

The background of the cover is a detailed historical painting of a parliament chamber. The room features high ceilings with intricate woodwork and several large, arched windows with multiple panes. Numerous people, likely members of a legislative body, are seated at long desks arranged in rows. The scene is filled with activity, suggesting a formal session or debate. The overall style is characteristic of 19th-century historical painting.

EL PARLAMENTARISMO
SU APLICACIÓN EN CHILE

“Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, de reformar y de cambiar su Constitución. Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”.

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
De 1793 (XXVIII)

UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Escuela de Derecho
Departamento de Derecho Público

Memoria para optar al grado de
Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Memorista: Giovanni Piraino Avello
Profesor Guía: Mario Sepúlveda Pérez
Santiago, Septiembre 2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
DEFINICIONES PRELIMINARES.....	6

CAPÍTULO I

FORMAS DEMOCRÁTICAS DE GOBIERNO

1. EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.....	9
A. FISONOMÍA.....	9
B. CONCEPTO.....	10
C. CARACTERÍSTICAS.....	11
D. CLASIFICACIÓN.....	12
E. PRINCIPALES INSTITUCIONES DEL PARLAMENTARISMO.....	13
EL JEFE DE ESTADO.....	13
EL PARLAMENTO O CONGRESO.....	14
EL GABINETE.....	15
F. FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTARISMO.....	16
2. EL PARLAMENTARISMO INGLÉS: RÉGIMEN DE GABINETE.....	20
A. FISONOMÍA.....	20
B. ESTRUCTURA.....	21
I. LA CORONA.....	21
II. EL GABINETE.....	22
III. EL PRIMER MINISTRO.....	22
IV. EL PARLAMENTO.....	23
1. LA CÁMARA DE LOS LORES.....	23
2. LA CÁMARA DE LOS COMUNES.....	24
3. EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL.....	25
4. EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL NORTEAMERICANO.....	27
5. EL PRESIDENCIALISMO EN LATINOAMÉRICA.....	29
6. EL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL.....	34

CAPÍTULO II
ANÁLISIS COMPARATIVO
DE LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

1. PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO.....	36
- CRITERIOS DE DIFERENCIACIÓN.....	36
2. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL PARLAMENTARISMO.....	39

CAPÍTULO III
EL PARLAMENTARISMO. SU APLICACIÓN EN CHILE

1. ANÁLISIS HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN POLÍTICO CHILENO.....	44
2. EL PERÍODO 1891 - 1924.....	54
3. PROPUESTAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN PARLAMENTARIO DE GOBIERNO EN CHILE.....	60
CONCLUSIÓN.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	69

INTRODUCCIÓN

El interés que el debate sobre el sistema político ha despertado en la mayoría de los países latinoamericanos no es casual, la crisis de la estabilidad política, de la democracia y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia de un régimen presidencialista de gobierno, trayendo esa visión como consecuencia obvia, la idea de realizar modificaciones institucionales mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias.

El estudio comparativo de las instituciones de los diversos regímenes políticos, ha procurado definir cuáles son las mejores formas de gobierno para la democracia. La conocida tesis del profesor Juan Linz (1987) que relata las ventajas del parlamentarismo y los defectos del presidencialismo, ha marcado el inicio de un debate acerca de la relación e influencia de las formas de gobierno (parlamentarista, presidencialista o semi-presidencialista) en los procesos democráticos. Este debate no ha estado ajeno en nuestro país y se ha manifestado de manera cíclica en niveles académicos y políticos, sin embargo, socialmente aun no penetra como una necesidad político-institucional, o al menos, el presidencialismo no es percibido como un tema problemático que amerite ser cambiado.

Aunque en términos comparativos, el sistema político chileno observa altos niveles de institucionalidad, se advierten algunas desventajas estructurales respecto del régimen político que deben ser neutralizadas, en torno a una mayor colaboración entre las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo y de mecanismos jurídico-constitucionales que otorguen flexibilidad al régimen para resolver una eventual crisis política de gobierno. El quiebre del régimen presidencialista del año 1973, es un ejemplo de esto, y como lo afirma el profesor Valenzuela (1997) si el régimen chileno hubiera sido parlamentario, no se habría producido el golpe de Estado, por cuanto la suma de conflictos tienen en este régimen una resolución natural, previniendo el riesgo que una crisis política de gobierno derive en una crisis de régimen político.

Respecto a las dudas que pudieran existir sobre la pertinencia que tenga en la actualidad una reforma al régimen presidencialista, creemos que el contexto político nacional ha cambiado significativamente en los últimos veinte años y que después de realizadas las reformas constitucionales destinadas a la eliminación de los enclaves autoritarios, hoy están dadas las condiciones para promover una agenda de perfeccionamiento político-institucional, a través de reformas constitucionales o mediante una nueva Constitución Política, que contemple reglas fundamentales de colaboración y equilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legislativo propias de un régimen parlamentario de gobierno.

La presente memoria de grado propone el estudio del parlamentarismo y su aplicación en Chile mediante tres capítulos: el primero de ellos, con el objeto de establecer las bases teóricas del trabajo, desarrolla los regímenes políticos según la clasificación de las formas de gobierno democráticas representativas, dada por la cátedra de Derecho Político, atendida la vinculación de colaboración o de rigidez entre los órganos del Estado.

Para su estudio se presentan las características que tiene cada modelo de estos sistemas de gobierno, abordando el parlamentarismo y su formulación inglesa denominada régimen de gabinete, el régimen presidencial y su origen en los Estados Unidos de Norteamérica. Así mismo y para entender el contexto de la evolución del régimen de nuestro país, se destacan los principales rasgos del régimen presidencialista en el contexto latinoamericano y se finaliza con los elementos centrales del semi-presidencialismo.

El capítulo segundo, aborda un análisis comparativo desde una perspectiva teórica y jurídica del régimen parlamentario y el presidencial, concluyendo con una síntesis de los principales argumentos que se han dado tanto en la doctrina jurídica como de las ciencias políticas en favor y en contra de la instauración del régimen parlamentario.

En el capítulo tercero y como temática de fondo interesa responder si ha existido en Chile un régimen de base constitucional diferente al presidencialismo. Esta interrogante plantea la necesidad de realizar una breve descripción histórico – constitucional acerca de “él” o “los” regímenes políticos instaurados en nuestra historia,

particularmente en el período 1891 – 1924. Por esta razón se ha dividido esta parte en dos, una enfocada al estudio de las normas constitucionales que han reglamentado el régimen desde la primera junta de gobierno a la fecha, y por otra, se pretende desentrañar el contexto histórico-político del período 1891 – 1924 denominado por una parte de la historiografía chilena como el período parlamentario. Por último, se presenta una propuesta para la implementación de un régimen parlamentario de gobierno, teniendo como principal argumento que el éxito de un régimen democrático depende en buena medida del aumento de los incentivos de colaboración entre las instituciones y las diversas fuerzas políticas y sociales del país.

DEFINICIONES PRELIMINARES

Previo al estudio de los regímenes distinguiremos los conceptos *sistema político*, *forma de gobierno* y *regímenes políticos*, términos que en el lenguaje parlamentario suelen utilizarse con un significado equivalente, aun cuando cada una de ellos envuelve aspectos diferentes y privativos según el contexto utilizado.

En sentido amplio el término *sistema político*, es el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado.¹ Este concepto es utilizado en el campo de la ciencia política y con él se hace referencia a un todo complejo cuyas partes están estructuralmente enlazadas y cumplen una función estabilizadora para las demás y para el todo en su conjunto.

Maurice Duverger² describe al *sistema político* como parte del sistema social o el conjunto del sistema social estudiado en sus aspectos políticos, representando el *cuadro general* en el cual los diversos elementos se colocan en una correlación recíproca, siendo las instituciones políticas parte integrante del sistema político.

¹ MOLINA, Ignacio. "Conceptos Fundamentales de Ciencia Política", Alianza Editorial Universidad Autónoma de Madrid ISBN 8420686530.

² DUVERGER, Maurice. "Institutions politiques et droit constitutionnel" 1955 I. Traducción Italiano 1978 I *sistimi politici*. Editori La Terza. Roma-Bari, 1978

Desde el punto de vista constitucional, Lowenstein afirma que el *sistema político* comprende al Estado con unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresada en la forma de unas permanentes instituciones gubernamentales³.

Por su parte los términos *forma de gobierno*, *sistema de gobierno* o *modelo de gobierno* se identifican con el modo de organización del poder supremo del Estado según el número de individuos que aparecen como detentadores del poder público.

Aristóteles presentaba una diferenciación tripartita de las formas de gobierno en normales o *puras* y degeneradas o *impuras*: de suerte que la *monarquía*, es la forma de gobierno de uno sólo dirigido con rectitud; y la *tiranía*, es la forma impura del anterior; la *aristocracia* constituye la forma de gobierno de unos pocos bien intencionados, mientras que la *oligarquía*, es el gobierno de unos pocos que buscan su provecho propio; por último, la *república* o *democracia*, es la forma de gobierno de la multitud rectamente orientada, mientras que la *demagogia* constituye la forma corrupta de la anterior.⁴

El término *régimen político* por su parte, se identifica con la forma en la que se estructura e interactúa el poder político. Maurice Duverger⁵ lo define como “*un conjunto de instituciones políticas en vigor en un país y momento dados*”. Según Quermone el régimen político es “*el conjunto de los elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un período determinado*”. Este autor observa que el concepto de régimen político es más vasto que la noción jurídica del Estado, por cuanto implica el “*el principio de legitimidad, la estructura de las instituciones, el sistema de partidos y la forma y papel del Estado*”.⁶

El profesor Nogueira señala que el régimen político está compuesto por elementos tanto de elementos *jurídico-constitucionales* y como elementos de hecho, que permiten encausar el proceso político a objeto de lograr el bien de la comunidad⁷.

³ LOWENSTEIN, Karl. “*Teoría de la Constitución*”. Ariel, Barcelona, 1976. p. 305

⁴ ARISTÓTELES. “*La Política*”. Libro III, “Clasificación de los Regímenes”. Alba Editorial. 1996.

⁵ DUVERGER, Maurice. “*Instituciones políticas y Derecho Constitucional*”. Ariel, Barcelona, 1970. p.65

⁶ QUERMONNE, Jean-Louis, “*Regímenes políticos occidentales*”. Du Seuil, 1982.

⁷ NOGUEIRA Alcalá, Humberto. “*Regímenes Políticos Contemporáneos*”. Editorial Jurídica de Chile. 2º Edición, 1993. pp.9 y ss.

Germán Urzúa por su parte, señala que el régimen político es “*La forma que en un grupo social dado toma la distinción general de gobernantes y gobernados. En un sentido más estricto, se aplica únicamente a la estructura gubernamental de un tipo particular de la sociedad humana: La Nación*”.⁸

Jiménez de Parga, identifica al régimen político como: “*El conjunto de instituciones en que distribuyen los mecanismos de la decisión política, que dentro de la forma de gobierno, comprende un conjunto de elementos de hecho, en que se conjugan valores, un medio social y técnicas jurídicas*”.⁹ Del mismo modo precisa que exponer un régimen político, no es sólo hacer la exégesis de una constitución jurídica, pues los regímenes políticos coincidiendo o no con esta, contienen las soluciones que se dan de hecho, a los problemas de una sociedad.

Karl Lowenstein, propone la existencia de dos formas de organización de los regímenes políticos: una denominada *autocracia*, que concentra el poder en unas pocas personas y no reconocen el principio de soberanía popular y otra *democrática* en que el poder esta distribuido a varios órganos sujetos a control.¹⁰

Distingue en esta clasificación regímenes de *democracia directa* entre *regímenes presidenciales*, distintos tipos de *regímenes parlamentarios* según si en ellos predomina el gabinete u otro organismo de carácter constitucional, y los regímenes políticos que adoptan una forma *semi-parlamentaria*.

En las páginas siguientes se entiende por *sistema político* el cuadro general en el que se desenvuelve el poder político para conseguir los fines que les son propios, que en un marco constitucional y democrático abarca el régimen político, el sistema electoral y sistema de partidos políticos. Por su parte la *forma de gobierno* es una manera de clasificar el gobierno según los distintos tipos de detentadores del poder político y el *régimen político* es la forma en la que se estructura y e interactúa dicho poder en una determinada sociedad estatal.

8 URZÚA Valenzuela, Germán. “*Derecho Político Chileno*”. Edición Actualizada. Editorial Jurídica Editorial Conosur Ltda. pp. 195 y ss.

9 JUSTO López Mario. “*Manual de Derecho Político*”. Segunda edición. Ediciones Depalma Buenos Aires. 1994. pp. 339 y ss.

¹⁰ LOWENSTEIN, Karl. “*Teoría de la Constitución*”. Ed. Ariel, Barcelona, 1982 pp. 88 y ss.

CAPÍTULO I

REGÍMENES DEMOCRÁTICOS DE GOBIERNO

1. EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO DE GOBIERNO

A) FISONOMÍA

En el régimen parlamentario los gobiernos tienen su origen y respaldo en el parlamento,¹¹ de este modo, hay régimen parlamentario si el jefe de gobierno o jefe del Ejecutivo es elegido por el Legislativo, si el y su gabinete dependen de la confianza del Legislativo en términos tales que una mayoría parlamentaria puede revocar su mandato mediante un voto de censura o de *no confianza*, y si el jefe de gobierno tiene el derecho de disolver el parlamento y convocar a elecciones generales.¹²

En la actualidad este sistema es el tipo más corriente de gobierno democrático constitucional, en oposición al *gobierno de asamblea* y al *gobierno presidencial*, regímenes que - a juicio de Lowenstein - “son *productos artificiales de la teoría política*” frente a un régimen que se ha desarrollado orgánica y empíricamente.¹³

Hay al menos tres variantes en el sistema parlamentario: por un lado el de tipo inglés o *régimen de gabinete* que se caracteriza porque el Ejecutivo prevalece sobre el parlamento, que se desarrollará en el capítulo siguiente; el de tipo francés o *gobierno de asamblea* (III y IV República) que tiende a una confusión de los mismos; y una tercera *forma intermedia* de parlamentarismo reglado o *normado* en base al control de una o varias fuerzas políticas.¹⁴

¹¹ NOHLEN Dieter, Fernández B Mario. “*el Presidencialismo renovado*”. Instituciones y cambio político en América Latina. Editorial Nueva Sociedad. pp. 171

¹² FLISFISH, Ángel. “*Parlamentarismo, Presidencialismo y coaliciones gobernantes*” Documento de trabajo. FLACSO Programa Chile. N° 459. 1990. pp.3

¹³ LOWENSTEIN, Karl. “*Teoría de la Constitución*”. Ed. Ariel, Barcelona, 1982 pp. 103 y ss.

¹⁴ SARTORI, Giovanni. “*Ni presidencialismo ni parlamentarismo*” En: Cambio de Régimen Político. Godoy, Oscar. Ed. Universidad Católica de Chile. 1992. pp.40.

Sobre esta última, la doctrina constitucional distingue dos grandes enfoques entre los cuales discurre la interacción del poder, uno en torno a la *sumisión* del Poder Ejecutivo al Legislativo y otro en base a un *equilibrio y colaboración* entre los detentadores del poder, de suerte tal que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro.

Esto se logra principalmente a través del establecimiento a nivel constitucional de competencias y atribuciones que permiten a cada poder impedir al otro adquirir una preponderancia excesiva, así como de medios de acción que les obligue a colaborar con la acción gubernamental, institucionalizando el *diálogo* entre poderes y de estos con las corrientes políticas de la sociedad.

El desarrollo de esta memoria discurre sobre esta última corriente, que corresponde a un concepto dualista o bicéfalo del poder, en que ambos detentadores en un contexto de equilibrio comparten las funciones de *determinar la decisión política* y de *ejecutar dicha decisión* por medio de la legislación¹⁵.

B) CONCEPTO

El parlamentarismo es un régimen político que se agrupa en el marco de las formas democráticas de gobierno. León Duguit considera que este régimen “*reposa esencialmente sobre la igualdad de dos órganos del Estado, el parlamento y el gobierno, su íntima colaboración en toda la actividad del Estado y en la acción que ejercen uno sobre el otro para limitarse recíprocamente*”.¹⁶

De entre las varias definiciones que aporta la doctrina jurídica, destacamos la de Burdeau quien define al régimen parlamentario como “aquel en el cual la dirección de los asuntos públicos pertenece al parlamento y al jefe del Estado, por intermedio de un gabinete responsable ante el parlamento”.¹⁷ Duverger por su parte, afirma que: “el parlamentarismo clásico es un régimen de colaboración de los poderes, dualista y equilibrado, que se define esencialmente por la responsabilidad política de los ministros

¹⁶ DUGUIT, León. « *Manuel de Droit Constitutionnel* », Paris, 1923. t. II, p. 805

¹⁷ BURDEAU, Georges. « *Manuel de Droit Constitutionnel* », Paris, 1952. p. 98

ante el parlamento".¹⁸ M. Hauriou agrega que el parlamentarismo, no puede ser explicado, ni podría existir, sin el presupuesto de un sistema representativo en el que las decisiones fundamentales de la nación sean atribuidas al pueblo.¹⁹

En Chile y desde el punto de vista del Derecho Político y Constitucional el profesor Germán Urzúa define al parlamentarismo como: "*La forma externa de una constitución representativa, bajo la cual el parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del gobierno, no limitándose a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la administración*".²⁰

C) CARACTERÍSTICAS

Los gobiernos parlamentarios poseen características comunes en todas sus manifestaciones que no se encuentran en otros regímenes de gobierno. Desde luego es importante señalar que la existencia de un parlamento no significa que en un Estado exista una forma de gobierno parlamentario: tampoco se debe restringir el parlamentarismo al *gobierno de asamblea o de gabinete*, versión que dio origen a este, pero que debe ser reservada para la manifestación institucional inglesa.

Entre las principales características del parlamentarismo se encuentran:

- A) Un poder Ejecutivo dualista. Compuesto por un jefe de Estado (Rey o Presidente) y de un jefe de gobierno bajo la denominación de Primer Ministro, Presidente del Consejo o Canciller, quien dirige el gobierno y que es generalmente reconocido como líder de la mayoría política en el parlamento.
- B) Un gobierno o gabinete compuesto por miembros del parlamento. Esta participación es jurídicamente lícita y entendida como funcional y políticamente necesaria, tanto que de haber alguna contradicción, se estaría más cerca de una lógica presidencialista y no parlamentaria. El principio librado sobre la compatibilidad de las

¹⁸ DUVERGER, Maurice. *Manuel de Droit Constitutionnel et de science politique*, Paris, 1948. p. 154

¹⁹ HARIOU, Maurice. *Précis de Droit Constitutionnel*. Bordeaux, 1923.

²⁰ URZÚA Valenzuela, Germán. "*Derecho Político Chileno*". Edición Actualizada. Editorial Jurídica Ediar Conosur Ltda. pp. 195 y ss.

funciones de parlamentario y ministro es de la naturaleza del régimen, puesto que es la mayoría parlamentaria quien decide la composición del gabinete, y porque este, a su vez requiere de su apoyo para llevar a cabo el proyecto de gobierno, asegurándose por esta compatibilidad la responsabilidad política del gabinete frente al parlamento.²¹

- C) La responsabilidad política del gabinete ante el parlamento. El gobierno está obligado a dimitir en caso de un voto de desconfianza del parlamento, por lo que permanece en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de este; perderá la legitimación para gobernar cuando dicha mayoría le es retirada mediante el “voto de censura”. al decir de Duverger, esta medida del gobierno es la nota distintiva esencial del sistema de gobierno parlamentario, pues aun faltando los demás elementos, como ya ha sucedido, el parlamentarismo funciona mientras la asamblea tenga el poder de hacer dimitir al gobierno.
- D) Se identifica la existencia de un partido político o una coalición de partidos que a través de sus parlamentarios logra disciplinar la fracción imprescindible para mantener el control del gobierno.

D) CLASIFICACIÓN

Los principales criterios de clasificación del régimen parlamentario son:

I. SEGÚN QUIEN SEA EL JEFE DE ESTADO

- A) Puede ser un monarca denominado parlamentarismo monárquico. Se accede a la jefatura de Estado por normas de sucesión y de manera vitalicia.
- B) Presidente de la República denominado parlamentarismo republicano. Se accede por elección y por mandato temporal sobre la base de una democracia constitucional.

21 LOWENSTEIN, Karl. “Teoría de la Constitución”. Ed. Ariel, Barcelona, 1982 pp. 103 y ss.

II. SEGÚN EL REPARTO DE ATRIBUCIONES AL INTERIOR DEL EJECUTIVO ENTRE JEFE DE ESTADO Y EL GOBIERNO

- A) Parlamentarismo monista. El gabinete ejerce la totalidad del poder.
- B) Parlamentarismo Dualista. El jefe de Estado conserva atribuciones que ejerce con autonomía sin acuerdo del gobierno.

III. SEGÚN SI LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO SON REGLAMENTADAS O NO

- A) Parlamentarismo clásico. Las relaciones entre el gobierno y el parlamento se encuentran reguladas por la práctica política.
- B) Parlamentarismo racionalizado. Las relaciones entre el gobierno y el parlamento incluido el voto de censura están reguladas por la constitución.²²

E) PRINCIPALES INSTITUCIONES DEL PARLAMENTARISMO

En este acápite se desarrollan las instituciones fundamentales del régimen parlamentario que en base a una estructura dualista está compuesto por el jefe de Estado y el gobierno integrado por el jefe de gabinete y sus ministros y el propio parlamento o congreso.

I. EL JEFE DE ESTADO

El Jefe de Estado puede tener la calidad de monarca o Presidente de la República, calidad que de antemano permite clasificar al régimen en monárquico o republicano. En las monarquías parlamentarias el Jefe de Estado es de carácter hereditario como el caso de Gran Bretaña, Suecia, Noruega y Dinamarca. En los regímenes parlamentarios republicanos existe una forma de gobierno democrático

²² BISCARETTI Di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965

constitucional, en que el Jefe de Estado es un Presidente de la República elegido de manera directa por el cuerpo electoral, o por un cuerpo político restringido como en Italia, Grecia, República Federal de Alemania y en Francia (IV República).

En el plano de las competencias el jefe de Estado es el representante político de Estado y desarrolla una importante función en la regulación del funcionamiento del régimen, como una especie de garante o árbitro de los conflictos que se produzcan a causa de la acción gubernamental. Sus funciones, sin embargo, varían dependiendo de la reglamentación y atribuciones específicas entregadas, pero por lo general mantiene un rol de moderador de la política y de influencia mediante consejos y advertencias, según las condiciones y circunstancias del cada sistema político.

II. EL GOBIERNO O GABINETE

El gobierno puede tener una estructura colegial, caso en el cual el Jefe de gobierno no es más que un *primus inter pares* desprovisto de atribuciones jurídicas especiales, o una estructura piramidal jerarquizada donde el jefe de gobierno tiene la calidad jurídica de canciller o Primer Ministro, con preeminencia sobre los otros ministros, llegando en ciertos casos a concentrar en su persona lo esencial del poder y la responsabilidad gubernamental.

La designación del gobierno por lo general corresponde al Jefe de Estado quien nombra los ministros que formarán el gabinete, pero puede darse que este sólo designe al Primer Ministro y posteriormente se limite a ratificar la elección de los otros ministros del gabinete hecha por el jefe de gobierno.

El gobierno en teoría ejerce sus funciones bajo la tutela del Jefe de Estado, sin embargo, en la práctica las funciones de la política de gobierno son ejercidas con autonomía por el Primer Ministro quien concentra el centro de la acción política del país.

III. EL PARLAMENTO O CONGRESO

El parlamento o congreso como en cualquier régimen constitucional es depositario de la función normativa superior, que consiste en la emisión de leyes, según las cuales debe ordenarse la vida del cuerpo político y social. La estructura del parlamento no tiene características particulares que la diferencien de otros regímenes democráticos pudiendo ser unicameral o bicameral. La diferencia radica en que el parlamento además de la función legislativa, ejerce en la función de designación y control político de la acción gubernamental.

En este régimen el ejercicio de la función legislativa tiene un papel de influencia y controla el gobierno, principalmente porque la legislación encuadra la acción política del gobierno adoptando y rechazando medidas legislativas que el gabinete solicita para poder realizar el programa de gobierno. La minoría parlamentaria desarrolla el papel de oposición y se presenta como freno, control y alternativa de gobierno a la dirección mantenida por la mayoría parlamentaria.

De esta manera, a mayor función legislativa mayor es la posibilidad de acción y control sobre el gobierno, sin embargo, existen algunos elementos que condicionan el rol del parlamento, relacionados a mecanismos de la democracia directa tales como: *la iniciativa popular de ley, el referéndum o plebiscito* de tipo consultivo o de designación, que hacen perder representatividad al parlamento y que tienden a fortalecer al Ejecutivo, particularmente en aquellos casos en que el plebiscito o referéndum es de iniciativa del Jefe de Estado o del gobierno.

F) FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTARISMO

El parlamentarismo es en comparación con los demás regímenes democráticos de gobierno uno de los más dinámicos y dotado de una gran variedad de recursos político-institucionales tanto para la administración del gobierno como para la solución de conflictos entre los poderes del Estado. En esta parte se presentan algunos mecanismos que estructuran la dinámica del régimen parlamentario relativa a la *responsabilidad*

política de los actores del régimen, la disolución del parlamento por los órganos del Ejecutivo y elementos auxiliares del sistema.

- a) La responsabilidad política en el parlamentarismo. La organización de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo varían dependiendo del tipo del parlamentarismo. En un régimen consuetudinario la responsabilidad política dependerá de la tradición y de las prácticas parlamentarias, en un régimen parlamentario racionalizado o reglado es la propia constitución política la que establece la responsabilidad del gobierno y reglamenta los mecanismos en las diferentes situaciones a fin de lograr la estabilidad del sistema.

La responsabilidad política colectiva o individual del gobierno es un elemento esencial del régimen parlamentario ya que el gobierno sólo podrá mantenerse si cuenta con la confianza de la mayoría del parlamento, debiendo dar cuenta y someterse a las críticas e indicaciones de este. Provocada una censura o voto de desconfianza el gobierno o el o los ministros censurados deberán abandonar sus cargos de representación en el gobierno. De no darse este elemento nos situamos fuera del régimen parlamentario.

Por la magnitud de los efectos que significa aprobar una moción de censura al gabinete existen ciertas técnicas orientadas a regular dicha moción entre las cuales cuentan:

- a. Requisito de un mínimo de firmas para presentar una moción de censura, y la prohibición a los parlamentarios que hayan propuesto una moción, de realizar otra en cierto espacio de tiempo o período de sesiones.
- b. Un quórum de mayoría como requisito para la solicitud de dimisión del gobierno.
- c. Un período de enfriamiento entre la moción de censura y su votación como el tiempo prudente que alerte al gabinete a tomar las medidas para lograr un acuerdo de desestimación de la propuesta.
- d. El voto de censura constructivo, a través del cual se propone un candidato a Jefe de gobierno quien cuente con el apoyo previo del parlamento.

- b) La cuestión de confianza. Un mecanismo que puede ejecutarse en el contexto de la responsabilidad política proviene del propio gabinete quien puede someterse a la denominada *cuestión de confianza*, solicitándoles a la o las cámaras, según el caso, manifiesten que mantienen la confianza hacia el gobierno.

En la práctica este mecanismo esta presente cada vez que el gabinete somete al a la decisión del parlamento el apoyo a una ley o un artículo de ley indispensable para la acción gubernamental. Si el parlamento vota a favor del proyecto o el artículo se entiende que mantiene y ratifica su confianza en el gabinete, por el contrario manifiesta que el gobierno ha perdido la confianza del parlamento. La cuestión de confianza, reúne en sí dos elementos, el voto concreto sobre un proyecto o declaración y por consecuencia el mantenimiento de la confianza en el gobierno. Esta técnica del régimen parlamentario busca concretar la idea de que él gobernar implica obtener las normas legislativas adecuadas para el desarrollo del programa gubernamental.

- c) El derecho de disolución del parlamento por el Ejecutivo. La responsabilidad política del gobierno no convierte en omnipotentes a las cámaras, puesto que el gabinete a través del Primer Ministro, previo a quedar en minoría ante estas, o una vez aprobado un voto de censura constructivo puede precipitar la disolución del parlamento y convocar a nuevas elecciones.²³

Este es un mecanismo de contrapeso a la censura parlamentaria cuando el gabinete se encuentra en la necesidad de de presentar su dimisión cuando el gobierno juzgue que los parlamentarios están divorciados de la opinión del pueblo o se presenten cuestiones públicas que crea conveniente presentar a la ciudadanía.

Este derecho le corresponde ejecutarlo al Jefe de Estado con el referendo del gobierno, por el cual se llama a nuevas elecciones parlamentarias entregando así la decisión final sobre el voto de censura constructivo al electorado, quienes podrán elegir a la mayoría que aprobó la moción confirmando el rechazo al gobierno o por el contrario entregándole su confianza a través de una nueva mayoría en el parlamento.

²³ SILVA Bascuñan, Alejandro. “*Derecho Político Ensayo de una Síntesis*”. 2° Ed. Editorial Jurídica de Chile. 1984. pp. 102.

En los parlamentos o congresos bicamerales, ambas cámaras deben aprobar la moción de censura y en consecuencia ambas cámaras pueden ser disueltas por el Ejecutivo. En la práctica, este mecanismo actúa como una técnica de carácter disuasivo o medio de presión ante la asamblea.

El derecho de disolución es un mecanismo que provoca consecuencias de gran importancia entre las que se destacan:

- a. Que sea el electorado quien dirime en todo momento los problemas políticos que separan al gobierno del parlamento;
- b. Permite lograr un equilibrio entre el gabinete y el parlamento, denominado comúnmente *equilibrio del terror*, ya que constituyen una amenaza potencial de someterse al referendo popular, obligando a poner fin anticipado a las funciones del órgano respectivo;
- c. Logra restablecer las mayorías de las cámaras que no existían o que habían mutado. Por la disolución del parlamento puede elegirse una cámara con la misma mayoría anterior de gobierno, o reconfigurarse un nuevo esquema de mayorías que implique la dimisión del gabinete y la alternancia en el poder;
- d. Permite consultar al pueblo sobre problemas importantes. Cuando los órganos gubernamentales desean que la ciudadanía se exprese claramente ante ellos, el derecho de disolución, permite que el pueblo elija entre las alternativas de solución que le son propuestas. En la práctica tiene un efecto similar al del *referéndum* o *plebiscito* sobre la materia;
- e. Puede reconducir al gobierno a un nuevo período. Por la facultad de disolución del poder Ejecutivo, el gobierno puede elegir el momento más propicio electoral en la opinión pública, lo que le permitirá obtener un mandato popular para un nuevo período;

- d) Elementos auxiliares del sistema. El régimen parlamentario ofrece una serie de elementos auxiliares que refuerzan la colaboración funcional del gobierno al parlamento entre la cuales cuentan:
- a. El derecho del gobierno a convocar las cámaras para tratar un tema de gobierno en particular.
 - b. Clausurar los períodos de sesiones legislativas;
 - c. El derecho y deber de los ministros de Estado de asistir a las sesiones de las cámaras y hacer uso de la palabra;
 - d. El derecho del parlamento de constituir comisiones investigadoras con propuestas vinculantes para el gabinete.
 - e. Realizar interpelaciones parlamentarias a los ministros de Estado.
 - f. Dentro de la función legislativa del gobierno se contemplan el mecanismo de iniciativa legislativa, de enmienda, de veto o de sanción; la participación del parlamento en la aprobación de tratados, aprobación de presupuestos y actos de alta tutela.

2. EL PARLAMENTARISMO INGLÉS: RÉGIMEN DE GABINETE

A) FISONOMÍA

Es en Inglaterra donde se desarrolla el gobierno de gabinete o de asamblea propiamente dicho, este se ha configurado paulatinamente a partir de la segunda mitad del siglo XVII de manera consuetudinaria, al margen de toda constitución escrita en un ámbito político basado en el *fair play*.²⁴

La historia relata que el primer monarca de la casa de Hannover, no entendía el idioma inglés razón por lo que se mantuvo apartado de las acciones del gabinete, siendo necesario designar a alguien para que se encargase de presidir el Consejo Real, y éste no podía ser otro que el consejero principal de la corona el *Primer Ministro*. El resultado esencial de este proceso histórico que se extiende sobre una centuria y media fue el establecimiento del *gabinete* como un detentador del poder independiente y casi autónomo cuyas características han evolucionado a lo largo de 300 años.²⁵

Las instituciones del gobierno inglés no se basan en ningún documento constitucional unitario, sino que se han ido desarrollando a través de numerosas convenciones y por la costumbre en cuanto ha sido repetida por las fuerzas participantes en el proceso político.

La manifestación institucional del gobierno de gabinete Inglés constituye el modelo del parlamentarismo que posterior a la revolución francesa es el régimen imitado en Europa, principalmente por su adaptabilidad al temperamento de la población.

24 VERDUGO Marinkovic, Mario. "Manual de Derecho Político". Tomo I Editorial Jurídica de Chile 2004. pp. 223.

25 LOWENSTEIN, Karl. "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel, Barcelona, 1982 pp. 103 y ss.

B) ESTRUCTURA

El gobierno británico es de estructura dualista: se compone por un lado del gabinete o gobierno en sentido estricto formado por el Primer Ministro y unos ministros, y por otro la corona como jefe de Estado, sin embargo, este dualismo es aparente por cuanto en la actualidad la corona tiene muy escaso poder frente al gabinete que es el elemento esencial del gobierno británico.

I. LA CORONA

Gran Bretaña es una monarquía constitucional parlamentaria, donde la transmisión de la corona se verifica según las reglas del derecho sucesorio común. El monarca goza de inmunidad, es irresponsable política, civil y penalmente bajo el principio de *Common Law* según el cual los reyes no pueden hacer el mal.

La Corona Británica posee mucho prestigio y es el símbolo de la cooperación entre los estados de la comunidad británica. En la actualidad, sus facultades efectivas se han reducido las que se han sido traspasadas al parlamento, al gabinete y a los tribunales de justicia, sin embargo, conserva algunos poderes que pueden jurídicamente ser adoptados sin necesidad de dirigirse al parlamento conocidos como *prerrogativas reales*.

En el orden Ejecutivo la corona representa al Estado británico en la relaciones internacionales, recibe embajadores, concede la dignidad de par y otros títulos, nombra al Primer Ministro y a propuesta de este a los ministros del gabinete y tiene la facultad de proclamar la guerra y concluir la paz. En el orden Legislativo promulga las leyes y convoca, proroga y disuelve la Cámara de los Comunes. En el orden judicial, la corona es considerada fuente de justicia pudiendo conceder ciertas apelaciones y ejercer el *derecho de gracia*.

La corona funciona, finalmente, como un factor de unidad política que enlaza los distintos poderes y es símbolo de legitimidad y personificación jurídica del Estado.

II. EL GABINETE

Como se hizo referencia originalmente el gabinete dependía directamente del rey, pero con la llegada de la dinastía alemana Hannover en el siglo XVIII el Primer Ministro, que en un principio era un intermediario entre el rey y el gabinete cobró preponderancia y se convierte en el jefe del gobierno quien se vincula con parlamento, especialmente a la cámara baja, en busca de la aprobación de su política.

El gabinete tiene como misión fundamental la dirección política del país y forma parte de una unidad mayor que es el *ministerio* conformado por el conjunto de jefes de departamentos ministeriales, secretarios y otros altos cargos. Los ministros son nombrados y destituidos jurídicamente por el rey a propuesta del *Primer Ministro* que es quien decide la composición del ministerio.

El gabinete es colectivamente responsable ante la Cámara de los Comunes ya en su totalidad o ministros individualmente considerados, los que se ven en la obligación de dimitir cuando su política no es aceptada por la Cámara, es decir, cuando pierde la confianza de esta.

III. EL PRIMER MINISTRO

El Primer Ministro preside el gabinete y es la pieza maestra de la monarquía parlamentaria Inglesa, su fuerte posición se debe a la circunstancia de que formalmente es designado por el rey, sin embargo, este representa al partido político que ha triunfado en las elecciones parlamentarias que se realizan cada cinco años.

Entre sus atribuciones corresponde fijar las directrices de la política interior y exterior del país, el control de la administración y la determinación de la política financiera. El gabinete dispone de iniciativa legislativa y de la facultad de dictar Decretos Leyes lo que otorga clara preeminencia en el campo Legislativo.

El Ministerio, en un sentido amplio, está constituido por varias categorías de integrantes: Ministros miembros del gabinete, Ministros que no forman parte del gabinete, altos funcionarios judiciales y finalmente otros funcionarios menores llamados *junior minister*.

IV. EL PARLAMENTO

En el lenguaje jurídico inglés la expresión parlamento comprende los órganos Legislativos que son: la Cámara de los Comunes, la Cámara de los Lores y la corona. Actualmente el único órgano legislativo con facultades decisorias es la Cámara de los Comunes ya que la oposición de los Lores puede ser superada siempre y la corona no niega jamás su sanción.

- a) La Cámara de los Lores. (*House of Lords*) Es la cámara alta del parlamento del reino unido y es una supervivencia de las antiguas instituciones inglesas, su origen se remonta al Siglo XIV y desde entonces ha tenido una existencia casi continua, aunque el nombre se adoptó en 1544. Fue abolida en 1649 por el gobierno revolucionario de Cromwell, y restaurada en 1660.

En la actualidad, la Cámara de los Lores consta de 688 miembros no elegidos (pares y paresas hereditarios, pares y paresas vitalicios, dos arzobispos y 24 obispos superiores de la Iglesia de Inglaterra). Su función legislativa más importante es analizar y revisar los proyectos de ley de los Comunes. También actúan como tribunal de apelaciones de última instancia.

Originalmente sus poderes eran iguales a los de la Cámara de los Comunes pero en la actualidad esta carece de atribuciones políticas, sin embargo, se estima que sus planteamientos constituyen un importante valor tradicional y contribuyen a orientar a la opinión pública. En 1911 se aprobó el *Parliament Act* fecha a partir de la cual se les suprimió a los Lores el poder de rechazar las leyes conservando sólo la potestad de sugerir modificaciones y de retrasar su aprobación un año.

b) La Cámara de los Comunes. (*House of Commons*) es la cámara baja del parlamento británico y ejerce la función legislativa, su origen se remonta al siglo XIV pero su carácter de asamblea democrática data de la instauración del sufragio universal en el año 1918. Actualmente está compuesta de 646 diputados elegidos por escrutinio mayoritario uninominal a una sola vuelta. El sistema es mayoritario porque el candidato que obtiene mayoría relativa es elegido y uninominal porque cada circunscripción electoral elige un sólo Diputado. Éste sistema electoral ha contribuido a mantener en Gran Bretaña el bipartidismo, que es un factor importante para lograr estabilidad gubernamental en régimen de gabinete.

La Cámara de los Comunes en sus inicios tenía menos poder que la Cámara de los Lores, pero hoy es la cámara con mayores poderes legislativos del parlamento, esta controla al gobierno legislando sobre la iniciativa gubernamental y mediante una vigilancia activa manifestada en las innumerables preguntas hechas en cada sesión, por la reducción del presupuesto y manifestando su desconfianza política a través del voto de censura. El Primer Ministro permanece en su cargo solamente mientras conserva el apoyo de los comunes y el gobierno del Reino Unido debe responder ante la Cámara de los Comunes cuando sus miembros lo estimen conveniente.

Según Duverger existe en la relación parlamento-gobierno, una ilusoria separación de poderes; el mecanismo jurado de la responsabilidad política de los ministros y del derecho de disolución de los Comunes asegura una equivalencia perfecta del Ejecutivo y Legislativo, al mismo tiempo que un arbitraje armonioso del pueblo.²⁶ Si el Gabinete es puesto en minoría o corre el peligro de serlo, en vez de dimitir disuelve la Cámara de los Comunes y lleva, de este modo, ante los electores el debate; si estos vuelven a enviar a la Cámara una mayoría acrecentada de detractores del ministerio, éste declina ante el veredicto popular; si en cambio, el escrutinio modifica la posición de los partidos en favor del gabinete, éste permanece en su puesto y es la cámara la que se somete al pueblo soberano.

26 DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Ariel, Barcelona, 1970. pp. 280 y ss.

3. EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

El régimen presidencial es adjetivo que significa perteneciente a la presidencia, o al jefe electo de una república; concebido en su versión clásica se sostiene en la idea que una división y equilibrio entre los *detentadores del poder* son la mejor garantía para una armonía permanente en la sociedad estatal. Según la doctrina constitucional el régimen presidencial y el régimen parlamentario son los únicos regímenes políticos puros de gobierno democrático.

Desde sus elementos intrínsecos el régimen presidencial puede definirse como *“aquel en el que el Estado asume la forma republicana de gobierno, con separación orgánica y jurídica recíproca entre el poder Ejecutivo y al Legislativo”*.²⁷

El profesor Giovanni Sartori, agrega que *“El sistema es presidencial sólo si, el Jefe de Estado o Presidente es elegido popularmente; no puede ser removido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su período preestablecido, y si encabeza o dirige el gobierno o los gobiernos que el designa”*.²⁸

Duverger, aporta tres elementos esenciales del régimen presidencial²⁹:

- a) El Ejecutivo es monista. El titular del poder ejecutivo se deposita en un Presidente de la República quien desempeña las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno. Los ministros de Estado son secretarios de la confianza del presidente este y sólo son responsables ante éste.

- b) Elección universal del Presidente. El jefe de Estado y de gobierno es elegido por toda la Nación a través del *sufragio universal directo* por un período fijo de gobierno. Se advierte que dicha representatividad popular le confiere una gran autoridad mayor que la de los legisladores.

27 NOGUEIRA Alcalá, Humberto. *“Regímenes Políticos Contemporáneos”*. Editorial Jurídica de Chile. 2º Edición, 1993. pp. 161.

28 SARTORI, Giovanni. *“Ingeniería Constitucional Comparada”*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

29 DUVERGER, Maurice. *“Instituciones políticas y Derecho Constitucional”*. Ariel, Barcelona, 1970. pp. 210-213.

- c) División rígida entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el régimen presidencial existe un sistema con una separación de poderes de manera rigurosa, que hace que entre ellos exista el principio de *irrevocabilidad recíproca*,³⁰ esto es, la inexistente responsabilidad política del Presidente de la República y sus ministros ante el parlamento, cuya permanencia en el gobierno es independiente de las mayorías parlamentarias, quienes no pueden derribarlo por voto de desconfianza, y por la otra, el Presidente no puede disolver el Parlamento. Como afirma Duverger: “*están condenados a vivir juntos sin poderse separar: es un matrimonio sin divorcio*”, lo que concede al gobierno presidencial una estabilidad segura, aunque de hecho, como señala el autor, no conduce a un gobierno fuerte”.³¹

30 NOGUEIRA Alcalá, Humberto. "Regímenes Políticos Contemporáneos". Editorial Jurídica de Chile. 2º Edición, 1993. pp. 161.

31 DUVERGER, Maurice. "Instituciones políticas y Derecho Constitucional". Ariel, Barcelona, 1970. pp. 210-213.

4. EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL NORTEAMERICANO

Para estudiar el régimen presidencial es necesario conocer su origen en los Estados Unidos de Norteamérica instaurado por la Constitución de Filadelfia de 1787 y que es en la actualidad la única democracia occidental que aplica el modelo presidencial en forma pura.

Este régimen denominado también de dualidad de poderes, funciona en el marco de un sistema bipartidista no ideologizado y se caracteriza por un control civil real del poder militar y una flexibilidad y continuidad de la acción política.

La función más importante de este régimen la desempeña el Presidente que cumple las funciones de jefe de Estado y de gobierno, que conjuntamente al vicepresidente son elegidos por cuatro años con posibilidad de reelección a través de un procedimiento electoral indirecto o de segundo grado; las facultades del Presidente son extensas y se ejercen a través de su gabinete ministerial llamados secretarios de Estado.

La relación del Presidente con el congreso se basa en el principio de *separación de poderes* por el que el Presidente no puede disolver el congreso ni este obligar al Presidente a dimitir. La constitución atribuye la función legislativa un congreso bicameral formado por una Cámara de Representantes, integrada por un número proporcional de Diputados según la población del Estado y de un Senado compuesto por dos representantes de cada Estado según el principio de igualdad jurídica que se le reconoce a cada uno de ellos. La Cámara es presidida por un Speaker y el Senado es presidido por el Vicepresidente los Estados Unidos.

El régimen presidencial norteamericano se implementa en un sistema federado de Estados, esto es, unidades territoriales con autonomía y presupuesto que permite que las demandas civiles se diversifiquen en varios niveles políticos descomprimiendo la presión

sobre el gobierno central y desviando importantes problemas para que el propio Estado Federal los resuelva.³²

Es de gran trascendencia el papel de arbitraje de conflictos que desempeña la Suprema Corte norteamericana entre los poderes del Estado, esto porque todo el sistema político se somete la tradición del *Judicial Review*, que le permite anular actos del Ejecutivo y declarar inconstitucional una acción del Presidente o del parlamento³³.

32 VALENZUELA, Arturo. “*La opción parlamentaria para América Latina*” en Boletín Electoral CAPEL, N° VI, San José de Costa Rica, (1991) pp. 129-143.

33 LINZ, Juan. Mesa Redonda

5. EL PRESIDENCIALISMO EN LATINOAMÉRICA

La determinación de la forma de los Estados en Latinoamérica en unitarios o federales y la estructura de los regímenes políticos de gobierno coincide con el nacimiento a la vida independiente de los países a través de sus respectivos procesos de constitucionalización. Como resulta lógico, los nuevos Estados quisieron reafirmar su personalidad soberana siguiendo •como observa Duverger• el buen ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica con su Constitución de Filadelfia de 1789.³⁴ Este hecho significó que la mayoría de los países de Latinoamérica compartan en términos generales un mismo régimen político de gobierno e instituciones que se nutren de una raíz histórica, jurídica y cultural común.³⁵

Ya en el siglo pasado se marcaban las diferencias entre el régimen presidencial y el *presidencialismo latinoamericano*, al respecto son conocidas las opiniones de Lowenstein, Duverger y Lambert.³⁶ Duverger por ejemplo, distinguió al *presidencialismo latinoamericano* como una aplicación deformada del *régimen presidencial clásico* existente en Estados Unidos por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente,³⁷ en condiciones en que no es posible sostener la existencia de un equilibrio de poderes.³⁸

La historia política de Latinoamérica ha tenido como rasgos relevantes la inestabilidad de los gobiernos democráticos y la ineficiencia del régimen político, comprobándose alternancias entre formas de gobiernos autoritarios y democráticos, a tal extremo, que algunos autores sostienen que el régimen político latinoamericano consiste justamente en esa alternancia.³⁹

³⁴ DUVERGER, Maurice. “*Instituciones políticas y Derecho Constitucional*”, Ariel, Barcelona, 1970. pp. 581 y ss.

³⁵ BARRIENTOS, Del Monte, Fernando. “*La segunda vuelta electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos*”. Revista Apuntes Electorales Instituto Electoral del Estado de México. Año IV N° 15 Marzo 2004. México.

³⁶ SERRAFERO D. Mario. “*Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: Un debate abierto*”. En: CAMOU Antonio. “Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio Preliminar y compilación” FLACSO México, 2001. p. 187.

³⁷ DUVERGER, Maurice. “*Instituciones políticas y Derecho Constitucional*”, Ariel, Barcelona, 1970. p. 213.

³⁸ VERDUGO Marinkovic, Mario. “*Manual de Derecho Político*”. Tomo I Editorial Jurídica de Chile 2004. pp. 238.

³⁹ GODOY Arcayaga, Oscar “*Desarrollo democrático y cambio Político*” En “*Cambio Régimen Político*” Ediciones Universidad Católica de Chile. 1990.

En este contexto Lambert, pone de relieve una nueva terminología hablando concretamente de *un régimen de preponderancia presidencial* que tiende a imitar a los Estados Unidos pero con un Presidente que cuenta con mayores poderes y que en ocasiones aun bajo una constitución política funcionaron regímenes más próximos a una dictadura⁴⁰.

Alguno de los elementos por los cuales se ejerce la preponderancia del poder Ejecutivo sobre el Legislativo son:

- a. El aumento de atribuciones legislativas del Presidente de la República a través de iniciativa de ley reservadas al Ejecutivo.
- b. Delegación de facultades legislativas mediante Decretos con Fuerza de Ley y/o Decretos leyes en su caso.
- c. El veto legislativo, parcial o total como mecanismo por el que se restablece la conducción legislativa en favor del Ejecutivo.
- d. Nombramientos para cargos públicos de exclusiva confianza del Presidente.
- e. Facultades extraordinarias del presidente relativo a las situaciones de excepción o de emergencia.

Como medida de contrapeso a estos elementos, actúan algunos mecanismos de resguardo frente al poder del Presidente de la República entre los cuales constan la duración limitada y fija del mandato presidencial, la no reelección inmediata del Presidente y la acusación constitucional para un control de carácter penal. Sin embargo, la responsabilidad política real sólo puede hacerse efectiva al término del mandato y en una eventual reelección, porque en la medida que el Presidente no es renovado esta se trasladaría a la fuerza política de la cual es miembro.⁴¹

Podemos señalar que el presidencialismo es una derivación de las instituciones del régimen de Estados Unidos, que se adecuan a la idiosincrasia de los países latinoamericanos que tienen una realidad política y cultural muy diferente a donde se creó el régimen. Estos países se han caracterizado por múltiples problemas en materia económica, laboral y por la existencia de una diversidad cultural e ideológica muchas veces irreductible.

⁴⁰ LAMBERT, Jacques. "América Latina" Barcelona. Ariel. 1964. p.387.

⁴¹ NOGUEIRA Alcalá Humberto. "¿Un Régimen Semipresidencial para Chile?" Seminario Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. 1985 pp. 6.

En el contexto político partidario, por ejemplo, esta idiosincrasia ha tenido como base social un sistema de partidos políticos más bien parecido a los que hay en Europa que a la de los Estados Unidos. Las escisiones sociales, surgen del problema religioso, del sistema socioeconómico, del conflicto entre empleadores y trabajadores, de la desigualdad de clases sociales, de problemas regionales, configurándose, ya en el siglo XIX partidos políticos muy marcados, por ejemplo, por la lucha entre la Iglesia y Estado, factores que no son determinantes para el régimen aplicado en Estados Unidos.

Entre las razones para explicar la preponderancia del Poder Ejecutivo como un principio en Latinoamérica y la legitimidad que reviste de la figura del presidente de la república, pueden señalarse algunas de carácter *cultural* basadas en la tradición del *caudillismo* del pueblo latinoamericano, en que sociedades con un carente desarrollo educacional generalmente personalizan el poder político en la figura del señor jefe.

Otra más actual se funda en que el Presidente de la República termina por imponerse ante a un burocrático poder Legislativo, por la necesidad práctica de disponer de un Ejecutivo *fuerte* capaz de llevar adelante los programas de desarrollo y de garantizar el orden social y público de manera rápida sin tener que hacer frente a la lenta actividad de los representantes parlamentarios.

Desde otro punto de vista, la debilidad del parlamento ante el Ejecutivo puede explicarse por motivos históricos, ya que desde la época virreinal no han existido en la región órganos deliberantes que hubiesen contribuido a crear hábitos de representatividad y de discusión, o sencillamente por falta de una *tradición parlamentaria* en el período independiente. Se suman a esta idea la existencia de caudillismos personalistas que inconstitucionalmente han alterado, clausurado o disuelto la vida de los parlamentos como la existencia de partidos políticos de contenido ideológico.

Como explica el profesor Nogueira (1993), los países latinoamericanos optan por instaurar el modelo constitucional norteamericano, porque en el fondo era un régimen posible de imitar y que funcionaba bien en los Estados Unidos⁴², sin considerar que su rigidez pudiera no adaptarse a las necesidades políticas y sociales. Karl Lowenstein,

42 NOGUEIRA Alcalá, Humberto. "Regímenes Políticos Contemporáneos". Editorial Jurídica de Chile. 2º Edición, 1993. pp. 233.

agrega que se experimentó con el sistema presidencial americano y que éste no ha aportado en absoluto la continuidad constitucional ni el buen gobierno que se espera de él, incluso se da el supuesto que el presidencialismo estructurado dentro de límites institucionales de una carta fundamental, puede mantenerse en la égida gobiernos de facto, desarrollándose un presidencialismo fuera de los límites constitucionales.⁴³

Paolo Biscaretti (1996), distingue dos grupos de gobiernos presidencialistas: aquellos que han permanecido en el ámbito de la democracia clásica, siendo las elecciones la base esencial del poder, el permanente pluripartidismo, la observancia de la prohibición de la reelección inmediata del Presidente, elecciones observadas en un régimen de libertad efectiva para todos los participantes con un predominio hegemónico del presidente y aquellos que se aproximan notablemente el esquema de los estados autoritarios con un papel político asumido por las Fuerzas Armadas, la desaparición de toda oposición importante, elecciones reducidas a formalidades vacías y libertades públicas prácticamente inexistentes.

Este segundo grupo descrito es muestra de las debilidades del régimen presidencialista, ya que en cierta medida los golpes de Estado provocados contra de Presidentes democráticamente electos han sido precisamente por el fracaso del gobierno y no precisamente porque hayan sido demasiado fuertes. La historiografía demuestra que con la sola excepción de Estados Unidos, todos los sistemas presidencialistas en Latinoamérica han sido intermitentes. Por ejemplo Costa Rica es el país con mejor desempeño del régimen presidencialista y no ha sido objeto de golpes de Estado desde 1949. Basta revisar la década de 1970 en que se vivió una verdadera ola autoritaria que se apoderó de la mayoría de los países de América del sur, Brasil, Perú, Chile, Uruguay, Argentina, entre otros, escapándose de ésta situación sólo Venezuela, Colombia y Costa Rica, quienes a fines de esa década eran los únicos países latinoamericanos que celebraban elecciones libres y democráticas. En general la mayor parte de los países de la región han restablecido su democracia presidencial recién en la década de los

⁴³ NOHLEN Dieter. "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en America Latina" En: Instituciones y cambio político en America Latina. Editorial Nueva Sociedad.

ochenta.⁴⁴ En el caso chileno desde el golpe militar en 1973 sólo se reestablece la democracia desde 1990 de forma ininterrumpida a la fecha.

En síntesis, el régimen presidencial de inspiración norteamericana ha dado lugar a una forma latinoamericana de presidencialismo que cuando se ha enmarcado en un Estado de Derecho goza de cierta estabilidad y del prestigio de la figura del Presidente de la República, pero cuando ha tomado formas autoritarias transforma al Ejecutivo en un poder del Estado sin contrapeso, más aun cuando es apoyado por las fuerzas armadas, la oligarquía territorial o la Iglesia.⁴⁵

Con todo después de un período marcado por dictaduras militares en la región, en los últimos treinta años se ha restablecido la democracia y reafirmado la competencia electoral como la vía social y legítimamente aceptada para el acceso y renovación del poder político, aun cuando el régimen presidencialista se ha mantiene como tónica latinoamericana.

⁴⁴ SARTORI, Giovanni. “*Cambio de Régimen Político*” en pp. 39

⁴⁵ LOWENSTEIN, Karl. “*Teoría de la Constitución*”. Ed. Ariel, Barcelona, 1982 pp. 140.

6. EL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL

A primera vista, el régimen semipresidencial tiene más de régimen parlamentario que de presidencial; en efecto, allí se encuentran los elementos fundamentales del parlamentarismo y por ende puede ser denominado régimen semiparlamentario, pero con elección directa del jefe de Estado, institución que determina a este régimen como una categoría constitucional propia por los singulares efectos políticos en las relaciones entre el Ejecutivo y el parlamento.

En vez de tratarse de un monarca hereditario o de un Presidente de la República elegido por los parlamentarios o por un número restringido de notables, se trata de un Presidente elegido por sufragio universal, generalmente con prerrogativas jurídicas mayores que las de un Jefe de Estado parlamentario; dicha calidad lo coloca en una situación de representación igual o superior al jefe de gabinete y al parlamento mismo, dándose un dualismo en el poder Ejecutivo.

El Jefe del Estado es tanto autoridad real como símbolo del Estado, es decir, además de los poderes nominales, puede él mismo ejercer efectivamente sus poderes constitucionales y convertirse en el órgano esencial del gobierno, pero no siempre lo hace.⁴⁶

Sartori enumera algunas características fundamentales de este régimen, entre las cuales cuentan:

- a) Que el presidente que ejerce las funciones de jefe de Estado es elegido por el voto popular directa o indirectamente por un período determinado. (Este es un elemento del régimen presidencial)
- b) El Ejecutivo se divide entre el jefe de Estado y un jefe de gobierno independiente del presidente que encabeza al cuerpo ministerial denominado gabinete, estableciéndose una estructura de autoridad dual. (Elemento del régimen parlamentario)
- c) El Primer Ministro y su gabinete dependen y son responsables políticamente ante el parlamento y están sujetos al voto de confianza y al voto de censura requiriendo en

⁴⁶ DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional* Ariel, Barcelona, 1970, 5a. ed.

ambos casos el apoyo de una mayoría parlamentaria. Este es un elemento que se conserva del parlamentarismo.

Este régimen mixto aparece en el siglo XX, el caso más antiguo de semipresidencialismo se da en Finlandia en el año 1919, sin embargo, el referente es el prototipo francés adoptado en el período 1958-1962. En Portugal se aplica desde 1976, pero nadie había relacionado esta nueva nomenclatura hasta la década de 1970 en que se propuso llamar *semipresidencial* el sistema político de dichos países.⁴⁷

En síntesis el presidente es elegido por sufragio universal y está dotado de poderes propios, como en un régimen presidencial, pero con un Primer Ministro que dirige el gobierno y que debe contar con la confianza del parlamento que lo podrá hacer caer como en un régimen parlamentario. En este régimen el electorado está investido de mayores poderes de arbitraje por la vía de elecciones parlamentarias regulares y anticipadas a través del ejercicio del *referéndum*, y desde luego, mediante el sufragio universal con el que elige al Presidente de la República.

47 DUVERGER, Maurice. "Instituciones políticas" Derecho Constitucional. Ariel, Barcelona, 1988, 6a. ed., 4a. pp. 257

CAPÍTULO II

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

1. PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

CRITERIOS DE DIFERENCIACIÓN

Desde un punto de vista teórico existen diferencias estructurales entre el régimen presidencial y el parlamentario; ambos regímenes son definidos por exclusión mutua y se diferencian principalmente en la forma de división del poder político producto de la separación de funciones del jefe de Estado y jefe de gobierno y la duración del mandato para el gobierno. En el régimen presidencial el Presidente de la República es jefe de Estado y de gobierno, su elección es independiente a la del Poder Legislativo y el período por el que éste es elegido es fijo. En el parlamentarismo existe una estructura ejecutiva dual, el proceso de elección del gobierno tiene su origen en el parlamento y no tiene necesariamente una sujeción a períodos fijos de gobierno.

Desde el punto de vista del Derecho Político y Constitucional, el profesor Silva Bascuñan, destaca cuatro características de diferenciación entre el régimen presidencial y el parlamentario:⁴⁸

En primer lugar, aquella que se establece *sobre la base jurídica de los regímenes*, en el sentido que el régimen presidencial se ha dado siempre sobre la base de una constitución escrita, en tanto el parlamentario puede funcionar con una constitución tanto escrita como consuetudinaria.

48 SILVA Bascuñan, Alejandro. "Derecho Político Ensayo de una síntesis". 2° Ed. Editorial Jurídica de Chile. 1984. pp. 100 y ss.

Una segunda característica que diferencia a estos regímenes es en relación a la *separación de poderes*. El régimen presidencial agudiza la separación de poderes donde el sistema parlamentario establece un sistema de colaboración flexible con variadas fórmulas que se adaptan a la dinámica del poder.

En tercer lugar y respecto a la *elección de los gobernantes*, en el sistema presidencial el Presidente de la República es elegido directa o indirectamente por la ciudadanía y se confunde el cargo de jefe de Estado con el jefe de gobierno; en el sistema parlamentario, el jefe de Estado puede ser un rey o un presidente de la república y el jefe de gobierno un primer ministro, canciller o presidente del consejo.

Finalmente el profesor Silva Bascuñan destaca la diferencia en relación a los secretarios del gobernante, en cuanto a que en el presidencialismo el jefe de Estado es quien nombra y revoca a título personal a sus ministros, quienes son por lo general, de exclusiva confianza de este. En cambio, en el parlamentarismo, si bien el jefe de Estado le corresponde la designación oficial, estos son elegidos por el primer ministro.

En el régimen presidencial los parlamentarios designados ministros no pueden continuar siendo miembro de las cámaras, en el parlamentarismo los ministros son de ordinario miembro de las cámaras y continúan su cargo representativo.

Estas afirmaciones sobre tipos básicos o ideales⁴⁹ tienen el riesgo de ser muchas veces contrarias a la realidad política, la experiencia de cada país indica que existen elementos reconocidos en las constituciones que aportan una enorme matización en los presidencialismos y parlamentarismos, pudiendo incluso un régimen presidencial desempeñarse como uno parlamentario y viceversa debido, por ejemplo, al caso de la existencia de amplias mayorías parlamentarias por un período extenso de tiempo.

49 NOHLEN, Dieter. "El Contexto Hace la Diferencia: Reformas Institucionales y el Enfoque Histórico – Empírico". UNAM. México 2003. pp. 27 y ss.

RÉGIMEN PARLAMENTARIO	RÉGIMEN PRESIDENCIAL
<p>Tiene una construcción histórica: evoluciona de las relaciones entre parlamento y rey en Gran Bretaña entre los siglos XVII y XIX.</p>	<p>Tiene una construcción racional: desde la Constitución de Filadelfia de 1789 en los Estados Unidos de América.</p>
<p>Existe una separación atenuada entre Legislativo y Ejecutivo</p>	<p>Existe una separación rígida y rigurosa entre Legislativo y Ejecutivo</p>
<p>El Poder Ejecutivo es dual: con un jefe de gobierno y un jefe de Estado.</p>	<p>El Poder Ejecutivo lo ostenta un órgano unipersonal, titular al mismo tiempo de la jefatura de gobierno y de Estado</p>
<p>La elección del Poder Legislativo incide directamente en la elección del jefe de gobierno ya que este depende de la confianza parlamentaria, que puede ser retirada (exigencia de responsabilidad política). Esta posibilidad de derribar al gobierno se equilibra con la atribución a éste de la facultad de disolver anticipadamente el parlamento</p>	<p>La elección del jefe de Estado es por separado del parlamento, con mandatos fijos y no alterables por una decisión del Poder Legislativo.</p>
<p>Relaciones marcadas por el principio de colaboración e integración: el gobierno responde políticamente ante el parlamento, ante el comparecen regularmente sus miembros para dar cuenta de la acción de gobierno</p>	<p>Relaciones marcadas por el principio de independencia, aunque con mecanismos de coordinación.</p>
<p>Los miembros del gobierno suelen seleccionarse entre integrantes del Poder Legislativo</p>	<p>Incompatibilidad para el desempeño simultáneo de cargos en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo</p>
<p>El gobierno participa activamente en las funciones parlamentarias: tiene iniciativa legislativa, sus miembros asisten y toman la palabra en las sesiones parlamentarias, es oído para determinar los asuntos a tratar.</p>	<p>La presencia del Poder Ejecutivo en la actividad parlamentaria esta reglamentada en la forma que prescrita en Constitución Política. (Corresponden al Ejecutivo materias de iniciativa exclusiva).</p>

2. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL PARLAMENTARISMO

Este acápite tiene por objeto agrupar los principales argumentos teóricos que en el marco del Derecho como en las Ciencias Políticas se han utilizado en favor y en contra de la implementación de un régimen parlamentario de gobierno, debiendo eso sí, resguardarse las diferencias prácticas que ocurren producto de los usos y costumbres políticas que modifican los regímenes en una determinada sociedad.

- I. Argumento de la mayor flexibilidad del gobierno por no estar sujeto a períodos fijos en la administración. Este criterio es dado en favor del parlamentarismo argumentándose que los gobiernos pueden y deben permanecer en la administración siempre y cuando gocen de la confianza del electorado y del parlamento. Bajo este criterio un gobernante impopular o claramente fallido en sus políticas puede ser reemplazado por medios institucionales bastando para ello un voto de censura del parlamento.

El hecho que el gobierno no esté sometido necesariamente a períodos fijos de gobierno fomenta que estos se dediquen a la ejecución de sus cometidos, sin verse envueltos por los desincentivos en el apoyo o no al Presidente de la República que producen los períodos fijos de gobierno, según sea o no conveniente al interés electoral de los parlamentarios.

El principio de la flexibilidad es rebatido, pues se dice que produce inestabilidad en el gobierno, ya que son precisamente los períodos fijos en la elección de Presidente de la República los que otorgarían estabilidad al régimen presidencial, reduciendo en definitiva, la incertidumbre que produce someter a los países a frecuentes procesos electorales.⁵⁰

Creemos que desde el punto de vista de la continuidad de los gobiernos en el ejercicio del poder, el régimen parlamentario permite que los gobiernos que hayan demostrado su capacidad y eficiencia en la administración puedan continuar

⁵⁰ PANTOJA Murillo, Carlos Germán. "El Parlamentarismo como modelo para la reforma institucional". Revista Parlamentaria. Volumen 3, No. 1, abril 1995. Pág. 121.

gobernando y por el contrario, que los gobiernos ineficientes o gastados puedan ser remplazados en el marco del Derecho Constitucional.

El principio de flexibilidad constituye una buena vía de escape a las tensiones políticas, que en ausencia podrían manifestarse en torno a la búsqueda de soluciones fuera del orden constitucional. De esta manera aunque la necesidad de autoridad y predicción parecería favorecer al presidencialismo, existen circunstancias inesperadas que convierten al gobierno presidencial en menos predecible y a menudo más débil que el de un primer ministro.⁵¹

- II. Argumento que en el parlamentarismo se fortalece la relación del jefe de gobierno y el parlamento. A diferencia del régimen presidencial en que las elecciones parlamentarias y presidenciales son dos elecciones diferentes cumplidas por el elector primario y que produce un problema de doble legitimidad, en el parlamentarismo existe un solo acto electoral delegativo del pueblo hacia sus parlamentarios quienes eligen posteriormente al jefe de gobierno.

En el presidencialismo, para elegir Presidente de la República, el elector tiende a inclinarse por un voto de opinión personal por sobre uno de partido, cabiendo la posibilidad que la mayoría parlamentaria tenga una opción *político-ideológica* distinta del Presidente produciéndose una *doble legitimidad democrática*. Esta circunstancia puede provocar conflictos entre los poderes del Estado que en términos ideales deben ser resueltos por el tercer poder del Estado sea la Corte Suprema o el Tribunal Constitucional, sin embargo, como argumenta Linz (1991) ha sido frecuente que en esta coyuntura se recurra a las Fuerzas Armadas como poder moderador entre las instituciones del Estado.⁵²

El régimen parlamentario al no ser un sistema personalista, el debate político se articula alrededor de ideas y programas en torno a una visión o doctrina política común que se extiende al jefe de gobierno. Este hecho hace desaparecer el enfrentamiento de doble legitimidad producidos entre el gobierno y el parlamento produciéndose una

⁵¹ LINZ, Juan. "Los peligros del presidencialismo", Reformas al presidencialismo en América Latina, Comisión Andina de Juristas, Caracas, 1993, p. 31.

⁵² VALENZUELA, Arturo. "La opción parlamentaria para América Latina" En: Boletín Electoral CAPEL, N. ° VI, San José de Costa Rica, (1991) pp. 129-143.

relación de confianza entre el Ejecutivo y el Legislativo, siendo posible cumplir los programas de gobierno por los que ha votado el elector primario contribuyendo a la eficacia en el proceso de toma de decisiones.

- III. Argumento de la eliminación de incompatibilidades entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno. La aspiración del régimen parlamentario es la separación de funciones entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno para que el primero sea una persona que este por sobre la contingencia política y que represente la unidad sin partidismos y que el jefe de gobierno sea quien, escogido por un partido o coalición, represente la tendencia política mayoritaria del país.

En los regímenes presidenciales, las tareas de jefe de Estado y las de jefe de gobierno las ejerce una sola persona con la dificultad que las labores de un Jefe de gobierno normalmente implican grandes cargas de trabajo que no son compatibles con la multiplicidad de formalismos y actos protocolarios nacionales e internacionales propios de un jefe de Estado que le quitan tiempo en el acontecer nacional de gobierno.⁵³

- IV. Argumento de la institucionalización de una oposición responsable y constructiva. En el sistema parlamentario el segundo partido o coalición política en número de escaños parlamentarios posee el potencial o derecho futuro, aunque incierto, de constituir gobierno; este mecanismo se produce cuando el que está al mando lo pierde por una votación adversa de confianza.

El jefe de bancada de la segunda fuerza política generalmente es candidato para encabezar el gabinete en un eventual recambio (*Shadow Cabinet*). Este hecho incentiva a la oposición a presentar propuestas alternativas para un programa de gobierno que pueda instaurarse desde el momento en que sea requerido, mecanismo que permite que la oposición se aleje de la crítica sin proposición.

⁵³ *Manifiesto del ex- Presidente Francisco Antonio Pinto, el 10 de noviembre de 1850, en contestación a los elementos liberales y reformistas de la época que lanzaron su candidatura, al expirar el gobierno de Manuel Bulnes. "Creo que la Presidencia de la República no puede ser ocupada dos veces por un mismo individuo..." "Agréguese a esto la decadencia de mis fuerzas físicas por el aumento de mi edad, en circunstancias que la Primera Magistratura exige hoy en Chile, un ciudadano de plena capacidad. Sesenta y cuatro años de mi vida me inhabilitan completamente para tan arduo encargo."*

El juego de suma cero. En el presidencialismo se produce el efecto del juego de suma cero, por el cual quien gana la elección presidencial lo gana todo, hecho que contribuye a la polarización del proceso político.⁵⁴ El papel del parlamento en se traduce en que si el presidente tiene mayoría legislativa, posee mucho ascendiente sobre la misma y el parlamento adquiere un papel subalterno. En el caso de que no tenga mayoría, está generalmente sometido a la obstrucción del partido mayoritario pero, a diferencia de un régimen parlamentario, el partido que controla esa mayoría no puede convertir esa presión en un poder positivo de iniciativa.

- V. Argumento de cumplir programas de gobierno o de partido. Como se ha dicho una de las principales fortalezas del sistema parlamentario es el hecho de que el Ejecutivo se forma a partir de la mayoría parlamentaria, mecanismo que facilita el *trámite de la agenda legislativa* y evita las situaciones de bloqueo y confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo comúnmente observado en el régimen presidencial. Tal vez lo más ilógico del presidencialismo es que dificulta el logro de grandes cambios políticos y el cumplimiento de programas de gobierno por los que ha votado el pueblo mediante las elecciones. En efecto, en escenarios de abierta competencia política ni el presidente que es elegido, como es obvio, en base a su programa de gobierno, ni el partido o coaliciones que han obtenido una mayoría por la misma razón, logran sortear el bloqueo de la oposición para cumplir sus ofertas electorales.

En el presidencialismo los ministros de Estado deben recurrir en busca del apoyo de los congresistas en prácticamente todos los proyectos de ley debiendo realizar claras concesiones hacia la demanda parlamentaria a través de ventajas a sus electores, o mediante favores clientelistas que transforman al sistema en un verdadero mercado político que daña fuertemente la el prestigio del parlamento y de la clase política en general en general.

- VI. Argumento de la experiencia política en la formación del gabinete. Se dice que el grado de continuidad y acumulación de experiencia política en los ministros del parlamentarismo es muy superior a la de los ministros del presidencialismo que son

54 LARRAÍN, Hernán. "El Parlamentarismo como desafío para Chile". En: GODOY A, OSCAR. Editor. "Cambio de Régimen Político" Ed. Universidad Católica de Chile 1992. pp. 147.

funcionarios de su exclusiva confianza generalmente leales a su figura y tecnócratas que no responden necesariamente a una visión social de gobierno.

En la formación del gabinete del régimen parlamentario se compromete a los líderes y a los parlamentarios del partido o coalición a sostener un gobierno con un importante grado de responsabilidad política, pues pueden abandonarlo, pero a riesgo de ser responsables de la formación de una coalición alternativa que asuma un nuevo gobierno e incluso a la disolución del parlamento por el llamado a nuevas elecciones en las que pueden perder el escaño.

- VII. Argumento de la formación y coexistencia de liderazgos en el gobierno. En el presidencialismo todas las grandes figuras de cada partido o coaliciones de partido están enfrentadas entre sí para competir por un sólo puesto que es el de Presidente de la República; este enfrentamiento ocurre en el curso de cinco, diez u ocho años según la duración de los períodos presidenciales y la posibilidad o no de reelección, pero sólo uno de ellos pueden aspirar a gobernar, produciéndose el fenómeno de una abierta competencia de liderazgos políticos.

En el sistema parlamentario, en cambio, todos los líderes importantes tienen una oportunidad de formar un gobierno por un tiempo razonable, si encuentran la capacidad de formar una coalición o si ellos tienen la mayoría en el parlamento. Asimismo se produce el efecto que no se obliga a nadie a ir a una elección unido de antemano frente a la opinión pública con candidatos con los que en el fondo no se comparten visiones políticas.

- VIII. Argumento de la democracia consensual. El parlamentarismo facilita y favorece el sistema de consensos políticos en torno a la formación de coaliciones puntuales para resolver problemas, debido a que contiene incentivos fuertes para que se desarrolle un estilo generalizado de interacción política más cooperativo que competitivo.⁵⁵

- IX. Argumento de la irresponsabilidad de los partidos políticos. En el presidencialismo los partidos guardan su personalidad e independencia y al poco tiempo de ocurridas las

⁵⁵ FLISFISH, Ángel. “Parlamentarismo, Presidencialismo y coaliciones gobernantes” Documento de trabajo. FLACSO Programa Chile. N° 459. 1990. p 5.

elecciones pueden adoptar posturas abiertamente distintas a la del Presidente por ser irresponsables ante el gobierno del país, incluso pudiendo desentenderse y dejar solo al Presidente, por falta de incentivos para el compromiso hacia el gobierno o por que una política de gobierno puede ser impopular o sencillamente no responder a los intereses partidarios.

En el parlamentarismo hay una relación que va de arriba a abajo y de abajo a arriba entre la sociedad, los partidos y el líder del gobierno. Mientras que en el sistema presidencial puede surgir una relación directa de los ciudadanos con el líder sin un partido de por medio.

- X. Argumento de la gobernabilidad. En los sistemas multipartidista como el chileno la conformación de gobiernos mayoritarios implica la conformación de coaliciones, hecho que se argumenta en contra de la instauración de un régimen parlamentario por cuanto la necesidad de formar coaliciones puede producir inestabilidad en el gobierno pues el poder se transfiere a los partidos y a la burocracia.⁵⁶

No obstante, creemos que el parlamentarismo supone mejores condiciones para lograr gobernabilidad porque el sistema eleva las posibilidades de formación de coaliciones mayoritarias de gobierno y su mantención en el tiempo, pues de no hacerlo, pueden perder el control del gobierno fácilmente.⁵⁷

- XI. Argumento del régimen parlamentario como válvula de seguridad. Se afirma que en el régimen parlamentario el gobierno no sería lo suficientemente fuerte como para afrontar grandes crisis. Este es un argumento discutible, pues cuando se trata de hacer frente a crisis nacionales, como los desastres naturales, aprobación de presupuesto extra para afrontar necesidades sociales o incluso afrontar agresiones exteriores, nada sirve más a un país que tener un gobierno que goce de la confianza parlamentaria para tramitar de manera rápida las leyes que se necesite para lidiar con la crisis. Por su parte los

⁵⁶ URCUYO Fournier, Constantino. "Presidencialismo versus Parlamentarismo: Una falsa confrontación". Revista Parlamentaria. Volumen 3, No. 1, abril 1995. Pág. 20.

⁵⁷ FLISFISH, Ángel. "Parlamentarismo, Presidencialismo y coaliciones gobernantes" Documento de trabajo. FLACSO Programa Chile. N° 459. 1990. p 4.

grandes quiebres institucionales tienen una resolución natural dentro de las propias reglas del juego parlamentario.⁵⁸

Como señala Linz, es un mito que los regímenes parlamentarios sean más débiles que los presidenciales ya que *la fuerza de todo régimen se mide por su capacidad para promulgar políticas y programas*, pero en una democracia, las políticas y los programas sólo se pueden promulgar si gozan de amplia apoyo popular. Los regímenes parlamentarios funcionan sobre la base del apoyo mayoritario, luego son por definición más fuertes.

- XII. Argumento que el parlamento o congreso es el colectivo más indicado para juzgar el desempeño del Ejecutivo y sostener o cambiar gobiernos. En el parlamentarismo el sistema de control y cambios en el gobierno es entregado al parlamento, por cuanto se considera como el órgano democrático de mayor representación integrado por profesionales de la política, y por ende el colectivo más ajustado para calificar el desempeño del Ejecutivo y sostener o cambiar el gobierno.

En el sistema presidencial, no puede provocarse un cambio del gobierno por la vía constitucional, las críticas deben manifestarse por otros medios de presión ajenos a las fórmulas políticas y jurídicas, muchas veces estancando el desarrollo de algunas políticas de gobierno hasta un nuevo período presidencial.

- XIII. Argumento de formar un gobierno consolidado. El sistema parlamentario, al contrario de lo que a simple vista pudiera parecer proporciona mayor fortaleza al poder Ejecutivo y eficiencia al primer ministro, por la razón de que este gobierna con el respaldo del Legislativo. Con este mecanismo, tanto en los partidos políticos como el Congreso se evidencia una inclinación a la responsabilidad política a la integración de ideas con la consiguiente mejora *en la imagen pública de la actividad política y del sistema político en general*.

⁵⁸ FLISFISH, Ángel. "Parlamentarismo, Presidencialismo y coaliciones gobernantes" Documento de trabajo. FLACSO Programa Chile. N° 459. 1990. P 4.

CAPÍTULO III

EL PARLAMENTARISMO SU APLICACIÓN EN CHILE

1. ANÁLISIS HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN POLÍTICO CHILENO

Nuestra historia constitucional nace a comienzos del siglo XIX, en que Chile que formaba parte de las colonias que el Reino de España, logra organizarse a través de la primera junta de Gobierno de 1810.⁵⁹ Una de las primeras normas dictadas es el *Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile del 14 de agosto de 1811*, que es considerado el primer intento de ordenamiento constitucional que estableció dentro de sus normas un gobierno *Ejecutivo de tres miembros* y un *congreso unicameral* con una tendencia conservadora leal al Rey de España, pero con el convencimiento de la necesidad de dividir los poderes y de fijar lo límites de cada uno de ellos sin confundir ni comprometer su objetos⁶⁰.

Este reglamento fue derogado por el *Reglamento Constitucional Provisorio* del 26 de octubre de 1812, que respecto a la estructura del régimen mantiene un *poder Ejecutivo de tres personas* y un *Legislativo unicameral* de siete integrantes llamado Senado Consultivo de los cuales -agrega el texto- [uno será Presidente, turnándose por cuatrimestres, y otro Secretario. Se renovará cada tres años...].⁶¹ Este reglamento fue redactado en parte por el Cónsul norteamericano Joel Robert Poinsett y presentado por José Miguel Carrera. Contiene 27 artículos y tiene una fisonomía muy semejante a una Constitución política; destaca por ser el primer texto que reconoce la soberanía de Chile y a la autonomía de sus gobernantes, protege las libertades públicas, la libertad de

59 MUÑOZ León, Fernando. "Notas Sobre la Historia Constitucional de Chile: Génesis y evolución entre 1810 y 1970". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Fuente www.juridicas.unam.mx

60 Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva de Chile, Sancionado el 14 de agosto de 1811. Fuente www.bcn.cl

61 Reglamento Constitucional Provisorio, Sancionado el 26 de Octubre de 1812, Art. VII, Fuente www.bcn.cl

imprensa entre otros⁶². Sin embargo, las circunstancias políticas y militares, marcadas por el enfrentamiento entre patriotas y realistas, hicieron que Carrera fuera destituido y este Reglamento Constitucional fue reemplazado por el Reglamento *para el Gobierno Provisorio de 1814*. Este cuerpo dedica sus primeros 13 artículos a la regulación y dotación de potestades para *concentrar el Poder Ejecutivo en un sólo individuo*, con el título de Director Supremo en el cual residirán las absolutas facultades que tuvo la Junta de Gobierno en su instalación el 18 de septiembre de 1810.⁶³ Este reglamento crea un Ejecutivo unipersonal con amplias atribuciones con el objeto de hacer frente el problema bélico existente, delineándose lo que sería la tónica de un sistema presidencialista y mantiene al mismo tiempo un Senado integrado por siete personas que son designados por el Director Supremo a propuesta de una terna por la Junta de Corporaciones con duración de dos y tres años respectivamente.⁶⁴

Después de un largo conflicto entre patriotas y realistas se logra a principios de 1817 el triunfo militar que comienza a consolidar, la idea de independencia, la cual es proclamada por Bernardo O'Higgins el 12 de febrero de 1818. Ese año se redacta la *Constitución de 1818* que siguiendo la idea del reglamento de 1814, mantiene un *Ejecutivo unipersonal* en la forma de Director Supremo, con amplias atribuciones y sin límite del mandato, salvo la de los otros dos poderes: el Senado y el Supremo Tribunal Judicial y algunas materias conferidas a la Iglesia, claramente establecidas en la Constitución⁶⁵. En materia legislativa, se nombra un Senado de cinco miembros permanentes e igual número de suplentes, nombrados todos por el Director Supremo⁶⁶.

La inestabilidad del país producto de los efectos económicos y sociales de la lucha por la independencia, el asesinato de patriotas destacados como José Miguel Carrera y Manuel Rodríguez y el fuerte gasto militar provocado por campañas como la liberación del Perú, entre otros, determinaron la promulgación después de cuatro años de vigencia de la Constitución de 1818 de una nueva ley fundamental en 1822.

62 VILLALOBOS, Sergio; SILVA, Osvaldo; SILVA, Fernando; ESTELLE, Patricio. "*Historia de Chile*". Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1974. Tomo I.

63 Como Director Supremo, es nombrado el coronel Francisco de la Lastra, Gobernador de Valparaíso.

64 Reglamento para el Gobierno Provisorio de 1814, "*Del Senado*". Fuente www.bcn.cl

65 Véase Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818. Título IV Capítulo II "*Limites del Poder Ejecutivo*"

66 Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818. Capítulo II Art. Primero.

La Constitución de 1822 fue vista por la ciudadanía como un intento de prolongar la permanencia de O'Higgins en el poder que termina por provocar la inestabilidad del gobierno. Esta Constitución tiene el mérito de haber declarado expresamente la *independencia de los tres poderes del Estado*: El Ejecutivo que reside en un Director con plazo de seis años pudiendo renovarse por cuatro años más, para el *Legislativo propone un Congreso bicameral (diputados y Senadores)* y un poder Judicial que reside en los tribunales de Justicia.⁶⁷

La situación interna del país se ve agravada por los roces entre los otros poderes del Estado que finalmente provoca el levantamiento de las provincias las cuales piden la dimisión de O'Higgins como Director Supremo. Para evitar derramamiento de sangre, Bernardo O'Higgins Riquelme abdicó como Director Supremo el 28 de enero de 1823, entregando el poder a una nueva Junta de Gobierno que fue inmediatamente abolida por la falta de reconocimiento de las provincias y reemplazada por otra integrada por representantes de las tres provincias del país. Se nombró Director Supremo a Ramón Freire Serrano, quien ejerció interrumpidamente hasta mayo de 1827, el cual después de varias disposiciones constitucionales promulga la Constitución el año 1823. Este cuerpo legal fue elaborado por el jurista Juan Egaña y es conocida como la constitución moralista. En ella se reconoce *al Ejecutivo como el gran poder del Estado* cuyo mandato sería ejercido por un Director Supremo por el período de cuatro años reelegible por una sola vez; en poder Legislativo estaba constituido por un Senado y una Cámara Nacional⁶⁸. En vista de su impracticabilidad, esta norma, luego de dos años de vigencia, fue prontamente derogada en el año 1826, año durante el cual se elaboraron una serie de ensayos constitucionales, entre los que destaca el Ensayo Federal de 1826, cuyo inspirador fue José Miguel Infante, político liberal defensor del federalismo.

De este modo, se desarrolló en Chile, un proyecto de implantación de un régimen federal, que hizo que el Congreso aprobara distintas leyes de carácter constitucional que lo anticipaban, por lo que, el 14 de julio de 1826, se declara que la República de Chile se constituye como un régimen federal. Posteriormente, se reorganiza el sistema municipal, dividiendo el país en ocho provincias, y determinando la elección popular de los Cabildos. Cada una de las provincias tendría además, una Asamblea de elección popular

⁶⁷ Constitución Política del Estado de Chile de 1822. Título III Cap. Primero "Del Gobierno" Art 12 y ss.

⁶⁸ Constitución Política del Estado de Chile de 1823.

con carácter legislativo. Mientras tanto, el Congreso, al preparar el proyecto de nueva constitución, llegó al problema central de precisar el sistema del Estado, al no adoptarse decisión alguna, en mayo de 1827 suspende sus sesiones y decide consultar directamente a las provincias. Las respuestas de éstas tardaron en llegar o no llegaron, debido al rechazo al federalismo y al desorden provocado por los problemas políticos, económicos y geográficos que esta idea representaba. Ese mismo año el Congreso tiene que dejar sin efecto los pasos dados hacia la instauración de una Constitución.

En 1828 bajo el gobierno interino de Francisco Antonio Pinto, se promulga *la Constitución de 1828*, confeccionada por el diputado Melchor de Santiago Concha Cerda y el Ministro del Interior subrogante José Joaquín de Mora. Esta norma de principios liberales es considerada como la más completa y de contenido superior a las constituciones promulgadas hasta la fecha, establece que la Nación Chilena adopta para su gobierno la forma de República representativa popular, establece una clara independencia de los tres poderes del Estado, *gobernada por un Presidente elegido por votación indirecta de electores*, a razón de tres por cada miembro del Legislativo con un gobierno de cinco años, posibilitando la reelección por un nuevo período; el Presidente podría en caso de muerte o de imposibilidad física o moral, ser reemplazado por un Vicepresidente, elegido de igual forma que éste. El Poder Legislativo reside en las cámaras del Senado y de Diputados, que como poder Legislativo tiene la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; dictar el presupuesto; suprimir y crear puestos de empleo; aprobar ascensos de jefes superiores del ejército y ministros en el extranjero⁶⁹.

Bajo el gobierno de Joaquín Prieto Vial (1831-1841), se dicta *la Constitución de 1833*, del 25 de mayo, que recoge las ideas de Portales y de Mariano Egaña y que rige con modificaciones hasta el año 1925. Esta determina un *período presidencial* por cinco años, mediante *votación indirecta* por electores en un número triple al total de Diputados que corresponda a cada departamento. Con reelección inmediata por igual período, otorgando amplias facultades al Presidente de la República para el mantenimiento de la seguridad pública, incluido el estado de sitio; el nombramiento y remoción de las autoridades gubernamentales, locales, y judiciales; ejercer el patronato sobre la iglesia; y la posibilidad de veto a los proyectos de ley tramitados por el Legislativo, *determinando*

⁶⁹ Constitución Política de la República de Chile de 1828.

un claro régimen presidencialista para Chile, restaurando bajo una indiscutible supremacía del presidente las instituciones básicas del Estado administrativo de derecho⁷⁰.

Por otra parte, se elimina la elección del cargo de Vicepresidente que será ejercido por el ministro del interior sólo en los casos en que el presidente se encontrara imposibilitado de ello; se establece por primera vez el principio de fijar los límites territoriales; se otorga la facultad fiscalizadora a la Cámara de Diputados a la que además se da la atribución de aprobar el presupuesto de la Nación; en materia de libertades, se garantizaba la igualdad ante la ley, la inviolabilidad de las propiedades, la libertad de imprenta y la seguridad personal.

Durante la presidencia de Arturo Alessandri Palma se redacta *la Constitución de 1925*, aprobada en julio de ese año mediante plebiscito nacional. Continuando con la ya tradición de las constituciones chilenas, otorga al poder Ejecutivo amplias atribuciones administrativas, aumentando el período presidencial de cinco a seis años, con elección directa; priva a la Cámara de Diputados de la facultad de censura a los ministerios, pero otorga la facultad para acusar a los ministros y al Presidente de la República por abusos al poder; establece la incompatibilidad de los cargos de ministro con el de parlamentario; determina la separación del Estado de la Iglesia⁷¹.

Algunas de las modificaciones más importantes sufridas por esta constitución son la que señala que la iniciativa de presupuesto público corresponde al Ejecutivo y las que se redactaron durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964 -1970), como la que impone limitaciones de orden social al derecho de propiedad, que posteriormente permitiría la nacionalización del cobre y la reforma agraria; la que otorga el voto a los analfabetos y la que rebaja a 18 años la edad para votar.

El Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 por las Fuerzas Armadas, clausura el parlamento y los partidos políticos fueron disueltos o declarados en receso y el gobierno se realiza mediante Decretos Leyes, no obstante, se mantenía la constitución

70 BRAVO, Lira Bernardino. Ensayo. *“Ejército y Estado de Derecho en Chile”* (Siglos XVI al XX). Estudios Públicos N° 61. Anticipo del libro *Por la razón o la fuerza. El Estado de derecho en la historia de Chile*.

71 FUENTES, Jordi; CORTES, Lia; CASTILLO, Fernando; VALDES, Arturo. *“Diccionario histórico de Chile”*. 5ª ed. Santiago, Chile: Editorial del Pacífico, 1978. 669 p.

de 1925. Siete años después del Golpe de Estado y estando el país bajo Estado de Sitio, se somete a plebiscito la *Constitución de 1980* con un texto de 120 artículos permanentes y 29 transitorios, promulgada el 21 de octubre de ese mismo año y entrando parcialmente en vigencia el 11 de marzo de 1981 en sus artículos transitorios, pues los artículos sobre el Presidente de la República, el Congreso y la forma de generación de la Corte Suprema entre otras, no estuvieron vigentes hasta la elección presidencial de 1989⁷².

En lo esencial, la Constitución de 1980 determina un régimen político presidencialista, señalando en su artículo veinticuatro que *“El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado”*, elegido en votación directa por mayoría absoluta de los sufragios validamente emitidos. Establece una separación de poderes rígida pero con un Ejecutivo con preeminencia en la Iniciativas de ley, bajo un sistema electoral binominal que conforma un presidencialismo de coalición y bajo la tutela de las Fuerzas Armadas para la estabilidad del régimen a través de diversas instituciones, entre las que destacaba el Consejo de Seguridad Nacional.

A la fecha la constitución de 1980 tiene más de ciento veinte reformas, las primeras de ellas fueron promovidas por la propia junta militar tras el plebiscito realizado el 30 de julio de 1989, por la cual se hicieron 54 reformas a la Constitución, orientadas principalmente a establecer el pluralismo político, aumentar el número de civiles en el Consejo de Seguridad Nacional, dar mayor relevancia a los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico del país, limitar el poder del Ejecutivo sobre algunas libertades personales y definir en cuatro años el período presidencial de quien resultara electo en los comicios de diciembre de 1989.

La segunda camada de reformas fue en 1991 con la aprobación de las llamadas *“leyes Cumplido”*, que eliminaron la negativa constitucional de dar indultos y libertades provisionales a procesados por delitos terroristas al transformar ese tipo de ilícitos en delitos comunes.

⁷² Clase Magistral del Ministro del Interior, José Miguel Insulsa, *En la Inauguración del año académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Tema Reformas Constitucionales. Santiago, 14 de Mayo de 2004.*

De allí en adelante la Constitución de 1980 tuvo otras 15 reformas que trataron temas variados, como la duración del período presidencial, administración comunal, atribuciones del Poder Judicial, procedimientos para reformar la Constitución, etc. La última vez fue con la ley N° 19.876, respecto de la gratuidad de la educación media.

En el año 2005 se realizaron 58 reformas entre las cuales se contempla la eliminación de los últimos enclaves autoritarios de Senadores designados y vitalicios, reformas que son denominadas reformas duras o de “primera generación”⁷³ en que se aumentan las capacidades del Congreso Nacional y se realizan enmiendas al Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional.

Dentro de este grupo de reformas aparece la que contempla la reducción del período presidencial de seis a cuatro años sin reelección inmediata, reducción que tuvo como argumentos criterios económicos y a la simultaneidad de elecciones potenciándose uno de los principales efectos del sistema parlamentario, cual es que la coalición que triunfadora lo haga con un programa de gobierno en torno al cual hay comunión de intereses con la más probable mayoría parlamentaria, lo que no ocurre si una y otras se realizan en forma separada. Entre los argumentos que se dan a favor de la simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias es que se logra una debida correspondencia de las mayorías representadas en el Ejecutivo y el Legislativo, se evita que el Presidente que va a la reelección sea un permanente candidato en campaña distrayéndolo de las labores de Estado y de gobierno, e incentiva una buena gestión para la obtención de metas en el corto plazo. Una finalidad no verbalizada es de disponer de gobiernos más cortos, menos tentados a plantearse cambios revolucionarios o gobiernos refundacionales⁷⁴ sino más bien gobiernos resignados a una lógica reformista.

Antes de la Constitución de 1980, el período presidencial era de seis años sin reelección inmediata; durante la Constitución de 1933 era de 5 años con derecho a reelección por una vez. La Constitución de 1980 contemplaba, inicialmente, un período presidencial de ocho años. Excepcionalmente y por las características de una etapa de transición, se acordó un período de cuatro años para el gobierno de don Patricio Aylwin. Luego se estableció un período de seis años para los

73 FUNDACIÓN CHILE 21. “Hacia una nueva Era de Reformas Democráticas”. 6 de mayo 2005.

74 Fuente: Diario El Mercurio. “Cuatro años, sin reelección” Autor: Ignacio Walker

gobiernos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar; la reforma del 2005 redujo a cuatro años el gobierno de Michelle Bachelet Jeria y las sucesivas administraciones. En el año 2008 la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, acordó un nuevo período presidencial de cinco años.

Nace aquí la interrogante de si son estas reformas constitutivas de un cambio del régimen político presidencialista chileno hacia uno parlamentario. La Constitución de 1980, como segura Ruiz –Tagle es un texto *gatopardiano*, que a pesar de sus numerosas enmiendas y reformas posteriores ha mantenido un sesgo autoritario presidencialista hasta nuestros días. Ciertamente, la constitución política mantiene un presidencialismo aun cuando pueda verse debilitado por elementos que se asimilan a los de un régimen parlamentario, tales como la referida simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias, el aumento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, la creación de comisiones investigadoras con el voto favorable de 3/5 de los diputados en ejercicio o la institución de la interpelación parlamentaria que permite llamar a declarar a ministros de Estado hasta tres veces en un año calendario con el acuerdo de un tercio de los diputados en ejercicio, entre otras.

En la actualidad el régimen político chileno está convertido en un presidencialismo reforzado, con un presidente jefe de Estado y de gobierno que mantiene la iniciativa casi exclusiva de Ley y de las urgencias, con amplias facultades de nombramiento de más de mil trescientos cargos de exclusiva confianza, pero debilitado por la reducción del período presidencial a cuatro años sin reelección. Este hecho ciertamente atenúa el poder del Ejecutivo que se traslada en parte al Congreso por contar con senadores que duran ocho años en sus cargos y parlamentarios que pueden reelegirse indefinidamente bajo un sistema binominal que promueve el empate de fuerzas, y con ello, la necesidad de negociar todo en la arena parlamentaria⁷⁵.

75 Fuente: Diario El Mercurio. “Parlamentarismo de facto”. Autor Eugenio Tironi, Martes 24 de Junio de 2008.

2. EL PERÍODO 1891 — 1924

El régimen presidencialista chileno ha sido analizado como uno de los sistemas políticos más estables de Latinoamérica, desde sus inicios a la vida republicana las instituciones y actores políticos nacionales se diferencian del contexto sudamericano por su estabilidad en torno a un sistema presidencialista, que al igual que la mayoría de los países tomó como ejemplo del modelo presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica.

Pero hay en la historiografía chilena un tema discutido en cuanto al sistema de gobierno surgido en el período 1891 – 1924 al que se le asigna el rótulo de *república parlamentaria*, por el hecho que se implementara una nueva interpretación de la Constitución de 1833, en virtud de la cual se requería que los gabinetes del Presidente de la República tuvieran el apoyo de la mayoría parlamentaria.⁷⁶ Tanto detractores como reivindicadores del período han señalado que Chile no sólo ha tenido un régimen presidencialista de gobierno, sino uno parlamentario y que este habría fracasado.

Contra el parlamentarismo ha operado una *leyenda negra* que se debe a Alberto Edwards y otros, quienes sin asidero alguno han hecho de la descalificación parlamentaria un argumento para apuntalar un presidencialismo autoritario. Como se analizó al referirnos al régimen político desde un punto de vista de la norma constitucional,⁷⁷ el régimen político presidencialista es la única forma de gobierno que el Chile republicano ha conocido en su historia política.

¿Pero que ocurrió para que se le tildara de república parlamentaria? Si vamos al siglo XIX vemos con claridad que los problemas entre el Ejecutivo y el parlamento comienzan a suscitarse desde mediados del mil ochocientos y terminan en una franca guerra civil entre estos poderes.

76 VALENZUELA, Arturo. "Orígenes y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposición para un gobierno Parlamentario". Revista N° 64 Centro de Estudios Públicos. 1996.

77 Ver. pp. 5... y ss.

Según el profesor Lira⁷⁸ desde 1860 comienza a desarrollarse la edad de oro de los Partidos Políticos y del gobierno de partidos en Chile bajo un espíritu parlamentario. Los partidos políticos valiéndose de la mayoría en el parlamento condicionan el poder del Presidente de la República, situación que se prolonga hasta el triunfo de los partidos en la revolución de 1891 que significó –como afirma Gonzalo Vial-⁷⁹ el triunfo de las oligarquías partidistas sobre la monocracia presidencial.

La confusión de denominar *república parlamentaria* al período aludido, radica en la victoria de los congresales opositores al presidente Balmaceda que logran cambiar algunas prácticas presidencialistas por otras donde el parlamento tiene mayor incidencia en materias de libertad electoral, de independencia de los partidos políticos y de conformación y subordinación del gobierno al Congreso.

Estas modificaciones se realizaron sin necesidad de redactar una nueva constitución, pues dichas prácticas no constituyen un cambio constitucional del régimen presidencialista, sino un debilitamiento de facto del mismo, en que el presidente fue desposeído de la prerrogativa de disolver las cámaras y a la vez dejó de organizar y dirigir los procesos electorales. La mal denominada república parlamentaria no es sino un síntoma de la crisis del presidencialismo de la época y responde directamente a resolver el gran conflicto de doble legitimidad.

El elemento clave que ocupó el parlamento fue el de reservarse el mecanismo de control de la tramitación legislativa, por el cual hizo la presión suficiente para tomar el manejo del gabinete de gobierno. La cuestión central estaba en si el Ejecutivo debía sostener un gobierno ajustado a la mayoría parlamentaria o si, conforme al texto constitucional de 1833 los ministros sólo eran responsables ante el Presidente.

Indistintamente de lo que estableciera la constitución de 1833 la práctica política del medio siglo y la aspiración de los congresistas a ejercer el control de la legislatura, hizo que no pudieran ignorarse las pretensiones del Congreso respecto a la designación, control y permanencia los ministros en el gabinete. La diferencia radicó en que hasta

78 BRAVO, Lira Bernardino. Ensayo. "Ejercito y Estado de Derecho en Chile" (Siglos XVI al XX). Estudios Públicos N° 61. pp. 244 Anticipo del libro Por la razón o la fuerza. El Estado de derecho en la historia de Chile.

79 Gonzalo Vial Correa, Historia de Chile 1891-1973, 4 Vols. "Triunfo y decadencia de la oligarquía". Santiago de Chile, 1981-1987.

entonces, ningún congreso había desafiado abiertamente la voluntad del Presidente triunfando una interpretación parlamentarista de la Constitución de 1833.⁸⁰

El gabinete era conformado por el ministro del interior y quedaba condicionado a contar con el respaldo de los congresales de partidos que conformaban la mayoría parlamentaria, siendo estas fuerzas los árbitros del gobierno quienes tomaban importantes decisiones mediante la composición de dicho gabinete, las interpelaciones de los ministros y el voto de censura.

¿Por qué entonces se dice que en este período fue parlamentarista si el congreso modifica la forma en que se elige al presidente de la República? Los congresales consiguieron que se votara la paralización de cualquier proyecto recaudatorio y presupuestario mientras el Presidente de la República de no designara un gobierno respetuoso con la mayoría del congreso. En general los historiadores plantean que Balmaceda es resistido por el Congreso, porque querer ejercer la prerrogativa, que de hecho tienen los presidentes en Chile durante ese período, de imponer a su sucesor por la *vía del control de los electores* ya que de alguna manera, el sistema presidencialista funcionaba así en Chile, en un período en que por tradición el Presidente saliente designa a su sucesor.

El poder que provenía del parlamento instauró la llamada *libertad electoral de los partidos*, confeccionando estos las listas de candidatos y los hacen elegir, así las candidaturas presidenciales y parlamentarias tuvieron que prestar mayor atención a las sensibilidades y exigencias de los dirigentes partidarios locales si pretendían ganarse su apoyo para movilizar a los electores necesarios para triunfar. Este cambio no sólo consolidó a las organizaciones partidistas sino que las situó en el centro del sistema político chileno. Pero todas estas modificaciones no alcanzaron para lograr cambiar el ya desvirtuado régimen presidencialista a uno parlamentario, precisamente por que faltaban las instituciones fundamentales, cual es la dualidad del Ejecutivo y que el Presidente de la republica pudiera disolver el Congreso⁸¹.

⁸⁰ BOENINGER, Edgardo. “*Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*”. Editorial Andrés Bello. 1997. p.68.

⁸¹ LOWENSTEIN, Karl. “*Teoría de la Constitución*”. Ed. Ariel, Barcelona, 1982 pp. 140 ss.

El Presidente chileno de ese entonces tenía que hacerles caso no solamente a las mayorías en la Cámara de Diputados, sino a las del Senado. Así es que si le cambiaban las mayorías por un lado, tenía que estar constantemente haciendo lo mismo con los ministerios. Entre 1891 y 1920, en el mandato de seis presidentes se sucedieron 85 gobiernos, con una duración media de cuatro meses y con 348 ministros⁸².

La crisis política del régimen fue completa y no tardó mucho tiempo en traducirse en una guerra abierta entre los poderes fundamentales. Surgió así una escalada de tensión entre el parlamento y el Ejecutivo que tuvo como centro neurálgico la aprobación de la ley del presupuesto y la relativa a las Fuerzas Armadas. Balmaceda prorrogó por Decreto el presupuesto anterior hecho que gatilló la creación por el Congreso de una Junta de Gobierno que llamó a tomar las armas contra el Presidente de la República al que consideraron constitucionalmente destituidos. La marina chilena se puso al lado del Congreso así como algunos sectores del ejército e incluso la aristocracia confesional y la oligarquía conservadora.

La guerra civil desatada entre febrero y septiembre de 1891, arroja como saldo más de diez mil muertos y el establecimiento de una Junta de Gobierno emanada del Congreso, producto de la renuncia de Balmaceda ante el General Baquedano y su posterior suicidio.

El sistema político funcionó con regularidad y consiguió mantener un régimen civil sin interrupciones pero alejado de medidas que exigieran cierta planificación y acción continua de las transformaciones que las demandas reclamaban, no obstante, el sistema político daba, a través de las cuatro fuerzas políticas de la época (conservadores, liberales, radicales y democráticos) una amplia participación a una minoría de la sociedad, única capaz de estar debidamente representada e influir en el juego Legislativo y ministerial.

Los políticos llegaron hacia 1906 a la conclusión de que el régimen no marchaba porque faltaban distintos correctivos propios de un legítimo régimen parlamentario, tales como la potestad del Ejecutivo de disolver la Cámara de Diputados con acuerdo del

82 Enciclopedia de Chile. Océano (Volumen 3) pp. 721 y ss.

Senado; de contener al Senado en sus límites de manera que no constituyera también una cámara política como de hecho ocurría; la prohibición de que en el Congreso se introdujeran aumentos en el gasto público sin indicar su financiamiento dentro del presupuesto total otros.⁸³

Sin embargo el período 1891-1925 es un período de gran modernización que debe ser valorado. En términos comparativos Chile era una república relativamente democrática y moderna frente a otros países latinoamericanos y europeos en el contexto mundial de ese entonces. Existe en la época una influencia francesa que desencadena una preocupación por cultura, la educación y por el *Estado docente*. La paz política y social de Chile dio asilo a pensadores y políticos extranjeros, la iglesia sufre cambios y la burguesía se vuelve laica. El período parlamentario tiene gran importancia en historia de Chile, ya que existió una regularidad jurídica y constitucional que desde 1861 hasta 1925 interrumpido solo por la crisis de 1891.⁸⁴

Hecho un recuento histórico sobre el período corresponde analizar las principales reformas a la constitución de 1833 que tienden a modificar el régimen político presidencialista. Entre ellas está la *ley de 8 de agosto de 1871* que modifica el régimen de elección de Presidente de la República en dos aspectos: prohíbe la elección de la misma persona como Presidente por dos períodos consecutivos, terminando así los decenios presidenciales y autoriza la reelección de quien ha sido Presidente mediando el lapso de un período. Según Ruiz-Tagle, por la concepción constitucional que surge en esta reforma, se recupera un lugar preeminente de la función legislativa y se somete a todos los órganos constitucionales al imperio de la ley. Se refuerza la división de poderes a favor del congreso y la figura autoritaria presidencial entra en tensión con el parlamento de una manera que permanece no resuelta hasta la guerra civil de 1891.⁸⁵

La ley de 25 de septiembre de 1873 modifica los quórum de funcionamiento del Congreso Nacional. Debido a que la Constitución establecía como quórum de funcionamiento el de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio: Se exige la

83 GÓNGORA, Mario. "Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX", Colección Imágenes de Chile, Editorial Universitaria, Santiago 1994.

84 HEISE, Julio, "150 años de evolución institucional" (Editorial Andrés Bello, 1984) Cap. II El Parlamentarismo Liberal (1861-1925)

85 CRISTI Renato y RUIZ-TAGLE Pablo: "La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano" (Santiago: LOM, 2006) pp. 106 y ss.

cuarta parte de sus miembros en el caso de la Cámara de Diputados y de la tercera parte de sus miembros en el caso el Senado.

La ley de 13 de agosto 1874 modifica la composición y la forma de elección de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado así como sus inhabilidades e incompatibilidades. Se eligen los Senadores por votación directa dejando de ser electos por un cuerpo especial y por provincias. El número de Diputados se determinan según la cantidad de personas a razón de un diputado por cada veinte mil. Se modifica el período de duración del cargo de Senador de nueve a seis años.

Ley de 24 de octubre de 1874 reforma la regulación de los poderes y estados de excepción constitucionales, suprimiendo las *facultades extraordinarias* presidenciales que se reemplazan por la atribución del Congreso para dictar *leyes excepcionales* para restringir los derechos constitucionales; se regula la Comisión Conservadora que vela por la observancia de la Constitución y las leyes y la protección de las garantías individuales. Asimismo, se establece el procedimiento de las acusaciones constitucionales que podía destituir a un ministro de Estado.

La ley del 12 de diciembre 1891 modifica el régimen de funcionamiento del congreso y el modo de nombramiento de los ministros diplomáticos que exigía su aprobación por el Senado y durante su receso por la Comisión Conservadora⁸⁶.

En síntesis entre 1871 a 1891 se legisla sobre un buen número de cambios al régimen presidencialista establecido en la constitución de 1833 en torno a la composición y miembros de las cámaras, quórum de funcionamiento del Senado, regulación de facultades extraordinarias del presidente entre otras, sin embargo ninguno de ellas apunta al establecimiento de los elementos centrales del régimen parlamentario, por lo que si bien es un período en que se dio un impulso por dar mayores atribuciones al parlamento, no hubo régimen parlamentario propiamente dicho, pues este jamás determino al jefe de gobierno que siempre estuvo radicado en la persona del Presidente de la República bajo un débil régimen presidencialista.

86 Fuente: <http://www.minsepres.gob.cl/portal/documentos/reformas.html>

3. PROPUESTAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN PARLAMENTARIO DE GOBIERNO EN CHILE

Pese a los casi treinta años de la promulgación de la Constitución Política de la República de 1980 y a veinte años de la recuperación paulatina de las instituciones y reformas fundamentales de un sistema democrático, es posible advertir que nuestra sociedad aún no ha avanzado cualitativamente en el perfeccionamiento del régimen presidencialista chileno. La postergación en estas materias, en parte, se ha debido a que no se lo considera un tema prioritario y se ha optado, en cambio, a otorgarle un sitial privilegiado al debate y resolución de aquellas reformas mínimas, que se requerían de manera urgente para llevar a cabo el tránsito a un sistema democrático de gobierno.

Las limitaciones estructurales del presidencialismo se fundan en la paradoja que desde el punto de vista de los incentivos para el respaldo del gobierno en el proceso de formación de la ley, cuanto más fuerte es el poder del Presidente, más débil es el régimen presidencial.

Una de las claves para determinar cuál sería el régimen que mejor podría ajustarse al sistema chileno pasa por reconocer que la política chilena está constituida por diversas corrientes ideológicas y polarizadas, con fuerte representación partidista. Se trata más bien de alcanzar un consenso mínimo respecto de las reglas del juego y de las políticas que se necesitan para gobernar el país. Dicho consenso se podría lograr solamente reforzando las instancias institucionales de adaptación capaces de ofrecer canales de expresión política, transacción y gobierno eficaz⁸⁷.

Creemos que la respuesta no pasa por abogar por un determinismo institucional que de respuesta a todos los problemas⁸⁸; El clásico ejemplo de esto, es que el régimen presidencial funciona bien en el sistema norteamericano, por lo que nuestra crítica a la variante presidencialista, es precisamente, que se funda en términos ideales como un modelo políticamente adecuado a las necesidades de unicidad y firmeza en la dirección

87 VALENZUELA, Arturo. *“Orígenes y característica del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario”**

88 JUAN J. LINZ y ARTURO VALENZUELA (comps.) *“Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas”* (Vol. 1) Madrid, Alianza Universidad, 1997.

política que requería un país en el decantamiento de un proceso de independencia, pero que no ofrece las posibilidades de desarrollo político e ideológico que vive el país desde la década de 1990 a la fecha.

Como señala Giovanni Sartori, el criterio predominante en la actualidad, por sobre las valoraciones axiológicas, es la idea que el mejor gobierno no es sólo el gobierno justo sometido a un Estado de Derecho, sino el gobierno eficaz, suficiente para mantener la estabilidad institucional del régimen, por lo que la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse. Desde este punto de vista no debe desecharse ningún régimen, sea puro o mixto, sino en cuanto sea examinado y valorado en la eficacia de su desempeño en el gobierno como en la estabilidad del sistema, flexibilidad en la toma de decisiones y en la versatilidad de los mecanismos en la superación de crisis.⁸⁹

Si bien en teoría pueden defenderse cada uno de los regímenes de gobierno según múltiples variables, nos interesa precisar que estos no son neutros y políticamente responden a una filosofía en la ejecución del poder⁹⁰. Consideramos que Chile debiera pensar seriamente en un sistema congruente con su idiosincrasia, por ello realizamos una propuesta de un régimen parlamentario de base constitucional para Chile que tenga como propósito final permitir la sustentabilidad y equilibrio permanente en el tiempo, evitando que las crisis de gobierno se transformen en crisis de régimen, que la experiencia histórica chilena indica que inevitablemente conducen a soluciones de carácter violento y a través de procedimientos extra constitucionales.

Contrario a lo que señala Sartori como mejor alternativa para cambiar el régimen presidencial, mediante la introducción paulatina de reformas intermedias, como es el caso del semipresidencialismo, creemos, en cambio, que la gradualidad no siempre significa el acceso a un sistema mejor, sino más bien la adopción de una fórmula más fácil de poner en práctica y además, cabe agregar que un sistema intermedio mixto va a dejar necesariamente muchos problemas sin resolver, como por ejemplo, gobernar mediante el acto de legislar, aspecto esencial en un Estado de Derecho..

89 SARTORI, Giovanni. *"Ingeniería Constitucional comparada"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 153.

89 NOHLAN Dieter, Fernández B Mario. *"El Presidencialismo renovado"*. Instituciones y cambio político en América Latina. Editorial Nueva Sociedad. pp. 20

Bajo un prisma político liberal, entendemos que la estructura de un sistema político debe basarse en la armónica coexistencia y colaboración entre los poderes y no a través de prácticas hegemónicas de un poder sobre otro, por lo que nos parece más conveniente el régimen de gobierno parlamentario que, de acuerdo a lo dicho, su estructura se adecua mejor para corregir las malas prácticas anotadas, y por ende, está más capacitado para moderar una sociedad ideológicamente pluralista que se expresa a través de un pluripartidismo político.

En la presente memoria, expresamos nuestro más pleno convencimiento que los regímenes políticos deben ser capaces de promover una forma de gobierno, que asegure el balance armónico y equilibrado entre el acto de gobernar y el acto de legislar, asegurando la aprobación de los cuerpos normativos indispensables para la adopción de políticas sociales. Es en dicha virtud, que sostenemos que se requiere sustituir el actual régimen presidencialista por un régimen político parlamentario republicano de base dualista, con un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno elegido por el Congreso Nacional, responsable de la ejecución de las políticas gubernamentales del país.

Luego de efectuar un estudio de los pro y los contra de esta polémica entre el Presidencialismo y Parlamentarismo, nos inclinamos por esta última alternativa. Tenemos claro que dicha dicotomía que parece sugerir la existencia y oportunidad de una receta mágica, no es verdadera, pues el problema es más complejo y la historia más rica. Sin embargo, el estudio realizado, me faculta para proponer fundada y razonadamente un régimen parlamentario dividiendo las funciones ejecutivas entre el Presidente de la República como Jefe de Estado y un Jefe de Gabinete, manteniendo en el seno del Ejecutivo una cierta jerarquización, que dejaría al Presidente de la República como un moderador y árbitro del poder político, un especie de “jefe simbólico” promotor de la integración y unidad nacional, ubicado por encima de la política del día a día, correspondiéndole invitar a la formación de gobiernos de gabinete basados en las mayorías parlamentarias.

El Jefe de Estado sería elegido por sufragio universal mayoritario con un desempeño en el cargo por período de a lo menos siete años en su cargo⁹¹ y con la facultad de designar al Jefe de Gabinete, con acuerdo de la Cámara de Diputados, disolver esta cámara, convocar a plebiscito, designar a los ministros de la Corte Suprema y a otras autoridades y asimismo, ocuparse de todo lo relativo a las Fuerzas Armadas y Orden y Seguridad y al manejo supremo de las relaciones exteriores.

El Jefe de Gabinete por su parte, sería el responsable de la política contingente, designaría a los ministros de Estado, tendría la iniciativa para proponer leyes y reformas constitucionales, nombraría a los jefes superiores de los servicios públicos y cumpliría las demás funciones propias del gobierno. Su característica esencial sería su responsabilidad política, en virtud de la cual podría ser removido por el Presidente de la República por propia iniciativa o por un voto de censura constructivo aprobado por la Cámara de Diputados, que para ser aprobado requeriría obtener la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de dicha Cámara y contener un programa de gobierno y la propuesta de un nombre para nuevo Jefe de Gabinete. Una vez ocurrido, el Presidente de la República podría designar a la persona propuesta o disolver la Cámara, llamando a nueva elección. Si fuera el Presidente quien removiera al Jefe de Gabinete, debería al unísono proponer a la Cámara su reemplazante. En el supuesto caso que la Cámara no diese su acuerdo favorable, el Presidente podría disolverla convocando a elección para reemplazarla.

Por su parte, el Poder Legislativo debería ser unicameral en base a una representación proporcional de electores, eliminándose de esta forma la Cámara del Senado, por cuanto entendemos que no se justificaría otra representación en el Congreso que no sea aquella que se apoye y sustente en las tendencias político ideológicas de la sociedad, trasladando el debate de la representación regional, hacia sus propias autoridades de gobierno, a través de elecciones abiertas en dichas unidades territoriales como una mayor autonomía en la asignación y ejecución de recursos presupuestarios.

⁹¹ La fórmula de 7 años en el cargo es consagrada en al Constitución Italiana de 1947 y en la Francesa de 1958, esta última que a partir de la reforma de 1963, elige al Presidente de la República por sufragio universal y directo, con la posibilidad de segunda vuelta.

Por otra parte, estimamos que el período de duración de los miembros del Parlamento debe ser equivalente al período de duración del gobierno, en virtud a los requerimientos del desarrollo social y cambios culturales ordinariamente más dinámicos, lo que se evidencia incluso en plazos que no exceden de un lustro.

La instauración en Chile de un régimen parlamentario de esta naturaleza presentaría al menos tres ventajas claras. En primer lugar, rebajaría los altos índices de la tremenda presión por estructurar coaliciones en torno a una opción presidencial.

En segundo lugar, el régimen parlamentario eliminaría en grado importante aquellas situaciones causantes de parálisis que en ocasiones se han producido y pueden volver a repetirse en nuestro país, entre el Ejecutivo y Legislativo, y evitar en lo posible el enfrentamiento que han caracterizado las relaciones entre ambos poderes. La ciudadanía no tendría que aceptar a regañadientes la rigidez de un compromiso de permanecer siendo gobernados en un período presidencial de seis u ocho años, que ha perdido la mayoría de gobierno y el apoyo ciudadano.

Esto nos conduce a la tercera ventaja: el sistema parlamentario moderaría la política del Poder Ejecutivo pues todas las medidas ejecutadas por éste, deberían haber contado previamente con la aprobación mayoritaria del Congreso Nacional, requisito indispensable en un sistema parlamentario de gobierno.

Desde el punto de vista del objetivo de la estabilidad política y de la necesaria legitimidad democrática que debe tener el sistema político, es deseable y aconsejable una forma de gobierno parlamentario y un sistema de representación proporcional, dentro de una estructura multipartidista que desde siempre ha sido característica en Chile.⁹²

⁹² BURGOS, Jorge. e Walker, Ignacio. "Hacia el Parlamentarismo" Revista en FOCO Expansiva 2003. p 1.

CONCLUSIÓN

El desarrollo de esta memoria ha planteado al menos cuatro desafíos para lograr concretar la implementación de un Régimen Parlamentario de Gobierno para Chile: El primero de ellos fue agrupar los principales argumentos dados por la doctrina jurídica como del campo de las ciencias políticas a favor y en contra del régimen parlamentario, hecho que resultó de revisar y sistematizar las diferentes visiones teóricas y prácticas que abogan por un sistema parlamentario o uno presidencial, lo que en definitiva, nos permitió ampliar el campo sobre las muchas variantes que conlleva la proposición de un régimen político de gobierno.

Un segundo desafío fue intentar responder la interrogante que nos formuláramos acerca de si nuestro país ha tenido en su historia republicana un régimen político distinto al régimen presidencialista de gobierno. Para responder adecuadamente a este desafío acudimos a las fuentes reglamentarias y constitucionales desde los inicios del proceso de nuestra independencia hasta nuestros días, revisando la estructura de los regímenes consagrados en los ordenamientos constitucionales y reglamentarios existentes. Esta labor, arrojó como resultado que desde un punto de vista histórico-constitucional es posible concluir que desde el Reglamento Provisorio de 1811, pasando por las Constituciones Políticas de 1833, 1925 y 1980 con sus modificaciones posteriores, incluyendo las introducidas el año 2005, han sido todas con un carácter netamente presidencialista, lo que nos permite afirmar que el único régimen político constitucional de gobierno que hemos conocido a través de nuestra historia ha sido el de régimen presidencial.

Un segundo planteamiento nos condujo a investigar el por qué del rótulo de “*república parlamentaria*” que una parte considerable de la historiografía chilena ha puesto al período de gobierno comprendido entre los años 1891 a 1925. Esta interrogante nos indujo a realizar una indagación sobre la forma política de la época para finalmente concluir que se ha introducido de manera artificial el mito en contra un parlamentarismo que habría fracasado en Chile, alimentado por la confusión que en la

década de 1870 se produjo, cuando se introdujeron algunas modificaciones legales bajo un ambiguo ideario liberal parlamentarista, destinadas a aquilatar el autoritarismo presidencial de la época.

Al respecto apreciamos que en efecto existió en el período indicado precedentemente un impulso legislativo para modificar el régimen de gobierno, introduciendo con dicho propósito algunas prácticas parlamentaristas como el *voto de censura* y las *interpelaciones parlamentarias*, dotando al poder legislativo de mayores atribuciones, pero es necesario hacer presente que se trató de reformas que no se tradujeron en cambios a la Constitución y a las Leyes. Constatamos, más bien, que se ha construido una leyenda negra en torno a lo nefasto que fue el parlamentarismo, que reitero, nunca se consagró en nuestro ordenamiento jurídico, argumento equivoco que llamó a confusión y que fue utilizado por algunos historiadores con claro sesgo conservador, para acentuar las fortalezas del régimen presidencialista.

Un cuarto desafío consistió en abordar el problema latente que muchos se preguntan en la actualidad, respecto a si las crisis de gobierno aún pueden constituir una solapada amenaza de un nuevo quiebre del régimen presidencialista chileno, por cuanto este carece de los mecanismos de defensa que eviten que un quiebre político se transforme en una crisis de régimen, hecho que obliga a recurrir a elementos externos al sistema o a la aplicación de mecanismos de fuerza extra constitucionales para la solución del conflicto. Uno de los objetivos importantes de esta Memoria ha consistido en retrotraer al momento actual una legítima preocupación, que pareciera no estar conciente en la clase política, cual es que mientras no se realicen las reformas político-institucionales con miras a evitar esta amenaza latente, no habremos avanzado lo suficiente en la urgente tarea de democratizar nuestro sistema político.

Hemos de someter a crítica el desarrollo del presidencialismo en Chile, al menos desde el gobierno de Balmaceda que culminó en una guerra civil, hasta el gobierno de Allende interrumpido por un golpe de Estado, procesos de la historia chilena que ponen de manifiesto dos graves crisis del régimen presidencialista, en que hubo intervención de las Fuerzas Armadas a petición de los propios actores políticos, porque el sistema no fue capaz de entregar soluciones políticas a dichas crisis.

La superación del déficit estructural del actual régimen político chileno, es una materia pendiente que debe adecuarse a las exigencias de altos quórum constitucionales en el difícil contexto de un empate de las fuerzas políticas. Se propone instaurar en Chile un régimen parlamentario de gobierno a través de la construcción de los quórum constitucionales de reforma o mediante la creación de una nueva constitución política, por cuanto sostenemos que nuestro país reúne las condiciones teóricas para una forma parlamentaria debido a la solidez de su sistema de partidos (multipartidista) y la necesidad de incentivar y consolidar alianzas mayoritarias de gobierno.

Se pone de relieve que reformas de esta naturaleza sobrepasa las exigencias meramente jurídicas, y requiere la adopción de una nueva forma de realizar la actividad política, de nuevos usos, prácticas y costumbres políticas, de una ciudadanía involucrada en los temas públicos y de una clase política responsable dispuesta a trabajar por el bien del país y no por intereses personalistas que en último caso deben ser castigados por el propio electorado.

Reconocemos que una propuesta de esta naturaleza puede presentar importantes dificultades en su aplicación, partiendo por superar la barrera cultural que tiende a percibir el actual régimen como el único viable o los argumentos que señalan que la sociedad chilena no está madura para enfrentar un sistema que no sea presidencial, por cuanto encerraría riegos mayores de los que se intenta dejar atrás, pudiendo incluso comprometerse la gobernabilidad del país. Asimismo se advierten obstáculos en el propio sistema político, por cuanto es dudoso y altamente improbable que aquellos actores políticos que actualmente detentan un poder hegemónico, les interese realmente promover reformas en orden a reducir o modificar sus actuales espacios de poder, requiriéndose previamente , para vencer ese obstáculo, partidos o conglomerados que sean capaces de representar legítimamente , como fuerzas políticas, a la oposición y al gobierno, un cambio del sistema electoral binominal a uno mayoritario y que la conciencia social y política de los gobernantes comprenda que su función es en beneficio colectivo.

Como ideas finales podemos señalar que existe a nivel académico y político un cierto consenso de que el régimen parlamentario dota al sistema de mayores elementos políticos para el buen gobierno. En julio del año 2008 fue constituida una comisión en la

Cámara de Diputados para el estudio de un nuevo régimen político, a fin de buscar los acuerdos necesarios para proponer a la Corporación las conclusiones para moderar el presidencialismo exacerbado e incompatibilidades para ser ministro y parlamentario. Por lo pronto y en el marco del debate presidencial 2009 aparece una tendencia al menos del bloque concertacionista de abordar esta materia y perfeccionar el actual régimen de gobierno en base a un equilibrio entre el Presidente de la República y el Congreso. Creemos que este es el momento propicio para hacer presente, como se plantea en la Memoria, la necesidad urgente de una reforma a la Constitución o de la creación de una nueva Carta Fundamental, que sea capaz de modificar el sistema presidencial actual por un sistema parlamentario de gobierno, naturalmente, luego de efectuada una discusión política entre todos los actores de la sociedad que estoy cierto, ocupará la agenda durante los próximos años y constituirá, sin duda, un punto de encuentro y diálogo entre las diversas visiones políticas existentes en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES. "La Política". Libro III, "Clasificación de los Regímenes". Alba Editorial. 1996.
- BARRIENTOS, Del Monte, Fernando. "La segunda vuelta electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos". Revista Apuntes Electorales Instituto Electoral del Estado de México. Año IV N° 15 Marzo 2004. México
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo "Introducción al Derecho Constitucional Comparado; Las formas de Estado y las formas de gobierno; Las Constituciones Modernas" México. 1996. 1a Ed.
- BOENINGER, Edgardo. "Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad". Editorial Andrés Bello. 1997.
- BRAVO, Lira Bernardino. *Ensayo. Ejercito y Estado de Derecho en Chile (Siglos XVI al XX). Estudios Públicos N° 61. Anticipo del libro Por la razón o la fuerza. El Estado de derecho en la historia de Chile.*
- CRISTI Renato y RUIZ-TAGLE Pablo: "La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano" Santiago: LOM. 2006
- DUVERGER, Maurice. "Instituciones políticas y Derecho Constitucional". Ariel, Barcelona, 1970.
- FLISFISH, Ángel. "Parlamentarismo, Presidencialismo y coaliciones gobernantes" Documento de trabajo. FLACSO Programa Chile. N° 459. 1990.
- FONTAINE Talavera Arturo. LINZ, Juan. VALENZUELA, Arturo. Mesa Redonda "Presidencialismo, Semipresidencialismo, Parlamentarismo". Revista N36 CEP Chile <http://www.cep.cl>
- FUENTES, Jordi; CORTES, Lia; CASTILLO, Fernando; VALDES, Arturo. "Diccionario histórico de Chile". 5ª ed. Santiago, Chile: Editorial del Pacífico, 1978.
- GARRETON, Manuel Antonio. "La cuestión del Régimen de Gobierno en el Chile de Hoy". En: LANZARO, Jorge. "Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina" CLACSO, Buenos Aires, 2001
- GODOY Arcaya, Oscar. "Ventajas de las Simultaneidad de las Elecciones Presidenciales y Parlamentarias".

- GODOY Arcaya, Oscar. *"Cambio de Régimen Político"*. Ed. Universidad Católica de Chile. 1992.
- GÓNGORA, Mario. *"Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX"*. Colección Imágenes de Chile, Editorial Universitaria, Santiago 1994.
- HEISE González, Julio. *Historia de Chile: "El período parlamentario, 1861-1925"*. Tomo II. Democracia y gobierno representativo en el período parlamentario. Editorial Andrés Bello, 1974.
- HEISE González, Julio. *"150 años de evolución institucional"* (Editorial Andrés Bello, 1984) Cap. II El Parlamentarismo Liberal (1861-1925)
- INSULSA, José Miguel. Clase Magistral del Ministro del Interior, José Miguel Insulsa, En la Inauguración del año académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Tema Reformas Constitucionales. Santiago, 14 de Mayo de 2004.
- JUSTO López Mario. *"Manual de Derecho Político"*. Segunda edición. Ediciones Depalma Buenos Aires. 1994.
- LAMBERT, Jacques. *"América Latina"* Barcelona. Ariel. 1964.
- LARRAÍN, Hernán. *"El Parlamentarismo como desafío para Chile"*. En: GODOY A, OSCAR. Editor. *"Cambio de Régimen Político"* Ed. Universidad Católica de Chile 1992.
- LINZ, Juan. *"Los peligros del presidencialismo"*, Reformas al presidencialismo en América Latina, Comisión Andina de Juristas, Caracas, 1993.
- LINZ, Juan y VALENZUELA Arturo (comps.) *"Las crisis del presidencialismo"*. Perspectivas comparativas (Vol. 1) Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- LOWENSTEIN, Karl. *"Teoría de la Constitución"*. Ed. Ariel, Barcelona, 1982.
- MICCO, Sergio. SAFFIRIO, Eduardo. *"¿Abandonar el Presidencialismo?"* CED centro de Estudios Para el Desarrollo junio 2000.
- MOLINA Guaita, Hernán. *"Instituciones Políticas"* Undécima Edición. Lexis Nexis 2006.
- MOLINA, Ignacio. *"Conceptos Fundamentales de Ciencia Política"*, Alianza Editorial Universidad Autónoma de Madrid ISBN 8420686530.

- MUÑOZ León, Fernando. "Notas Sobre la Historia Constitucional de Chile: Génesis y evolución entre 1810 y 1970". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Fuente www.juridicas.unam.mx
- NOGUEIRA Alcalá, Humberto. "Regímenes Políticos Contemporáneos". Editorial Jurídica de Chile. 2° Edición, 1993.
- NOGUEIRA Alcalá, Humberto. "Análisis crítico del presidencialismo y consideraciones sobre una alternativa de régimen semipresidencial para Chile". Santiago Chile 1986
- NOGUEIRA Alcalá Humberto. "¿Un Régimen Semipresidencial para Chile?" Seminario Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. 1985
- NOHLEN Dieter, Fernández B Mario. "El Presidencialismo renovado". Instituciones y cambio político en America Latina. Editorial Nueva Sociedad.
- NOHLEN, Dieter. "El Contexto hace la diferencia: Reformas Institucionales y el enfoque histórico- empírico". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie de Estudios Jurídicos N° 53 UNAM. México 2003.
- PANTOJA Murillo, Carlos Germán. "El Parlamentarismo como modelo para la reforma institucional". Revista Parlamentaria. Volumen 3, No. 1, abril 1995.
- QUERMONNE, Jean-Louis, "Les régimes politiques occidentaux". Editions Du Seuil. 1982.
- SARTORI, Giovanni. "Ingeniería constitucional comparada", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- SARTORI, Giovanni. "Ni presidencialismo ni parlamentarismo" En: Cambio de Régimen Político. Godoy, Oscar. Ed. Universidad Católica de Chile. 1992.
- SERRAFERO D. Mario. "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: Un debate abierto". En: CAMOU Antonio. "Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio Preliminar y compilación" FLACSO México, 2001.
- SILVA Bascuñan, Alejandro. "Derecho Político Ensayo de una síntesis". 2° Ed. Editorial Jurídica de Chile. 1984.
- SILVA Bascuñan, Alejandro. "Tratado de Derecho Constitucional" Tomo I Principio Estado y Gobierno. Editorial Jurídica de Chile 1997.

URCUYO Fournier, Constantino. “*Presidencialismo versus Parlamentarismo: Una falsa confrontación*”. Revista Parlamentaria. Volumen 3, No. 1, abril 1995.

URZÚA Valenzuela, Germán. “*Derecho Político Chileno*”. Edición Actualizada. Editorial Jurídica Editorial Conosur Ltda. pp. 195 y ss.

VALENCIA A., Luis. 2ª ed. “*Anales de la República*”. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello, 1986.

VALENZUELA, Arturo “*La opción parlamentaria para América Latina*”, en Boletín Electoral CAPEL, N° VI, San José de Costa Rica, 1991.

VALENZUELA, Arturo. “*Orígenes y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposición para un gobierno Parlamentario*”. Revista N° 64 Centro de Estudios Públicos. 1996.

VERDUGO Marinkovic, Mario. “*Manual de Derecho Político*”. Tomo I Editorial Jurídica de Chile 2004. .

VIAL Correa, Gonzalo, “*Triunfo y decadencia de la oligarquía*”. Historia de Chile 1891-1973”, 4 Vols. Santiago de Chile, 1981-1987.

VILLALOBOS, Sergio; SILVA, Osvaldo; SILVA, Fernando; ESTELLE, Patricio. “*Historia de Chile*”. Santiago, Chile: Tomo I. Editorial Universitaria, 1974.

OTRAS FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Política de la República de Chile de 1828.

Constitución Política del Estado de Chile de 1822. Título III Cap. Primero “Del Gobierno”.

Constitución Política del Estado de Chile de 1823.

Enciclopedia de Chile. Océano (Volumen 3).

Sitio Web http://www.servei.cl/servei/Controls/Neochannels/Neo_CH306/deploy/FechaPartidos.pdf

Sitio Web <http://www.realclearpolitics.com>

Fuente: Diario El Mercurio. Cuatro años, sin reelección Autor: Ignacio Walker

Fuente: Diario El Mercurio. Parlamentarismo de facto. Autor Eugenio Tironi, Martes 24 de Junio de 2008.

Fuente: <http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/reformas.html>

Fundación Chile 21. Hacia una nueva Era de Reformas Democráticas. 6 de mayo 2005.

Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818. Título IV Capítulo II “Límites del

Poder Ejecutivo”

Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818. Capítulo II Art. Primero.

Reglamento Constitucional Provisorio, Sancionado el 26 de Octubre de 1812, Art. VII, Fuente

<http://www.bcn.cl>

Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva de Chile, Sancionado el 14 de agosto de 1811. Fuente

<http://www.bcn.cl>

Reglamento para el gobierno Provisorio de 1814, “Del Senado”. Fuente <http://www.bcn.cl>