

Legal |  
Análisis Jurídico | Constitucional | Artículo 1 de 2

# Apuntes constituyentes: ¿reforma o reemplazo del régimen político? (VI)

"...Lo interesante de este debate —que es, por lo demás, uno que no solo tuvimos intensamente al comienzo de la transición, sino que en el contexto del proceso constituyente de la Presidenta Bachelet— es que comienza a consolidarse un diagnóstico compartido acerca de las falencias del modelo político vigente y los objetivos de la reforma..."

Miércoles, 29 de septiembre de 2021 a las 20:15



A<sup>-</sup> A<sup>+</sup> Imprimir Enviar

**José Francisco García**

Tras la aprobación del reglamento orgánico de la Convención Constitucional comenzarán a trabajar las diferentes comisiones temáticas encargadas de dotar de contenido la propuesta de nueva Constitución, que deberá ser sometida a plebiscito ratificatorio ante la ciudadanía. Entre ellas, aquella encargada de discutir el régimen político (la estructura de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo). Se trata, sin lugar a dudas, de la más importante, compleja y necesaria de todas las discusiones. El objetivo de esta columna no es —en esta ocasión— justificar mi posición, sino poner a la vista las alternativas que comienzan a instalarse con mayor fuerza en el debate público.

Sabemos, es una discusión que requiere varios supuestos previos, matices y pragmatismo. Por ejemplo, es cierto que suele pensarse este debate sobre la base de los cuatro modelos básicos: presidencialismo, semipresidencialismo, parlamentarismo y semiparlamentarismo, pero también sabemos que se trata de modelos pedagógicos, de manual, para una sala de clases. A estas alturas, tienen un nivel de generalidad similar al de las familias legales en derecho comparado. Las taxonomías que ofrece hoy la literatura especializada es más compleja y da cuenta de que, en realidad, hoy la regla son los modelos híbridos. Por otro lado, la historia, cultura, tradición y práctica constitucional y política son importantes, y van generando modelos que se van moldeando a comunidades políticas específicas, acompañando su evolución intergeneracional. Pero también sabemos que, sin caer en esfuerzos constructivistas, el diseño institucional puede generar incentivos para cambiar elementos de esa cultura y práctica política. Asimismo, la decisión sobre el régimen político va inserta en un ecosistema político complejo y sofisticado. Por ejemplo, el tipo de mecanismos de democracia directa que consagremos, el modelo de corte constitucional o de revisión judicial de la ley, el sistema electoral y el estatuto de los partidos políticos, la aplicación del principio de mayoría (y los mecanismos contramayoritarios) conversarán mejor o peor, dependiendo de su

intensidad, con diferentes modelos de relacionamiento ejecutivo-legislativo.

Ahora bien, lo interesante de este debate —que es, por lo demás, uno que no solo tuvimos intensamente al comienzo de la transición, sino que en el contexto del proceso constituyente de la Presidenta Bachelet— es que comienza a consolidarse un diagnóstico compartido acerca de las falencias del modelo político vigente y los objetivos de la reforma. Por supuesto, el instrumental con el que se busca abordar ambos difiere en las diversas propuestas; sin embargo, es sin lugar a dudas un buen punto de partida. Así, por ejemplo, el exceso de atribuciones y el modelo personalista de Presidente de la República; la falta de deliberación y peso del gabinete de ministros (especialmente la forma en que se ha interpretado la exclusiva confianza); la situación de bloqueo legislativo (garantizado), esto es, la posición del gobierno en minoría (o doble minoría) en el Congreso en materia legislativa; la irrelevancia institucional del Congreso Nacional (objetivo buscado deliberadamente por la Constitución vigente y que las reformas posteriores, ni la de 2005, pudieron reorientar realmente), especialmente en un contexto de fragmentación partidista; la falta de responsabilidad y solidaridad de los parlamentarios con la conducción del gobierno, entre otros. Invertir el signo de estos defectos y déficits parecen orientar los objetivos de la reforma de manera transversal, especialmente el de la gobernabilidad y el de fortalecer la función ejecutiva (que no es lo mismo que fortalecer la oficina del Presidente).

Por supuesto, las distintas propuestas calibran y ponderan estos déficits y objetivos de diferente forma. Además, y como se verá, las posiciones intelectuales y políticas adoptan la lógica de la “geometría variable”. En términos generales, y simplificando, tanto la derecha como el PC son fuertemente presidencialistas. La centroderecha y la ex Concertación/Nueva Mayoría/Unidad Constituyente (quizás excluyendo aquella parte significativa de la DC presidencialista) tienden a ser semipresidencialistas. Los parlamentaristas suman a sus filas a liberales y a sectores del Frente Amplio.

Bajo este contexto paso a describir en términos gruesos los tres modelos básicos que se han puesto sobre la mesa como alternativas de reforma o reemplazo —el semiparlamentarismo es hoy una discusión de laboratorio respecto de Australia y sus Estados, y quizás Japón— y las variantes al interior de las mismas. Como se verá, a pesar de mi esfuerzo de agrupación con objetivos pedagógicos, destacan las fórmulas híbridas (incluso bajo nombres de fantasía que se utilizan para, con mayor o menor creatividad, disfrazar de un modelo lo que en realidad pertenece a otra familia).

En primer lugar, en la familia de los presidencialistas encontramos al menos cuatro propuestas bien instaladas en el debate público.

Primero, con reformas parciales al modelo vigente, encontramos, por un lado, a juristas e intelectuales más bien conservadores que enfatizan los defectos del sistema electoral parlamentario proporcional y la fragmentación, la debilidad de los partidos políticos y la necesidad de generar un calendario electoral que permita al Presidente elegir un Congreso favorable. Asimismo, proponen fortalecer las capacidades deliberativas y técnicas del Congreso. Se han mostrado especialmente críticos del modelo semipresidencial y parlamentario por cuanto “expropiaría” a los electores el derecho a elegir al jefe de gobierno (que quedaría en manos de la “fronda parlamentaria”, siguiendo a Alberto Edwards). Por otro lado, entre progresistas se enfatiza especialmente el desequilibrio entre las atribuciones del Presidente y el Congreso, por ejemplo, en materia de iniciativa exclusiva legislativa (disminuyéndolas) y en la discusión presupuestaria. El foco de la reforma es restablecer este equilibrio (por ejemplo, bajo el modelo original de la Carta de 1925). El proyecto de nueva Constitución de la Presidenta Bachelet les parece un buen punto

de partida de la discusión (ello es compartido por los presidencialistas conservadores antes referidos).

Segunda propuesta: un presidencialismo de coalición. Este buscaría fortalecer la relación al interior del gabinete y en el Congreso de los partidos que conforman la misma, introduciendo mecanismos formales que den mayor poder de iniciativa a los parlamentarios de gobierno, flexibilizando el tránsito parlamentarios-ministros y viceversa, aumentando las capacidades presupuestarias de los parlamentarios y en la agenda, entre otros.

Tercero, la propuesta de presidencialismo parlamentarizado, que tiene por objeto habilitar a un gobierno de mayoría a destrabar el empate político (junto a aumentar la participación de la ciudadanía más allá de hitos electorales en el proceso político). Por ejemplo, se propone que la segunda vuelta presidencial sea dirimida en el Congreso para generar alianzas programáticas; la facultad del Presidente de disolver, por una sola vez durante su mandato, aunque en los dos primeros años, al Congreso Nacional, pero, el nuevo Congreso (que reemplaza al disuelto), tiene la facultad de censurar al Presidente (y a su gabinete) y convocar a nuevas elecciones presidenciales, y la posibilidad de nombrar a parlamentarios como ministros de Gobierno sin cesar en el cargo.

Finalmente, podemos destacar la propuesta, que denominaremos "presidencialismo de transición", pensada para preparar el camino hacia un semipresidencialismo. Se trata de una propuesta transversal de 2017 de un grupo de senadores (Boletín N° 11.237-07) que plantea, sobre la base del nunca aplicado artículo 33 inc. 3 de la Constitución vigente, autorizar al Presidente de la República para designar al ministro de Interior y Seguridad Pública para que presida un Consejo de Ministros, el que dirige y coordina la labor de los demás ministros y las relaciones del gobierno con el Congreso. Asimismo, se flexibiliza el estatuto parlamentario-ministro, lo que implica que el parlamentario que es nombrado como ministro de gobierno tendrá un reemplazante hasta que cese su cargo en gabinete, retornando posteriormente al mismo hasta el final del período parlamentario.

En segundo lugar, encontramos las propuestas de semipresidencialismo que, desde el punto de vista académico, intelectual y político, también encuentra proponentes en distintos espectros intelectuales y políticos. Este modelo se caracteriza por su ejecutivo dual, con un Presidente, que es jefe de Estado, electo popularmente, y un Premier o Primer Ministro, que es jefe de gobierno, designado o ratificado por la mayoría de la cámara política, y se mantiene en funciones mientras dure la confianza de esta. En las diferentes propuestas, si bien el Presidente no tiene naturalmente atribuciones de gobierno, no es una figura protocolar, y sus atribuciones se vinculan a Defensa, Relaciones Exteriores, división político-administrativa del país, iniciativa de reforma constitucional y referéndums, participación en el nombramiento de altas autoridades de Estado, entre otras, y, por supuesto, puede disolver la Cámara de Diputados (y/o el Congreso). El Primer Ministro, por su parte, debe implementar el programa de gobierno, está a cargo de la administración pública, la seguridad y orden público, tiene iniciativa legislativa amplia (incluyendo materias de iniciativa exclusiva), ejerce la potestad reglamentaria, entre otros. Dirige el gobierno y debe enfrentar las mociones de censura al mismo (que deben ser constructivas, esto es, se escoge en el mismo acto al nuevo premier y su gobierno) o pedir el voto de confianza, ambas ante la cámara política.

Las diferencias entre los semipresidencialistas se producen en el complejo equilibrio entre las atribuciones específicas del Presidente y el Primer Ministro. De estas definiciones nacen los dos grandes modelos de semipresidencialismo: el presidencial-parlamentario, que pone el énfasis en las prerrogativas del

Presidente sobre Premier, y, por lo tanto, interviene en el nombramiento y remoción del Premier, en los miembros de gabinete, ejerce un poder reglamentario importante, etc., y el premier-presidencial, caracterizado por una relación de equilibrio entre el Presidente y el Premier. Así, por ejemplo, el Presidente no interviene en la designación ni remoción del Premier; el Premier designa a su gabinete y lo reemplaza; existen mecanismos de control y contrapeso del Premier sobre el Presidente en materias como nombramientos de ministros de RR.EE. o Defensa, potestad reglamentaria en ámbitos de las atribuciones del Presidente, ejercicio del veto legislativo por parte del Presidente, estados de excepción constitucional, etc. Así, las diferencias entre ambos modelos son importantes, pero dan cuenta, especialmente, del potencial parlamentario que tiene, en momentos de cohabitación, el modelo premier-presidencial. Entre nosotros, destaca la propuesta de 2016 del entonces senador Allamand (Boletín N° 10.607), del tipo presidencial-parlamentario, y que cuenta con algunas complejidades excesivas (por ejemplo, la ratificación del Primer Ministro y la censura pasan tanto por la cámara política como por el Senado, o el Congreso Pleno).

Finalmente, encontramos las propuestas estrictamente parlamentarias. Típicamente se toman como ejemplos modelos como el alemán o el español, que descansan en la censura constructiva del Primer Ministro (Canciller en Alemania, Presidente en España). Bajo este modelo, la formación de gobierno se realiza de manera posterior a las elecciones, una vez que se miden las fuerzas, a partir del establecimiento de un programa de gobierno (que suelen ser extensos y detallados). Se propone elegir al Primer Ministro por mayoría absoluta, lo que incentivaría el establecimiento de coaliciones.

Algunas notas de prensa han dado cuenta de que, consultados los convencionales y examinadas sus propuestas sobre la materia, existiría una leve mayoría a favor de avanzar hacia un régimen semipresidencial, frente a una segunda —también contundente— mayoría que se inclina por una reforma al modelo presidencial vigente. Con todo, las intensidades de estas preferencias parecen débiles y las propuestas —cuando existen— son todavía muy generales. Por lo demás, tampoco sabemos la injerencia que tendrán los resultados —o las expectativas previas sobre los mismos— de las elecciones presidenciales/parlamentarias de noviembre en esta discusión. Así, acérrimos parlamentaristas podrían volverse mágicamente presidencialistas de un día para otro y viceversa. Y es que lamentablemente el covid-19 también nos jugó acá una mala pasada: dos calendarios y lógicas pensados como autónomos (el trabajo de la Convención Constitucional y las elecciones generales) terminaron mezclándose, generando inesperados efectos, los cuales comenzaremos a observar próximamente.

---

## EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online