



Vigencia y futuro del presidencialismo en Chile

En los últimos años se ha desarrollado un intenso debate acerca de las bondades y carencias del sistema presidencial, iniciado por los escritos de Juan J. Linz que denunciaban los “peligros del presidencialismo”¹, ya a mediados de la década de los ochenta, indicando que este sistema de gobierno era la causa de la inestabilidad democrática de los países latinoamericanos. Este debate ha insistido en cuestionar los principios de la forma de gobierno presidencial –básicamente el principio de separación de poderes- y se fortalece cuando se realizan comparaciones entre lo que ha sido el funcionamiento del sistema presidencial estadounidense y los presidencialismos latinoamericanos.

A modo de contexto, partiremos caracterizando brevemente la forma de gobierno presidencial, para luego hacernos cargo de algunas críticas que se le formulan y finalmente conceder que, a nuestro juicio, se hace necesario morigerar el actual poder del que dispone el Ejecutivo en nuestro sistema presidencial, aunque en ningún caso esto debe entenderse como un planteamiento de avanzar hacia un sistema semipresidencial ni menos uno parlamentario. En nuestros planteamientos tendremos presente que al adoptar un sistema de gobierno los Estados buscan instituciones propicias para

RESUMEN EJECUTIVO

Se critica al presidencialismo porque genera gobiernos donde el Presidente no tiene mayoría en el Congreso, lo que podría conducir a una parálisis institucional. Es decir, se le critica por carecer de herramientas para resolver crisis políticas que podrían poner en jaque la gobernabilidad y estabilidad democrática. No obstante, diversos estudios muestran que la mayor fragilidad democrática de los países que han adoptado sistemas presidencialistas no proviene de esa estructura presidencialista como tal, sino de características propias de esos países, como las características del sistema de partidos políticos o del sistema electoral, o bien una combinación mal lograda de ambos, su fortaleza institucional y el nivel de concentración de poderes en el Ejecutivo.

el buen funcionamiento del proceso político y que les entreguen los mecanismos para garantizar su gobernabilidad y continuidad.

El presidencialismo fue adoptado constitucionalmente por Estados Unidos y posteriormente exportado a la mayoría de los países de América Latina cuando éstos adquirieron su independencia, en los cuales mantiene su vigencia hasta nuestros días. Así como el parlamentarismo es predominante en el continente europeo y el semipresidencialismo tiene su más claro ejemplo en la Francia actual, el presidencialismo tiene un fuerte arraigo cultural en Latinoamérica y particularmente en Chile, donde hoy constituye una institución política validada en la sociedad.

Entenderemos por presidencialismo la forma de gobierno en el cual el presidente es siempre el titular del poder Ejecutivo, es elegido mediante el voto popular y donde los periodos de gestión para los cuales son electos el presidente y la asamblea legislativa son fijos². En consecuencia, sus características más relevantes son las siguientes:

- El presidente es quien dirige el poder Ejecutivo y es elegido independientemente de la legislatura, en el sentido de que las elecciones legislativas ni tampoco negociaciones posteriores determinan quien ejerce el poder Ejecutivo.
- El presidente es elegido por un período fijo de tiempo y el parlamento no puede emitir un voto de censura al presidente para removerlo de su cargo por un ineficiente desempeño político; a su vez el presidente no puede disolver la asamblea legislativa ni convocar a nuevas elecciones; situaciones que sí son posibles en un sistema parlamentario. El presidente es el único que puede destituir a los miembros de su gabinete. Sin embargo, en algunas constituciones presidenciales, como la chilena, existe el “impeachment” o acusación constitucional, que es un juicio político al presidente, a sus ministros y a otras altas autoridades, solo en caso de que hayan adoptado conductas muy graves contrarias a la Constitución o las leyes o contra los intereses de la nación.
- El titular del poder Ejecutivo es elegido mediante el voto popular. Aunque no siempre sea un voto directo. En Estados Unidos, por ejemplo, el sistema no funciona mediante un voto popular directo, sino mediante un voto electoral que consiste en un voto emitido por el pueblo, pero filtrado en un Colegio Electoral, otorgándole a cada Estado un cierto número de votos electorales en proporción a su población.

¹ Linz, Juan J.: “The Perils of Presidentialism”, Journal of Democracy Vol.1 N°1, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1990.

² Mainwaring, Scott y Matthew Shugart: “Juan Linz: Presidencialismo y Democracia. Una Revisión Crítica”, Foro Internacional Vol.33 N°134, 1993. Además, las características de los sistemas presidencialistas pueden revisarse en Shugart, Mathew y John M. Carey: “Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics”, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

- Cada poder del Estado actúa por separado, pero interactúan por medio del mecanismo de “balances y contrapesos”, que funciona como regulador para que ningún poder se vuelva dominante. De esta manera, cada poder posee instrumentos para intervenir en el otro con el fin de mantener un cierto equilibrio. Por ejemplo, el Poder Judicial puede rechazar leyes aprobadas que vayan en contra de las normas que establece la Constitución. En Chile esta es una atribución del Tribunal Constitucional. El Poder Legislativo tiene que aprobar ciertas acciones del Ejecutivo, por ejemplo, ratificar ciertos nombramientos de autoridades que él propone, aprobar tratados y salidas del país, así como iniciar el juicio político. Por su parte, el Ejecutivo puede poner en marcha su poder de veto cuando no está de acuerdo con las leyes aprobadas por el Legislativo.

Las críticas que se hacen al presidencialismo por sus supuestos peligros pueden resumirse en una central, cual es que puede provocar lo que se ha denominado “gobierno dividido”³, entendiéndose por tal cuando el partido del Presidente no tiene una mayoría en el Congreso. Se dice que esto puede representar un peligro en el proceso político, porque existe la posibilidad de una parálisis institucional, ya que el partido que tiene la mayoría en el Congreso puede adoptar una actitud obstruccionista frente al Ejecutivo y viceversa, sin que se logre llegar a consensos. Como el presidente y el parlamento han sido elegidos por un período de tiempo fijo la situación queda sin resolver en la medida en que cada institución persevera en su obsecación. En suma, se critica al presidencialismo por carecer de herramientas para resolver eventuales crisis políticas que pondrían en jaque la gobernabilidad del sistema y que, en último término, generaría la inestabilidad del régimen democrático.

No obstante, hay mucho de mito en estas afirmaciones. En efecto, diversos estudios rebaten la idea de que la inestabilidad democrática se deba a causas propias del presidencialismo, logrando demostrar que las causas de la mayor fragilidad democrática en los países que han adoptado sistemas presidencialistas no provienen de la estructura presidencialista como tal sino de características propias de esos países. En un estudio que abarca 135 países, realizado entre 1950 y 1990, Adam Przeworski estableció que el crecimiento económico de esos países es una variable que incide en la probabilidad de sobrevivencia de la democracia⁴. Por su parte, José Antonio Cheibub, en un estudio posterior que abarca desde 1946 al 2002, agrega a los factores económicos, la mayor propensión de esos países a las intervenciones militares como principal causa de las constantes interrupciones a la democracia⁵.

Se afirma, por otra parte, que en el sistema parlamentario nunca ocurriría un “gobierno dividido”, debido a que el Ejecutivo emana del partido que tiene la mayoría en el parlamento o bien de las negociaciones de los partidos en el poder en caso de un gobierno de coalición. Esta capacidad de formar mayoría le otorgaría

³ Linz, Juan J.: “The Perils of Presidentialism”, op. cit.

⁴ Przeworski Adam, Michael R. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi: “Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990”, New York: Cambridge University Press, 2000.

⁵ Cheibub, José Antonio: “Dispelling Myths and Raising Questions: Presidentialism, Parliamentarism and Democracy”, New York: Cambridge University Press, 2007.

gobernabilidad al Ejecutivo al incentivar lógicas de cooperación⁶. Sin embargo, debe considerarse que esa mayoría puede eventualmente aprovechar su peso electoral circunstancial para arrasar a las minorías⁷, lo que pone el énfasis en un aspecto no menor de un sistema democrático, cual es el orden constitucional que garantiza el derecho de la oposición a desafiar a quienes detentan el poder y su posibilidad cierta de que alguna vez dejen de serlo para aspirar a conducir el gobierno, y que restringe a las mayorías electorales para proteger adecuadamente los derechos de las personas.

A nuestro juicio, existen otros factores que inciden en la mayor ingobernabilidad que muestran las democracias latinoamericanas con sistemas presidencialistas, a saber, las características del sistema de partidos políticos o del sistema electoral, o bien una combinación mal lograda de ambos sistemas⁸; la capacidad o fortaleza institucional; y el nivel de concentración de poderes en el Ejecutivo.

En efecto, respecto de la incidencia del sistema de partidos y del sistema electoral, el presidencialismo enfrenta dificultades cuando convive, por ejemplo, con un sistema de partidos políticos caracterizado por el multipartidismo y, aún más, si éste es de alta fragmentación⁹, como en el caso de Brasil, pues la formación de los consensos legislativos se torna mucho más difícil. A su vez, los sistemas electorales altamente proporcionales favorecen la dispersión y fragmentación de los grupos políticos y, por ende, dificultan la formación de coaliciones estables que apoyen la gestión del gobierno. A nuestro juicio, el caso chileno no se ve afectado por estas situaciones debido precisamente a una acertada combinación entre la forma de gobierno (presidencialismo) y el sistema electoral (binominal) donde éste cumple la función de estimular la formación de grandes coaliciones políticas y electorales que tienden a inclinarse hacia la moderación para lograr entendimientos legislativos. Durante los cuatro últimos períodos de gobierno (1990-2008) se ha dado esta lógica de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, negociando proyectos moderados donde cada sector renuncia a sus pretensiones maximalistas. De hecho, los estudios de Bernhard Thibaut¹⁰ sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, entre 1983 y 1996, concluyen que el esquema de cooperación entre presidente y Congreso se ha desarrollado en tres de los cuatro países estudiados y que las situaciones de bloqueo parlamentario a las iniciativas del gobierno han sido escasas. Uno de los países donde precisamente ha existido esa cooperación, de acuerdo a ese estudio, es Chile.

⁶ Valenzuela, Arturo: "Latin American Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy* Vol.4 N°4, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.

⁷ Altman, David: "Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile" en Fontaine, Arturo et al (editores): "Reforma de los partidos políticos en Chile", Santiago: CEP, 2008.

⁸ Scott Mainwaring sostiene que presidencialismo y multipartidismo son una combinación difícil. Véase Mainwaring, Scott: "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", Sage Publications: *Comparative Political Studies* Vol.26 N°2, 1993.

⁹ Mainwaring, Scott y Matthew Shugart: "Conclusion: Presidentialism and the Party System", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (editores): "Presidentialism and Democracy in Latin America", Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

¹⁰ Al efecto puede verse Thibaut, Bernhard: "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay" en el libro de Dieter Nohlen y Mario Fernández: "Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina", Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998.

Otro elemento que nos parece central es la fortaleza de las instituciones y ello pasa por el grado de internalización, aceptación y confianza que la sociedad tenga en ellas. Este es un tema muy relevante pues, aún aceptando que las instituciones políticas experimentan en toda Latinoamérica una crisis de confianza, creemos que la mayor capacidad institucional que ha evidenciado Chile explica en parte los mejores índices de gobernabilidad del sistema político que han existido en Chile en las últimas décadas, con respecto a varios países de América latina que han salido de una crisis de gobernabilidad para caer en otra, como por ejemplo, ha sido lo habitual en los últimos gobiernos de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Además, en Chile no han prevalecido circunstancias nocivas para la gobernabilidad y representatividad del sistema político que sí han estado muy presentes en prácticamente todo el resto de Latinoamérica, nos referimos a los liderazgos populistas y a las democracias “delegativas”¹¹, es decir, aquéllas institucionalmente débiles, con presidentes que llegan al poder a través de elecciones libres y competitivas, al margen de los partidos tradicionales, pero que una vez en el poder no se comportan como representantes políticos sino como dueños personales del gobierno por encima de cualquier sistema de control a su gestión. Un ejemplo actual es el gobierno del presidente Hugo Chávez en Venezuela. Las democracias delegativas tienen repercusiones negativas para la gobernabilidad democrática, pues debilitan los mecanismos e instituciones de responsabilización política y de rendición de cuentas. En suma, sostenemos que los sistemas fuertemente presidencialistas que tienen una baja capacidad institucional tenderán a presentar problemas en la gobernabilidad del sistema político.

Adicionalmente, estudios sobre América Latina de Mainwaring y Shugart¹² han señalado que el presidencialismo tiende a funcionar mejor cuando el Ejecutivo tiene poderes moderados, pues entonces el gobierno tiene incentivos para buscar acuerdos más que para imponer sus decisiones y proyectos, y a su vez el Congreso tiene más oportunidades para debatir y negociar en los asuntos más controversiales. El problema aquí es que, a diferencia de los Estados Unidos, en general en los países latinoamericanos, y Chile no es la excepción, ha primado una suerte de “presidencialismo reforzado”¹³ donde el Ejecutivo concentra un enorme poder en sus relaciones con el Congreso y rehuye los sistemas de rendición de cuentas horizontales. En efecto, los países latinoamericanos han otorgado más poderes constitucionales al Ejecutivo. Bien podría decirse que si bien existe un balance de poderes en la mayoría de las constituciones latinoamericanas, en la práctica, los sistemas de balances y contrapesos no existen o bien no funcionan adecuadamente y esto deja a las asambleas legislativas en una clara asimetría frente al Ejecutivo.

Veamos algunos ejemplos de esta alta concentración de poder en el Ejecutivo chileno. Primero, la extensa “iniciativa exclusiva” que tiene el Ejecutivo para iniciar la tramitación de proyectos de ley y que,

¹¹ Véase O’Donnell, Guillermo: “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* Vol.5 N°1, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

¹² Véase Mainwaring, Scott y Matthew Shugart: “Presidentialism and democracy in Latin America”, New York: Cambridge University Press, 1997.

¹³ Cea, José Luis: “Presidencialismo Reforzado. Críticas y alternativas para el caso chileno”, en Oscar Godoy (editor): “Cambio de Régimen Político”, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.

como contrapartida, impide al parlamento presentar mociones sobre esos temas. Un caso señero es que el Ejecutivo es el único facultado para iniciar la ley sobre el Presupuesto, mientras que al Congreso solo le corresponde aprobar, rechazar o rebajar el gasto, pero nunca subirlo. Segundo, los presidentes tienen atribuciones para gobernar mediante “decretos leyes” que les permiten legislar y tomar facultades que son propias del Congreso. Tercero, el “poder de veto” del que dispone el Ejecutivo, que implica que los presidentes tienen facultad de “veto parcial”, es decir, tienen poder para rechazar aquéllas partes de los proyectos de ley que ya ha aprobado el Congreso con las cuales no están de acuerdo porque no se asemejan a las políticas de su gobierno. Cuarto, las atribuciones privativas de las que dispone el Ejecutivo para colocar “urgencia” a la tramitación de proyectos de ley, de acuerdo a su mejor parecer, sin escuchar al parlamento y sin que éste pueda calificar dichas urgencias, lo cual le entrega al Ejecutivo el control sobre el avance de la agenda legislativa. Quinto, las atribuciones que tiene el presidente para declarar los “estados de excepción constitucional”, lo que le confiere un gran predominio respecto del Congreso respecto de la calificación de las circunstancias de emergencia que justifican la limitación o restricción de las libertades públicas. Y sexto, las escasas facultades de fiscalización y control con que cuenta el parlamento respecto de los otros poderes del Estado. Una situación que refleja claramente esta precariedad del Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo es que el sistema de control financiero está diseñado para privilegiar el control del presupuesto por parte del propio gobierno, sin que el Poder Legislativo desempeñe un rol de relevancia en la asignación de los recursos fiscales. El Congreso conoce anualmente una propuesta de presupuesto determinada por el Ejecutivo que contiene una estimación de los ingresos y gastos fiscales. Las atribuciones del Parlamento en este ámbito son muy limitadas: sólo puede rechazar o rebajar los gastos. No puede estimar los ingresos fiscales, aprobar aumentos en partidas de gasto, ni reasignar recursos entre programas.

Más allá de estas instituciones jurídicas específicas que confieren un rol preponderante al Ejecutivo en sus relaciones con el Congreso y que hemos expuesto solo por la vía ejemplar; existe en Chile un problema endógeno y ancestral, cual es la baja disposición del Ejecutivo a la rendición de cuentas o “accountability”, es decir, a la obligación ineludible en toda sociedad democrática de que las autoridades den razón de sus actos, justifiquen sus acciones y decisiones ante la sociedad, respondan por qué decidieron hacer lo que hicieron y cuáles fueron las razones para hacerlo de ese modo y no de otro. Esta es la única manera de que la ciudadanía pueda evaluar integralmente a sus autoridades, contradecirlas y, por último, premiarlas o castigarlas con su voto¹⁴.

Los controles horizontales tradicionales de un sistema de rendición de cuentas son los “balances y contrapesos” típicos de la separación de poderes y juegan el rol de mecanismos de resolución de conflictos institucionales para dirimir las controversias entre poderes del Estado. En Chile tenemos la declaración de inhabilidad de algunas autoridades; la existencia de un Tribunal Constitucional; la existencia de Contraloría

¹⁴ Sobre el sentido del “accountability” puede verse nuestro Ideas & Propuestas N°12: “Reforma del Estado y Rendición de Cuentas”, Fundación Jaime Guzmán, 13 de agosto de 2008.

Generale; la interpelación parlamentaria; el derecho de acceso a la información y documentación pública; y la exigencia de suscribir declaraciones de patrimonio e intereses de autoridades y altos funcionarios públicos. Mención especial merece el juicio político o acusación constitucional a las más altas autoridades del país. La acusación constitucional es uno de los mecanismos que permite al Congreso corregir eventuales abusos de altos funcionarios y así restringir el enorme poder del que dispone el Gobierno en una forma de gobierno presidencialista. El hecho de estar radicado en un poder del Estado distinto al Ejecutivo es precisamente lo que lo hace un procedimiento valioso para hacer efectiva la responsabilidad de los altos servidores públicos.

En los países fuertemente presidencialistas, donde el poder ejecutivo se alza con una gran autonomía frente a los demás poderes del Estado, estos mecanismos permiten diversos grados de responsabilización o “accountability político”, y en la medida que están destinados a controlar y limitar a los gobernantes cobran una particular relevancia para contener el poder del Ejecutivo.

En suma, haciéndonos eco de lo recién expuesto, consideramos que sería positivo moderar el poder presidencial, aunque sin cambiar las características centrales del presidencialismo, modificando algunas atribuciones de la presidencia que nos parecen excesivas y, además, perseverar en la lógica de profesionalización de la burocracia estatal y de exigir una mayor rendición de cuentas, circunstancias que comienzan a insinuarse en el debate público.

Con relación a las atribuciones excesivas del presidente para incidir en el ambiente legislativo, nos parece pertinente restringir el campo donde el presidente tiene atribuciones exclusivas para iniciar un proyecto de ley, por ejemplo, en la determinación de las funciones y atribuciones de los servicios públicos. Además, promover, como lo ha hecho la Alianza a propósito de la discusión del proyecto de ley sobre modernización y calidad de la política, que la declaración de urgencias del Ejecutivo sea una proposición sobre la cual deba pronunciarse el Congreso aceptándola y calificándola o bien rechazándola.

Con relación a la profesionalización de la burocracia estatal, nos parece adecuado todo lo que pueda avanzarse en someter a la Alta Dirección Pública al mayor número de servicios y agentes públicos. Por otra parte, nos parece muy relevante mantener y profundizar las prerrogativas del Congreso, y del Senado en particular, para concurrir a prestar su aprobación, con altos quórum, al nombramiento de cargos públicos relevantes que realiza el Ejecutivo, por ejemplo, de los magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, de los consejeros del Banco Central y, más recientemente, de los miembros del Consejo para la Transparencia. Este es un sistema de designación que implica una injerencia del poder legislativo en la administración de la burocracia estatal, facultad tradicionalmente privativa de los presidentes, pero que permite regular la discrecionalidad de decisión del Ejecutivo y que estimula la búsqueda de consensos en torno a los méritos personales más que a los antecedentes políticos de los candidatos.

Finalmente, en la lógica de promover una mayor rendición de cuentas, nos parece, por ejemplo, necesario evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de los distintos programas presupuestarios y muy

especialmente los resultados e impacto logrados con su implementación¹⁵. Esta tarea no puede llevarse a cabo al interior del gobierno. Hay que avanzar en el control independiente del resultado e impacto de las políticas públicas implementadas. Se propone fortalecer las atribuciones del Congreso Nacional para que pueda hacerse cargo, particularmente a través de su Oficina de Presupuesto, de evaluar selectivamente los resultados y el impacto de los programas gubernamentales, especialmente de los múltiples programas sociales existentes, tarea que hoy la Dirección de Presupuesto encarga a un panel de expertos. La evaluación de programas dispone hoy en nuestro país de suficiente masa crítica como para que esta tarea, además, sea licitada a privados. De esta forma el Congreso disminuiría la asimetría hoy existente con el Ejecutivo en la discusión presupuestaria y, asimismo, se avanzaría en el aseguramiento de una evaluación de resultados realmente autónoma.

¹⁵ Esta propuesta ya fue planteada anteriormente en Ideas & Propuestas N° 12: “Reforma del Estado y Rendición de Cuentas”, op. cit.