

Propuesta de un Régimen Parlamentario para Chile

Opinión Experta

Rodrigo Espinoza Troncoso
Escuela de Ciencia Política
Universidad Diego Portales

contexto+

Resumen

El presente escrito reflexiona sobre la posibilidad de un cambio en el régimen de gobierno para una nueva



Constitución. Tomando en cuenta:

(i) la importante concentración de poderes en la figura del Ejecutivo, (ii) la baja popularidad de las presidencias, (iii) la fragmentación en el Congreso, (iv) la disputa entre poderes del Estado y (v) la poca flexibilidad del presidencialismo



ante las crisis, el texto propone que Chile debiera trasladarse hacia un sistema parlamentario que asegure mayor governabilidad mediante la conformación de mayorías reflejadas en el Poder Legislativo

Introducción

¿Chile debería cambiar su régimen de gobierno en una nueva Constitución? El siguiente escrito propone el traslado hacia un régimen parlamentario. Para ello se explorará el estatus que otorga la Constitución actual en materia de régimen de gobierno, los problemas que puede seguir generando el presidencialismo en nuestra democracia y las alternativas a considerar para una nueva Constitución.

A modo general, sostengo que el régimen (hiper) presidencial que rige en la actual Constitución no es una opción viable. Principalmente por: (i) la notable acumulación de prerrogativas constitucionales concentradas en el Ejecutivo, (ii) la presencia de gobiernos con poco respaldo por parte de la opinión pública, (iii) la creciente fragmentación del sistema político, (iv) el problema asociado a la legitimidad dual y (v) la poca flexibilidad de los sistemas presidenciales ante las crisis.

Como propuesta, Chile debiese avanzar hacia un sistema parlamentario. Este sistema permitirá la conformación de coaliciones que aseguren un mínimo de gobernabilidad al país, sobre todo ante la creciente fragmentación del sistema político. Asimismo, hoy observamos que el Congreso, durante la crisis originada por el estallido social y la pandemia, ha sido el centro de la conducción política del país, abriendo paso al proceso constituyente, sumado a la creación de leyes tendientes a dar respuesta a las demandas ciudadanas ante la crisis económica y también por medio de reformas al sistema político. Esto último hace pensar en la necesidad de buscar una reconfiguración en la balanza de poderes, poniendo al Congreso en el centro, evitando de este modo la tensión entre poderes del Estado, sobre todo ante el progresivo debilitamiento de la presidencia.

Los problemas del régimen presidencial



En los sistemas presidenciales, a diferencia de los parlamentarismos, la figura del Poder Ejecutivo no requiere de la confianza del Poder Legislativo. Dicho en otras palabras, Presidente y miembros del legislador se escogen mediante elecciones separadas. En los sistemas parlamentarios sucede todo lo contrario: el gobierno es designado por el Propio Parlamento mediante la conformación de una mayoría, sea de un solo partido o coalición de partidos.

Desde el retorno a la democracia en 1990, el presidencialismo en Chile se ha caracterizado por ser un sistema hiper-presidencial pero con presidentes moderados (Siavelis 2002). Esto implica que, a pesar de la enorme batería de poderes constitucionales, los presidentes se han caracterizado por actuar con prudencia en lo que se refiere al uso de sus prerrogativas más extremas.

El Poder Ejecutivo en Chile cuenta con una variada gama de poderes constitucionales que genera asimetrías en la distribución del poder si se les compara con el Congreso. Sobre este tema haré referencia a tres puntos centrales: (a) la iniciativa legislativa exclusiva, (b) poderes de agenda y (c) poderes de veto. Tomando en consideración estos tres elementos, hoy existe una tensión evidente entre un gobierno con bajo ni-

vel de aprobación y un Congreso que requiere de la voluntad del Ejecutivo para la promulgación de leyes, pese a que este último actor ha estado en el centro de la conducción política del país en los últimos meses.

En cuanto a la iniciativa legislativa exclusiva, la Constitución Política en su artículo 65 confiere al Presidente de la República la facultad de iniciar legislación en materias como la división política y administrativa del país, la creación de nuevos servicios públicos y la negociación colectiva. No obstante, el mismo artículo otorga iniciativa exclusiva para la fijación de impuestos, cambios al sistema de pensiones, la solicitud de empréstitos y el presupuesto de la nación.

Esta enorme concentración de poder marca una relación asimétrica, porque cualquier tipo de moción sobre estos temas puede ser declarada como inadmisibles, sobre todo aquellos proyectos de ley que implican uso del erario público, siendo esta iniciativa exclusiva del Ejecutivo. Las restricciones en el uso del gasto público, sumado a la limitación de las temáticas en las cuales los congresistas pueden proponer legislación, genera que el margen de maniobra para presentar mociones sea muy acotado, contribuyendo al distanciamiento entre representantes electos y sus representados (Palanza y Espinoza 2017).

Otro de los elementos que marca una clara asimetría entre el Ejecutivo y el Congreso es el otorgamiento de poderes de agenda en el caso del primero. La presidencia cuenta con el uso de urgencias como herramientas para acelerar el trámite legislativo de proyectos propios o de mociones que cuentan con el patrocinio del gobierno.

El artículo 74 de la Constitución identifica la figura de la urgencia. Por su parte, el Congreso tendrá un plazo máximo de treinta días para pronunciarse. Los tipos de urgencia están contenidos en la Ley Orgánica Constitucional que regula el funcionamiento del Congreso (artículos 26 y 27), siendo estos un total de tres: urgencia simple (30 días), suma urgencia (15 días) o discusión inmediata (6 días). Esta herramienta permite alterar la agenda de los proyectos de ley que se discuten por parte del legislador.

En lo que respecta a los poderes de veto, el Ejecutivo puede vetar total o parcialmente cualquier proyecto de ley, incluso si este se encuentra aprobado en su totalidad por el Congreso. La Constitución en su artículo 128 señala que si el Presidente veta un proyecto aprobado por la legislatura, el Congreso puede insistir en su aprobación siempre y cuando se logre un quórum de dos tercios de los miembros en ejercicio de cada cámara. En tal caso, el Presidente debe promulgar el proyecto o consultar a la ciudadanía mediante un plebiscito.

Esta concentración de poderes en manos de una única figura deja al Primer Mandatario como el actor principal en la generación de leyes y reformas constitucionales, impidiendo a los congresistas iniciar proyectos que contemplan gasto público o iniciar legislación en áreas importantes de política pública debido a sus restricciones constitucionales. Si bien la evidencia apunta a que el Congreso con el transcurso del tiempo ha dejado de ser una suerte de *buzón* que se limita a rechazar o aprobar proyectos de ley (Visconti 2011), tampoco deja de ser cierto que históricamente la centralidad del proceso legislativo ha

recaído en manos en la presidencia, por lo que el Congreso debe tener en consideración las preferencias del gobierno durante el proceso de formación de la ley.

Otro de los problemas del presidencialismo en Chile ha sido la impopularidad de los gobernantes como una constante. Considerando los datos reportados por el Centro de Estudios Públicos (CEP), el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) marcó un hito de aprobación ciudadana durante su salida (78%). Tras su primer mandato, el país ha experimentado algo nunca antes visto desde el retorno a la democracia: gobiernos que cuentan con índices históricos de baja aprobación. Sebastián Piñera, durante el primer año de su primer periodo (2010-2014) bajó su aprobación de un 45% a un 26%, mientras que el mínimo de su gestión llegó a un 23%. Su gobierno concluyó con una aprobación de un 34%. El segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) no fue muy distinto. Partiendo con una aprobación de un 50%, esta descendió a un 38% al cierre de su primer año. Incluso su gestión llegó a un mínimo de un 15% en el año 2016, concluyendo su periodo con un 37% de apoyo. El actual gobierno de Sebastián Piñera registra el nivel más bajo de aprobación desde el retorno a la democracia, cerrando el año 2019 con un 6%, tras iniciar su gestión con un 37% de respaldo.

En cuanto a la fragmentación política, con el reemplazo del sistema binominal heredado de la dictadura, el número de escaños en la Cámara Baja se ha incrementado de 120 a 155. El nuevo diseño en las reglas permitió el ingreso de una nueva coalición: el Frente Amplio (F.A). La incorporación del F.A. marca un período de mayor frag-

mentación en el Congreso, aumentando el nivel de dificultad para poder aprobar legislación, en un contexto en el que ninguna coalición tiene mayoría absoluta en ambas cámaras. A esto también se suma la pérdida de capacidad de los presidentes para alinear a su propia coalición, punto que será abordado en líneas posteriores.

Si consideramos que las presidencias impopulares se han convertido en un patrón recurrente, así como también la fragmentación en el Poder Legislativo, los gobiernos pueden verse tentados de usar sus prerrogativas más extremas en el caso que pierdan el control de la agenda. Incluso el escenario puede ser peor: presidencias impopulares pueden convertirse en meros espectadores del proceso legislativo.

Casos ilustrativos no faltan. Uno de ellos fue el manto de incertidumbre que puso el gobierno frente a la posibilidad de vetar el proyecto de ley que pone límites a la reelección. También es digno de mencionar el veto a la iniciativa que impide el corte de servicios básicos por no pago durante el Estado de Emergencia. Probablemente, el caso más importante fue el intenso debate sobre la posibilidad de retirar el 10% de los ahorros previsionales (iniciativa que terminó siendo aprobada por amplia mayoría en ambas cámaras). Si bien el gobierno optó por la promulgación, no fueron pocos los esfuerzos por parte del oficialismo para frenar el proyecto de ley.

Actualmente, el hecho de contar con una presidencia impopular ha trasladado el centro de la conducción política del país hacia el Congreso, transformándose la figura presidencial en un mero espectador del juego legislativo, al punto

de ser incapaz de alinear a su propia coalición a la hora de frenar los proyectos antes mencionados¹. Como medida para frenar la falta de unidad entre La Moneda y la bancada oficialista, se ha optado por incorporar figuras provenientes directamente del Poder Legislativo al gabinete, lo que sin dudas constituye un daño importante al principio de representación, debido a que el escaño será cubierto por personas designadas a criterio de los partidos y no del electorado.

Un importante problema para considerar es el de la legitimidad dual. Hoy en día se observa que el gobierno tiene baja aprobación ciudadana, así como también existe una baja confianza en el Poder Legislativo (3% de acuerdo a la encuesta CEP). Sin embargo, es el propio Congreso el que ha encabezado la producción de leyes orientadas a mitigar los efectos de la pandemia en contra de la voluntad del gobierno, como la ley que prohíbe el corte de servicios básicos que ha sido vetada, los límites a la reelección, la reducción de las dietas parlamentarias y el retiro parcial de los fondos de pensiones. Como reacción, el gobierno hizo un llamado a “respetar la Constitución”², evidenciándose una clara disputa por la conducción política del país en el que ambas instituciones han sido electas de forma separada. Si consideramos además el estallido social, fue gracias al Congreso que se alcanzó un acuerdo político para abrir los caminos hacia un plebiscito que marcará el destino de la actual Constitución, pese de la falta de voluntad del gobierno para avanzar en esta materia.

Otro de los problemas más visibles en el último tiempo es la poca flexibilidad de los sistemas presidenciales ante las crisis. Si nuevamente

-
1. Todos los proyectos antes mencionados contaron con el respaldo de legisladores oficialistas.
 2. Véase: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=152688>

ponemos la mirada desde el estallido social de octubre, en un hipotético sistema parlamentario cuyo gobierno tiene una aprobación de parte de la opinión pública de tan solo un 5%, lo más probable es que se hubiese llamado a conformar un nuevo gobierno, reduciéndose el grado de estrés sobre el sistema político. Esto último se puede considerar como un fracaso del gobierno en lugar de un fracaso del Estado. Por ejemplo, en Reino Unido, David Cameron abandonó su cargo tras su derrota en el Brexit, mientras que Theresa May dejó el poder al no conseguir una salida negociada. Estos acontecimientos son interpretados como el gobierno de turno asumiendo su responsabilidad por no cumplir con sus objetivos en lugar de considerarse un derrumbe del Estado en su conjunto.

Conclusiones

El presente escrito ha tenido como propósito realizar una reflexión acerca del régimen de gobierno que debe regir al país pensando en una nueva Constitución. Al respecto, tras repasar (i) la batería de poderes presidenciales, (ii) la impopularidad de los gobiernos, (iii) la fragmentación en el Congreso, (iv) los problemas originados por la legitimidad dual y (v) la poca flexibilidad de los sistemas presidenciales ante las crisis, Chile debería incorporar en su nueva Constitución un sistema parlamentario. Esto implica un giro histórico en materia de diseño institucional. Sin embargo, es preciso avanzar hacia un sistema que brinde válvulas de escape por la vía democrática ante las crisis. También, que los fracasos de los gobiernos no conduzcan a un fracaso del Estado y, sobre todo, ante un escenario de mayor fraccionamiento del sistema político, es fundamental fortalecer el modelo de democracia consensual por medio de un sistema que permita alcanzar acuerdos mínimos de cara a la conformación del gobierno. Esta fórmula permitiría una mayor sintonía y confianza entre el gobierno de turno y el Poder Legislativo, otorgando mayor conducción política al país mediante gobiernos que cuenten con una mayoría legislativa como requisito

mínimo, mejorando la poca gobernabilidad que ha dado al país el sistema presidencial durante los últimos años. Más importante todavía: ante la actual crisis en la que se encuentra inserto el país, el Congreso se ha transformado en el eje central en la producción de leyes (a pesar de la distribución asimétrica de poderes). Por otra parte, últimamente el gobierno ha sido un espectador que no ha sido capaz de alinear a su propia coalición y tampoco ha podido hacer uso de sus poderes constitucionales dada su baja popularidad, aunque sus prerrogativas constitucionales ponen un manto de incertidumbre a las mociones provenientes del legislador.

Considerando todos los elementos mencionados, no debemos pensar únicamente en el mejor sistema de gobierno en tiempos de normalidad. También debemos considerar la forma en cómo nos gobernamos en los momentos de crisis. Bajo dicha premisa, el presidencialismo chileno se ha visto superado a la hora de administrar las crisis ocurridas en el último año, por lo que se vuelve necesario una reflexión profunda de cara al proceso constituyente acerca de la conveniencia de mantener el sistema presidencial o avanzar hacia un nuevo sistema que asegure la búsqueda de acuerdos, la gobernabilidad y que ponga al Congreso como eje de la conducción política del país en lugar de encarnar el ejercicio del poder en una sola figura.



Referencias

Palanza Valeria y Rodrigo Espinoza. 2017. *El Locus del Congreso en el Sistema Político Chileno*. En *La Columna Vertebral Fracturada: Revisitando Intermediarios Políticos en Chile*. Editado por Juan Pablo Luna y Rodrigo Mardones. Santiago: Ril editores, 283-308.

Siavelis, Peter. 2002. *Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile*. En *Legislative Politics in Latin América*. Editado por Scott Morgenstern y Benito Naciff. New York: Cambridge University Press, 79-113.

Visconti, Giancarlo. 2011. "Comportamiento Diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o Estancamiento de su Influencia?". *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 91-115.