



Diálogos Chile-Unión Europea

MESA III. FORMAS DE ESTADO Y SISTEMAS DE GOBIERNO

SESIÓN II: Forma de gobierno (parlamentarismo/presidencialismo)

Nota Conceptual



EUROsocial+ es un consorcio liderado por:



PRESENTACIÓN

El **proceso constituyente en marcha en Chile** es uno de los más innovadores de los últimos tiempos. La elección de la Convención Constitucional tiene una composición paritaria e incorpora la participación de los pueblos originarios situando dicho proceso en la vanguardia del Derecho constitucional comparado. Se pretende no sólo elaborar y aprobar una nueva Constitución sino también llevar a cabo un proceso modélico que podría ser un referente internacional.

En este contexto, la mirada más allá de las propias fronteras es una herramienta valiosa para nutrir esta reflexión. Es por ello que la Delegación de la Unión Europea en Chile, la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional-AGCID y la Biblioteca del Congreso Nacional, con el apoyo del programa EUROsociAL+ han puesto en marcha el Ciclo de webinarios “Diálogos Chile-Unión Europea”.

Este ciclo de webinarios forma parte de la iniciativa “**Foro Chile-Unión Europea**” con la que se pretende intercambiar experiencias tanto sobre el proceso constituyente como sobre contenidos esenciales como la cohesión social, el acceso a un sistema de bienestar o la garantía de los derechos fundamentales, mostrando los aprendizajes de las Constituciones europeas desde su diversidad.

Mediante la participación de expertos/as europeos y chilenos y acciones de diplomacia parlamentaria, se fomentarán espacios de intercambio que permitan enriquecer el diálogo sobre las materias que serán objeto de análisis para la nueva constitución, fomentando una mirada que promueva un desarrollo más sostenible, equitativo, e inclusivo.

El Ciclo “**Diálogos Chile-Unión Europea**” se ha estructurado en torno a seis Mesas de Diálogo, cada una de las cuales abordará distintas temáticas, y tendrá lugar en los próximos meses hasta la instalación de la Convención Constitucional.

La **Mesa I** se enfocará sobre el propio proceso constituyente situándolo en el marco del principio democrático. La **Mesa II** evocará los modelos de bienestar social, uno de los ejes centrales de todo el proceso. La **Mesa III** gravitará sobre el orden institucional y las formas de Estado y de gobierno. La **Mesa IV** apuntará al género, que es materia transversal que recorre todo el proceso y todos los contenidos. La **Mesa V** se remitirá al desarrollo y sustentabilidad económicos, ambientales y tecnológicos. La **Mesa VI** evocará las libertades fundamentales, que son la esencia de toda Constitución. A ellas se ha sumado, además, una **Sesión ad hoc** específica sobre modelos de organización de Convenciones o Asambleas Constituyentes, que prestará especial atención al Reglamento de la Convención Constitucional.

NOTA CONCEPTUAL Y PROGRAMA

MESA III. FORMAS DE ESTADO Y SISTEMAS DE GOBIERNO

SESIÓN II. Forma de gobierno (parlamentarismo/presidencialismo)

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

A lo largo de esta Mesa de diálogo se ofrecerán y debatirán en profundidad algunas de las mejores experiencias europeas y chilenas sobre dos de las decisiones fundamentales de cualquier Constitución: la forma de Estado y la forma de gobierno.

El Estado, como concepto, se compone de tres elementos: el poder, el pueblo y el territorio. El factor fundamental de los tres es ese poder político que, desde la Edad Moderna, se viene denominando “soberanía”. El Estado es “soberanía”, es decir, es una entidad que ejerce en el seno de una comunidad el monopolio legítimo del poder en su sentido más amplio, desde la ordenación de comportamientos y la regulación de las interrelaciones sociales hasta el ejercicio legítimo de la coacción que pudiera resultar, en su caso, necesaria para asegurar su cumplimiento o respeto. Esa soberanía se proyecta sobre el pueblo y sobre el territorio, configurando las diversas formas de Estado. Al considerar cómo se ejerce la soberanía sobre un pueblo determinado, obtenemos dos clases fundamentales de Estado, el autoritario o el democrático. Desde este punto de vista, no hay duda de que la forma del Estado chileno es la de un Estado Social y Democrático de Derecho, con todo lo que ello supone. Si observamos cómo la soberanía se ejerce sobre un determinado territorio, también podemos clasificar a los Estados de distintas formas: algunos Estados son unitarios y otros, la mayoría, experimentan diversas maneras de descentralización territorial, los Estados regionales y los federales, que, a su vez, son muy diferentes entre sí. Hay cierto consenso teórico sobre el hecho de que la descentralización territorial supone una mayor democratización del sistema político por cuanto supone una división territorial del poder.

El proceso constituyente chileno tiene que optar sobre la nueva forma territorial del Estado. Chile cuenta con una fuerte impronta histórica centralista, hasta el punto de ser uno de los Estados más centralistas de América Latina, pero el proceso de descentralización territorial parece imparable en todo el mundo y, de hecho, ya desde hace años va dando pasos ciertos hacia su regionalización. La circunstancia de que precisamente en el mismo día que se elige al cuerpo constituyente, el 15 y 16 de mayo de 2021, se vaya a elegir también, por primera vez, a los gobernadores regionales, es altamente simbólica y significativa. En este proceso de tránsito de un Estado “unitario” a un Estado “regional”, se abren diversas posibilidades, que serán consideradas en la sesión segunda, a partir de la experiencia comparada europea.

Por su parte, las formas de gobierno del Estado democrático, que se refieren al modo en que se organizan y relacionan los poderes ejecutivo y legislativo, esto es, la forma en que se concreta el principio de separación de poderes dentro de un Estado, son,

fundamentalmente (porque caben diversas posibilidades de combinación), dos: presidencialismo, la forma típica de Chile en su historia, y parlamentarismo. En este punto, cabe plantearse, desde la experiencia europea, formas de gobierno presidencialistas que, sin embargo, puedan acoger ciertas técnicas de relación entre órganos y control típicas del parlamentarismo que, eventualmente, puedan mejorar la calidad democrática del país.

Como cabe suponer, la suma de una forma de Estado centralista y una forma de gobierno de presidencialismo fuertes podría suponer, junto con otras circunstancias, un factor de riesgo para la calidad democrática del país. Se abre, pues, una ventana de oportunidad para que el constituyente chileno mejore el marco institucional. La transformación de Chile, desde su configuración actual de Estado unitario y presidencialista, a uno de tipo regional y semi-presidencialista será, sin duda, una de las cuestiones críticas y fundamentales a decidir y a modelar en el proceso constituyente.

La segunda de las dos sesiones de la Mesa III gravitará alrededor de la forma de gobierno chileno que establezca la nueva Constitución. Parece existir acuerdo general sobre las limitaciones del modelo presidencialista, sobre todo en sus variantes más extremas, en general, y del modelo chileno en particular.

Es conocido el largo debate teórico desde los años ochenta del siglo pasado sobre las ventajas y debilidades del modelo presidencialista latinoamericano. En particular, J.J. Linz sostuvo que el presidencialismo no limita de modo suficiente el poder y provoca inestabilidad o incluso ingobernabilidad cuando el Presidente no cuenta con el apoyo del Parlamento. D. Nohlen, entre otros, matizó esta tesis tan radical, observando que la eventual inestabilidad democrática no proviene sólo de elementos institucionales, sino también de otros factores sociales y culturales. Asimismo, se ha sugerido que bajo el mismo rótulo “presidencialista” se mueven, en realidad, muy distintas experiencias donde no siempre el Presidente cuenta, de hecho, con los poderes que parecen asegurarle las normas. Una constatación fáctica y no teórica es que en el siglo XXI el presidencialismo latinoamericano ha conocido, por desgracia, diversos episodios de desbordamiento, sobre todo derivados de la quiebra del principio de limitación de mandatos del Presidente. El actual auge de los populismos de todo signo tampoco ayuda, precisamente, a debilitar los hiperliderazgos políticos. No obstante, también parece existir acuerdo en que un eventual y radical tránsito de un sistema presidencialista a uno de corte parlamentario puro no es viable. Una razón no menor es el enorme desprestigio que las cámaras parlamentarias suelen tener en toda América Latina, pero también hay otras, como un modelo electoral y de partidos que ha invitado a su multiplicación expansiva, a la fragmentación del Congreso y, simétricamente, a la dificultad de llegar a acuerdos.

En definitiva, parece abrirse paso un consenso actual, con carácter general para toda la Región, sobre la idea de que el presidencialismo clásico no funciona bien; de que, sin embargo, la opción por una forma de gobierno parlamentario pura es completamente ajena a la historia y tradición constitucional de la zona y no es viable; y de que, por tanto, la tendencia es a mejorar el sistema presidencialista existente, introduciendo técnicas típicas

del parlamentarismo, lo que se ha venido en llamar formas semi-presidencialistas. El objetivo es claro: se trata de reducir los poderes del Presidente de la República, de incrementar las competencias del Parlamento, tanto legislativas como de control del Ejecutivo, así como de establecer mejores canales de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por supuesto, no hace falta decirlo porque se trata de una exigencia irrenunciable en un Estado de Derecho, el Poder Judicial ha de disponer de un estatuto real de independencia absoluta del resto de órganos constitucionales (esto ha de ser común tanto en los países presidencialistas como parlamentarios).

La historia constitucional chilena muestra una fuerte tradición parlamentaria hasta 1925 y un refuerzo sólido del presidencialismo en la Constitución de 1980. Diversos autores hablan, en este sentido, del vigente “hiperpresidencialismo” chileno. El Informe sobre Chile del Latino barómetro (2020) revela ciertos datos de interés. Uno es que la confianza en la institución presidencial en Chile fue inicialmente muy alta con la recuperación de la democracia, pero se ha ido desplomando desde la crisis financiera de 2011: actualmente, sólo el 16% de los encuestados confía en ella. Otro dato significativo es que la democracia se inauguró en Chile con altos niveles de confianza en el Congreso, nada menos que del 53%, por ejemplo, en 1997, pero que, en la actualidad, no llega más que a un inquietante 13%. Parece evidente que la nueva Constitución es una magnífica oportunidad para mejorar este estado de cosas.

Así pues, el constituyente chileno se ha de enfrentar inevitablemente a la reflexión y posterior decisión sobre si es preciso adoptar un nuevo modelo de gobierno y en qué sentido. A partir de lo ya expuesto, esta nueva forma podría ser la semi-presidencialista que, como cabe suponer, tampoco se expresa de modo idéntico en todos los países. Un concepto inicial permite definir esta forma de gobierno como aquella en la que el electorado sigue eligiendo al Presidente de la República y a los miembros del Congreso, pero el Ejecutivo, actualmente monista, se transformaría en uno de tipo dualista porque, junto con la figura del Presidente de la República, que vería recortadas sus funciones actuales, pero mantendría las de representación del Estado y las de árbitro y moderador de la actividad política, existiría una nueva institución: la presidencia del gobierno, elegido por el voto de investidura del Congreso (que podría deponerle con una moción de censura triunfante o una cuestión de confianza fracasada) y que dirigiría al Gobierno, tendría el control del gasto público y dispondría de la competencia de disolver al Congreso. Obviamente, la configuración concreta de este nuevo puzle institucional obligaría a una revisión profunda del actual marco ecológico político chileno.

Si la tendencia en Latinoamérica es a “parlamentarizar” el presidencialismo, también hay una tendencia en Europa (donde la regla general es el sistema parlamentario) a “presidencializar” el parlamentarismo. De modo que diversos países de la Unión Europea cuentan con formas de gobierno semi-presidencial. Entre ellas, en esta Sesión se abordarán dos modelos: el francés y el portugués.

II. PROGRAMA

Fecha: jueves 29 de abril de 2021

Hora: 11:00 a 12:30 horas Chile/17:00 a 18:30 horas Bruselas

Enlace registro a la sesión: <https://eurosocial.eu/seminarios-web/mesa-iii-formas-de-estado-y-sistemas-de-gobierno/>

Modera: Esther del Campo García. Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Catedrática de la Universidad Complutense de Madrid. España

Hora	Participantes
11:00-11:05 (5 m)	Inauguración <ul style="list-style-type: none">• Carlos Abel Jarpa. Diputado de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile.
11:05-11:50 (45 m)	Conversatorio entre panelistas <p>Panelistas europeos:</p> <p>El régimen semipresidencial francés, un régimen parlamentario presidencializado.</p> <ul style="list-style-type: none">• Hubert Alcaraz. Catedrático de Derecho Público, Universidad de Pau y de los Países del Adour (UPPA). Francia. <p>Entre el parlamentarismo y el presidencialismo: el caso portugués. Ideas hacia el futuro.</p> <ul style="list-style-type: none">• Diogo Feio. Profesor Auxiliar de Derecho Público de la Universidad de Oporto-CIJE. Portugal. <p>Panelistas chilenos:</p> <p>¿Crisis del hiperpresidencialismo en Chile? Debate sobre la forma de gobierno en el proceso constituyente.</p> <ul style="list-style-type: none">• Pamela Figueroa. Doctora en Estudios Americanos y Académica de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. <p>El régimen político y la gobernabilidad democrática del país</p> <ul style="list-style-type: none">• Francisco Zúñiga: Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Chile.
11:50-12:25 (35 m)	Debate abierto
12:25-12:30 (5 m)	Conclusiones y cierre <ul style="list-style-type: none">• Dr. Pablo Rubio. Investigador del Departamento de Servicios Legislativos y Jurisprudenciales de la Biblioteca del Congreso Nacional.

