

## Minuta Ciclo Régimen Político: “Un Modelo Cuasi-Parlamentario en Chile”

*Presenta: Guillermo Larraín<sup>1</sup> y Stefan Voigt<sup>2</sup>*

*Comentan: Sergio Verdugo<sup>3</sup> y Miriam Henríquez<sup>4</sup>*

### 1. ¿Por qué es un tema de interés para la Economía?

Si bien el análisis de regímenes políticos no es estrictamente del ámbito de la economía, es un tema muy importante debido a que un buen sistema económico necesitan reglas del juego claras, gobernabilidad y una mirada de largo plazo. Un buen marco institucional necesita que las preferencias sociales se puedan agregar de manera adecuada, lo que implica que identificadas correctamente y oportunamente y filtradas hacia el sistema institucional a través de organización especializadas, los partidos políticos. Esto implica que las decisiones sean representativas de las necesidades de la sociedad y que respete y considere las opiniones de las minorías, no solo por el valor intrínseco de evitar la dictadura de la mayoría, sino porque la actual minoría puede ser mayoría en un futuro. La estabilidad en las reglas del juego requiere que las minorías tengan un mínimo de lealtad a las decisiones que en su momento tome la mayoría.

En estricto rigor, para que una economía funcione bien se requiere de un buen régimen político que entregue gobernabilidad, representatividad y estabilidad.

### 2. ¿Por qué cambiar el régimen presidencial en Chile?

Hay razones de distinto tipo:

- 1) Una razón política es que en Chile hay una concentración excesiva del poder que le hace daño al sistema institucional. Se debe buscar una mejor asignación de poderes en el sistema político, que busque diluir el poder del presidente, pero generando mejores condiciones de gobernabilidad.
- 2) Hay un límite exógeno que se impone al sistema presidencial y lo desaconseja: el multipartidismo y su enorme persistencia histórica. La fragmentación de los partidos políticos hace inviable el sistema presidencial como lo conocemos. Un sistema parlamentario o cuasi-parlamentario como el propuesto, en el largo plazo puede ayudar a la generación de condiciones que reduzcan la excesiva fragmentación del sistema político.
- 3) La crisis política requiere que, una vez aprobada la nueva Constitución, la ciudadanía perciba que ha habido cambios y la credibilidad del ejercicio constituyente podría verse en riesgo. De hecho, llama la atención que en ningún proceso constituyente en América Latina se puso en discusión el régimen presidencial.

### 3. ¿Qué alternativas y riesgos hay?

El modelo semipresidencial es la alternativa más popular, pero conlleva ciertos riesgos asociados. Si tomamos el Semipresidencialismo francés como ejemplo, tenemos los siguientes problemas:

---

<sup>1</sup> Profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

<sup>2</sup> Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Hamburgo.

<sup>3</sup> Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo.

<sup>4</sup> Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado.

- Hiperpresidencialismo: cuando el presidente y el primer ministro son de la misma coalición política y comparten la misma agenda, su poder es aún mayor que el poder del presidente en el presidencialismo chileno.
- Cohabitación: sucede cuando el presidente y el primer ministro son de partidos políticos distintos. En Francia el presidente tiene funciones importantes sobre todo en materia internacional. En Chile este no es el caso, lo que podría generar conflictos porque se involucraría con las funciones del primer ministro.

### 3.1 Restricciones

De este breve análisis surgen cuatro restricciones para una reforma al régimen político en Chile:

- 1) Presidente electo: por razones históricas, sociológicas y antropológicas, pareciera que esta es una restricción del diseño que es inevitable
- 2) Multipartidismo: entendemos que esta es una realidad que no se puede negar y que incluso el binominal imperante durante 25 años no pudo corregir.
- 3) Restricción temporal: la propuesta de reforma debe estar finiquitada en su dimensión constitucional antes de julio de 2022. Para efectos del diseño, esto supone limitar los cambios ahí donde sea posible. Una opción que se toma en este ejercicio es mantener en lo sustancial el sistema electoral y la configuración de los distritos. La única reforma, muy limitada y que puede incorporarse en la Constitución, es la inclusión de un mínimo de representación en la Cámara de Diputados (solo los partidos que tengan más de un cierto % de votos a nivel nacional pueden tener representación).
- 4) Mantener el Bicameralismo: el bicameralismo juega dos roles. El primero es que el Senado permite sobre representar las regiones para contrapesar las zonas más pobladas. El segundo es que permite rediseñar el proceso legislativo combinando mayor eficiencia parlamentaria junto con un mejor contrapeso de poderes.

## 4. Propuesta: Cuasi-Parlamentarismo, republicano y bicameral

La propuesta se ubica entre medio de los sistemas semi-presidencialista y los sistemas parlamentaristas. El criterio dominante es que el rol del presidente de la república es fundamentalmente preocuparse de la continuidad del estado, la unidad de las naciones que componen el proyecto político y de los retos de largo plazo que enfrenta el país. Es un sistema republicano porque el presidente es electo por la ciudadanía.

Las labores de gobierno son transferidas en este modelo íntegramente al primer ministro, que es quien gestiona el gobierno de una forma parecida al sistema parlamentario, pero el primer ministro va a ser designado por el presidente de la república y ratificado en la medida que logre armar una mayoría parlamentaria suficiente. El contrapeso de poderes es también una parte central, las dos cámaras tienen roles bastantes distintos que las actuales.

### 4.1 Roles dentro del Modelo

- 1) Presidente: nombra al primer ministro. En caso de que el primer ministro pierda un voto de confianza en el parlamento el presidente puede pedir la renuncia del primer ministro, pero no puede hacerlo de 'motu proprio' como en Francia, lo que le quita un poder importante para negociar. Nombra autoridades clave para el largo plazo de la estabilidad del Estado, como los jueces de la Corte Suprema, los miembros del Tribunal Constitucional, el presidente y los demás miembros

del directorio del Banco Central, de la Contraloría General de la República, entre otros. También el presidente juega un rol de árbitro en conflictos políticos graves, y aprobaría amnistías y convocatorias a referendos nacionales.

- 2) Primer ministro: puede ser parlamentario como en los regímenes parlamentarios, pero puede no serlo. Su tarea es consolidar y mantener una mayoría suficiente en la cámara baja para formar y dirigir el gobierno. No es incompatible con gobiernos de minoría, en la medida que la Cámara no desate un voto de censura contra el primer ministro. El primer ministro tiene que armar un programa y un gabinete. El primer ministro es el jefe de gobierno y por lo tanto tiene que ocupar todas sus facultades para manejar el parlamento.
- 3) Parlamento: hay dos cámaras
  - a) Cámara Baja: Fija la agenda y es la depositaria de la confianza. El gobierno debe gozar de mayoría o, en su defecto, no contar con un voto de censura de esta cámara. La cámara baja puede llamar a cualquier ministro del gabinete para tratar los temas que desee. Tiene moción de censura, pero constructiva. Esto significa que, en caso de levantar una moción de censura contra el gobierno, deben proponer a alguien para reemplazar al primer ministro. En la cámara baja se ven todo tipo de leyes, orgánicas y simples. Las leyes simples pueden ser unicamerales, es decir, de discusión y aprobación solo en la cámara baja. La excepción ocurre solo si la cámara alta quisiera revisar una ley simple. Las leyes orgánicas solo contemplan una discusión perentoria en ambas cámaras, pero los criterios de aprobación son de mayoría. Esto hace más expedito el proceso de formación de leyes simples. La elección de los miembros de la cámara baja se podría hacer con el mismo sistema de hoy, solo que habría que corregirlo incluyendo un mínimo de representación en la cámara para evitar la fragmentación excesiva y la inestabilidad de los gobiernos.
  - b) Cámara Alta: Es la cámara de control. Todas las leyes que afecten directamente una región en particular deben pasar por esta cámara. Asimismo, todas las leyes orgánicas se revisan en esta cámara. La comisión de Constitución de esta cámara debe revisar la constitucionalidad de las leyes orgánicas.
- 4) Tribunal o Corte Constitucional: es esencial despolitizar su nombramiento. Hay solo un caso en la que el Tribunal debe realizar una revisión abstracta: cuando el gobierno dispone de mayoría en ambas cámaras. En este caso, el Tribunal interviene no para refrendar una ley ya votada, sino para devolverla al proceso legislativo si tiene objeciones. Las cámaras según corresponda deben revisar las objeciones que pueda tener la corte constitucional.