para conformar el gobierno y sostenerlo en el tiempo. En un sistema presidencial, si bien los partidos entregan sus apoyos a un presidente e incluso pueden conformar coaliciones para ello, el sostenimiento del gobierno no depende directamente de ellos ni de su adhesión, por lo que en ciertos casos, puede existir un presidente sin apoyo partidario o que lo pierda en el ejercicio de su facultades. En ese sentido, es importante considerar que «las constituciones semipresidenciales pueden equilibrar las funciones de la asamblea y del presidente de diversas maneras: algunas prevén presidentes débiles, otras hacen que el presidente y la asamblea jueguen en igualdad de condiciones, y otras más crean presidentes muy poderosos».<sup>36</sup>

El sistema presidencial se caracteriza por una legitimidad del ejecutivo de carácter plebiscitario y por períodos políticos específicos. «El presidencialismo es ineluctablemente problemático porque opera según la regla “todo al ganador”, un arreglo que tiende a convertir las políticas democráticas en un juego de suma-cero, con todas las potencialidades de conflicto que tal juego conlleva. Aunque de las elecciones parlamentarias puede resultar una mayoría absoluta de un partido único, más a menudo otorgan representación a un grupo de partidos».<sup>37</sup>

32 Siaroff, A. (2013). *Comparing Political Regimes. Canada*. University of Toronto Press. Página 147.

33 Mainwaring, S., & Shugart, M. (2018). «Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina». *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, (9), 9-40. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/393>.

34 Duverger, M. (1980). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. España. Sexta edición. Editorial Ariel. Página 153.

35 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

36 Schleite, P. y Morgan-Jones, E. (2007). «Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas». *Política y gobierno*, 14 (2), 515-541. Recuperado en 13 de octubre de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es).

37 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.



Bajo el esquema antes descrito, en el sistema presidencial «no se puede forzar al presidente a dimitir a causa de un voto de censura del legislativo. Por contraste, en un sistema parlamentario, la cabeza del gobierno es elegida por el legislativo y consecuentemente depende del mantenimiento de la confianza del legislativo para continuar en el poder; de modo que el periodo de tiempo del mandato de la cabeza del ejecutivo es alterable».<sup>38</sup>

Lo anterior hace, según algunos analistas, que el proceso político en el presidencialismo sea más rígido que en el sistema parlamentario o semipresidencial, sin posibilidad de reajustes dentro de los mecanismos democráticos establecidos. «Los mandatos presidenciales fijos y la ausencia de una válvula de seguridad que permita remover constitucionalmente a un presidente débil siguen siendo problemáticos aun cuando las crisis de gobierno no amenacen directamente la supervivencia de la democracia».<sup>39</sup> Además, este factor es un incentivo para que los actores políticos, ganadores y perdedores, se definan en torno a la elección en sí, y que se concentren en ganar durante el próximo período, haciendo en muchos casos difícil la gobernabilidad del poder ejecutivo.

«En regímenes presidenciales, el juego de suma-cero crea los intereses de elecciones presidenciales y exacerba inevitablemente su concurrente tensión y polarización».<sup>40</sup> Se torna entonces relevante, para la estabilidad y capacidad de gobernabilidad presidencial, el apoyo con que contará el jefe de gobierno de parte del congreso, una vez instalado en el ejecutivo. Esto depende en gran medida del carácter que tenga el sistema de partidos y el carácter del propio presidente en cuanto a capacidad para articular su liderazgo sobre las fuerzas políticas. Si bien esto puede contribuir a un estado de compromiso entre los partidos y el poder ejecutivo, en el caso de Latinoamérica «es posible advertir que la crisis de gobernabilidad en algunos países de América Latina ha sido justamente el exceso de compromiso o de integración, que ha conllevado bloqueo e inmovilismo».<sup>41</sup> Es decir, la idea de la mano fuerte asociada al presidencialismo no necesariamente contribuye a robustecer el poder presidencial.

38 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). Núm. 88. Abril-Junio 1995.

39 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11). Páginas 121-161.

40 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

41 Nohlen, D. (1991). «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)». *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). Núm. 74. octubre-diciembre.

Por eso, como planteaba Sartori, «la respuesta a la pregunta de si el presidencialismo provee un gobierno efectivo —con referencia a su encarnación más aclamada— es un no resonante».<sup>42</sup>

A diferencia del sistema presidencial, en los sistemas parlamentarios, la conformación y continuidad del gobierno, además de su capacidad ejecutiva están supeditadas al acuerdo partidario a nivel legislativo. Esto es importante considerarlo pues, como en el presidencialismo la continuidad del gobierno no depende de acuerdos partidarios sino de la potestad adquirida de forma plebiscitaria, esto puede, sobre todo en casos extremos de polarización, terminar por anular la capacidad ejecutiva de un gobierno.

«Bajo el parlamentarismo, donde el origen y la supervivencia de las ramas ejecutiva y legislativa están unidos, la negociación sobre propuestas legislativas puede quedar ampliamente subsumida bajo la negociación fundacional para formar un gobierno. En contraste, bajo el presidencialismo, las disposiciones que gobiernan las propuestas, contrapropuestas y vetos entre actores legislativos independientes deben estar articuladas más elaboradamente en reglas constitucionales formales».<sup>43</sup>

**Con relación a lo anterior, a diferencia del sistema parlamentario y el semipresidencial, el presidencialismo enfrenta el dilema de la mayoría dividida. Un presidente electo pero sin apoyo en el Congreso tiene alto riesgo de sufrir embates que hagan inestable su gobierno pues será incapaz de garantizar la gobernabilidad legislativa.**

En el sistema parlamentario, el jefe de gobierno debe crear su mayoría en el Congreso para poder ser jefe de gobierno, lo que exige tranzar con otros partidos y evita la soledad del gobernante. En el caso del presidencialismo, aun cuando «el apoyo partidario en la legislatura es crítico para la eficacia de los presidentes en la realización de sus agendas».<sup>44</sup>, un independiente<sup>45</sup> sin partidos puede acceder al cargo sin contar con apoyo en el Congreso.

En cuanto a los regímenes semi: «En los contextos en que los partidos no están lo suficientemente consolidados para darle un apoyo efectivo a los gobiernos, el semi-

42 Sartori, G. (1992). «Ni presidencialismo ni Parlamentarismo». *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, (5), 9-20. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/284>

43 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11). Páginas 121-161.

44 *Ibíd.*

45 Outsider.

presidencialismo necesitaría un presidente fuerte para funcionar bien y es poco probable que tuviera claras ventajas sobre el presidencialismo para garantizar la reforma constitucional. No obstante, en los contextos políticos en donde los partidos están lo suficientemente consolidados para desempeñar un papel constructivo en el gobierno, y donde los reformadores constitucionales tratan de lograr que la asamblea tenga una influencia más sistemática y confiable sobre el gobierno y las políticas de lo que el presidencialismo permite, el semipresidencialismo con presidentes moderadamente poderosos o débiles puede resultar una alternativa atractiva al presidencialismo.<sup>46</sup>

El dilema de la mayoría dividida refleja la paradoja del presidencialismo a la que aludía Juan Linz. La idea de que el presidente «es electo por el pueblo» conlleva el riesgo de presumir que la voluntad del jefe de gobierno es la voluntad popular y de ver toda oposición al presidente como contraria al pueblo. Este factor de tensión se vería acentuado debido al carácter dual del cargo presidencial, al ser el presidente jefe de Estado y de gobierno, es decir, representar a la nación y a una postura política partidaria determinada. Giovanni Sartori planteaba que los presidencialismos en América Latina oscilan entre el abuso y la falta de poder. Como el propio Juan Linz planteaba:

«No es siempre fácil ser simultáneamente el presidente, digamos, de todos los chilenos y de los trabajadores; es difícil ser a la vez el elegante y cortés señor de La Moneda (residencia oficial del presidente chileno) y el orador demagógico de los mítines masivos en el estadio de fútbol».<sup>47</sup>

Las tensiones que describe Linz, a las que lleva esta paradoja, quedan reflejadas, en el caso chileno, en una frase del presidente Salvador Allende, quien alude al modo en que lo veían sus opositores y sus adherentes.<sup>48</sup> En ese sentido, esta tensión entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo se ve acentuada cuando se producen dos extremos riesgosos para el presidencialismo: cuando el presidente carece de mayorías legislativas en el Congreso o cuando el poder legislativo ha sido cooptado y anulado

por fuerzas leales al presidente. Esto, pues «no existe principio democrático alguno para resolver las disputas acerca de cuál de las dos partes representa realmente la voluntad del pueblo».<sup>49</sup> Bajo este escenario, en términos comparativos, en muchos casos «un primer ministro inglés puede gobernar mucho más efectivamente que un presidente estadounidense».<sup>50</sup>

La potencial debilidad del presidente, al tener un Legislativo opositor, es alta en sistemas presidenciales altamente polarizados. «Algunos presidentes llegan al cargo con una proporción del voto popular menor que la de muchos premiers que encabezan gabinetes minoritarios, aunque los votantes pueden considerar al segundo más débilmente legitimado».<sup>51</sup> Esto alimenta la idea de que aquello se resuelve dándole más poderes al Ejecutivo por sobre el Congreso o estimulando la reelección presidencial por períodos más prolongados, bajo la esperanza de alcanzar en algún momento la ansiada gobernabilidad.

Respecto a lo anterior, es importante considerar que según Carey a lo menos existen tres tipos comunes de poder presidencial sobre la legislación: **el decreto, el poder de agenda y el veto**. Es necesario tener presente que estos instrumentos conllevan un riesgo si son mal utilizados por quienes ejercen el poder ejecutivo al intentar evitar cualquier negociación con el Congreso. Por ejemplo, «el uso de la autoridad de decreto ha sido central en los conflictos entre legislaturas y ejecutivos que generaron crisis constitucionales en varios países».<sup>52</sup> No obstante, hay que poner la salvedad de que, por ejemplo en el caso de Chile, Carey destaca la autoridad presupuestaria del presidente como un mecanismo de control de agenda, que permite mayor responsabilidad y disciplina fiscal. Según él, ese control de agenda, si bien puede considerar algo limitado, parece mitigar de mejor forma el conflicto entre el poder ejecutivo y legislativo, y advierte que el gobernar por decreto puede contribuir a generar mayores tensiones entre estos.

Para algunos, el sistema presidencial ayudaría a generar mayor estabilidad, evitando los vaivenes que la política vive bajo el régimen parlamentario. «El supuesto básico acerca de los sistemas presidenciales es que conducen a un gobierno fuerte y efectivo —por sí mismos y en

46 Schleite, P. y Morgan-Jones, E. (2007). «Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas». *Política y gobierno*, 14 (2), 515-541. Recuperado en 13 de octubre de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es&tlng=es).

47 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

48 «Yo soy presidente de la Unidad Popular. Pero no soy el presidente de todos los chilenos. No soy el hipócrita que lo dice, no. Yo no soy el presidente de todos los chilenos». Discurso en Valparaíso, 7 de febrero de 1972.

49 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

50 Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México. Fondo de Cultura Económica. Página 119.

51 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

52 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11). Páginas 121-161.

comparación con los sistemas parlamentarios—. Pero este supuesto tiene poco fundamento». <sup>53</sup> La evidencia indica que «el nivel de inestabilidad institucional y cambio en los regímenes presidencialistas e híbridos ha superado en décadas recientes al de los sistemas parlamentarios, particularmente en razón de que los nuevos regímenes democráticos y los regímenes en redemocratización de la “tercera ola” han adoptado de forma abrumadora diseños con jefes ejecutivos elegidos de manera directa». <sup>54</sup>

A la hora de comparar los niveles de estabilidad de un régimen presidencial, parlamentario o semipresidencial, es necesario distinguir entre «la estabilidad del gabinete y estabilidad del régimen. Los sistemas parlamentarios tienen mecanismos que pueden conducir a cambios relativamente frecuentes en gabinetes y gobiernos, pero esta flexibilidad para cambiar gobiernos puede ayudar a preservar la estabilidad del régimen». <sup>55</sup>

Así, a diferencia del presidencialismo, los sistemas parlamentarios permitirían resolver las crisis de gobierno sin poner en riesgo el régimen institucional completo. En ese sentido, «es un mito que los regímenes parlamentarios sean más débiles que los presidenciales». <sup>56</sup> En relación a esto «La más atrayente —y quizá más sólida— de las argumentaciones en pro de las reformas hacia el parlamentarismo consiste en atribuirle a esa forma de gobierno una mayor capacidad para fomentar una modalidad de adopción de decisiones consociacional en contraposición a un tipo “confrontacional” que se asociaría con la forma presidencial». <sup>57</sup>

Por otro lado, si bien Sartori considera que la reelección es un mecanismo aceptable que permite no desperdiciar un buen presidente, en muchos casos puede terminar siendo instrumentalizado en favor de tendencias cesaristas al promulgarse reelecciones indefinidas <sup>58</sup>, mayores atribuciones al poder ejecutivo o procesos electorales contraproducentes. Tal como planteaba Arturo Valenzuela en 2019: «En el afán por tratar de reparar esta realidad, se han introducido

en la mayoría de los países de la región dos reformas que han sido contraproducentes. La primera ha cercenado muchas de las atribuciones del Parlamento, entregándole poderes legislativos y presupuestales al Ejecutivo. Con ello se ha disminuido el Parlamento como la institución más importante para generar políticas públicas consensuadas. La segunda ha buscado crear una presidencia mayoritaria con la segunda vuelta electoral». <sup>59</sup>

Dar más poderes al Ejecutivo o estimular la reelección, como forma de resolver el dilema de la mayoría dividida, puede profundizar las tensiones al otorgársele al presidente facultades extraordinarias en desmedro del poder Legislativo. Peor aún, se vuelve un aliciente para apetitos populistas. Por ejemplo, dichas tendencias fueron claramente visibles durante el período en que Hugo Chávez ejerció el poder presidencial en Venezuela donde, además, el poder Legislativo terminó siendo cooptado e instrumentalizado por sus partidarios bajo la retórica de que Chávez era el pueblo y que sus adversarios políticos eran enemigos de ese mandato popular. Esto terminó por convertir el presidencialismo venezolano en un cesarismo autoritario.

Es muy importante considerar, además, que «la mayor parte de la intervención sobre diseños constitucionales en décadas recientes se ha concentrado en los sistemas que tienen presidentes electos». <sup>60</sup> Son estos problemas, descritos anteriormente, los que también intenta resolver el sistema semipresidencial. «Tanto en la Alemania de Weimar como en la V República Francesa se trató deliberadamente de garantizar que el presidente electo popularmente no pudiera imponerse al parlamento: los asuntos del gobierno estaban diseñados para conducirse desde el gobierno, que era el responsable ante el parlamento. Se pretendía que estos presidentes fungieran como pesos y contrapesos de los partidos del parlamento, y como una fuente alterna del liderazgo del ejecutivo, si fracasaba el gobierno de partido». <sup>61</sup>

53 Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada*. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México. Fondo de Cultura Económica. Página 104.

54 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11). Páginas 121-161.

55 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 88. Abril-Junio 1995.

56 Véase Valenzuela, A. (1985). «Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario». *Estudios Públicos*, Página 18.

57 Nohlen, D. (1991). «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 74. octubre-diciembre.

58 El caso de Evo Morales en Bolivia quizás es un buen ejemplo de aquello.

59 <https://www.latercera.com/opinion/noticia/parlamentarizando-el-presidencialismo/903197/>

60 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11). Páginas 121-161.

61 Schleite, P. y Morgan-Jones, E. (2007). «Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas». *Política y gobierno*, 14 (2), 515-541. Recuperado en 13 de octubre de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es&tlng=es).

Un problema, respecto a lo anterior, tiene relación con el tamaño de la pluralidad ganadora que permite el acceso al poder ejecutivo de una coalición, un partido o un outsider.<sup>62</sup> «En contraste con los sistemas parlamentarios, los sistemas presidenciales no tienen mecanismos tendentes a asegurar mayorías legislativas».<sup>63</sup> Es decir, no permite definir cuan representativa es la mayoría que elige al presidente, en contraste con las mayorías que eventualmente se conforman en el poder Legislativo. Por tanto, el presidente podría contar con un apoyo mayoritario que sin embargo, no se ve reflejado en las mayorías legislativas.

El mecanismo de *ballotage* busca resolver esto, pero no necesariamente clausura la polarización posterior que puede surgir entre perdedores y ganadores una vez asignados los cargos respectivos en el régimen presidencial. En ese sentido, como planteaba Linz:

«lo que es más notable es que en un sistema presidencial, los legisladores —especialmente cuando representan a partidos disciplinados y cohesionados que ofrecen claras alternativas ideológicas y políticas— pueden también reclamar legitimidad democrática. Este derecho resulta más obvio cuando una mayoría del legislativo representa una opción política opuesta a la del presidente. Bajo tales circunstancias, ¿quién tiene más derecho para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría parlamentaria que se opone a sus políticas? Dado que el poder de ambos se deriva del voto popular, en competencia libre entre políticas bien definidas, siempre es posible que se produzca un conflicto, y a veces éste puede erupcionar dramáticamente».<sup>64</sup>

## 2. El rol del sistema electoral y de partidos

Es importante considerar las diferencias entre los sistemas multipartidistas bajo regímenes parlamentarios y presidenciales. En los primeros, los partidos tienen mayores incentivos para ser leales con el gobierno y así mantenerse en el mismo, por lo que «los incentivos de los partidos para romper coaliciones son generalmente mayores en los

sistemas presidenciales».<sup>65</sup> Así, en los segundos, los apoyos partidarios hacia el gobierno están menos firmemente establecidos. «Un régimen presidencialista deja mucho menos espacio para la tácita construcción del consenso, cambios de coalición y establecimiento de compromisos que, aunque prudentes, son difíciles de defender en público».<sup>66</sup>

En el caso chileno, por ejemplo, eso se puede apreciar actualmente cuando partidos de la misma coalición gobernante cuestionan las decisiones tomadas desde el ejecutivo o cuando legisladores de la coalición gobernante votan en contra de políticas impulsadas por el propio gobierno. Tal como plantean Mainwaring y Shugart no hay consenso respecto a si un gobierno de mayoría es deseable para un régimen presidencial. Y agregan que es fundamental comprender que si bien es esencial tener grados de disciplina partidaria, también es cierto que una mayoría unipartidaria podría viciar los pesos y contrapesos que el sistema presidencial favorece, a diferencia de lo que ocurre con los regímenes parlamentarios.

El carácter del sistema de partidos toma un rol gravitante en cuanto al funcionamiento de los tipos de regímenes. Es importante considerar que «la naturaleza del sistema de partidos afecta significativamente al funcionamiento del presidencialismo. Sin embargo, en contraste a la literatura sustancial sobre cómo funcionan sistemas parlamentarios (especialmente en construcción de coaliciones), no se ha escrito casi nada acerca de la dinámica institucional de los sistemas presidenciales multipartidistas».<sup>67</sup>

El punto clave es que no es lo mismo tener un multipartidismo bajo un régimen parlamentario que bajo un régimen presidencialista o semipresidencial. En ese sentido, «el presidencialismo es la forma que más se ve menoscabada por la representación proporcional».<sup>68</sup>

En presidencialismos con sistemas multipartidarios y representación proporcional, el poder ejecutivo debe conformar apoyos legislativos para cada asunto que pretenda impulsar, por lo que los partidos de gobierno deben intentar conformar coaliciones amplias en el Congreso para asegurar mayorías parlamentarias, lo que en ciertos casos termina favoreciendo la influencia de partidos

62 Un ejemplo clásico es Alberto Fujimori.

63 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 88. Abril-Junio 1995.

64 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

65 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 88. Abril-Junio 1995.

66 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

67 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 88. Abril-Junio 1995.

68 Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada*. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México. Fondo de Cultura Económica. Página 119.

extremos o minoritarios que logran cierta capacidad de veto. Por tanto, a «menos que un candidato fuerte del centro reúna apoyo general contra los extremos, una elección presidencial puede fragmentar y polarizar al electorado». <sup>69</sup> Como plantea Mainwaring: «la combinación de presidencialismo y multipartidismo hace que las democracias estables sean difíciles de mantener». <sup>70</sup>

Según Sartori el bipartidismo <sup>71</sup> es más favorable al régimen presidencial que un sistema multipartidario. Esto, sin embargo, también depende de los niveles de polarización que una sociedad tenga en un momento dado. En este punto, su tesis respecto al rol que cumplen las fuerzas centrífugas en los niveles de polarización política es importante de considerar. <sup>72</sup> Es probable que «donde hay una Derecha y una Izquierda claramente definidas que dominan porcentajes considerables del electorado, el impulso principal del sistema político será centrífugo. Esto quiere decir que un sistema polarizado tiende a moverse hacia los extremos, hacia mayores divisiones de la sociedad». <sup>73</sup> Además, en relación con esto, se debe tomar en cuenta el carácter mayoritario o proporcional del sistema electoral.

La incidencia del método electoral es relevante en cuanto al modo en que las tensiones en uno u otro sistema se producen. En relación con esto «la diversidad de arreglos electorales entre los sistemas presidenciales provee un contexto más rico para examinar las explicaciones institucionales de conflicto o compatibilidad partidaria entre los poderes». <sup>74</sup>

La elección presidencial por mayoría relativa incentiva a los actores a acuerdos previos para lograr un triunfo, a diferencia de lo que ocurre con la elección con mayoría absoluta y segunda vuelta, donde se fragmentan las opciones haciendo más difíciles los acuerdos previos. «Una de las

conclusiones centrales de la investigación sobre los métodos de elección presidencial es que, en comparación con las elecciones de mayoría relativa, el formato de mayoría absoluta con segunda vuelta contribuye a la proliferación de candidatos presidenciales y a la fragmentación del voto presidencial en la primera vuelta». <sup>75</sup> Esto puede alimentar la fragmentación de los partidos y el auge de candidatos independientes que una vez electos como presidentes no cuentan con apoyos parlamentarios, lo que puede llevar a serias crisis del régimen presidencial, sobre todo si no existe una estructura de partidos estable. <sup>76</sup> Esta condición se acentúa sobre todo cuando las elecciones presidenciales y parlamentarias no son concurrentes, es decir, cuando la elección del poder ejecutivo y el legislativo realizan de forma diferida. Por el contrario, «las elecciones concurrentes para las dos ramas de gobierno, y las reglas electorales que incentivan la construcción de coaliciones amplias en primera vuelta maximizan las posibilidades para el surgimiento de un gobierno unificado». <sup>77</sup>

### 3. Las expectativas del electorado y la gobernabilidad legislativa

**Un elemento que también es importante considerar tiene relación con la llamada gobernabilidad legislativa. Es decir, la capacidad de los gobiernos de implementar y llevar a cabo políticas.**

Es importante notar que el presidencialismo conlleva una potencial personalización del poder, la cual se puede traducir en una personalización del proceso político completo. Así, en el caso chileno, tal como decíamos anteriormente, la figura del ejecutivo es eje central del sistema político. Esto, no solo hace que la acción del resto de los actores, tanto ganadores como perdedores, gire en torno al actuar presidencial a favor o en contra, sino que todas las expectativas por parte de los electores, en relación con la ejecución de políticas públicas o leyes, se depositan sobre su gestión e incluso su carácter personal. Es responsabilidad del presidente elegir buenos o malos ministros. En los regímenes parlamentarios, en cambio, si bien los líderes de la coalición gobernante tienen una relevancia mayor al resto de los parlamentarios, la conformación del gobierno y los gabinetes los coloca en una condición de igualdad. El manejo del gobierno es responsabilidad de la coalición, lo que obviamente genera incentivos para cooperar.

69 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

70 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 88. Abril-Junio 1995.

71 Favorecen la perspectiva bipolar la efectividad del poder presidencial; la existencia de partidos que compiten por la presidencia; la exigencia de un vencedor por mayoría absoluta; y elecciones presidenciales y legislativas simultáneas.

72 Véase Sartori, G. (1966). «El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos». *Revista de estudios políticos*. Número 147-148, mayo/agosto.

73 Valenzuela, A. (1985). «Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario». *Estudios Públicos*, 18.

74 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11),121-161.

75 *Ibid.*

76 El caso de Perú con Fujimori es quizás el más ilustrativo de esta situación.

77 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11),121-161.

En un sistema presidencial donde el poder está muy personalizado, como ocurre con el caso de Donald Trump en Estados Unidos por ejemplo, los opositores tenderán a que tal mandato no sea exitoso en ningún sentido pues la perspectiva sistémica del orden político da paso a la rencilla personal. Esto incluso puede horadar fuertemente la autoridad presidencial al desplazar el criterio desde la potestad del cargo en sí al prestigio personal o el carisma de quien lo detenta. Por otro lado, bajo una alta personalización, los partidarios presidenciales depositan altas expectativas en tal gestión también en función del carisma y no de la potestad del cargo en sí. Un presidente en exceso enérgico puede terminar yendo contra el cargo presidencial. Esto sin duda contribuye a la polarización del sistema político. Es un factor que contribuye a hacer de los sistemas presidenciales «más proclives al inmovilismo que los sistemas parlamentarios por dos razones primarias. Son más aptos para tener ejecutivos cuyo programa esté permanentemente bloqueado por el legislativo, y son menos capaces de enfrentarse a este problema cuando aparece».<sup>78</sup>

El aspecto anterior incentiva a los aspirantes al poder presidencial a elevar las expectativas de los electores respecto a su gestión con el propósito de generar apoyos sin depender necesariamente de las fuerzas políticas organizadas, apelando a la voluntad popular y haciendo promesas de largo alcance que deberían cumplirse en el período que dura el mandato. «El período determinado en el cargo y el límite sobre la reelección son instituciones de incuestionable valor en las constituciones presidencialistas, pero suponen que el sistema político debe producir un líder capaz y popular cada cuatro años y, a la vez, que cualquier “capital político” que el presidente saliente pueda haber acumulado no puede durar más allá del término de su período».<sup>79</sup>

De alguna u otra forma, con la personalización del cargo presidencial se alimentan expectativas que sobredimensionan las capacidades gubernamentales de los propios presidentes y que además, pueden terminar colocando al cargo en una clara y abierta disposición contra los otros poderes del estado. En el caso latinoamericano, la cultura del caudillismo ha ejercido un enorme influjo en el desempeño de los presidencialismos. No es antojadizo cuando Sartori planteaba que «el presidencialismo, por mucho, ha funcio-

nado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles».<sup>80</sup>

En el caso chileno, la lógica de los últimos años ha sido levantar programas ambiciosos y a la vez dismantlar las políticas de los gobiernos precedentes bajo claros tintes personalistas. «Este exagerado sentido de la urgencia por parte del presidente puede llevar a iniciativas políticas mal concebidas, tentativas abiertamente improvisadas, odios injustificados a la oposición legal, y una multitud de otros males».<sup>81</sup> Además, esto incide en elevar las tensiones al interior de la coalición gobernante respecto a la sucesión presidencial aun cuando el período presidencial no ha terminado, haciendo más compleja la gobernabilidad del presidente en ejercicio.

Por otro lado, al favorecer la personalización del poder, el régimen presidencial contribuye al aislamiento del presidente, lo que contribuyen a la sensación de crisis permanente, lo que a la vez alimenta la idea de que se requiere un poder presidencial con más atribuciones. Así, «en un gabinete presidencialista es menos probable que encontremos miembros fuertes y de pensamiento independiente de lo que cabría esperar en su contraparte parlamentarista».<sup>82</sup> Esto además incide en la debilidad de los gabinetes respecto a las fuerzas opositoras.

En el caso chileno, por ejemplo, eso ha dependido de tener mayorías parlamentarias<sup>83</sup> y en los últimos años se ha hecho habitual la acusación constitucional como forma de hacer oposición al gobierno de turno. En ese sentido, es importante hacer notar que «aun cuando las constituciones de América Latina siguen siendo presidencialistas, estableciendo formalmente la separación del origen y supervivencia de las ramas de gobierno electas, en la práctica la sustitución de los presidentes muestra un tinte más parlamentario, con un dominio legislativo».<sup>84</sup>

## El caso de Chile

En el caso chileno, durante la primera mitad del siglo XIX, las prácticas electorales manejadas por los presidentes generaron enormes tensiones entre el poder ejecutivo

80 Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México. Fondo de Cultura Económica. Página 101.

81 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

82 *Ibid.*

83 Véase Valenzuela, A. (1985). «Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario». *Estudios Públicos*, 18.

84 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11),121-161.

78 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 88. Abril-Junio 1995.

79 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

y legislativo, lo que cambió durante el llamado período parlamentario que, tal como se explicó al inicio de este trabajo, no fue un parlamentarismo en sentido estricto. Así «si bien no hay ninguna reforma constitucional después de 1891, lo que efectivamente cambia es que con el triunfo del Congreso queda asegurada la no intervención del Ejecutivo en los procesos electorales, y por lo tanto el Presidente ya no podrá definir la composición de las Cámaras».<sup>85</sup>

El llamado período parlamentario, en Chile, se caracterizó por «tres etapas, que son más bien épocas, pues corren ligadas a cambios de mentalidad. Al parlamento de notabilidades de 1831-1861, nacido con la república ilustrada, sigue el de grandes hombres de partido de 1861-1891, que corresponde a la república de partidos, y, finalmente, el parlamento de simples hombres de partido de 1891-1924, de la república parlamentaria».<sup>86</sup> Como se puede apreciar, prácticamente desde los inicios de la República, los poderes parlamentarios o congresales cumplen un rol gravitante en el proceso político chileno y en el establecimiento de un equilibrio de poderes.

En la reflexión respecto a la relación entre el poder presidencial y el Congreso hay que considerar que la tradición partidaria en Chile ha tenido fuerte arraigo en lo local. «De este modo, durante el parlamentarismo, los partidos se consolidaron como instituciones con raíces profundas en todo el país, capaces de canalizar políticamente la representación de amplios sectores sociales hasta en las localidades más distantes del centro de la toma de decisiones. En el Congreso es donde se procesaban y se respondía a las demandas locales».<sup>87</sup>

Como plantea Bravo el talón de Aquiles del Congreso durante el parlamentarismo fue que los partidos se centraron en su clientela política y se desentendieron de los grandes problemas nacionales. En ese sentido, y esbozando la idea de que lo que hoy se vive es una nueva crisis del régimen presidencial, en parte originada por un cambio en la dinámica de los partidos políticos, es importante notar que «el año 2015 pasamos de tener un sistema configurado por

un régimen presidencialista, acompañado de dos grandes bloques de partidos como consecuencia del sistema binominal, a uno donde el régimen presidencialista se combinó con un sistema electoral proporcional».<sup>88</sup> Tampoco hay que olvidar, en relación con esto, que uno de los argumentos en favor de tales cambios se relacionaba con lo que a todas luces era una crisis de representación de los partidos políticos.<sup>89</sup>

## El presidencialismo de 1925

La crisis de la República Parlamentaria se comienza a producir a inicios del siglo XX. Diversos factores sociales, económicos, institucionales e ideológicos, le fueron restando legitimidad. En ese contexto, el presidente Arturo Alessandri exacerbó ese proceso impulsando un presidencialismo de carácter más bien populista. «Para derrotar a sus opositores, Alessandri tomó iniciativas políticas inéditas en el país: alentó disputas entre las Cámaras; intervino personalmente en los debates parlamentarios; desconoció las censuras parlamentarias a sus ministros e insistió en mantener gabinetes que no contaban con la confianza del Congreso cuestión que no había sucedido sino en los últimos meses del gobierno de Balmaceda, ad-ports de la guerra civil».<sup>90</sup>

En un contexto marcado por problemas sociales profundos que colocaban más presión sobre el sistema político, las tensiones entre el Ejecutivo y el Congreso estaban alcanzando ribetes complejos. En ese sentido, en el caso latinoamericano, «debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales».<sup>91</sup>

El golpe militar del 11 de septiembre de 1924 puso fin a la estabilidad de la República Parlamentaria. El Congreso fue disuelto después de 93 años de funcionamiento y luego de sesionar, bajo la presión militar, una serie de iniciativas legales de carácter social que se consideraban postergadas por el Senado y la Cámara baja. Ya en mayo de ese año había

85 Correa, S. (2011). «El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial». Ponencia en el Seminario «Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile». Academia Parlamentaria Cámara de Diputados. *Revista de Estudios Parlamentarios*. Año 2. Número 4. Primer semestre de 2011.

86 Bravo, B. (2011). «El parlamento de más larga vida en el mundo hispánico, 1831-1924». Ponencia en el Seminario «Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile». Academia Parlamentaria Cámara de Diputados. Hemiciclo *Revista de Estudios Parlamentarios*. Año 2. Número 4. Primer semestre de 2011.

87 Correa, S. (2011). «El Congreso durante el Parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial». Ponencia en el Seminario «Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile». Academia Parlamentaria Cámara de Diputados. *Revista de Estudios Parlamentarios*. Año 2. Número 4. Primer semestre de 2011.

88 Álvarez, F. «Cuando el presidencialismo y el sistema proporcional no funcionan». Disponible en: <https://clapesuc.cl/columna/cuando-el-presidencialismo-y-el-sistema-proporcional-no-funcionan/>

89 ¿Cuánto ha afectado esto al tradicional arraigo local de los partidos políticos chilenos y con eso sus niveles de legitimidad entre la ciudadanía?

90 Correa Sutil, S. (2017). «Desnaturalizar el mítico presidencialismo». En Enríquez-Ominami, Marco (et. al). *Integración y Fortalecimiento Institucional en Chile: análisis comparado con Uruguay*. Fundación Progres. Santiago, Chile. Páginas 11-44.

91 Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México. Fondo de Cultura Económica. Páginas 109.

sucedido el llamado Ruido de Sables, que fue una clara amenaza de parte del poder militar en contra del Congreso, en claro y abierto apoyo al poder Ejecutivo. En ese contexto previo al golpe, Alessandri incentivó amedrentamientos contra opositores, intervino en las elecciones de 1924 y no solo puso militares en los gabinetes de Guerra y Marina, sino que azuzó a estos contra el Senado.

Ante la petición de los militares de disolver el Congreso, Alessandri decide autoexiliarse (pues no pudo renunciar al cargo como pretendía), recibiendo la autorización del Congreso para ausentarse del país por seis meses. El día 12 de septiembre se instala una junta militar que decreta la clausura del Congreso. En el manifiesto de la Junta Militar se declaraba: «La corrupción de la vida política de la República llevaba a nuestras instituciones a un abismo hacia el cual la propia Carta Fundamental empezaba a resbalar, empujada por intereses meramente personales.»

Las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo son interpretadas como una crisis del régimen completo en esas declaraciones, pues se alude a que ni siquiera la norma constitucional puede resolverla ni afrontar lo que se definía como una política gangrenada por una corrupción orgánica. Por tanto, se plantea «convocar a una libre asamblea constituyente, de la cual surja una Carta Fundamental que corresponda a las aspiraciones nacionales.»

El 25 de enero de 1925 otro grupo de militares derrocaría a la junta militar presidida por Luis Altamirano Talavera, exigiendo el retorno de Arturo Alessandri. Tiempo después: «Desde los balcones de La Moneda, y en asambleas, cuarteles, buques de la Armada, y centros sociales, haciendo gala de un poder incontrarrestable, Alessandri dio por fenecido el régimen parlamentario y aseguró que el régimen presidencial o representativo como gustaba llamarlo, iniciaría una nueva etapa histórica con un Chile nuevo, próspero, grande y feliz». <sup>92</sup> Había triunfado, por la fuerza, la perspectiva de un poder ejecutivo reforzado.

En general, se asume que en el caso de Chile, el país logró cierta estabilidad en base a un presidencialismo con multipartidismo desde 1925 hasta 1973, como indica Mainwaring. Pero, como planteaba Valenzuela eso se produjo debido a que primaron fuerzas políticas centrípetas que impedían un auge de la polarización. No obstante, en el caso chileno:

«todos los presidentes de Chile que han gobernado desde la configuración del sistema de partidos en los años 20, entre ellos Carlos Ibáñez y Jorge Alessandri, que se presentaron como candidatos independientes

“por encima” de la política partidista encontraron que gobernar el país era extraordinariamente difícil. Los presidentes eran elegidos sin excepción por minorías o coaliciones que luego se desintegraban después de cada elección. En consecuencia, los presidentes, en su mayoría, contaban con escaso apoyo en el Congreso, e incluso con una oposición declarada». <sup>93</sup>

En ese sentido, es importante tener presente que «es probablemente más fácil que el presidencialismo multipartidista conduzca a la inmovilización ejecutivo/legislativo que un sistema parlamentario o un presidencialismo bipartidista». <sup>94</sup> Sartori planteaba que uno de los problemas del presidencialismo en América Latina se relacionaba con que se sostienen sobre sistemas partidistas equivocados. Por eso, para algunos, «el intento de devolver a Chile al sistema presidencial de gobierno, mediante la Constitución de 1925, fracasó». <sup>95</sup> Sin embargo, es necesario decir que existen otros factores que pueden afectar al tipo de régimen político, tal como ocurrió en América Latina durante los años setenta, por lo que «el grado de antagonismo ideológico, de estancamiento económico y de desigualdad social se habían entrelazado de un modo difícilmente controlable por la institucionalidad política». <sup>96</sup>

### El presidencialismo chileno en 2020

Podríamos asumir que en Chile se ha vuelto a una fase de polarización en el sistema de partidos. Las dos grandes coaliciones establecidas a partir del retorno a la democracia en 1990 ya no existen como fuerzas consociativas <sup>97</sup> que implican equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. La más importante de ellas, La Concertación, que generó gobernabilidad en el sistema político, terminó por desaparecer bajo el surgimiento de la llamada Nueva Mayoría durante el segundo mandato de Michelle Bachelet. Esto marcó no solo un giro en la perspectiva política e

93 Véase Valenzuela, A. (1985). «Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario». *Estudios Públicos*, 18.

94 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 88. Abril-Junio 1995.

95 Véase Valenzuela, A. (1985). «Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario». *Estudios Públicos*, 18.

96 Nohlen, D. (1991). «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 74. octubre-diciembre.

97 Véase Lijphart, A. (2000). *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona. Editorial Ariel.

92 Correa Sutil, S. (2017). «Desnaturalizar el mítico presidencialismo». En Enríquez-Ominami, Marco (et. al). *Integración y Fortalecimiento Institucional en Chile: análisis comparado con Uruguay*. Fundación Progres. Santiago, Chile. Páginas 11-44.



ideológica de los partidos de centroizquierda, sino una reconfiguración en las dinámicas con que estos se ordenan respecto al propio poder presidencial. La Democracia Cristiana y el Partido socialista, que habían sido pilares de la Concertación perdieron fuerza como articuladores del sistema político y fueron claramente desafiados por el surgimiento de nuevos partidos más polarizantes.

Algo similar ocurrió con la Alianza por Chile que, si bien ha mantenido a sus partidos pilares, también ha tendido a abandonar las lógicas de centro que estructuraban la lógica de consensos, lo que implicó su cambio de nombre a Coalición por el Cambio, bajo la apelación a la necesidad de una mayor alternancia en el poder, que implícitamente implicaba una crítica a las lógicas consociativas entre ambas coaliciones. En ese sentido, frente a la desaparición de la Concertación, la derecha fue incapaz de evitar el proceso hacia una mayor polarización del sistema de partidos. Es en ese escenario donde los últimos gobernantes de los últimos diez años, la presidenta Michelle Bachelet y el presidente Sebastián Piñera, han debido ejercer sus cargos. Esto podría ser en parte explicativo de las tendencias más personalistas y maximalistas que han adoptado sus gobiernos.

La retórica por parte del presidente Sebastián Piñera apelando a la unidad nacional, tanto en su primer y segundo período, haciéndolo eje de todo conflicto político, del escarnio público y el desprecio de la oposición, son reflejo claro del escenario polarizado imperante. «El rechazo de una rama de olivo públicamente proferido podría endurecer las posiciones de ambas partes y conducir a un mayor antagonismo y polarización, antes que a reducirlo».<sup>98</sup> Lo peor es que esas apelaciones solo han acentuado la polarización del sistema político, que se vio claramente pronunciada durante el segundo período de Michelle Bachelet y el discurso de la retroexcavadora, que mostró claramente que el consenso centrista daba paso a apelaciones de reformas sin mediar consenso algunos con la oposición, lo que alimentó el auge de partidos polarizantes.

El debilitamiento del centro político no es algo nuevo en Chile. Tal como planteaba Valenzuela: «La erosión del consenso centrista se aceleró en forma notable durante el período de Allende y contribuyó a la crisis que culminó en el fracaso del régimen».<sup>99</sup> Lo clave es comprender que esa erosión se incubó por varios años. «Ya desde el régimen de Carlos Ibáñez se desarrolla una fuerte crítica a la democracia y las clases políticas en general, con lo que surgen atisbos e intentos de proyectos que consideran al autoritarismo (imitando a Perón) como algo viable.

98 Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Páginas 11-31.

99 Valenzuela, A. (1985). «Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario». *Estudios Públicos*, 18.

Dicho desprecio hacia el juego democrático se mantuvo y paulatinamente se fue haciendo parte de la retórica de la mayor parte de los actores políticos y sociales, en ambos polos del espectro, que veían a la democracia: o como fuente de demagogia; o como un elemento a derribar para dar paso a un nuevo orden socialista».<sup>100</sup>

En la actualidad, en Chile, hay un sistema presidencial con un multipartidismo claramente polarizado. En ese sentido, es importante considerar que «la naturaleza del sistema de partidos y las específicas prerrogativas institucionales del ejecutivo y del legislativo pueden tanto promover como minar la viabilidad de la democracia presidencial o parlamentaria».<sup>101</sup>

La proporcionalidad del sistema electoral ha permitido que organizaciones poco representativas accedan a escaños en el Congreso, incluso con personas electas con porcentajes de votación bajísimos, lo que ha incentivado tendencias polarizantes y demagógicas en el sistema político. Además, considerando que «los sistemas de mayoría absoluta con segunda vuelta pueden producir sistemáticamente presidentes que enfrenten una mayor oposición entre los legisladores que bajo el sistema de mayoría relativa»<sup>102</sup> esto ha ido acentuando las tensiones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Además, ha acentuado la polarización del sistema democrático, la inhabilidad gubernamental en términos legislativos y la potencial incapacidad del sistema político partidario de canalizar estos procesos frente a un auge de las expectativas y una variedad más amplia de demandas.

### ¿Qué régimen entonces necesita Chile?

Las reflexiones antes expuestas no necesariamente plantean una respuesta tajante respecto al tipo de régimen que Chile debería tener. Sí nos permite tener una mirada más acabada respecto a las distintas variables que pueden afectar el sistema político de una democracia y por tanto nos ayuda a plantear soluciones que eviten la polarización y el desplome institucional democrático.

Por tanto, para reflexionar acerca de qué régimen requiere Chile, es muy importante considerar «algunas debilidades comúnmente asociadas con el presidencialismo: la rigidez asociada al mandato prefijado, la parálisis ejecutivo/legislativo, y una gran probabilidad de que la cabeza del gobierno hubiera limitado experiencia

100 Gómez, J. (2013). «La democracia amenazada». CIPER. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2013/09/09/la-democracia-amenazada/>

101 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 88. Abril-Junio 1995.

102 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11),121-161.

administrativa y de partido». <sup>103</sup> Y también se debe tener presente que «los casos interesantes en que el gobierno parlamentario funciona son los sistemas de primer ministro que comprenden desde la variante inglesa a la alemana. Pero esto no es afirmar que todas las demás formas de parlamentarismo funcionan». <sup>104</sup> Considerar esto es muy importante para el caso chileno, pues «más allá de sus justificados fundamentos, la tentación parlamentarista, al querer descartar el sistema presidencial, puede encerrar riesgos mayores que los que se intenta dejar atrás». <sup>105</sup>

En relación con lo anterior, debemos considerar que «entre los distintos regímenes que experimentaron una ingeniería constitucional en las últimas décadas del siglo XX, hubo una fuerte inclinación para crear y mantener presidencias electas y poderosas. Hubo al mismo tiempo una tendencia a reconocer a las asambleas la posibilidad de ejercer el voto de confianza sobre al menos alguna parte del ejecutivo». <sup>106</sup> Es decir, en muchos casos se ha tendido a adoptar criterios más bien mixtos respecto al régimen político en favor del equilibrio de poderes y la estabilidad de las instituciones.

El ejercicio comparativo nos indicaría ver al parlamentarismo como un régimen más adecuado pues «las democracias parlamentarias puras se concentran en los países relativamente prósperos y políticamente estables de la OCDE, los regímenes presidencialistas e híbridos son más comunes entre las nuevas democracias y entre aquellos países que han experimentado mayor inestabilidad política y constitucional». <sup>107</sup> En ese sentido, esto refuerza lo planteado por Valenzuela en cuanto a que «salvo en América Latina, donde los gobiernos constitucionales han sido notablemente débiles, los regímenes presidenciales son la excepción, no la regla. En su mayoría, las democracias estatales del mundo son parlamentarias». <sup>108</sup>

A pesar de lo anterior, es importante tomar en cuenta que, en términos históricos, «la estabilidad política y el éxi-

to socioeconómico de los países europeos en la posguerra tienen explicaciones más integrales que la sola vigencia de una forma de gobierno y se extienden a la cultura política, al grado de consenso social y a la reinserción en un nuevo contexto internacional». <sup>109</sup> Además, es importante considerar que, como planteaba Nohlen, la apelación estadística en cuanto a la mayor estabilidad del régimen parlamentario «no considera que, por una parte, la crisis democrática en la Europa del período entre las dos guerras consistió en el derrumbe de sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, y por otra, que en América Latina hay ejemplos de países con estabilidad democrática por largas décadas bajo formas presidenciales». <sup>110</sup>

A la hora de evaluar el tipo de régimen más adecuado para garantizar una democracia estable que se adapta debemos mirar nuestra propia experiencia e historia política. «Es necesario saber que las instituciones son expresión de creencias arraigadas y de la voluntad de los pueblos, pero que no depende de ellas exclusivamente el que una sociedad sea políticamente estable». <sup>111</sup> En el caso de Chile, también se debe ser críticos de ciertas perspectivas que a veces tienden a exacerbar las bondades del presidencialismo. En ese sentido «el presidencialismo se ha instalado en la conciencia política de los chilenos como una forma naturalizada de ejercicio del poder. Es decir, se le ve como el único régimen posible, el único que puede asegurar estabilidad política, justicia social, y progreso económico, a la vez que se le adjudica al parlamentarismo —y con él a la labor fiscalizadora del Congreso y al quehacer de los partidos— todos los males que pudiese padecer la sociedad chilena». <sup>112</sup>

En términos de adaptabilidad, es cierto que el presidencialismo ofrece menos flexibilidad frente a los vaivenes de la política contingente, haciendo que una crisis de gobierno (o incluso de carisma) pueda derivar en una crisis del régimen político. En términos estrictos, el sistema parlamentario permite resolver el conflicto político sin poner en riesgo la institucionalidad democrática. No necesita

103 Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 88. Abril-Junio 1995.

104 Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México. Fondo de Cultura Económica. Página 119.

105 Nohlen, D. (1991). «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 74. octubre-diciembre.

106 Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11),121-161.

107 *Ibid.*

108 Véase Valenzuela, A. (1985). «Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario» *Estudios Públicos*, 18.

109 Nohlen, D. (1991). «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 74. octubre-diciembre.

110 Nohlen, D. (1991). «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 74. octubre-diciembre.

111 Nohlen, D. (1991). «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 74. octubre-diciembre.

112 Correa Sutil, S. (2017). «Desnaturalizar el mítico presidencialismo». En Enríquez-Ominami, Marco (et. al). *Integración y Fortalecimiento Institucional en Chile: análisis comparado con Uruguay*. Fundación Progreso. Santiago, Chile. 2017. Páginas 11-44

líderes solamente enérgicos sino capaces de negociar políticamente. Así, la supuesta inestabilidad del régimen parlamentario le permitiría evitar crisis más profundas.

Por otro lado, el régimen parlamentario permite asegurar la gobernabilidad legislativa, evitando que el poder ejecutivo quede a merced de una fuerza opositora o peor aún obstruccionista, en el legislativo. El régimen parlamentario evita el conflicto de legitimidades que se produce en el presidencialismo respecto a qué poder puede representar realmente la voluntad popular, incentivando además la conformación de coaliciones que permitan hacer perdurar el gobierno. En ese sentido, en contraste, es importante considerar que un poder presidencial sin fuerza en el Congreso se tiende a desvanecer. Además, el presidencialismo tiende a personalizar en exceso el cargo, por lo que un presidente afectado por un escándalo, no necesariamente legal, es decir que ha visto afectado su prestigio, pero que no puede ser removido con un voto de censura, puede terminar siendo sometido a un proceso judicial que, aunque no lo amerite, abre enormes incertidumbres en todo el sistema político e institucional.

Probablemente y a modo de conclusión, lo más adecuado sería caminar hacia un sistema semipresidencial en Chile. Pero eso, como se ha apreciado en este trabajo, implica considerar el tipo de sistema de partidos que se quiere impulsar, lo que plantea también analizar el tipo de régimen electoral más adecuado para ello.

## Bibliografía

- Álvarez, F. «Cuando el presidencialismo y el sistema proporcional no funcionan». Disponible en: <https://clapesuc.cl/columna/cuando-el-presidencialismo-y-el-sistema-proporcional-no-funcionan/>
- Bravo, B. (2011). «El parlamento de más larga vida en el mundo hispánico, 1831-1924». Ponencia en el Seminario «Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile». Academia Parlamentaria Cámara de Diputados. Hemiciclo *Revista de Estudios Parlamentarios*. Año 2. Número 4. Primer semestre de 2011.
- Carey, J.M. (2006). «Presidencialismo versus Parlamentarismo». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), pp. 121-161.
- Correa Sutil, S. (2017). «Desnaturalizar el mítico presidencialismo». En Enríquez-Ominami, Marco (et. al). *Integración y Fortalecimiento Institucional en Chile: análisis comparado con Uruguay*. Fundación Progres. Santiago, Chile.
- Correa, S. (2011). «El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial». Ponencia en el Seminario «Rol del Congreso Nacional en la Historia Política de Chile». Academia Parlamentaria Cámara de Diputados. *Revista de Estudios Parlamentarios*. Año 2. Número 4. Primer semestre de 2011.
- Duverger, M. (1980). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. España. Sexta edición. Editorial Ariel.
- Gómez, J. (2013). «La democracia amenazada». CIPER. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2013/09/09/la-democracia-amenazada/>
- Heise, J. (1982). *El período parlamentario. 1861-1925*. Tomo II. Santiago. Editorial Universitaria.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona. Editorial Ariel.
- Linz, J. (2013). «Los peligros del presidencialismo». *Revista Latinoamericana de Política comparada*. Vol. No. 7. Pp. 11-31.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. (2018). «Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina». *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, (9), 9-40. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/393>.
- Mainwaring, S. (1995). «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 88. Abril-Junio 1995.
- Nohlen, D. (1991). «Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 74. octubre-diciembre.
- Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (1966). «El pluralismo polarizado en los partidos políticos europeos». *Revista de estudios políticos*. Número 147-148, mayo/agosto.
- Sartori, G. (1992). «Ni presidencialismo ni Parlamentarismo». *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, (5), 9-20. Recuperado a partir de: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/284>
- Schleite, P. y Morgan-Jones, E. (2007). «Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas». *Política y gobierno*, 14 (2), 515-541. Recuperado en 13 de octubre de 2020, de <http://www.scielo.org.mx/scielo>.

[http://www.fpp.cl/revista/index.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es&tlng=es](http://www.fpp.cl/revista/index.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372007000200515&lng=es&tlng=es).

Shugart y Carey (1992), pág. 44. Citado en Tsebelis, G. (1998). «La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo». En Sebastián M. Saiegh y Mariano Tommasi (Compiladores). Eudeba.

Siaroff, A. (2013). *Comparing Political Regimes*. Canada. University of Toronto Press.

Valenzuela, A. (2003). *El quiebre de la democracia en Chile*. Chile. Ediciones Universidad Diego Portales.

Valenzuela, A. (1985). «Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposición para un gobierno parlamentario». *Estudios Públicos*, 18.

Valenzuela, J.S (1995). «Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile». *Estudios Públicos*, 58.