



Pontificia Universidad Católica de Chile

Escuela de Gobierno

“La vía del semipresidencialismo en Chile: Propuestas y recomendaciones a partir del caso de Francia”

Hernán Javier Campos Parra

2020

Actividad Final de Grado para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas

Profesor Rodrigo Valdés Pulido

“La vía del semipresidencialismo en Chile: Propuestas y recomendaciones a partir del caso de Francia”

Hernán Javier Campos Parra

Resumen

Los estudios que examinan los sistemas políticos latinoamericanos coinciden en la necesidad de transitar hacia un nuevo modelo de gobierno que deje atrás al clásico presidencialismo. Presidentes con baja legitimidad o la ausencia de actores que respondan ante situaciones de crisis institucional, son algunas de las motivaciones que esbozan quienes sugieren un cambio hacia un sistema político flexible que favorezca la gobernabilidad. Entre las alternativas que ha despertado interés es avanzar hacia un sistema semipresidencial.

En Chile, la contienda constitucional ha reabierto el debate sobre el tipo de sistema de gobierno que se pretende implementar. El aplastante triunfo que obtuvo la opción por el cambio a la Constitución y la Convención Constitucional como órgano encargado de resolver su contenido, inició un proceso que decidirá, entre distintas materias que serán objeto de revisión, la ratificación de la actual forma de gobierno o la transición hacia un sistema remozado. Así es como la presente propuesta está orientada a los convencionales que integrarán el órgano constituyente. Para su materialización, se utiliza como prototipo el modelo de Francia. Debido a que su experiencia destaca dentro de los modelos de gobiernos mixto. De esta manera, se pretende entregar una contribución para el debate y una guía que orienta sobre los alcances que conlleva un rediseño del sistema político chileno.

A Beatriz Lorena Parra Espinoza

Por creer siempre en mí

Te amo

Agradecimientos

A mi familia, por apoyarme a pesar de todas las dificultades que he enfrentado siguiendo mis metas y proyectos.

A mis amigos(as) y ex colegas de trabajo, quienes me alientan a continuar con los objetivos que me propongo.

A Patricio Navia, profesor y amigo, quien ha confiado y respaldado permanentemente mi formación profesional.

A Rodrigo Valdés, por su profesionalismo y rigurosidad. Sin duda, una persona íntegra y con vastos conocimientos.

A Verónica Figueroa, por su apoyo, comprensión y enseñanza.

A Bolta, mi mascota que falleció a comienzos de año pero que siempre la sentí presente.

Índice

1. Introducción.....	1
2. ¿Por qué avanzar hacia un sistema semipresidencial?.....	3
3. Presidencialismo y parlamentarismo: Principios y lecciones.	5
3.1 Los sistemas presidencialistas.....	6
3.2 Los sistemas parlamentarios.....	8
3.3 Consideraciones sobre el presidencialismo y el parlamentarismo.....	10
4. Semipresidencialismo: Conceptos y apuntes claves para su discusión.....	18
4.1 Una mirada a las constituciones semipresidencialistas.	20
4.2 El caso francés.....	25
5. Propuestas y recomendaciones	29
6. Bibliografía.....	34

“La vía del semipresidencialismo en Chile: Propuestas y recomendaciones a partir del caso de Francia”

1. Introducción

En Chile, la crisis de legitimidad y confianza ha permeado la institucionalidad política que históricamente ha sustentado nuestra democracia. La negativa evaluación de la opinión pública hacia las instituciones ha sido monitoreada y puesto en alerta por una serie de investigaciones (Morales, 2008; Segovia et al., 2008; Siavelis, 2016). Sin embargo, no fue hasta octubre de 2019, que una incipiente protesta en contra del alza del pasaje en el transporte público gatilló una de las revueltas sociales más grandes desde el retorno a la democracia. El sistema político entró en crisis. Ni el Congreso y el gobierno pudieron contener con prontitud la ola de manifestaciones que se desarrollaron en las semanas siguientes. El Presidente, con un liderazgo extraviado. Los parlamentarios, sin herramientas constitucionales para responder a las demandas ciudadanas. Así y todo, la solución institucional que se consensuó fue la promoción de un “Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución”. De esta manera, se resolvió plebiscitar la actual Carta Fundamental y dejar que la ciudadanía escoja el mecanismo con el que se materializará su redacción.

Los supuestos sobre las potenciales reacciones del sistema político frente a la crisis se han extendido hacia una forma de gobierno distinta a la presidencial. La contradicción entre un Presidente con amplias facultades, pero con baja legitimidad, genera una tensión que se acentúa en situaciones políticas y sociales controvertidas. Adicionalmente, la ausencia de una figura que sustituya la capacidad de respuesta del Ejecutivo en periodos críticos y que requilibre el desbalance de poder inhibe un atajo institucional a los conflictos. De esta manera, quienes se resisten al presidencialismo chileno, sugieren repensar un nuevo modelo de gobierno que reconfigure el aparataje institucional con el objeto de minimizar o, en el mejor de los casos, evitar eventos que amenacen la gobernabilidad del país. La respuesta, avanzar hacia un sistema semipresidencial.

Los estudios sobre sistemas políticos afirman que las democracias en el mundo se organizan bajo tres tipologías de gobierno, a saber, el presidencialismo, el parlamentarismo

y el semipresidencialismo. Las virtudes y debilidades de cada uno han sido profusamente abordadas por la literatura (Linz, 1990; Lanzaro, 2001; Cheibub et al., 2004; Sartori, 2010; Cheibub et al., 2014). Los defensores del presidencialismo postulan que su virtud reside en la legitimidad democrática, la estabilidad política y la debida organización de los poderes del Estado (Lanzaro, 2001). Por otro lado, quienes se oponen a la figura presidencial y abogan por un sistema parlamentario, señalan que el presidencialismo induce a la personalización del cargo, cuestionan el equilibrio de poderes y critican la rigidez que generan los mandatos fijos (Linz, 1990). Un tercer modelo, concilia ambas formas de gobierno y sugiere un sistema semipresidencial que brinda una mayor flexibilidad en periodos de ingobernabilidad o anomalía constitucional. Esto es, un sistema mixto, que es presidencialista cuando el partido del Presidente goza de mayoría en la legislatura. En tanto, es parlamentario, cuando el legislativo es controlado por un partido diferente al del Presidente (Negretto, 2007). El semipresidencialismo se hace cargo, en mayor o menor medida, de las deficiencias de los sistemas puramente presidencialistas y parlamentaristas. La experiencia comparada subraya los múltiples beneficios que posee el sistema semipresidencial. Particularmente, el caso francés (Colliard, 2009; Elguie, 2011). Sin embargo, los partidarios de este modelo en América Latina reconocen que las condiciones políticas y culturales de la región hacen inviable cualquier intento de mudanza hacia un sistema semipresidencial.

A lo largo de la historia, las iniciativas por cambiar la institucionalidad han sido intermitentes y, en la mayoría de los casos, desatendidas por las autoridades. Así las cosas, el proceso constitucional chileno, iniciado en noviembre de 2019, ha reabierto el debate sobre el tipo de sistema de gobierno que se desea instaurar. De hecho, una plétora de expertos en materia constitucional y dirigentes políticos, han planteado la necesidad de desechar el sistema presidencial y han propuesto avanzar hacia un sistema semipresidencial. De esta manera, el presente documento pretende aportar en la discusión y proponer un nuevo marco institucional que permita transitar hacia un sistema semipresidencial que corrija los problemas de gobernabilidad del país.

El trabajo se organiza en cinco secciones. Después de discutir sobre los principios que se asocian a la gobernabilidad e identificar las causas que motivan la transición hacia un sistema semipresidencial, la segunda parte define y recorre las diferentes posturas que se han

esbozado sobre los sistemas presidencialistas y parlamentarios. Asimismo, se entregan lineamientos teóricos en cuanto a los alcances e implicancias de cada modelo de gobierno. Luego, se ahonda sobre el origen y las experiencias de los semipresidencialismos en el mundo. Profundizando en la evidencia de Francia. Por último, se presenta las propuestas y recomendaciones que harán viable su adaptación

2. ¿Por qué avanzar hacia un sistema semipresidencial?

En América Latina, el fenómeno de la gobernabilidad encuentra sus primeras manifestaciones hacia fines de la década del ochenta (Tomassini, 1996). Luego de un periodo marcado por sistemáticos regímenes autoritarios, las ideas sobre el buen gobierno instalaron un conjunto de condiciones relativas al correcto uso del poder. Según Tomassini (2019), la gobernabilidad “no sólo se refiere al ejercicio del gobierno sino, además, a todas las condiciones necesarias para que esta función se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social” (Tomassini, 2019; p.25). A partir de esta definición, el autor problematiza sobre el rol del Estado para el mantenimiento de la gobernabilidad. En particular, a través de su interacción con la ciudadanía, los privados y los distintos actores sociales, cuya relación está condicionada por la cultura política predominante.

Tomassini (2019), destaca que una de las condiciones que impactan sobre la gobernabilidad es el funcionamiento del Poder Ejecutivo. De acuerdo con el autor, un sistema político que actúa con eficiencia y que posee la capacidad de construir coaliciones para satisfacer las demandas ciudadanas, son condiciones habilitantes que permiten garantizar la gobernabilidad institucional (Tomassini, 2019). Esto, está íntimamente asociado al poder de negociación y acuerdo entre los actores que componen el sistema político. Ahora bien, cuando los miembros que integran el sistema político presentan bajos niveles de legitimidad, el éxito de los consensos no encuentra un correlato con los intereses de ciudadanía. De esta forma, a partir de la experiencia chilena, el sistema de gobierno adolece de dos fragilidades, a saber, la ausencia de una figura institucional que refuerce al Congreso y que ofrezca una salida oportuna frente a un Presidente impopular y, el bajo nivel de legitimidad del Jefe de Estado.

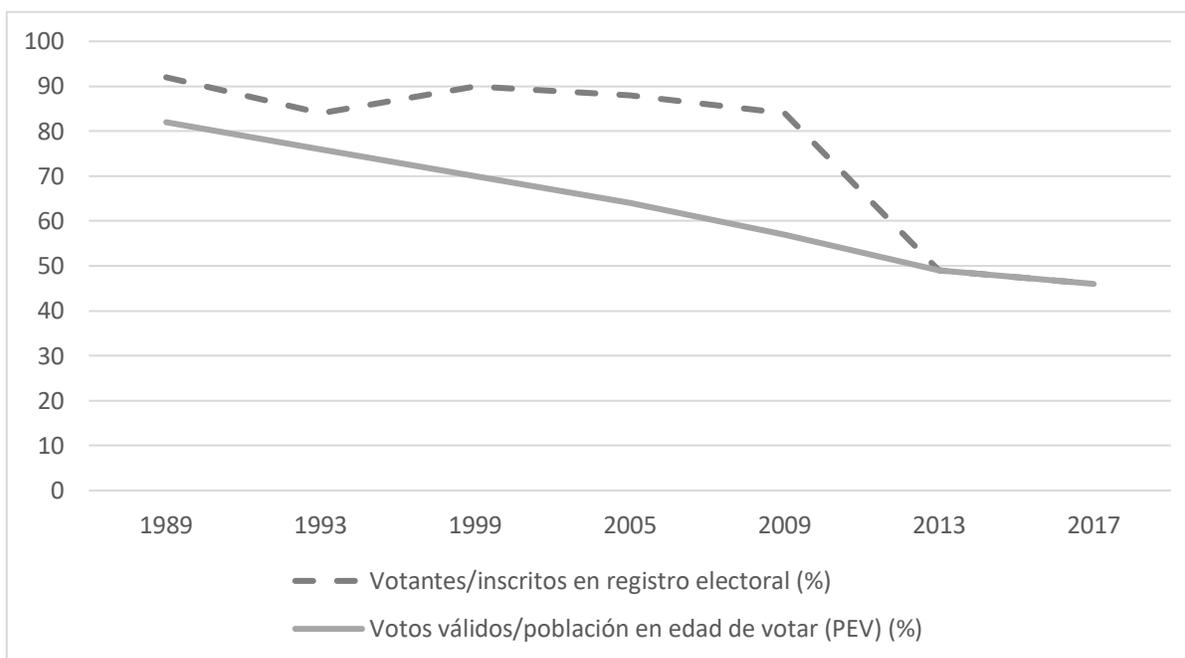
La historia del presidencialismo en Chile revela que su figura ha sido central en el esquema político e institucional. Según Vial (2012), la doctrina constitucional chilena ha ido

consolidando las atribuciones del Presidente a partir de la Carta de 1833. De esta manera, a pesar de las dificultades que ha enfrentado la institución presidencial, la evidencia muestra que su tradición, fundada en la excepcionalidad del cargo, se ha impuesto por sobre el resto de los poderes del Estado (Álvarez, 2013). Esta condición, ha resultado nociva para la convivencia institucional. Particularmente, con el Congreso. Según Siavelis (1997), el sistema presidencial chileno posee facultades exageradas. De estas, una parte importante se expresan en el proceso legislativo (Nolte, 2003). La capacidad de vetar proyectos de ley, disponer de urgencias o la exclusividad en iniciativas legislativas que irroguen gasto público, son algunas de las prerrogativas que cuenta el Jefe de Estado y que lo elevan por sobre el Poder Legislativo. Ahora bien, cuando el Presidente no cuenta con mayoría en el Congreso, la dinámica que se produce es de un permanente bloqueo hacia las iniciativas que impulsa el Ejecutivo. De esta forma, la tensión que se genera a partir de la rivalidad entre ambos poderes representa un riesgo que atenta contra la gobernabilidad del país.

Desde 1989, la participación en las elecciones presidenciales y parlamentarias han reportado una baja progresiva que evidencia una notoria desafección hacia la política (Navia, 2004; Contreras-Aguirre y Morales-Quiroga, 2014). El Gráfico 1, muestra la cantidad de personas que asistieron a votar y el número de inscritos para las elecciones presidenciales. Si para los comicios de 1989, votó un 85% del total de inscritos, para la elección presidencial de 2017, sufragó un 46% de la población en edad de votar (PEV). Aunque la baja ha sido sostenida, buena parte de la caída en la participación se agudizó con la reforma que sustituyó el régimen de voto obligatorio e inscripción voluntaria por uno que estableció el voto voluntario e inscripción automática en 2012¹(Contreras-Aguirre y Morales-Quiroga, 2014). Este fenómeno, tiene un impacto directo hacia la legitimidad del Presidente. Situación que se acentúa en periodos de baja popularidad hacia su figura. De esta manera, un Presidente con baja legitimidad y con una reducida aprobación, el sistema presidencial chileno no ofrece ninguna alternativa de liderazgo que permita conducir adecuadamente la política de la nación.

¹ Ley N°20.568 (Diario Oficial del 31/01/2012).

Gráfico 1. Participación en elecciones presidenciales según votantes inscritos y votos válidamente emitidos, 1989-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de www.servel.cl.

La rigidez que caracteriza al sistema presidencial en Chile ha puesto trabas a cualquier modificación hacia su funcionamiento (Nogueira Alcalá, 2008). Sin embargo, el proceso constituyente abre una oportunidad para realizar cambios al modelo de gobierno. De hecho, el Capítulo IV de la Constitución, establece las reglas que diseñan el sistema político. Para profundizar sobre los alcances e implicancias que tienen las formas de gobierno, en adelante, se presentan los criterios que definen a los presidencialismos y parlamentarismos. De igual forma, se expondrá el debate que existe sobre sus principales ventajas y debilidades.

3. Presidencialismo y parlamentarismo: principios y lecciones

La discusión sobre los sistemas políticos se concentra, principalmente, en las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo. A menudo, los argumentos que se esgrimen en torno al mejor modelo de gobierno se construyen a partir de la búsqueda de gobernabilidad y el papel que juega la división de poderes en la organización del andamiaje institucional (Serrafero, 1998). Sin embargo, estudios recientes develan que el tipo de sistema político incide sobre dimensiones insospechadas como el desempeño económico de los países

(Persson y Tabellini, 2003; McManus y Ozkan, 2018). De este modo, los sistemas políticos tienen consecuencias importantes sobre procesos políticos complejos y que operan de manera diferenciada de acuerdo con la naturaleza de cada país.

3.1 Los sistemas presidencialistas

El sistema presidencial tiene sus orígenes en Estados Unidos a comienzos de la segunda mitad del siglo XVIII. Colomer (2013), examina la historia del presidencialismo norteamericano y sus derivaciones en América Latina. Particularmente, aborda las condiciones contextuales que fueron dando forma al presidencialismo en Estados Unidos. El autor sostiene que la decisión de instaurar un modelo presidencial en Estados Unidos se debió, en primer lugar, a la premura que existía en la época por establecer una figura que aunara los diferentes territorios emancipados y, en segundo lugar, por la falta de información sobre experiencias de sistemas gobiernos distintas a la presidencial. Estos fenómenos, imbuyeron la fundación de un sistema de tradición monárquica, moderado, pero dotado de amplios poderes constitucionales (Colomer, 2013).

Tras la implementación del sistema presidencial en Estados Unidos, una serie de países comenzaron a imitar una modalidad de gobierno unipersonal. En América Latina, el presidencialismo comenzó a aflorar en la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, el modelo presidencial en la región adoptó formas distintas al original. Según Negretto (2013), después de 1820, la mayoría de las constituciones latinoamericanas optaron, tras intentos fallidos de consolidación institucional, por repúblicas como forma de organización del Estado. Si bien, el modelo de Estados Unidos sirvió como referencia para los diseñadores constitucionalistas latinoamericanos, las versiones de presidencialismo exacerbaron la figura presidencial y fijaron una separación de poderes evidentemente desbalanceada en comparación al sistema político norteamericano. Negretto (2013), argumenta que “esta variación no puede explicarse por medio de una ideología común o por condiciones históricas compartidas, sino por la diversidad de condiciones políticas locales y por los intereses y recursos de poder de los actores que participaron en cada proceso constituyente” (Negretto, 2013; p. 129). De esta manera, el presidencialismo fue adoptando diferentes formas que tuvieron repercusiones a la hora de clasificar y definir sus particularidades.

La discusión sobre los criterios que definen al presidencialismo abunda en la literatura sobre sistemas políticos. Shugart y Carey (1992), identifican cuatro características propias del presidencialismo. La primera, la elección directa o indirecta del Jefe de Estado. Aquí, se reconoce el principio de legitimidad que le brinda la ciudadanía hacia el Ejecutivo. En segundo lugar, los mandatos del Jefe de Estado y la Asamblea son fijos, y no están sujetas a la confianza recíproca. Vale decir, se consagra la separación de poderes y se limitan los periodos de ejercicio de los cargos. La tercera, el Ejecutivo electo designa la conformación del gobierno. De este modo, se establece que el Presidente posee atribuciones privativas para nombrar a los miembros de su gabinete. Por último, el cuarto criterio, señala que el Presidente goza de autoridad para legislar bajo el amparo constitucional. Así, los autores afirman que esta clasificación sobre presidencialismo “captura la esencia del origen y la supervivencia separados del gobierno (Ejecutivo) y la Asamblea, además de especificar que el Presidente será elegido por los votantes (o un colegio electoral elegido por ellos con ese único propósito)” (Shugart y Carey, 1992; p.19).

La definición de Shugart y Carey (1992), fue relativamente compartida por los estudios que analizan los sistemas presidencialistas. De hecho, Sartori (2010), admite estos principios, pero con un ligero matiz. Esto es, “el Jefe de Estado (el Presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa” (Sartori, 2010; p.73). Sin embargo, a diferencia de Shugart y Carey (1992), el autor no considera relevante el cuarto criterio que aducen los primeros. Puesto que, a juicio de Sartori (2010), debido a que el Presidente encarna al Ejecutivo o posee la capacidad de nombrar integrantes de su gabinete para que lo encabece, la idea sobre los poderes legislativos del Ejecutivo está contenida de manera tácita en sus principios².

Si bien existen múltiples definiciones que afinan y complejizan los criterios que distinguen a los sistemas presidencialistas, se mantiene un cierto consenso acerca de los aspectos claves que permiten calificar al presidencialismo. De este modo, utilizando la

² En Brasil, uno de los determinantes de la unidad legislativa es la facultad que posee el Presidente de investir miembros de los partidos al gabinete (Amorin Neto, 2000).

definición que entrega Sartori (2010), entenderemos como sistema presidencial aquellas formas de gobierno que cumplen con las siguientes características:

1. El Presidente es, concurrentemente, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, electo a través del voto popular de manera directa o indirecta.
2. La Asamblea, ya sea Parlamento o Congreso, y el Presidente tienen mandatos fijos y gozan de independencia mutua.
3. La composición del gobierno está afectada a la voluntad del Presidente.

3.2. Los sistemas parlamentarios

Contrario a las motivaciones que dieron forma al presidencialismo, el parlamentarismo fue resultado de un extenso proceso de adecuación institucional que progresivamente se desarrolló en Gran Bretaña (Strøm et.al., 2003). Según Johnston (2013), el origen del parlamento inglés reside en el *Witan*. Un selecto grupo de consejeros compuesto por nobles y clérigos que, si bien no eran electos ni mucho menos representativos de la ciudadanía, deliberaban y asesoraban a los reyes en decisiones importantes para la corona. Sin embargo, la relación entre la monarquía y sus consejeros no estuvo exenta de disputas de poder. De hecho, en el año 1215, el rey Juan I se vio forzado a suscribir una Carta Magna que morigeraba los poderes del monarca y consagraba derechos legales hacia sus nobles (Jones, 2012). De esta manera, se inició un largo y controvertido camino que dio vida a una institución paralela a la figura del rey, adquiriendo legitimidad y dotándola de múltiples poderes, como lo es el actual parlamento británico.

El modelo parlamentario se reprodujo mayormente en Europa Occidental. La influencia del parlamentarismo británico inspiró a países con acervo monárquico a fundar sus propios órganos colegiados. Sin embargo, a diferencia de los sistemas presidencialistas de América Latina, los parlamentarismos en Europa no se implementaron de manera simultánea y uniforme (Strøm et. al., 2003). En ese escenario, los sistemas parlamentarios estuvieron notoriamente condicionados por la evolución histórica de los países que decidieron instaurarlo. Así es como las definiciones y características de los parlamentarismos fueron adquiriendo distintas interpretaciones que enriquecieron el debate sobre este modelo.

Cheibub (2007), entrega una aproximación teórica sobre las propiedades que distinguen a las distintas formas de gobierno en democracia. El autor sostiene que la definición de los sistemas políticos está determinada por el modo en cómo interactúa el gobierno, el Parlamento y el Presidente. Particularmente, si es que existe la facultad de que el gobierno pueda ser destituido por la Asamblea. De esta forma, aquellos sistemas que cuentan con la potestad de remover a los gobiernos cuando no tienen la mayoría en la Asamblea se pueden clasificar como parlamentarios (Cheibub, 2007).

Aunque Cheibub (2007) rescata el espíritu de los parlamentarismos, aún quedan aspectos que merecen una mayor profundidad. Sartori (2010), si bien comulga con la idea de que los sistemas parlamentarios se deben al respaldo que las legislaturas entregan a los gobiernos, esa definición, por sí misma, no es suficiente. Para el autor, la primera característica que distingue a los modelos parlamentarios es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte. Vale decir, que el Parlamento encarna la figura del Ejecutivo y tiene la potestad exclusiva sobre asuntos que le competen al Estado. Por lo tanto, la Asamblea le entrega la confianza al gobierno y este es responsable ante el Parlamento. Al tiempo que, las decisiones que toma el gobierno son incompatibles con otros órganos del Estado. Sartori (2010), distingue tres variantes de parlamentarismo, “en un extremo está el sistema de Primer Ministro o de gabinete, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo está el tipo francés de gobierno por Asamblea (Tercera y Cuarta Repúblicas) que casi impide gobernar; y a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos” (Sartori, 2010; p.85).

Resulta comprensible que los criterios que definen al parlamentarismo sean objeto de permanente revisión y precisión por quienes analizan los sistemas políticos. Como señalan Strøm et. al. (2003), existen distintas formas de comprender las instituciones parlamentarias. Así, con el objeto de simplificar y facilitar su entendimiento, utilizaremos la definición que entrega Carey (2006). Esto es, entenderemos como parlamentarismo las formas de gobierno que cumplen con las siguientes características:

1. El Ejecutivo es nombrado por la Asamblea, y
2. El Ejecutivo permanece en el cargo conforme a la voluntad legislativa.

3.3. Consideraciones sobre el Presidencialismo y el Parlamentarismo

El modelo de democracia representativa no excluye la posibilidad de que los países escojan sus propias formas de gobierno. Así es como el debate sobre sistemas políticos se ha alojado, esencialmente, en aquellas experiencias constitucionales que se rigen por sistemas presidencialistas y parlamentarios.

Existe un grado de acuerdo en la academia en contra del sistema presidencial (Carey, 2006). Uno de los pioneros en ser críticos de este modelo fue Juan Linz. Según el autor, el presidencialismo adolece de cuatro peligros que se indican, 1) elección de suma-cero, 2) rigidez del mandato presidencial, 3) doble legitimidad, y 4) personalización del poder. El primero, hace referencia a la idea de que los sistemas presidenciales producen un *trade-off*, entre ganadores y perdedores, en cuanto a la administración del poder. En consecuencia, una vez que los presidentes resultan electos, indistintamente de su nivel de apoyo inicial, podrían alejarse de sus preferencias o convicciones, propiciando un clima de tensión entre sus partidarios y opositores. El segundo, dice relación con la temporalidad del ejercicio de los cargos. Esta condición refuerza los efectos del primer vicio del presidencialismo. Puesto que, al establecer periodos fijos de mandato, los que resultan derrotados electoralmente, cuentan con una representación limitada y con escasas posibilidades de imponer sus intereses frente al gobierno de turno. El tercer problema, alude al principio de representatividad que se encuentra dividido entre el Congreso y el Presidente. Esto, puede desencadenar un conflicto de poderes cuando el Ejecutivo no puede avanzar en su agenda al no contar con mayoría parlamentaria o bien carecer de aprobación ciudadana. Por último, la personalización del poder no es más que el temor que se siembra a partir de aquellos presidentes que actúan de manera deliberada y dejan sin efecto cualquier respuesta institucional que ponga frenos a su mandato. Si bien, dicho fenómeno es inherente de los regímenes autoritarios, los presidencialismos tienden a extremar las facultades de los presidentes cuando no existe una sólida separación de poderes. Con todo, Linz (1990), concluye que, salvo el caso estadounidense, los sistemas presidenciales no favorecen la estabilidad democrática. De este modo, sugiere que el modelo parlamentario es una alternativa de gobierno que mejor resuelve los nocivos efectos del presidencialismo.

A poco andar, una serie de investigaciones albergaron los planteamientos de Linz (1990). De estas, una parte importante se mostró, aunque con algunos matices, a favor de sus argumentos (Lamounier, 1993; Lijphart, 1999; Valenzuela, 2004). Otros en cambio, se manifestaron opuestos o desarrollaron teorías paralelas en torno al presidencialismo (Horowitz, 1990; Shugart y Carey, 1992; Lanzaro, 2001).

Quienes reafirmaron los hallazgos de Linz (1990), destacan que existe un estrecho vínculo entre los quiebres democráticos que tuvieron ocasión en Latinoamérica y los países que adoptaron el modelo presidencial. Valenzuela (2004), analizó 14 mandatos presidenciales que fueron interrumpidos en América Latina entre los años 1985 y 2004. El autor contrastó los postulados de Linz (1990), utilizando las distintas experiencias de gobiernos fallidos en la región. De esta forma, Valenzuela (2004), afirma que, a partir de la evidencia comparada, los sistemas presidenciales representan lógicas que estimulan los conflictos entre poderes. Así, cuando los presidentes son débiles, la acuciante necesidad por un liderazgo que ofrezca gobernabilidad conduce a comportamientos perversos del Legislativo. De esta manera, los congresistas avizoran una oportunidad para poner término anticipado al mandato del Presidente. Por eso, propone que el sistema parlamentario, en virtud de que ofrece una mayor cooperación entre el Ejecutivo-Legislativo y exige consenso entre los actores políticos, es un modelo que debiesen transitar los países con antecedentes de presidencialismos fracasados.

Por otro lado, aquellos estudios que no coinciden con Linz (1990), sostienen que la metodología utilizada para examinar a los sistemas presidenciales no es la adecuada. Puesto que no captura en profundidad los atributos que brinda el presidencialismo. Horowitz (1990), criticó las ideas planteadas por Linz (1990), aduciendo que sus objeciones al sistema presidencial presentan cuatro inconsistencias, a saber, a) muestra un análisis sesgado que se limita únicamente a los casos en América Latina, b) exagera la figura del Presidente al punto de caricaturizarla, c) el sistema de elección de segunda vuelta no incentiva la polarización o extremismo y, d) soslaya los beneficios que concede la elección de un Presidente en una sociedad dividida. De este modo, el autor sugiere que, sobre el primer y segundo punto, las experiencias en África y Asia poscoloniales muestran que el juego suma-cero, la rigidez que genera el mandato fijo o la personalización del poder, también se pueden materializar en los

parlamentarismos. En lo relativo al efecto del *ballotage* como alternativa que asegura una mayoría electoral, Horowitz (1990) pone de manifiesto los casos de Nigeria y Sri Lanka de los setenta. Ambos países avanzaron hacia un sistema presidencial y estaban internamente fragmentados, pero configuraron mecanismos electorales que inducían hacia la moderación del electorado³. Por último, en línea con lo anterior, el hecho de escoger un Presidente en una sociedad dividida podría producir efectos favorables en el sistema político si es que su elección cumple con garantizar una basta distribución de apoyo hacia su figura. En suma, el autor concluye que los argumentos de Linz (1990) no son en contra de los presidencialismos, sino que están orientados hacia los sistemas electorales que determinan la convivencia institucional (Horowitz, 1990).

Lanzaro (2001), examina la evolución del presidencialismo en América Latina y desarrolla un enfoque de análisis más detallado que permite comprender su funcionamiento. El autor postula que su principal fortaleza descansa en su diseño de origen. Vale decir, que las críticas que se esgrimen sobre el presidencialismo se convierten en beneficios, en la medida que exista una adecuada organización institucional que consagre un robusto mecanismo de *checks and balances* (frenos y contrapesos), una autoridad con poder limitado y una clara separación de las funciones de los órganos que componen al Estado. A su vez, dado que para el autor existen diversas formas de clasificar al sistema presidencial, Lanzaro (2001), ordena a los presidencialismos en base a dos esquemas; los sistemas mayoritarios y los sistemas pluralistas.

En términos generales, aquellos sistemas donde opera la regla de mayoría, el ganador monopoliza el poder. Mientras que, en los sistemas pluralistas, la dinámica está encauzada a generar consensos y avanzar mancomunadamente sobre acuerdos mínimos. De esta forma, los sistemas presidencialistas que se rigen por mayoría, el autor los define como “supremacía presidencial”. Para el segundo caso, se pone de relieve la capacidad de coordinación del Presidente con el Legislativo. Así, Lanzaro (2001) sostiene que estos enfoques apuntalan el

³ En Nigeria, se exigía que el candidato electo obtuviera una votación del 25% en a lo menos dos tercios de los 19 estados de aquella época. En el caso de Sri Lanka, debido a la pluralidad de su sistema de partidos, se optó por la vía del voto alternativo. Esto es, cada ciudadano sufragaba por distintos candidatos, si ninguno de los competidores lograba la mayoría, las segundas y terceras preferencias se sumaban a los dos candidatos más votados hasta que uno alcanzara el umbral requerido. Por lo tanto, este sistema compelió a los líderes a formar mayorías a partir de las preferencias subsecuentes (Horowitz, 1990).

entendimiento sobre las trayectorias de los presidencialismos en la región y permiten vislumbrar objetivamente las ventajas estructurales que ofrece este modelo.

Entonces, ya sea por motivaciones virtuosas o por las advertencias viciosas que recaen sobre el sistema presidencial, buena parte de los argumentos utilizan como referencia al sistema parlamentario. Sin embargo, el parlamentarismo también ha sido materia de discusión a la hora de precisar sus particularidades.

Las disimiles posturas en torno a los sistemas parlamentarios fueron tempranamente documentadas por la literatura. En la primera mitad del siglo XX, Carl Schmitt, se convirtió en uno de los detractores más influyentes en contra del parlamentarismo. El autor entregó una abundante riqueza doctrinaria que nutrió el pensamiento constitucional de la época. Una de las vertientes teóricas que desarrolló dice relación con los sistemas parlamentarios y sus efectos durante el periodo entre guerras en Europa. Particularmente, tras el surgimiento de la Alemania de Weimar. Schmitt (1923), resume sus críticas al parlamentarismo en dos niveles; como forma de gobierno y como forma de Estado. El primero, alude a la inestabilidad en el gobierno y la alta concentración de poder que posee el Parlamento sobre el gabinete. La República de Weimar estuvo fuertemente condicionada por el contexto de la época. A las sanciones económicas y políticas que se impusieron a Alemania a través del Tratado de Versalles en 1919, se sumó la aparición de movimientos nacionalistas que tensionaron a los gobiernos socialdemócratas. Esto, generó una aguda fragmentación en el sistema de partidos alemán que horadó la relación entre el Parlamento y el Ejecutivo. De esta forma, el autor sugiere que los sistemas parlamentarios no adhieren al principio que consagra la separación de poderes y, a la vez, atentan contra la eficiencia que exige la administración del Estado.

En cuanto al segundo nivel, Schmitt (1923) plantea tres elementos que enarbolan su argumento, a saber, a) la contraposición entre democracia y libertad, b) la negación hacia el legislador-Parlamento y, c) la noción de democracia “procedimental”. El primero, alude a la idea de que el autor concibe a la democracia representativa como un régimen político que se cimienta sobre la homogeneidad. Vale decir, el concepto de ciudadanía está intrínsecamente asociada al principio de igualdad. Fenómeno que es opuesto a las ideas liberales. Por lo tanto, la democracia parlamentaria, entendida como la fusión entre democracia y liberalismo es, a juicio de Schmitt (1923), una contradicción en sí misma. El segundo, se refiere al rol que

desempeña la ley. Definida como una manifestación de voluntad general de una sociedad homogénea que emana del Parlamento. Sin embargo, debido a que los legisladores representan diversas creencias, la discusión parlamentaria se reduce al sometimiento de una mayoría que custodia e impone sus intereses sobre la otra. De esta manera, para Schmitt (1923) la ley deja de ser fruto del debate racional que es propio de los parlamentarismos. Finalmente, la democracia “procedimental”, refrenda el postulado anterior, ya que, para el autor, la formación de las leyes estará sujeta a la discreción de la mayoría. De este modo, los parlamentarismos soterradamente configuran una “dictadura de la mayoría”.

Los fundamentos de Schmitt (1923) asentaron las bases teóricas sobre las debilidades que presenta el sistema parlamentario. Sin embargo, luego de la Segunda Guerra Mundial, países como Alemania, Italia o Japón, evolucionaron a hacia nuevas versiones de parlamentarismos (Copeland y Patterson, 1994). Así, las críticas sobre este modelo fueron incorporando novedosos supuestos al debate.

Mainwaring y Shugart (1997), a partir de los argumentos favorables de Linz (1990) hacia los sistemas parlamentarios, profundizaron sobre su funcionamiento y las dinámicas que caracterizan a este modelo. Según los autores, las objeciones hacia los presidencialismos reportan un claro sesgo hacia las experiencias de gobierno en América Latina. De este modo, Mainwaring y Shugart (1997), comparan el nivel de ingresos, el tamaño de la población y los sistemas políticos de 33 países en el mundo entre 1972 y 1994. Los autores sugieren que la geografía social en estados con formas de gobierno parlamentario es reducida e indiferenciada. De igual manera, sostienen que una parte importante de los países con sistemas parlamentarios gozan de economías prósperas o que están en vías de desarrollo. A diferencia de los presidencialismos, donde se presentan en mayor medida en Latinoamérica y África, cuyas condiciones económicas y políticas no son propicias para la estabilidad democrática. Por lo tanto, Mainwaring y Shugart (1997), concluyen que las ventajas que observa Linz (1990) en los parlamentarismos no responden a su diseño institucional, sino que a las adversas circunstancias a las que se han enfrentado los sistemas presidenciales.

A pesar de la consistencia teórica y empírica que registran los estudios que abordan las fragilidades de los parlamentarismos, el convencimiento de quienes destacan sus fortalezas

y bondades han traído aparejado numerosas investigaciones que denotan posiciones irrenunciables en favor de los sistemas parlamentarios.

En la década de los noventa, Stepan y Skach (1993), examinaron la relación entre consolidación democrática y sistemas políticos. Utilizando la experiencia de una amplia lista de países con sistemas presidenciales y parlamentarios, los autores contrastaron el comportamiento de sus sistemas de partidos y su durabilidad democrática. De esta forma, Stepan y Skach (1993), demostraron que los presidencialismos suelen ser apáticos con la estabilidad política. Puesto que, los sistemas puramente presidenciales interactúan con una menor cantidad de partidos que los países con modelos parlamentarios. Esto, a juicio de los autores, debilita la representatividad de la sociedad. A su vez, el trabajo muestra que los presidencialismos experimentan una serie de problemas asociados a la gobernabilidad que derivan en quiebres democráticos. De acuerdo con los datos, de las 43 democracias consolidadas entre los años 1979 a 1989, excluyendo los casos de Finlandia y Suiza, 34 correspondían a países con sistemas parlamentarios y cinco a presidenciales⁴. Asimismo, de 53 estados adscritos a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que estuvieron bajo régimen democrático entre 1973 y 1989, los parlamentarismos presentan una tasa de supervivencia democrática tres veces más alta que los presidencialismos⁵. Por último, el estudio sostiene que los sistemas presidenciales tienen más del doble de posibilidades de ser propensos a golpes de Estado que aquellas formas de gobierno parlamentario.

Así, Stepan y Skach (1993), explican que los parlamentarismos organizan marcos constitucionales que fomentan una mayor solidaridad institucional. Vale decir, sus ventajas se traducen en que poseen la capacidad de gobernar en sistemas multipartidistas, son menos proclives a los golpes de Estado, tienen holgura para que las mayorías puedan ejecutar sus programas de gobierno, reducen las posibilidades de que los representantes del Ejecutivo actúen fuera de las reglas del juego al ser sujetos de destitución por el Parlamento y, por

⁴ Los dos casos restantes se reparten en modelos semipresidenciales (Stepan y Skach, 1993).

⁵ De los 53 países, 28 eran puramente parlamentarios mientras que 25 se distribuían en sistemas presidenciales (Stepan y Skach, 1993).

último, permiten desarrollar carreras políticas a los ministros del gabinete con un alto grado de experiencia y lealtad (Stepan y Skach, 1993).

Uno de los defensores contemporáneos más reconocidos del parlamentarismo es Arturo Valenzuela. En un reciente trabajo sobre Chile, el autor postula sus argumentos para que el país transite hacia un modelo parlamentario. Valenzuela (2019), recorre los principales rasgos que caracterizan a los sistemas presidenciales y parlamentarios. Luego, bregando por la estabilidad política y reflexionando sobre la experiencia de aquellos países europeos que restauraron la democracia, el autor plantea tres ventajas que suponen un sistema parlamentario en Chile. Estas son, 1) permite flexibilizar la representación de coaliciones o partidos que son derrotados electoralmente, 2) reduce las probabilidades de enfrentamiento entre el Parlamento y el Ejecutivo e, 3) induce a la moderación del sistema de partidos chileno. De esta forma, sobre el primer argumento, Valenzuela (2019), señala que el sistema presidencial, al incentivar la polarización a través de la elección de suma-cero propuesto por Linz (1990), los sectores opositores no tienen opción de someter sus intereses. Por lo tanto, quienes no pertenecen al oficialismo, actuarían de manera conspirativa en contra del gobierno. Así es como el autor sugiere que los parlamentarismos abren la posibilidad de participación en el proceso de coaliciones⁶. En el segundo, ya que en los sistemas parlamentarios el Ejecutivo es responsable ante la Asamblea, la relación entre ambos poderes está comprometida a las mayorías legislativas. Finalmente, rubricando el punto anterior, los gobiernos se configuran en el Parlamento. De esta manera, existen incentivos que alientan la búsqueda de alianzas entre quienes aspiran a controlar el Ejecutivo.

Hasta acá, el debate sobre los sistemas políticos se ha anidado a partir de los efectos políticos e institucionales que generan los presidencialismos y parlamentarismos. Sin embargo, la literatura sobre el mejor modelo de gobierno se ha extendido hacia nuevas áreas de estudio que han nutrido su discusión. Así es como algunos autores han examinado las consecuencias que tienen los sistemas políticos sobre el desempeño económico de los países.

Persson y Tabellini (2003), analizan el efecto que tienen las constituciones sobre las decisiones y el manejo económico. En particular, entre una surtida cantidad de variables

⁶ Valenzuela (2019) considera necesario una modificación al sistema electoral. Esto es, pasar de uno mayoritario a uno proporcional, debido a que asegura la representación política de todos los sectores.

institucionales, evalúan el impacto que tienen las formas de gobierno y los sistemas electorales sobre la economía. El trabajo utiliza dos conjuntos de datos. El primero, se compone de un total de 85 países que se dividen en 33 estados con sistemas presidenciales y 52 parlamentarios durante el periodo 1990 a 1998. El segundo, corresponde a datos de panel de 60 países entre 1960 y 1998. Esto es, el gasto y el ingreso del gobierno como porcentaje del PIB (Producto Interno Bruto). De este modo, sobre el efecto que tienen los modelos de gobierno, los resultados exhiben que los estados con sistemas parlamentarios poseen un mayor tamaño del sector público que los presidencialismos (un cinco por ciento del PIB, aproximadamente). A su vez, se muestra que los parlamentarismos reportan mayor gasto social que los presidencialismos en contextos democráticos estables. Según los autores, estos fenómenos se explican por dos razones que se indica, 1) el lento crecimiento económico que afectó a los presidencialismos en la década de los setenta y ochenta y, 2) Un efecto *Ratchet* que se desarrolló en los países con sistemas parlamentarios como respuesta a la recesión. En cuanto a la productividad y la corrupción, Persson y Tabellini (2003), señalan que los países con sistemas presidencialistas emergentes presentan menores índices de corrupción y productividad.

Un análisis más actualizado es el que realizan McManus y Ozkan (2018). Los autores examinan la asociación entre sistemas políticos y resultados macroeconómicos. Así, el estudio mide indicadores relativos a desigualdad (coeficiente GINI), inflación, volatilidad de la inflación, crecimiento anual del PIB y volatilidad del crecimiento. En lo que a datos se refiere, la investigación reúne un universo total de 119 países durante los años 1950 a 2015. De esta forma, McManus y Ozkan (2018), revelan una clara superioridad macroeconómica en favor de los sistemas parlamentarios por sobre los presidenciales. Puesto que los sistemas presidenciales presentan bajos índices de crecimiento en comparación a los países con constituciones parlamentarias. Misma dinámica se reporta para las variables asociadas a la desigualdad de ingresos e inflación. Los hallazgos sugieren que en los presidencialismos el crecimiento anual oscila entre 0.6 y 1.2 puntos porcentuales más bajo que en los parlamentarismos. En el caso de la inflación, esta alcanza hasta cuatro puntos porcentuales por sobre los sistemas parlamentarios. Para la desigualdad de ingreso, los datos exhiben que los estados con modelos presidenciales fluctúan entre un 12% y 24% más alto que su

contraparte. De esta manera, los autores concluyen que, en equilibrio, las reglas constitucionales regulan el comportamiento económico de los países.

Ciertamente, existe una abierta contradicción entre los modelos puramente presidencialistas y parlamentarios. Al margen de los beneficios, la evidencia expuesta demuestra que ambas formas de gobierno pueden fallar. Sin embargo, la literatura sobre sistemas políticos admite una tercera vía que captura las principales virtudes de estos diseños institucionales (Sartori, 2010). Así es como el semipresidencialismo se presenta como una opción atractiva para aquellos países cuyas experiencias con sistemas presidenciales o parlamentarios no han resultado del todo exitosas. En la siguiente sección, se ahondará sobre los orígenes y la evolución del modelo semipresidencial. De igual manera, se presentará un periplo sobre los alcances e implicancias que ofrece este modelo a partir de la experiencia comparada. En particular, utilizando como referencia el caso francés.

4. Semipresidencialismo: Conceptos y apuntes claves para su discusión

Las primeras expresiones del semipresidencialismo se remontan al año 1857 (Elgie, 2011). Sin embargo, no fue hasta la década de los setenta que Maurice Duverger formalizó el concepto. Según Duverger (1980), los sistemas semipresidenciales “se caracterizan por el hecho de que el Jefe de Estado se elige por sufragio universal directo y posee ciertos poderes que sobrepasan a los de un Jefe de Estado parlamentario normal. Sin embargo, el gobierno se confía a un gabinete formado por un Primer Ministro y por ministros que pueden ser derribados por el voto del Parlamento” (Duverger, 1980; p.256). Esta definición fue abrazada por buena parte de los estudios sobre sistemas políticos. Pero también, no todos suscribieron de manera absoluta a la interpretación planteada por Duverger (1980).

Nogueira Alcalá (2008), adhiere a las ideas matrices que dan forma a la conceptualización que realiza Duverger (1980) y se permite una propia definición que delimita las atribuciones de cada autoridad. En un informe que propone una modernización al sistema de gobierno chileno, el autor califica al semipresidencialismo

“como un régimen político flexible de poderes con un Ejecutivo dualista, siendo uno de sus órganos el Jefe de Estado, quien es un Presidente de la República elegido por sufragio universal que tiene un conjunto de atribuciones de moderación y

arbitraje político que son ejercidos sin refrendo ministerial, y el otro órgano es el gobierno, dirigido por un Primer Ministro, el cual tiene la responsabilidad de realizar el programa de gobierno, conduciendo el gabinete ministerial, el que debe contar con el apoyo o tolerancia política de la mayoría parlamentaria, la cual puede destituirlo a través del voto de censura, que puede adquirir la modalidad de voto de desconfianza constructivo” (Nogueira Alcalá, 2008; p.508).

Tanto Duverger (1980) como Nogueira Alcalá (2008), reconocen en el semipresidencialismo la legitimidad que goza la figura del Presidente a través del voto popular. A su vez, los autores consagran la potestad del Parlamento para ratificar al Primer Ministro y a su gabinete. Sin embargo, la proliferación de investigaciones que profundizan sobre los sistemas semipresidenciales, entregan innovadoras perspectivas que permiten sistematizar las sutilezas de este tipo de gobierno.

Shugart y Carey (1992), a pesar de la crítica hacia la manera en que Duverger (1980) concibe a los semipresidencialismos, utilizan su caracterización para desarrollar tipologías que hacen más honesta su comprensión⁷. De acuerdo con los autores, los sistemas semipresidenciales se distinguen a partir de dos niveles, a saber, 1) *premier-presidentialism* y 2) *president-parlamentary*. El primero, corresponde a aquellas formas semipresidenciales donde el Primer Ministro y el gabinete son únicamente responsables ante la Asamblea. Mientras que el segundo, se refiere aquellos semipresidencialismos donde el Primer Ministro y el gabinete son conjuntamente responsables ante el Presidente y la legislatura. Como se verá más adelante, el método que sugirieron Shugart y Carey (1992) dio paso a un ordenamiento más amigable a la hora de identificar países con una estructura semipresidencial.

La idea original de Duverger (1980) sobre los semipresidencialismos siguió siendo objeto de profundos cuestionamientos. Elgie (1999), sugiere una nueva interpretación que resuelve la confusión que se presenta en la definición de Duverger (1980). En particular, aquellas que dicen relación con la ambigüedad de la elección directa del Presidente y la imprecisión que

⁷ Según Shugart y Carey (1992), la definición de Duverger (1980) resulta engañosa. Puesto que, responde únicamente a la naturaleza y al rendimiento de la Quinta República de Francia, omitiendo otras versiones de este sistema de gobierno en el mundo.

presentan los poderes presidenciales. El autor, afirma que el semipresidencialismo corresponde aquella “situación en la que un Presidente electo popularmente por un plazo fijo coexiste junto a un Primer Ministro y un gabinete que son responsables ante el Parlamento. (Elgie, 1999; p.13). De esta forma, Elgie (1999), corrige las imprecisiones que presenta la definición de Duverger (1980). Por lo tanto, utilizando la descripción de Elgie (1999), entenderemos como sistemas semipresidenciales aquellas formas de gobierno que se ajustan a las siguientes características:

1. El Presidente se elige por sufragio universal y por un periodo fijo;
2. El Primer Ministro junto a su gabinete dependen de la confianza del Parlamento.

4.1 Una mirada a las constituciones semipresidencialistas

La definición de Duverger (1980) sobre los sistemas semipresidenciales permitió clasificar a los primeros siete países de Occidente que cumplían con sus criterios. Estos son, la República Alemana de Weimar (1919-1933), Finlandia (1919), Irlanda (1937), Islandia (1944), Austria (1945), Francia (1962) y Portugal (1976)⁸. Si bien, buena parte de estos estados mantuvieron el modelo semipresidencial, las experiencias variaron conforme evolucionaron las democracias modernas.

Elgie (2011), resume en la Tabla 1 los países cuyas constituciones que, en alguna etapa de su historia, adoptaron el sistema semipresidencial. Sobre la República de Weimar, Sartori (2010), sostiene que, “en 1919 no existía ninguna idea del semipresidencialismo. En ese año, por consiguiente, el sistema de Weimar fue considerado como un sistema parlamentario contrarrestado por una presidencia fuerte” (Sartori, 2010; p.104). Duverger (1980), señala que la constitución de la Alemania de Weimar le brindó al Presidente una posición preferencial a través de un conjunto de prerrogativas que limitan la acción del Parlamento. A modo de ejemplo, en la República de Weimar, el Jefe de Estado tenía la facultad de nombrar y remover al Primer Ministro, vetar leyes emanadas por el Parlamento, disolver el órgano legislativo, e

⁸ Sartori (2010), no considera los casos de Austria, Islandia e Irlanda. Debido a que, en Austria, los partidos cuando alcanzan una alta representación pueden coartar el poder de los presidentes. En Islandia, la flexibilidad de su Constitución facilita cualquier modificación que debilite al Presidente. Por último, en Irlanda, el Presidente no posee ninguna atribución especial.

incluso, administrar la seguridad y el orden público en situaciones críticas. Para Sartori (2010), la debilidad del modelo de Weimar no descansa en su arquitectura institucional, sino que en la hostilidad del sistema de partidos y el mecanismo de elección del presidente⁹.

La experiencia de Weimar sirve para explicar la causalidad que tiene el desempeño de las democracias sobre la durabilidad de las constituciones (Elgie, 2011). Así es como en buena medida, países de África presentan periodos cortos de vigencia institucional. A su vez, Elgie (2011), subraya un segundo componente que tienen en común los estados con sistemas semipresidencialistas. Esto es, la relación que posee el Presidente, el Primer Ministro y la Asamblea. Entre la variedad de países con este modelo, existen constituciones con presidentes fuertes y legislaturas con un Primer Ministro débil (Mozambique y Namibia). En caso contrario, Austria y Eslovenia. Donde el Primer Ministro cuenta con considerables poderes al igual que el Parlamento.

Tabla 1. Países con antecedentes de sistemas semipresidencialistas.

Alemania (República de Weimar)	1919-33
Angola	1992-2010
Austria	1929-33
Burkina Faso/ Ex Alto Volta	1970-4, 1978-83
Burundi	1992-6
Comoras	1979-85, 1992-9
Congo-Brazzaville / República del Congo	1992-7
Congo-Kinshasa/ República Democrática del Congo	1990-7
Cuba	1940-52, 1955-9
Kenia	2008-10
Madagascar	1992-2009
Mauritania	1991-2005, 2006-8
Moldavia	1994-2001
Niger	1992-6, 1999-2009
Perú	1979-92
República Centroafricana	1981, 1992-2003
Ruanda	1991-93
Senegal	1970-83
Vietnam del Sur	1967-7

Fuente: Extraído de Elgie (2011; p.26).

⁹ El autor sugiere que el sistema de representación proporcional alentó la fragmentación partidaria. A su vez, señala que el Presidente resultaba escogido por una pluralidad. Vale decir, el método de elección final admitía tres candidatos que inhibían una disputa binaria (Sartori, 2010).

En la Tabla 2, Elgie (2011) muestra los países con sistemas semipresidenciales hasta el año 2010. En el caso de Finlandia, el modelo semipresidencial más longevo, en su origen, el Presidente designa al Primer Ministro y fija los requisitos para integrar el gabinete. Asimismo, lidera las reuniones de los ministros en aquellas materias relativas a asuntos internacionales. Para cuestiones internas y administrativas, el Primer Ministro preside las reuniones del Consejo de Ministros. Esta última, excluye la participación del Presidente (Sartori, 2010).

Uno de los países más emblemáticos y que inspiró las ideas de Duverger (1980) es Francia. Según el autor, la función del Presidente se limita en mayor medida a la regulación más que a la de gobernar. Dado que, entre sus atribuciones está el reenvío de leyes a la Asamblea Nacional para una segunda lectura, tiene el poder de disolución de la legislatura y puede convocar a referéndum. Asimismo, posee la capacidad de nombrar a un Primer Ministro que le permita convocar una mayoría parlamentaria. Sin embargo, según Duverger (1980), el Jefe de Estado no cuenta con la potestad de intervenir en el proceso legislativo. A excepción de la nominación de funcionarios relevantes para el Ejecutivo y, en ocasiones, a través del uso de facultades exageradas que la Constitución le concede en situaciones extremas.

La organización institucional de Portugal deviene de una extensa dictadura. De esta manera, la particularidad de la Constitución de 1976 fue la generosidad que tuvo con el Presidente en cuanto a facultades se refiere (Duverger, 1980). Vale decir, el Jefe de Estado puede poner término al Primer Ministro, llamar a la Asamblea en sesiones extraordinarias y establecer el orden sobre los temas que se discuten y votan en la legislatura. Por otra parte, tras el fin de la Unión Soviética, diversos países de Europa Central y Oriental avanzaron hacia el modelo semipresidencial. Con la intención de fortalecer la figura del Presidente, se le entregó significativas competencias para mediar la relación entre el gobierno y la legislatura. Así, estados como Rumania, Polonia y Lituania, son clasificados bajo el tipo de gobierno mixto. Sin embargo, las excesivas atribuciones de los presidentes resultaron lesivas para la estabilidad política de esa parte del continente (Maciaszek-Llaneza, 2016).

Tabla 2. Países con sistemas semipresidencialistas hasta 2010.

Argelia (1989)	Georgia (2004)	República Centroafricana (2005)
----------------	----------------	---------------------------------

Armenia (1995)	Guinea-Bissau (1993)	Ruanda (2003)
Austria (1945)	Haití (1987)	Rumania (1990)
Azerbaiyán (1995)	Islandia (1944)	Rusia (1993)
Bielorrusia (1996)	Irlanda (1937)	Santo Tomé y Príncipe (1990)
Bulgaria (1991)	Kazajstán (1993)	Senegal (1991)
Burkina Faso (1991)	Kirguistán (1993)	Serbia (2006)
Cabo Verde (1990)	Lituania (1992)	Sri Lanka (1976)
Camerún (1991)	Macedonia (1991)	Taiwán (1996)
Chad (1996)	Malí (1992)	Tanzania (1995)
Congo-Kinshasa (2006)	Mauritania (2009)	Timor-Leste (2002)
Croacia (1991)	Mongolia (1992)	Togo (1992)
Egipto (2007)	Montenegro (2006)	Túnez (1988)
Eslovaquia (1999)	Mozambique (1990)	Turquía (2007)
Eslovenia (1992)	Namibia (1990)	Ucrania (1996)
Finlandia (1919)	Perú (1993)	Yemen (1994)
Francia (1962)	Polonia (1990)	
Gabón (1991)	Portugal (1976)	

Fuente: Extraído de Elgie (2011; p.25)

Empleando las clasificaciones propuestas por Shugart y Carey (1992), Elgie (2011), en la Tabla 3, identifica la variación de los sistemas semipresidenciales. A primera vista, la lista exhibe que un escaso número de países han transitado de un tipo a otro. A su vez, se puede observar que no existe un patrón geográfico que agrupe a una determinada tipología.

Tabla 3. Países semipresidencialistas de tipo *president-parlamentary* y *premier-presidentialism*.

<i>president-parlamentary</i>	<i>premier-presidentialism</i>
Alemania (República de Weimar)	Argelia
Angola	Armenia (2006-)
Armenia (1995-2005)	Bulgaria
Austria	Burkina Faso (1970-74)
Azerbaiyán	Cabo Verde
Bielorrusia	Camerún
Burkina Faso (1978-83, 1991-)	Chad
Burundi	Congo-Brazzaville
Comoras	Croacia (2001-)
Croacia (1991-2000)	Egipto
Cuba	Eslovaquia
Gabón	Eslovenia
Georgia	Finlandia
Guinea-Bissau	Francia
Islandia	Haití

Kazajstán	Irlanda
Kirguistán	Kenia
Madagascar (1996-2009)	Lituania
Mauritania (2006-08, 2009-)	Macedonia
Mozambique	Madagascar (1992-95)
Namibia	Malí
Perú	Mauritania (1991-2005)
Portugal (1976-82)	Moldavia
República Centroafricana	Mongolia
Rusia	Montenegro
Ruanda	Niger
Santo Tomé y Príncipe	Polonia
Senegal (1970-83, 2001-)	Portugal (1983-)
Sri Lanka	República Democrática del Congo
Taiwán	Rumania
Tanzania	Santo Tomé y Príncipe (2003-)
Túnez	Senegal (1991-2000)
Turquía	Serbia
Ucrania (1996-2006)	Timor-Leste
Vietnam del Sur	Togo
Yemen	Turquía
	Ucrania (2007-)

Fuente: Extraído de Elgie (2011; p.30)

Un caso de semipresidencialismo de tipo *president-parliamentary* corresponde a Rusia. Sin embargo, a diferencia del resto de las experiencias constitucionales de carácter *president-parliamentary*, en Rusia, el Presidente posee facultades superlativas. Entre sus prerrogativas, la Constitución de 1993 estableció que el Jefe de Estado puede nombrar al Primer Ministro y, si el Jefe de Gobierno no cuenta con la aprobación de la *Duma* (Cámara Baja), este puede ser vetado a lo sumo en tres ocasiones. Si en la tercera insistencia resulta rechazado, el Presidente debe designar a un nuevo Primer Ministro y disolver la Cámara Baja. A su vez, el Jefe de Estado puede remover al gobierno unilateralmente y tiene la potestad de aprobar o negar la renuncia de un gobierno (Morgan-Jones y Schleiter, 2004).

En el otro extremo, Bulgaria representa una forma de gobierno semipresidencial de tipo *premier-presidentialism*. La Constitución de 1991, no dejó ninguna facultad al Presidente para poner término al Primer Ministro y su gabinete. Vale decir, para que el gobierno cese de sus funciones, se debe cumplir con alguna de las siguientes condiciones, a saber, i) el

fallecimiento del Primer Ministro, ii) la renuncia del gabinete y el Jefe de Gobierno y, iii) la pérdida del voto de confianza al gobierno (Elgie, 2011).

Con todo, no existe una manera unívoca de comprender a los sistemas semipresidenciales. Mientras que en algunos países prepondera la figura del Presidente, en otros, el Primer Ministro y el gabinete prescindieron del Jefe de Estado. Sin perjuicio de los matices que presentan aquellas formas de gobierno bicéfalo, parte importante de los estudios utilizan como prototipo el modelo francés. En la siguiente sección, se profundizará sobre el origen y desarrollo del semipresidencialismo en Francia.

4.2. El caso francés

La Constitución de 1958 marcó el fin de la controvertida Cuarta República e inició la actual Quinta República en Francia. Charles De Gaulle, un destacado militar de la Segunda Guerra Mundial, fue nombrado por la Asamblea Nacional como Jefe de Gobierno tras una crisis política que se detonó en Argelia y que tuvo lugar el 13 de mayo de 1958. De Gaulle, tuvo la misión de redactar una nueva Constitución que sería sometida a consulta. Tras ser aprobada y promulgada en octubre del mismo año, entre su contenido, se estableció la instauración de un sistema parlamentario (Duverger, 1980). Sin embargo, en 1962, con De Gaulle en la presidencia, se introdujo una significativa reforma a los artículos seis y siete de la Constitución que modificaban el diseño de gobierno. En particular, sustituía el mecanismo de nombramiento del Presidente por su elección popular¹⁰.

“De esta forma, se ha pasado del régimen parlamentario a un régimen semipresidencial, en el que un Presidente elegido por sufragio universal posee importantes poderes propios, al estilo del régimen americano, pero en el que también se hallan presentes un Primer Ministro y su gabinete, todos ellos responsables ante el Parlamento como ocurre en los regímenes parlamentarios europeos” (Duverger, 1980; p. 276).

La enmienda fijó que el mandato del Presidente duraría siete años. Asimismo, el sistema de elección consideraba un mecanismo mayoritario con posibilidad de segunda vuelta. Donde

¹⁰ Antes de la reforma, el Presidente se escogía por medio de un Colegio Electoral cuyos integrantes provenían del Parlamento, otros del Consejo General y delegados de los consejos municipales (Guerrero, 1999).

aquellos candidatos que no alcanzaban la mayoría absoluta, se celebrarían nuevos comicios entre los dos competidores más votados. Según Duverger (1980), el sustrato de la reforma convertía al Jefe de Estado en una autoridad suprema del gobierno con plena legitimidad popular. De esta manera, la Quinta República se caracterizó por poseer un gobierno bicéfalo. En el que el Primer Ministro y el Presidente juegan un rol trascendental en la política francesa. Si bien, antes de 1962 el Jefe de Estado cumplía un papel importante, buena parte de su protagonismo obedecía a la influencia que ejercía De Gaulle cuando arribó a la presidencia en 1959 (Elgie, 1999). Así y todo, la elección del Jefe de Estado pasó a ser un componente esencial en el nuevo sistema de gobierno.

En cuanto a las atribuciones, la Tabla 4 resume los principales poderes del Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. La Constitución de 1958, estableció un conjunto de funciones del Ejecutivo que se distribuyen entre el Primer Ministro y el Presidente. Algunos de los poderes individuales del Jefe de Estado dicen relación con la facultad de nombrar al Jefe de Gobierno (Art.8). Asimismo, cuenta con el recurso de referéndum sobre determinados proyectos de ley (Art.11). De igual manera, posee la autoridad para disolver la Asamblea Nacional (Art.12). A su vez, se arroga una serie de poderes diplomáticos relativos al nombramiento de embajadores y la ratificación de tratados internacionales (Art.14; Art. 52).

Sobre el Primer Ministro, la Constitución le otorga la facultad de proponer la composición del gabinete (Art.8). Adicionalmente, está encargado de dirigir la política de la nación (Art.20). Además, posee atribuciones legislativas que le asignan exclusividad en materia de iniciativas, intervenciones y urgencias (Art.31, Art.38 y Art.39). Sin embargo, a pesar de contar con prerrogativas propias, la Constitución establece que algunos asuntos se deben resolver de manera conjunta. Este es el caso de la disolución de la Asamblea. Puesto que el Presidente debe considerar la ratificación del Primer Ministro (Art.19). A su vez, el Jefe de Estado debe visar las ordenanzas y decretos discutidos por el Consejo de Ministros (Art.13).

Tabla 4. Competencias que la Constitución le concede al Presidente y el Primer Ministro de Francia.

Presidente	Primer Ministro
Garante de la Constitución (Art. 5)	Proposición del gabinete (Art. 8)

Nombramiento del Primer Ministro (Art.8)	Conduce la política de la nación (Art. 20)
Recurso de referéndum (Art.11)	Nombramiento de funcionarios (Art. 21)
Disolución de la Asamblea Nacional (Art.12)	Dictación de decreto (Art. 37)
Nombramiento de funcionarios (Art.13)	Encargado de la Defensa Nacional (Art. 37)
Poder diplomático (Art.14; Art. 52)	Solicitud de sesión extraordinaria (Art. 29)
Jefe de las Fuerzas Armadas (Art. 15)	Intervención legislativa (Art. 31)
Provisiones de emergencia (Art. 16)	Urgencia legislativa (Art. 38)
Nombramiento del Consejo Constitucional (Art.56)	Iniciativa legislativa (Art. 39)
Recurso de inconstitucionalidad (Art.61)	Recurso de inconstitucionalidad (Art.61)
Reforma Constitucional (Art. 89)	Reforma Constitucional (Art. 89)

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de www.constituteproject.org/.

La relación entre el Presidente y el Primer Ministro ha sido favorable para el Jefe de Estado durante la etapa inicial de la Quinta República, en cambio, la figura del Jefe de Gobierno tuvo una relevancia parcial a partir de los años ochenta (Elgie, 1999). Dado que el Primer Ministro debe contar con la aprobación de la Asamblea, la historia política de Francia presenta tres casos en que el Presidente y el Primer Ministro cohabitaron. Según Colliard (2009), la cohabitación es “la situación en donde el Presidente, electo por una mayoría política, se encuentra repentinamente frente a una mayoría parlamentaria compuesta por partidos políticos rivales al suyo” (Colliard, 2009; p.98). Como se muestra en la Tabla 5, este fenómeno tuvo su primera aparición en el gobierno de François Mitterrand (1981-1995). En 1986, Jacques Chirac, miembro del partido conservador “Agrupación por la República” (RPR, en francés) se impuso en la Asamblea y compartió el Ejecutivo junto al socialista Mitterrand. Poco después, Édouard Ballador, representante del partido de Chirac, fue investido como Primer Ministro a fines de la presidencia de Mitterrand. Una tercera cohabitación se produjo durante el gobierno de Chirac (1995-2007). El socialista, Lionel Jospin, fue nombrado Jefe de Gobierno en 1997.

Tabla 5. Periodos de cohabitación entre presidentes y Primer Ministro en Francia, 1959-2020.

Presidente	Primer Ministro	Cohabitación
Charles De Gaulle (1959-69)	Michelle Debré (1959-62)	No

	Georges Pompidou (1962-68)	No
	Maurice Couve De Murville (1968-69)	No
Georges Pompidou (1969-74)	Jacques Chaban-Delmas (1969-72)	No
	Pierre Mesmer (1972-74)	No
Válerly Giscard d'Estaing (1974-81)	Jaques Chirac (1974-76)	No
	Raymond Barre (1976-81)	No
François Mitterrand (1981-95)	Pierre Mauroy (1981-84)	No
	Laurent Fabious (1984-86)	No
	Jaques Chirac (1986-88)	<i>Sí</i>
	Michel Rocard (1988-91)	No
	Edith Cresson (1991-92)	No
	Pierre Bérégovoy (1992-93)	No
	Édouard Ballador (1993-95)	<i>Sí</i>
Jaques Chirac (1995-07)	Alaín Juppé (1995-97)	No
	Lionel Jospin (1997-02)	<i>Sí</i>
	Jean-Pierre Raffarin (2002-05)	No
	Dominique De Villepín (2005-07)	No
Nicolás Sarkozy (2007-12)	François Fillon (2007-12)	No
François Hollande (2012-17)	Jean-Marc Ayrault (2012-14)	No
	Manuel Valls (2014-16)	No
	Bernard Cazeneuve (2016-17)	No
Emmanuel Macron (2017-)	Édouard Philippe (2017-20)	No
	Jean Castex (2020-)	No

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de www.elysee.fr/ y www.gouvernement.fr/.

La cohabitación genera una tensión entre el Presidente y el Primer Ministro en aquellas materias que requieren de la decisión de ambos. Elgie (2001), sostiene que la cohabitación incentiva la utilización de recursos constitucionales, políticos y administrativos por parte de los miembros del Ejecutivo. Mientras que las acciones del Jefe de Gobierno están orientadas a agilizar los proyectos de ley en la Asamblea y reducir la hostilidad con el Presidente, el Jefe de Estado tiende adoptar una postura más defensiva en contra del Primer Ministro (Elgie,

2001). De esta manera, en vista de los riesgos que representa la cohabitación para la gobernabilidad del sistema político, en octubre de 2000¹¹, se modificó, vía reforma constitucional, el calendario de elecciones del Presidente. Vale decir, se redujo el periodo de gobierno del Jefe de Estado a cinco años. A su vez, se fijó que las elecciones presidenciales se realizarían en un máximo de dos meses antes que las legislativas. Así, se buscó evitar elecciones intermedias que distorsionen la correlación de fuerzas entre el Legislativo y el Ejecutivo. De igual modo, se indujo a que los resultados electorales del Presidente tuvieran un impacto a su favor sobre la composición de la Asamblea.

Aunque existe una diversidad institucional que incide sobre el funcionamiento de los sistemas semipresidenciales, como los mecanismos de elección de los integrantes de la Asamblea o el bicameralismo del órgano legislativo¹², el modelo francés logra combinar adecuadamente las cualidades de los presidencialismos y parlamentarismos puros. Si bien, el temor que despierta la posibilidad que se produzca una cohabitación entre el Presidente y el Primer Ministro cuestiona su implementación, la experiencia de Francia revela que no es una tendencia que sea generalizable y que atente contra la gobernabilidad de ese país. Sin ir más lejos, la reforma que ajustó las elecciones presidenciales con las legislativas ha permitido minimizar los riesgos de un eventual escenario de confrontación entre los miembros del Ejecutivo. En lo que sigue, se presentan las propuestas y recomendaciones que darán forma al nuevo sistema político y los criterios que se deben considerar para su evaluación.

5. Propuestas y recomendaciones

Desde el retorno a la democracia, se han presentado cuatro iniciativas legislativas que proponen modificar el sistema de gobierno. La primera, fue una moción patrocinada por el Diputado René Saffirio en 2015¹³. En particular, crea la figura del Primer Ministro. Luego, en 2016, el Senador Andrés Allamand, presenta un proyecto de ley que modifica diversos artículos de la Constitución para establecer un régimen semipresidencial¹⁴. Un año más tarde,

¹¹ Ley Constitucional N°2000-964, relativa a la duración del mandato del Presidente de la República (*Journal Officiel* 3.10.2000).

¹² Los miembros de la Asamblea Nacional se escogen por un sistema mayoritario, en distritos uninominales, con posibilidad de segunda vuelta. Si ningún candidato logra la mayoría absoluta y si la votación obtenida no representa la cuarta parte de los inscritos, se procede a una segunda elección. Por otra parte, el Poder Legislativo adiciona al Senado, pero su influencia es reducida (Duverger, 1980).

¹³ Boletín N°10419-07.

¹⁴ Boletín N°10607-07.

de manera transversal, los senadores Andrés Zaldívar, Felipe Harboe, Hernán Larraín, Andrés Allamand y Carlos Montes, suscribieron una propuesta que fija la presidencia de un Consejo de Ministros y dispone el reemplazo de parlamentarios para que ejerzan el cargo de Ministro de Estado¹⁵. Por último, en 2020, el Senador Francisco Chahuán, patrocinó un proyecto de ley que, entre las distintas temáticas que busca modificar, propone la división del Poder Ejecutivo entre el Presidente y el Primer Ministro¹⁶.

Un elemento que poseen en común estas iniciativas es que una parte importante se formulan a partir de propuestas y conclusiones que distintas comisiones especiales han resuelto. A modo de ejemplo, la Comisión Especial de Estudios del Sistema Político de la Cámara de Diputados del año 1990 y la que se realizó en 2008. Sin embargo, aun cuando en el pasado se han presentado proyectos de ley que proponían un cambio al tipo de gobierno, ninguna concitó la debida atención y apoyo para su ejecución. De esta manera, recogiendo algunas de las ideas contenidas en las iniciativas parlamentarias y utilizando como referencia el diseño de gobierno francés, es posible construir una nueva propuesta que, en vista del debate constitucional, logre atraer a los miembros de la Convención.

Resulta oportuno puntualizar que las propuestas están orientadas únicamente a las atribuciones y el diseño del Poder Ejecutivo. Dado que buena parte de las iniciativas referidas abordan arreglos institucionales que sugieren modificaciones en distintas dimensiones. Esto es, sistema de partidos y tipo de Congreso, principalmente. Así, la tabla 6, resume el contenido de las propuestas.

Tabla 6. Propuesta constitucional que establece un sistema semipresidencial y fija las competencias de los miembros del Poder Ejecutivo.

Sobre el Gobierno y la administración del Estado
Del Presidente de la República
<ol style="list-style-type: none"> 1. Velará por el cumplimiento de la Constitución. 2. Será elegido por un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección a lo sumo una vez.

¹⁵ Boletín N°11237-07.

¹⁶ Boletín N°13234-07.

3. Resultará electo por votación directa y habiendo obtenido la mayoría absoluta de los votos. De lo contrario, se procederá a una segunda vuelta con los dos candidatos más votados.
4. Deberá nombrar al Primer Ministro, quien previamente debe contar con la aprobación del Congreso.
Una vez investido el Primer Ministro, el Presidente deberá visar la composición del gabinete.
En caso de dimisión del Primer Ministro y el gabinete, el Presidente deberá ratificarla.
5. Convocará al Consejo de Ministro y asumirá su presidencia.
6. Le corresponderá el mando de las Fuerzas Armadas y la designación de los jefes de cada institución.
7. Podrá disolver la Cámara de Diputados y convocar a elecciones.
No se procederá a una nueva disolución en el año siguiente de los comicios.
8. Conducirá las relaciones diplomáticas y suscribirá los acuerdos internacionales.
9. Convocará a plebiscito o referéndum en aquellas materias que la ley determine.
10. Promulgará las leyes en el Diario Oficial.
11. Nombrará dos integrantes del Tribunal Constitucional.
12. Ratificará los decretos propuestos por el Primer Ministro.
13. Dispondrá del recurso de inconstitucionalidad.
14. Iniciará proyectos relativos a Reforma Constitucional.
15. Tendrá la facultad de indulto.
16. Ejercerá veto sobre los proyectos de ley.

Del Primer Ministro

17. Le corresponderá confeccionar el programa de gobierno y someterlo a ratificación por el Congreso.
18. Entregará la nómina de los integrantes del gabinete al Presidente de la República.
19. Ingresará proyectos de ley que la Constitución determine que son de su competencia.
20. Participará, de manera conjunta con los ministros del gabinete, del proceso de formación de ley.

Solicitará sesiones extraordinarias en el Congreso.

Podrá disponer de urgencias legislativas.

21. Iniciará proyectos relativos a Reforma Constitucional.

22. Solicitará el recurso de inconstitucionalidad.

23. Podrá dictar decretos con aprobación del Presidente de la República.

24. Designará los empleos públicos que la ley señale.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, las propuestas conservan algunas facultades que el actual modelo de gobierno le otorga al Presidente. Esto, permite una transición más amigable hacia el nuevo sistema político. A su vez, buena parte de las medidas incentivan la cooperación entre el Presidente y el Congreso en ciertas materias. De esta manera, se reconfigura la relación entre Ejecutivo-Legislativo, pero manteniendo la figura del Jefe de Estado.

La literatura que alega en favor de los sistemas semipresidenciales sugiere que poseen la virtud de alentar la negociación entre el Presidente y el Parlamento (Nogueira Alcalá, 2008). Como la formación del gobierno está sujeta a la confianza de la Asamblea y a la influencia del Presidente, los semipresidencialismos atenúan la arbitrariedad que caracteriza a los sistemas presidenciales puros (Lehoucq, 2007). Al existir materias que deben ser resueltas de manera conjunta por el Primer Ministro y el Presidente, la tentación por alcanzar acuerdos fuerza un entendimiento entre ambos. Esto, se facilita cuando el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado coinciden ideológicamente. Ahora bien, cuando las mayorías parlamentarias se oponen a la orientación política del Presidente, el Jefe de Estado debe designar a un Primer Ministro que represente a esas fuerzas políticas. Sin embargo, investigaciones que analizan a los sistemas mixtos destacan la supervivencia democrática que presentan los semipresidencialismos a pesar de la coexistencia entre un Primer Ministro y un Presidente opuesto (Elgie y McMenemin, 2006).

Elgie y McMenemin (2006), examinan el efecto que tiene un Ejecutivo dividido sobre el proceso de democratización en los sistemas semipresidenciales. De esta forma, los autores plantean que si el Presidente y el Primer Ministro poseen amplios poderes, la tendencia es que la cohabitación producirá un negativo impacto sobre la estabilidad democrática. En caso contrario, si una de las dos autoridades predomina sobre la otra, el gobierno dividido no

debería presentar mayor complejidad sobre la democratización. Así, utilizando un total de 47 países durante los años 1976 y 2004, el estudio concluye que los ejecutivos divididos no registran un desempeño significativamente deficiente sobre el proceso de democratización en contraste aquellos semipresidencialismos con una figura, ya sea el Presidente o el Primer Ministro, preponderante. Por lo tanto, la teoría en contra de la cohabitación resulta incongruente ante la evidencia (Elgie y McMenemin, 2006).

Atendiendo a la complejidad que reviste la evaluación de un rediseño institucional, se considerará para la medición de la efectividad de la propuesta dos criterios que se asocian a la gobernabilidad, a saber, i) la legitimidad del sistema político y ii) la eficacia, entendida como la capacidad de un régimen para resolver problemas (Alcántara, 1994). Según Alcántara (1994), el primero, se refiere a la “creencia en que las instituciones existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que, por tanto, el Gobierno puede exigir obediencia (Alcántara, 1994; p.8). A su vez, el segundo, alude a “la idoneidad de las políticas diseñadas por el Gobierno para reducir al mínimo el conflicto, asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y con respecto a la capacidad operativa del Gobierno de actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas y no estando sujeto a elementos disfuncionales (Alcántara, 1994; p.8). De esta forma, estos criterios pueden considerar indicadores relativos a la participación en elecciones presidenciales, número de proyectos de ley promulgados, cantidad de designaciones de Primer Ministro, entre otros.

La evaluación posterior debe ser monitoreada por el Congreso y el Ejecutivo. Si bien, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) es quien conduce las relaciones con el Congreso, al ser parte del gobierno pierde objetividad en sus análisis. De esta manera, una Comisión Especial deberá reportar trimestralmente datos que informen sobre el estado de las relaciones entre ambos poderes. En particular, entre el Primer Ministro y el Presidente. Así, se logrará anticipar posibles diferencias que atenten en contra de la gobernabilidad del sistema político.

6. Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. (1994). De la gobernabilidad.
- Álvarez, L. R. (2013). El presidencialismo en la República de Chile. *Revista de Derecho Público*, (79), pág-145.
- Amorim Neto, O. (2000). “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil” *Dados* 43, no. 3 (2000): 479-519.
- Carey, J. M. (2006). Presidencialismo versus parlamentarismo. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 121-161
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. M. (2004). Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of political science*, 565-587.
- Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge University Press.
- Cheibub, J. A., Elkins, Z., & Ginsburg, T. (2014). Beyond presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 515-544.
- Colomer, J. M. (2013). *Elected Kings with the Name of Presidents. On the Origins of Presidentialism in the United States and Latin America*.
- Colliard, J. C. (2009). El poder en el Semipresidencialismo. *Cuestiones constitucionales*, (20), 85-102.
- Contreras-Aguirre, G. & Morales-Quiroga, M. (2014). Jóvenes y participación electoral en Chile 1989-2013. Analizando el efecto del voto voluntario. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12 (2), pp. 597-615
- Coopeland, G. W. & S. C. Patterson (coords.) (1994), *Parliaments in the modern world. Changing institutions*, Michigan, Estados Unidos, The University of Michigan Press.
- Duverger, M. (1980), *Instituciones Políticas Y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Elgie, R. (1999) The politics of semi-presidentialism. In: Elgie, Robert, (ed.) *Semi-presidentialism in Europe. Comparative European politics*. Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 1-21.

- Elgie, R. (2001). *Divided government in comparative perspective*. R. Elgie (Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, R., & McMenamin, I. (2006). *Divided executives and democratisation*.
- Elgie, R. (2011). *Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance*. Oxford University Press.
- Guerrero, M. A. (1999). Sistema y régimen políticos en la Quinta República francesa. Algunas comparaciones con México. *Estudios Sociológicos*, 787-814.
- Horowitz, D. L. (1990). Presidents vs. parliaments: Comparing democratic systems. *Journal of Democracy*, 1(4), 73-79.
- Johnston, N. (2013). The History of the parliamentary Franchise. *Economic Indicators*, 5, 13.
- Jones, C. (Ed.). (2012). *A Short History of Parliament: England, Great Britain, the United Kingdom, Ireland and Scotland*. Boydell Press.
- Lamounier, B. (1993) "Institutional Structure and Governability in the 1990s", en Kinzo, Maria D'Alva G. (ed.) *Brazil, the Challenges of the 1990s*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Lanzaro, J. L. (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Lehoucq, F. (2007). ¿Es el semipresidencialismo una opción viable? Un debate vigente Nota al debate. *Política y gobierno*, 14(2), 513-540.
- Linz J. J., (1990) "The perils of presidentialism", en *Journal of democracy*, vol. 1, núm. 1, invierno, pp. 51-69.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in ThirtySix Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Maciaszek-Llaneza, S. (2016). *Estilo de presidencia reforzada en países de Europa Central y Oriental (Polonia, Lituania y Rumanía) desde una perspectiva comparada*.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997). Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. *Comparative Politics*, 449-471.
- McManus, R., & Ozkan, F. G. (2018). Who does better for the economy? Presidents versus parliamentary democracies. *Public Choice*, 176(3-4), 361-387.

- Morales, M. (2008), “Evaluando la confianza institucional. Una mirada desde los resultados LAPOP”, en *Revista de Ciencia Política*, XXVIII, 3, pp. 161 – 186.
- Morgan-Jones, E., & Schleiter, P. (2004). Governmental change in a president-parliamentary regime: The case of Russia 1994-2003. *Post-Soviet Affairs*, 20(2), 123-163.
- Navia, P. (2004). Participación electoral en Chile, 1988-2001. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(1), 81-103.
- Negretto, G. (2007) ¿Es el Semipresidencialismo una opción viable? Un debate vigente Nota al debate. En Lehoucq, F. *Política y gobierno*, 14(2), 513-540.
- Negretto, G. (2013). Los orígenes del presidencialismo en América Latina: un estudio sobre el proceso constituyente argentino (1853-1860). *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 07: 127 - 168.
- Nolte, D. (2003). El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática. *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 43-67.
- Nogueira Alcalá, H. (2008). Informe a la Comisión Especial de Modernización del Régimen Político Chileno sobre perfeccionamiento del sistema constitucional, con especial énfasis en el tipo de gobierno. *Estudios constitucionales*, 6(2), 503-525.
- Persson, T. & G. Tabellini (2003). *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Sartori, G. (2010). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México D.F, Mexico: FCE - Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, C. (1923) “Die geistcsgesch ich liehe Lage des heutigen Parlamentarismus”.
- Segovia, C.; Haye, A.; González, R.; Manzi, R.; Carvacho, H. (2008), “Confianza en instituciones políticas en Chile: Un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza”, en *Revista de Ciencia Política*, 28, 3, pp. 39-60.
- Serrafiero, M. (1998). Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto. *Revista Mexicana de Sociología*, 165-186.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

- Siavelis, P. (1997). Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment. In S. Mainwaring & M. S. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Siavelis, P. M. (2016), “Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection”, en *Journal of Politics in Latin America*, 8, 3, pp. 61–93.
- Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. *World politics*, 1-22.
- Strøm, K., Müller, Wolfgang C, & Bergman, T. (2003) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford UP. *Comparative Politics*.
- Tomassini, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*.
- Tomassini, L. (2019). Estado, gobernabilidad y desarrollo. *Revista de Ciencia Política*, 14(1-2), 23-61.
- Valenzuela, A. (2004). Latin American presidencies interrupted. *Journal of democracy*, 15(4), 5-19.
- Valenzuela, A. (2019). Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile. *Revista de Ciencia Política*, 7(2), 129-140.
- Vial, P. R. T. (2012). El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales y propuestas de reforma. *Revista de Derecho Público*, (76), ágs-229.