

Más estabilidad y desarrollo: un régimen parlamentario para Chile

Klaus Schmidt-Hebbel D.

Profesor Titular

Universidad del Desarrollo (UDD), CIES

Martín Carrasco N.

Profesor Investigador

Universidad del Desarrollo (UDD), CIES

La elaboración de una nueva constitución para Chile abre la discusión sobre el reemplazo de nuestro actual régimen político, el sistema presidencial, por un sistema parlamentario. El presente documento describe los dos sistemas políticos en el mundo, en particular las ventajas de uno sobre el otro, así como de la evidencia empírica nacional e internacional de los efectos de los sistemas políticos en el desempeño económico. Adicionalmente, se discuten las falencias del sistema presidencial en América Latina y en Chile. Finalmente, se plantean seis argumentos de por qué es conveniente y posible establecer en Chile un sistema parlamentario.

Introducción

La proliferación de naciones independientes después de la disolución de la Unión Soviética a principios de la década de 1990 revitalizó el debate sobre las normas constitucionales, en particular sobre las formas de gobierno.

Existen diversas estructuras constitucionales de gobierno en todo el mundo. Típicamente, los sistemas más populares son el sistema presidencial (SPre) y el sistema parlamentario (SPar). En principio, ambos sistemas se asocian con regímenes democráticos, sin

embargo las dictaduras frecuentemente toman la forma de regímenes de facto, que son típicamente presidenciales y excepcionalmente parlamentarios (Cuadro 1)

La clasificación de las formas de gobierno - entre el presidencial y el parlamentario - es un tema precisado por la doctrina constitucional solo en el último tercio del siglo XIX. Vinculándose, finalmente, en versión clásica a la extensión o grado de la separación de los poderes o de la separación de funciones del Estado: absoluta (en el presidencialismo) o atenuada (en el parlamentarismo). El ejemplo clásico de un SPar es el Reino Unido, ya con una tradición asentada de cuatro siglos. Desde allí se ha extendido, principalmente en Europa y en los países del commonwealth británico.

La elaboración de una nueva constitución para Chile abre la discusión sobre el reemplazo de nuestro actual régimen político, SPre, por un sistema parlamentario SPar.

Sistema presidencial y sistema parlamentario

En un SPre se tiene un poder ejecutivo que consiste únicamente en el presidente, el cual es elegido por los ciudadanos y es independiente del poder legislativo. Por otro lado, en un SPar se estructura de la siguiente forma: a) el poder ejecutivo es bicéfalo, con un jefe de estado (monarca o presidente), solo representativo de la nación y un jefe de gobierno, que es el primer ministro y jefe del gabinete, que cumple las funciones de gobierno y administración; b) el gabinete, formado por los ministros es reflejo de la mayoría existente en el parlamento y debe contar con la confianza de este; c) el parlamento, elegido popularmente, tiene el derecho de fiscalización por sobre el gabinete; así, puede interpelarse a los

ministros, darle votos de confianza o incluso censurarlo por medio de mociones con tal fin, lo que provoca su caída y la necesidad de reemplazo; y d) como elemento de equilibrio, y para que el parlamento no se exceda en el derecho de fiscalizar, el gabinete tiene un medio de presión fundamental que es el derecho de disolución con respecto a la cámara política, la cual cesa en sus funciones y en una nueva elección popular se decide el conflicto (si el electorado lo resuelve en favor del gabinete elegirá una mayoría de diputados favorable a aquel; y si no, elegirá diputados que repitan la mayoría que integraba el parlamento recién resuelto).

De esta manera, en un SPre existe una separación fuerte entre el poder ejecutivo (encabezado por un presidente) y el poder legislativo, con elecciones separadas de presidente y parlamentarios, mientras que en un SPar la elección de los parlamentarios genera tanto el poder legislativo como el ejecutivo, porque una mayoría parlamentaria debe formar una coalición de gobierno (encabezada por un primer ministro) que ejerce el poder ejecutivo.

Naturalmente que, además de los elementos anteriores, se requiere un sistema electoral mayoritario; pocos partidos políticos y disciplinados (para garantizar que existan mayorías estables, que permitan gobiernos duraderos). A pesar de todas las diferencias entre el SPar y el SPre, en última instancia, son los miembros de una nación quienes tienen el poder político. Al votar, los ciudadanos pueden expresar su voz y efectuar cambios en sus respectivos países, sin importar su sistema de gobierno.

La evidencia mundial sobre las ventajas políticas del SPar, en comparación con el SPre, es abrumadora. (1) Casi todas las dictaduras del mundo son SPre. (2) En un

SPar el gobierno representa a la mayoría parlamentaria, a diferencia de muchos gobiernos presidenciales que carecen de mayoría parlamentaria, paralizando su agenda de gobierno. (3) Una buena coalición de mayoría se puede reeligir en un SPar, mientras que los plazos fijos en un SPre impiden la continuación o reelección del presidente. Se mitiga una crisis política en un SPar porque el gobierno encabezado por una coalición o un primer ministro deficiente termina en cualquier momento. (4) Debido a que las coaliciones de gobierno se forman a través de partidos representados en el parlamento, el caudillismo y el populismo, tan frecuentes en un SPre, son más acotados en un SPar. (5) Un SPar favorece la formación de un gobierno que incluye al centro político, evitando los gobiernos extremistas.

Evidencia respecto a los sistemas políticos

Los países desarrollados tienen un alto PIB por habitante, son democráticos, exhiben estabilidad económica y política, y entre ellos dominan los SPar. En los países en desarrollo se observan mayores riesgos económicos y políticos, dominan los SPre y se concentran las dictaduras del mundo.

¿Qué dice la evidencia económica sobre los efectos de los sistemas políticos? La evidencia comenzó con el trabajo de Persson y Tabellini (2003) que analizan las relaciones entre SPre y SPar y el tamaño y la composición del gasto público, el déficit presupuestario, la producción media por trabajador y la productividad total de los factores. En particular, encuentran que los regímenes presidenciales están asociados con gobiernos más pequeños, menor gasto social, menor productividad y elecciones electorales más pronunciadas.

Blume et al. (2009) encuentran que un SPre, en comparación a un SPar, no tiene un efecto

estadísticamente significativo sobre el tamaño del gobierno, la escala de la corrupción, la producción por trabajador, o productividad total de los factores. Gregorini y Longoni (2009), incorporan variables de control respecto a factores políticos y demográficos, y confirman que un SPre está asociados con gobiernos más pequeños. Rockey (2012), con una metodología similar a Blume et al. (2009), encuentra un impacto negativo y significativo de un SPre en el tamaño del gobierno, sin embargo muestra que la relación desaparece cuando se amplía la muestra para incluir las nuevas democracias de los noventa.

Por otro lado, Gerring et al. (2009) encuentran un efecto negativo del presidencialismo sobre el PIB per cápita y Knutsen (2009), en una muestra ampliada, no encuentra relación entre la forma de gobierno y el crecimiento económico.

En un artículo más reciente, McManus y Ozkan (2018) analizan los resultados macroeconómicos con la forma de gobierno, utilizando un conjunto de datos anual para 119 países durante el período 1950-2015. Los resultados muestran que los países con SPre exhiben consistentemente un menor crecimiento del PIB, una inflación más alta y más volátil, así como una mayor desigualdad de ingresos en relación con aquellos bajo regímenes parlamentarios. Es importante destacar que encontramos que las diferencias entre los resultados bajo los dos sistemas son considerables: por ejemplo, la brecha entre el crecimiento anual del PIB bajo los regímenes presidenciales en relación con los parlamentarios varía entre 0,6 y 1,2%. De manera similar, en los países regidos por sistemas presidenciales, se estima que la inflación es al menos 4% superior a la de los países con regímenes parlamentarios. La diferencia en la distribución los resultados son aún más marcados; la distribución del

ingreso es entre 12 y 24% más desigual bajo los sistemas presidenciales.

En resumen, la evidencia muestra que los SPre, en comparación con los SPar, están asociados a menor productividad, menor crecimiento, mayor inflación, mayor desigualdad, gobiernos más pequeños y menor gasto social.

El presidencialismo en América Latina y en Chile

En América Latina el fracaso de los SPre es evidente. A menudo los presidentes electos carecen de apoyo mayoritario en el congreso, llevando a la ineficacia gubernamental y, en el extremo, a la ingobernabilidad. Los cuasi golpes e impeachments presidenciales son frecuentes (Brasil, Perú, Paraguay, casi en Chile). El centro político está subrepresentado o simplemente es barrido por candidatos populistas y/o extremistas. Estos, sin una base partidaria sólida, en primera vuelta reciben en torno al 30% de los votos, siendo luego electos en segunda vuelta (Boric-Kast, Castillo-Fujimori, Petro-Hernández, Lula-Bolsonaro). Todas las falencias anteriores, intrínsecas a un SPre, son imposibles o menos intensas en un SPar.

En el caso de Chile, desde los inicios del proceso de emancipación nacional, ha existido, salvo excepciones, un poder ejecutivo vigoroso y, luego, más definidamente un expresado presidencialismo, contemplado en las tres constituciones políticas, las que han tenido muy definidos propósitos de vigorización del gobierno, órgano al cual también se le han conferido atribuciones o roles legislativos de importancia.

En la organización de la República, después de 1830, por medio de los conceptos políticos y administrativos y de las obras del ministro Diego Portales, el tipo de

régimen se encarnó en un gobierno impersonal, respetable y respetado, ajeno a caudillismos e inestabilidades, con una autoridad fuerte pero fundada en la igualdad ante la ley; con integración social y todo ello enmarcado en la noción del servicio público.

Los gobiernos sucesivos se desarrollaron dentro de ese marco presidencial, con matices, lo cual se prolongó hasta el resultado de la Revolución de 1891 al reemplazarse por una forma de gobierno presidencialista sustancialmente diferente, que puede denominarse seudoparlamentario.

Este SPre, que podría calificarse de seudoparlamentario fue imperfecto, porque sus características incluyeron la distinción entre jefe del estado (el presidente de la república) y jefe de gobierno (el ministro del Interior, organizador del gabinete y coordinador de la mayoría obtenida); el derecho de fiscalización por el congreso, ejercido por ambas cámaras y en forma irrestricta, pero se careció de la facultad del gobierno de requerir la disolución del congreso, elemento básico para el equilibrio del sistema y para decidirse las discrepancias por el cuerpo electoral.

El SPar que se estableció en Chile fue a través de una interpretación de la constitución de 1833 – y no a través de una reforma constitucional. El SPar estuvo encabezado por el ministro del Interior. El presidente de la República elegía a un parlamentario – diputado o senador – a formar un gobierno que logre la confianza en ambas cámaras. El presidente de la República podía designar a sus ministros libremente. Los ministros debían rendir cuenta de sus actos ante el Senado y la Cámara de Diputados, en las llamadas interpelaciones. Por otra parte, el parlamento tenía el derecho a interpelar a los ministros y el derecho a censurar al gabinete. Los siete gobiernos de la época tuvieron, en promedio, 15

gabinetes que no duraron más de cuatro meses cada uno, debido a las prácticas parlamentarias.

Esta carencia, de una condición propia del parlamentarismo teórico, prescindió de los vínculos complementarios entre gobierno y congreso e hizo carecer del equilibrio indispensable entre ambos. Por el contrario, generó una rotativa ministerial, en que los parlamentarios, sin los contrapesos propios de un verdadero sistema parlamentario, censuraron frecuentemente a los ministros en términos que se estableció un promedio de duración de los gabinetes de solo cuatro meses, con noventa y siete cambios generales durante el periodo de treinta y cuatro años que duró el seudoparlamentarismo.

Por otra parte, el rol neutro de los presidentes de la república, con la parcial excepción de Pedro Montt (1906-1910) y la sí total de Arturo Alessandri (1920-1925); la compatibilidad entre los cargos de ministros y parlamentarios y la mantención de los vicios electorales, ahora manejados por los candidatos a miembros del congreso, completaron una figura de la forma de gobierno en medio de definidos desprestigio y descontento. Pese se trató de una época en que, en su mayor extensión, se contó con importantes recursos económicos provenientes del salitre, su saldo constructivo fue muy insuficiente.

El tránsito del colapsado seudoparlamentarismo a un nuevo presidencialismo, iniciado durante el periodo de la constitución política de 1925, durante el periodo de la constitución de 1980 se caracterizó por crecientes demandas de los presidentes de la república de contar con mayores atribuciones, frente a congresos y partidos políticos que buscaron tener mayores facultades formándose un secular conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo.

¿Por qué es posible y conveniente el parlamentarismo en Chile?

En primer lugar, el hiperpresidencialismo chileno - con la iniciativa de ley y la definición de las urgencias como resorte principal del ejecutivo - ha relegado la labor legislativa a una función secundaria, a casi una especie de buzón que rechaza o aprueba proyectos de ley. Las funciones deliberativas del congreso se reducen considerablemente si no es en su interior donde surge la ley como expresión de la voluntad ciudadana. Solo adquiere protagonismo el parlamento cuando el gobierno carece de mayorías, caso en el cual la fortaleza política del Parlamento se consigue a costa de la debilidad del Ejecutivo. En ese juego de suma cero se resienten la gobernabilidad y la eficacia de la acción estatal.

Además, la dualidad ejecutivo/parlamento suele traducirse en un conflicto entre la “técnica” y la “política”. Muchos critican la función legislativa por estimarla carente del rigor técnico que, en cambio, se suele atribuir a las propuestas del ejecutivo. La debilidad de la función deliberativa del parlamento alimenta ese cuestionamiento. En un sistema parlamentario, la fusión práctica entre gobierno y parlamento obliga a las bancadas de mayoría a procesar las consideraciones técnicas y políticas, y favorece la conformación de equipos técnico-políticos en el legislativo.

En los últimos veinte años, el ejecutivo ha buscado las esquivas mayorías legislativas mediante negociaciones individuales con parlamentarios opositores, ofreciéndoles beneficios para sus distritos o circunscripciones, lo que contribuye al debilitamiento de la disciplina partidaria. Estas prácticas, más la imposibilidad legal vigente de aplicar órdenes de partido

y la debilidad de estos, propician el surgimiento de parlamentarios “díscolos”.

Por otra parte, un aspecto poco considerado es la introducción, por los gobiernos de la Concertación, de una cierta lógica parlamentaria en la conformación de los gabinetes, como también en niveles inferiores de la administración del Estado. Es decir, trataron de reflejar la coalición política en la distribución de responsabilidades de gobierno. Sin embargo, esta fórmula de nombramientos o “cuoteo” ha merecido críticas.

Más que reconocer el mérito de formar gobiernos representativos de la coalición y de la representación electoral subyacente, el equilibrio político se asocia a la pérdida de poder presidencial y al sacrificio de la excelencia en la conformación de equipos. Bajo un régimen parlamentario este tipo de diseño no solo adquiere legitimidad, sino que corresponde al modo natural y necesario de traducir la representación electoral en gobiernos de mayoría. Y dado que las responsabilidades del gobierno parlamentario obligan a fusionar técnica y política en la conformación de gabinete y en las decisiones de política pública, la representación o “cuoteo”, inherente a esta forma de gobierno, genera gobernabilidad sin dar pie a las críticas que suscita en los regímenes presidenciales.

Es cierto que en un régimen presidencial el cuoteo se puede evitar. Así ocurrió, por ejemplo, con el esquema “suprapartidario” que logró imponer especialmente el gobierno de Aylwin. Con todo, el suprapartidismo estricto suscita críticas entre los partidos de la coalición gobernante y explica en parte la merma en la disciplina de los parlamentarios frente a “su” gobierno. En síntesis, en nuestro sistema presidencial tanto el “cuoteo” como

su ausencia merecen críticas, lo que afecta ya sea el prestigio de la actividad o su eficacia.

El parlamentarismo ofrece ventajas también en cuanto a la eficiencia de la función legislativa, puesto que el modelo suele acompañarse de un sistema unicameral o un senado con funciones revisoras de la legislación bastante acotadas. Con el debate legislativo concentrado en una cámara y desarrollado con el apoyo del Ejecutivo, el sistema puede despachar la legislación con mayor rapidez que la que permite el bicameralismo. Como se observa, el sistema parlamentario está mejor preparado para responder con agilidad y pertinencia a los desafíos legislativos que imponen las complejidades y urgencias de la sociedad actual.

Finalmente, y aunque no forma parte de la esencia del presidencialismo, sino de su versión chilena, las fuertes atribuciones del ejecutivo coexisten con un período corto de gobierno, sin reelección. Mucho poder, pero por poco tiempo, es la experiencia chilena desde 2006. El parlamentarismo, por su parte, más que concentrar el poder en una persona, busca reflejar en el gobierno las mayorías políticas nacionales por un plazo que, en rigor, depende de la subsistencia de esas mayorías. La continuidad de los gobiernos es función de su representatividad: no existen los gobiernos populares que deban abandonar el poder en la cúspide de su apoyo, ni gobiernos impopulares que se sostengan por mucho tiempo.

Existen argumentos populares pero erróneos en contra del parlamentarismo en Chile. El fracaso del “parlamentarismo” de 1891-1925 – que no fue un SPAr; la mala calidad de los parlamentarios – la cual es endógena al sistema; la proliferación de partidos impediría lograr coaliciones estables – ella es producto

de la regla de representación parlamentaria, no del sistema político.

Conclusión

A la luz de la evidencia chilena e internacional, propongo que Chile adopte un sistema parlamentario en su nueva constitución. Esto requiere redefinir los roles de las cámaras baja y alta, las condiciones de formación y disolución de un gobierno, la conformación del gabinete, la elección popular de un jefe de estado, la reducción de los nombramientos de autoridades del estado, etc. También debe complementarse con un régimen de partidos más fuertes y grandes, con representación parlamentaria condicional a una votación mínima de, por ejemplo, 5% por partido, el fortalecimiento del financiamiento partidario (incluyendo los centros de estudios asociados a ellos) y una gobernanza fuerte de los partidos políticos.

RESUMIENDO....

- Existen diversas estructuras constitucionales de gobierno en todo el mundo. Los sistemas más populares son el SPre y el SPar.
- En un SPre existe una separación fuerte entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, con elecciones separadas de presidente y parlamentarios, mientras que en un SPar la elección de los parlamentarios genera tanto el poder legislativo como el ejecutivo, porque una mayoría parlamentaria debe formar una coalición de gobierno que ejerce el poder ejecutivo.
- La evidencia mundial sobre las ventajas políticas del SPar, en comparación con el SPre, es

abrumadora. (1) Casi todas las dictaduras del mundo son SPre. (2) En un SPar el gobierno representa a la mayoría parlamentaria. (3) Una buena coalición de mayoría se puede reeligir en un SPar, mientras que los plazos fijos en un SPre impiden la continuación del presidente. (4) El caudillismo y el populismo, tan frecuentes en un SPre, son más acotados en un SPar. (5) Un SPar favorece la formación de un gobierno que incluye al centro político, evitando los gobiernos extremistas.

- Los países desarrollados tienen un alto PIB por habitante, son democráticos, exhiben estabilidad económica y política, y entre ellos dominan los SPar. En los países en desarrollo se observan mayores riesgos económicos y políticos, dominan los SPre y se concentran las dictaduras del mundo.
- La evidencia económica muestra que los SPre, en comparación con los SPar, están asociados a menor productividad, menor crecimiento, mayor inflación, mayor desigualdad, gobiernos más pequeños y menor gasto social.
- En América Latina y en Chile el fracaso de los SPre es evidente. A menudo los presidentes electos carecen de apoyo mayoritario en el congreso, llevando a la ineficacia gubernamental y, en el extremo, a la ingobernabilidad. Los cuasi golpes e impeachments presidenciales son frecuentes (Brasil, Perú, Paraguay, casi en Chile). El centro político está subrepresentado.

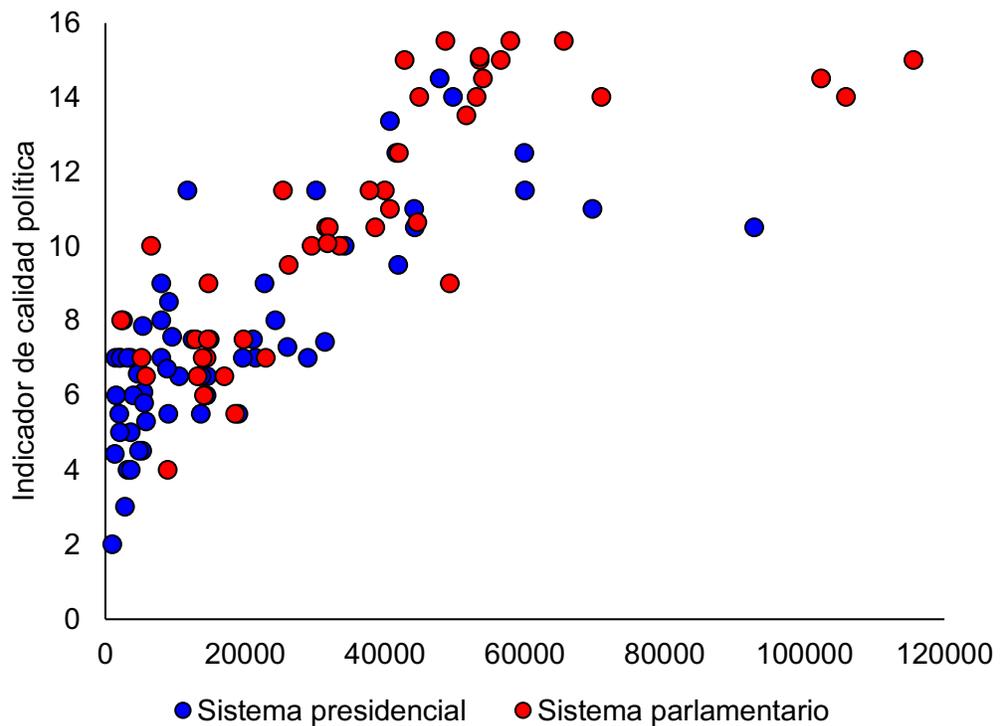
- Existen argumentos populares pero erróneos en contra del parlamentarismo en Chile. El fracaso del “parlamentarismo” de 1891-1925 – que no fue un SPAr; la mala calidad de los parlamentarios – la cual es endógena al sistema; la proliferación de partidos impediría lograr coaliciones estables – ella es producto de la regla de representación parlamentaria, no del sistema político.
- A la luz de la evidencia chilena e internacional, propongo que Chile adopte un sistema parlamentario en su nueva constitución.

CUADRO N° 1
Países con sistemas políticos, ordenados por
democracia y dictadura

	Sistema Presidencial	Sistema Parlamentario
	EE.UU.	Alemania
	Argentina	Italia
	Brasil	España
	Chile	Reino Unido
	Colombia	Suecia
	México	Suiza
Democracia	Perú	Australia
	Corea del Sur	Canadá
	Filipinas	Israel
	Indonesia	Japón
	Turquía	Nueva Zelanda
	Egipto	Singapur
	Nigeria	Sudáfrica
	Otros 50 países	Otros 40 países
	China	Iraq
	Cuba	Líbano
	Nicaragua	
Dictadura	Venezuela	
	Irán	
	Etiopía	
	Zimbabue	
	Otros 17 países	

Fuente: World Population Review (2023).

GRÁFICO N° 1
Países por sistemas políticos, calidad política y desarrollo económico
Indicador de calidad política y PIB por habitante, 2021



Notas: (i) el indicador de calidad política (ICRG-Pol2) mide la calidad de las instituciones, estabilidad y procedimientos del sistema políticos; (ii) el PIB por habitante está medido en dólares del año 2021, a paridad de poder de compra.
Fuentes: ICRG (PRS Group) y PIB por habitante (Banco Mundial)

Referencias

Blume, L., Müller, J., Voigt, S., y C. Wolf (2009). "The economic effects of constitutions: replicating and extending Persson and Tabellini", *Public Choice*, 139 (2), 197-225.

Carrasco, S. (2002). "Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos", *Jurídica de Chile*, Santiago, Chile.

Gregorini, F. y E. Longoni (2009). "Inequality, political systems and public spending". Technical report, Department of Political Science, University of Oslo.

Gerring, J., Thacker, S. y C. Moreno (2009). "Are parliamentary systems better?", *Comparative Political Studies*, 42 (3), 327-359.

Knutsen, C. (2009). "The economic growth effect of constitutions revisited", Technical report, Department of Political Science, University of Oslo.

McManus, R. y F. Gulcin (2018). "Who does better for the economy? Presidents versus parliamentary democracies", *Public Choice*, 12 (1): 361 – 387.

Person, T. y G. Tabellini (2003). "Constitutions and Economic Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1): 75 – 98.

Person, T. y G. Tabellini (2003). "The economic effects of constitutions", Cambridge: MIT press

Rockey, J. (2012). Reconsidering the fiscal effects of constitutions. *European Journal of Political Economy*, 28(3), 313–323.