

EL SISTEMA DE GOBIERNO: REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO CONSTITUYENTE CHILENO DE 2021

Mayerlin Matheus Hidalgo*
Abogado

Resumen: *Este ensayo se propone hacer algunas reflexiones sobre el proceso constituyente que está viviendo Chile y que ha iniciado este 2021. Especialmente queremos enfocarnos en el sistema de gobierno y cómo las experiencias pasadas, específicamente las que dieron lugar a las Constituciones de 1830 y 1925, pueden servirnos para comprender por qué en Chile ha imperado el presidencialismo y, a grandes rasgos, entender cuáles fueron las causas y consecuencias de la adopción del parlamentarismo en 1891 y reflexionar sobre el sistema de gobierno que debería acogerse en una nueva constitución.*

Palabras Clave: *Clave: sistema de gobierno; parlamentarismo; presidencialismo; constitución.*

Abstract: *This essay intends to make some reflections on the constituent process that Chile is undergoing and that has begun in 2021. We especially want to focus on the system of government and how past experiences, specifically those that gave rise to the Constitutions of 1830 and 1925, can help us to understand why presidentialism has prevailed in Chile and, broadly speaking, to understand what were the causes and consequences of the adoption of parliamentarism in 1891 and to reflect on the system of government that should be included in a new constitution.*

Key words: *System of government; parliamentarism; presidentialism; constitution.*

INTRODUCCIÓN

Las líneas que siguen están enfocadas en hacer algunas reflexiones sobre el proceso constituyente que está viviendo Chile en este año 2021. De todos los temas que podrían analizarse consideramos oportuno hacer una revisión sobre el sistema de gobierno, que tanto antes como ahora ha tenido una relevancia capital en el ámbito político y social del país.

En tal sentido, exploraremos las circunstancias políticas y sociales del centenio 1833 y 1932, período en el cual se elaboraron y rigieron las constituciones de 1833 y 1925, a fin de hacer algunas reflexiones sobre aspectos que puedan ser relevantes para el debate que deberá darse en la Convención Constitucional y que determinará el régimen político que quede plasmado en la nueva constitución.

El debate sobre este punto ha estado dividido, antes y ahora, entre los defensores y detractores del sistema imperante en Chile que, desde su conformación en República, ha sido el presidencialismo.

* Abogada y Especialista en Derecho Administrativo (UCAB-Venezuela), Cursante del Doctorado en Derecho de la Universidad de los Andes, Chile. Correo electrónico: mjmatheus@miuandes.cl

Para algunos, el sistema presidencialista es el causante de todos o la mayoría de los problemas que en el ámbito político y social ha vivido Chile, a partir de lo cual hay quienes piensan que la adopción de un sistema parlamentarista, al estilo europeo, podría venir a solucionar tales problemas.

Sobre esto vale decir, que las simplificaciones no son recomendables cuando se trata de analizar -o determinar- algo tan complejo como el sistema de gobierno de un país. Creer que las realidades de un lado del mundo pueden intercambiarse hacia un país con cultura, estilo de vida e idiosincrasia distintos puede ser peligroso y podría conllevar a ensayos que no den los frutos esperados.

Nos disponemos entonces, repasar a grandes rasgos cómo fue evolucionando el debate sobre el sistema de gobierno en el centenio mencionado y qué experiencias de dicho período podrían contribuir al debate actual.

I. REFLEXIONES PRELIMINARES

Antes de entrar en el análisis sobre el sistema de gobierno nos parece pertinente hacer unas pequeñas consideraciones sobre: 1. el ámbito de actuación de la Convención Constitucional y 2. Sobre el objetivo y el origen de la Constitución.

1. *Sobre el ámbito de actuación de la Convención Constitucional chilena de 2021*

Podemos iniciar estas reflexiones preliminares, haciendo referencia a una frase pronunciada por Arturo Alessandri en 1925 y que emitió como parte de su argumentación para justificar su abandono a la idea de convocar una Asamblea Constituyente y, en su lugar, aprobar la nueva Constitución a través de un plebiscito: “un grupo de hombres constituidos en asamblea carece de la superioridad moral necesaria para despojarse de atribuciones y facultades”¹.

La frase llama la atención no por lo acomodaticia que fue para Alessandri en su momento sino por la atinada descripción que se hace de las Asambleas Constituyentes.

Si vemos experiencias recientes de procesos constitucionales como el de Colombia de 1991 y el de Venezuela de 1999², podemos percatarnos que aun cuando ambas asambleas estaban conformadas con el único fin de elaborar una nueva constitución para los nombrados países, las dos rápidamente excedieron sus competencias.

En efecto, al declararse “originarias” -no sujetas a la autoridad de los poderes constituidos-, desconocieron sus límites y comenzaron a dictar diferentes decisiones y actos, como la no realización de un plebiscito de salida en el caso de Colombia y los “actos constituyentes” en el caso de Venezuela, algunos de los cuales se convirtieron en “leyes supraconstitucionales”.

Tanto en Colombia como en Venezuela parece que las asambleas carecieron de la moralidad necesaria para “despojarse de atribuciones y facultades” o, dicho de otro modo, no lograron contener la tentación de ejercer el poder en forma desmedida apoderándose de atribuciones y facultades que no les correspondían.

¹ Tomado de CARRASCO, Sergio. “Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos”. Editorial Jurídica de Chile, 3^{era} Edición, Santiago, 2002, p. 156.

² Sobre los casos aquí referidos ver HERRERA, Luis y MATHEUS, Mayerlin. “Experiencias constituyentes en América Latina: los casos de Colombia y Venezuela”, *Serie Informe, Sociedad y Política*, N° 172, Santiago, 2019, p. 14, Disponible en <https://cutt.ly/NQyYSf3>

Algo similar parece estar sucediendo en el actual proceso constituyente que atraviesa Chile. La recién instalada Convención Constitucional (en adelante la Convención) emitió su primera declaración el día 8 de julio de 2021³, en la que a modo de exhorto hacen un llamado a los poderes constituidos a discutir y promulgar normas de indulto a los “presos políticos de la revuelta” -el conocido estallido social del año 2019- y en el caso de las Regiones de Bio Bio, Araucanía, Los Lagos y Los Ríos que se aplique el indulto desde el año 2001 para los que consideran “presos políticos mapuches”.

Si bien queda dispuesto de forma expresa que la Convención no pretende “arrogarse las competencias o atribuciones de otros poderes del Estado” consideran que respecto de este tema tienen una responsabilidad política de pronunciamiento.

Bajo tal entendimiento, podríamos estar viendo innumerables declaraciones -exhortos- de parte de la Convención a las autoridades del poder constituido, pues cualquier tema de relevancia política podría justificar un pronunciamiento.

Cabe preguntarse ¿qué pasa si los exhortos de la Convención no son tomados en cuenta?, ¿podríamos tener una Convención que el día de mañana se abrogue, ahora sí, atribuciones que no le corresponden? ¿qué pasa si la Convención decide emitir no ya un pronunciamiento o exhorto, sino una actuación con un mandato directo? ¿qué impacto tendrá tal proceder sobre el cuestionado sistema de gobierno actual e, incluso, sobre el que en definitiva se adopte en la próxima constitución?

Las preguntas aquí formuladas no pretenden ser respondidas en este ensayo, se plantean con el afán de generar un espacio de duda y reflexión a quien las lea y hacer planteamientos que contribuyan a encontrar esas respuestas en la institucionalidad chilena y en el derecho vigente al que deben sujetarse indefectiblemente quienes hoy se reúnen en la Convención.

Estamos en un momento político y social en el que cobra vital importancia la “regla de oro del derecho público chileno”⁴ esa que ha “atravesado incólume hasta hoy tanto la readecuación constitucional de 1925 (art. 4°) como la nueva institucionalidad de 1980 (art. 7°)”⁵. Nos referimos al artículo 160 de la Constitución de 1833, que se encuentra en el art. 7 de la Constitución Política de 1980 (en adelante CP 1980)⁶ y que dispone:

Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

³ La declaración está disponible en <https://cutt.ly/km4qERh>

⁴ Esta es la denominación que ha dado el profesor Soto Kloss al artículo 160 de la Constitución de 1833.

⁵ SOTO, Eduardo. “La regla de oro del derecho público chileno”, *Anales de la Universidad de Chile*, N° 5, 1989, p. 804. Disponible en <https://cutt.ly/4QyUXIk>

⁶ Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>.

Al amparo de este artículo, queda claro que la Convención no podrá atribuirse ninguna otra tarea que no sea la de redactar una nueva constitución, según el procedimiento que a tal efecto establecen los artículos 130 y ss. de la CP 1980, tal como además fue acordado en noviembre de 2019 con la firma del “acuerdo por la paz social y nueva constitución”⁷.

2. *Sobre el objetivo y origen de la Constitución*

Si observamos las experiencias constitucionales que sirvieron para modificar las Constituciones de 1828 y de 1833, encontramos, por un lado, que hay una verdadera convicción de que la Constitución que se buscaba reformar había causado los daños que en aquellas épocas sufría Chile.

Por el otro, vemos una suerte de fe ciega en la Constitución que no compartimos, primero porque parece ser muy ingenua y segundo porque los hechos han demostrado que dicho texto por sí mismo es incapaz de resolver crisis o problemas.

Por ejemplo, en 1831 el Senado afirmaba que la Constitución de 1828 había generado “la horrible crisis en que acababa de verse envuelta la nación...”⁸ y con ello justificaba la convocatoria a una Convención Constituyente.

Por su parte Egaña, Irrarrázaval y Vial, en informes de las sesiones de los cuerpos legislativos exponían “Los horribles males que hemos sufrido y de que solo por una especie de milagro político puede haberse salvado la nación, han sido resultado preciso de la ambigüedad e insuficiencia de la Constitución”⁹.

Lo mismo sucedía en 1924, se entendía que había una necesidad de cambiar el estado de cosas y que esto podría lograrse a través de una nueva constitución. Con la vuelta de Arturo Alessandri en 1925 destaca “... el fervor con que se le recibía, expresión de la constante histórica de las grandes y periódicas esperanzas colectivas”¹⁰.

Esas esperanzas colectivas, no son otras que el deseo de resolver los problemas casi por arte de magia y creyendo que lo que se dispone en un papel es posible replicarlo en la realidad solo por el deseo de que así sea, sin tomar en cuenta otros factores que necesariamente inciden como lo económico, lo social e incluso lo cultural.

En este sentido, Portales en carta a Garfías, refiriéndose al proyecto de la constitución de 1833, escribe “No me tomaré la pensión de observar el proyecto de reforma (la Carta de 1833). Ud. sabe -dice a Garfías- que ninguna obra de esta clase es absolutamente buena ni absolutamente mala, pero ni la mejor ni ninguna servirá de nada si está descompuesto el principal resorte de la máquina”¹¹.

Han pasado casi cien años desde la Constitución de 1925 y casi doscientos desde la de 1833, pero las expectativas acerca de una nueva constitución parecen no haber evolucionado.

⁷ Disponible en <https://cutt.ly/DmJTcO9>

⁸ Tomado de BRAHM, Enrique. “Mariano Egaña. Derecho y Política en la fundación de la República Conservadora”, Santiago, 2007, p. 91, Centro de Estudios Bicentenario.

⁹ Tomado de Carrasco (2002), *Op. Cit.*, p. 108.

¹⁰ Carrasco (2002), *ob. cit.*, p. 150.

¹¹ Tomado de Carrasco (2002), *Op. Cit.*, p. 106.

Basta con escuchar algunos de los convencionales electos¹² o en una simple charla con un vecino, para darse cuenta de que hay una tendencia a creer que la Constitución todo lo puede soportar y resolver.

El derecho al agua, el derecho a la salud, el derecho a vivienda, a la alimentación, el derecho a sistema universal de pensiones y todos los demás derechos sociales que puedan nombrarse, el reconocimiento de los pueblos indígenas incluso a través de un Estado plurinacional, el matrimonio entre personas del mismo sexo y la identidad de género son apenas una pequeña parte de todo lo que algunos se proponen incluir en la nueva Constitución.

Parece que hay quienes piensan que incluir todo lo que se pueda acabará con todos los males de Chile y terminará con la crisis que desde los violentos hechos de octubre de 2019 vienen golpeando al país en lo económico, político y social¹³.

Además, piensan algunos, se acabará finalmente con una Constitución que tiene un pecado de origen por “antidemocrática”. Dejando de lado que la vigente puede considerarse más la Constitución de la transición que de la dictadura¹⁴, la misma no sería más antidemocrática que la de 1925, cuya comisión redactora fue nombrada y presidida por Arturo Alessandri que a la sazón era Presidente de la República, ni más antidemocrática que la de 1833 que terminó siendo una reproducción casi exacta del conocido “voto particular”¹⁵ de Egaña.

Es decir, ambas constituciones estuvieron determinantemente influenciadas por las ideas de una sola persona y su puesta en vigencia no gozó precisamente de un proceso democrático, en ambos casos, se desconocieron en forma deliberada los procesos que las Constituciones vigentes (la de 1828 y 1833) establecían para ser modificadas o sustituidas¹⁶. A pesar de ello, fueron otras las razones que conllevaron a sustitución.

Habría que preguntarse si realmente importa el origen o importa más que una constitución sea una verdadera norma jurídica que pueda organizar y limitar el poder y “Tal limitación no es sino el medio para asegurar el respeto de los derechos de las personas miembros de esa comunidad... de nada, absolutamente nada, sirve una constitución si en los hechos, si en realidad, no hay una defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, derechos y libertades que son el alma, el fundamento, la base de lo propiamente constitucional...”¹⁷

¹² Por ejemplo, el *Diario Uchile* analizó más de 1400 propuestas de los candidatos a la convención encontrando 3 puntos importantes y una tendencia mayoritaria a incluir derechos sociales, a cambiar el régimen de gobierno y a establecer la descentralización, disponible en <https://cutt.ly/pQyd4xY>. También, parte de las variadas posturas y propuestas de los convencionales pueden leerse en reportaje de *CNN* disponible en <https://bit.ly/3BM9Tsh>.

¹³ Sobre las expectativas respecto de la nueva constitución ver la columna de Inger Ambler en *Diario UNAB*, disponible en <https://bit.ly/3rCBc3o>

¹⁴ Al respecto ver el análisis de Claudio Alvarado en *CIPER*, disponible en <https://bit.ly/3iRqXVc>

¹⁵ El voto particular puede ser leído en <https://cutt.ly/gmNDetq>.

¹⁶ Sobre la legitimidad de las constituciones de 1833 y 1925 ver BRAHM, Enrique. “¿Volver a la constitución de 1925? Una propuesta sin fundamento histórico”, *Revista Chilena de Derecho*, 2019a, pp. 79-97. Disponible en <https://cutt.ly/fmNDaCf>.

¹⁷ Soto, Eduardo. “¿Lirismo constitucional o realismo político?”, *Revista chilena de derecho*, 1979, pp. 363-364. Disponible en <https://cutt.ly/3Qy0oUp>. Es importante aquí tener presente el caso de las Constituciones de países como los EEUU, Inglaterra -no codificada- y Alemania, por solo nombrar algunas, que no tienen propiamente origen democrático al no ser aprobadas por los electores en plebiscitos o referéndums, y sin embargo han funcionado desde el punto de vista de hacer posible el cumplimiento de los fines antes indicados.

Finalizamos estas reflexiones preliminares señalando que compartimos la posición de Soto Kloss -plasmada en la cita anterior- y la de otros constitucionalistas¹⁸ que encuentran en la limitación del poder el objetivo primario de la constitución que permite la efectiva protección de los derechos. Asignar otro objetivo a la constitución es caer en el plano del *lirismo jurídico* en desconocimiento del *realismo político*, convirtiéndola en una *commedia dell'arte*¹⁹.

III. EL SISTEMA DE GOBIERNO DE AYER Y SUS ENSEÑANZAS PARA EL SISTEMA DE GOBIERNO DE MAÑANA

1. *El sistema de gobierno en el período 1833-1932*

En el período 1833-1932, Chile no escapó a la cuestión “presidencialismo” o “parlamentarismo”. “La misma Constitución de 1833 favorecía ese contrapunto, desde el momento en que ella contenía ciertos elementos equívocos...”²⁰ asimismo, “La disputa en torno al régimen de gobierno es el punto central en la discusión de la Constitución de 1925”²¹.

Al estudiar la historia política de Chile podemos afirmar que el sistema presidencialista ha sido imperante y que cuando se ensayaron por vías no institucionales otras formas como el parlamentarismo, el fracaso fue patente.

Algunas de las circunstancias que dieron lugar a las Constituciones de 1833 y 1925, pueden ser fuente de enseñanzas para el proceso constituyente que vive Chile en este momento y en tal sentido puede ser interesante repasarlas, a fin de detectar los puntos más relevantes a esta discusión en la actualidad.

En 1833 la experiencia constitucional de Chile era poca, el primer instrumento de este tipo tenía apenas dos décadas de antigüedad. A principios del siglo XIX, Chile, igual que el resto de los territorios hispanohablantes de la región, no conocía otra cosa que la Monarquía como forma de organización y conducción política, por lo que la identificación de su régimen de gobierno estaba en fase experimental.

Diego Portales estaba convencido de que no quería un gobierno al estilo de la Monarquía y asimismo veía imposible practicar en ese entonces la democracia en Chile. Así lo hizo saber a José Manuel Cea en marzo 1822 a quien escribió:

La Democracia, que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en los países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República. La Monarquía no es tampoco el ideal americano: salimos de una terrible para volver a otra y ¿qué ganamos? La República es el sistema que hay que adoptar; ¿pero sabe cómo yo la entiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes²².

¹⁸ Loewenstein, Karl. “Teoría de la Constitución”, Barcelona, 1979, p. 149, Ariel, Reimpresión, Trad. Alfredo Gallejo; Pereira-Menaut, Antonio. “Teoría Constitucional”, Santiago, 2006, p. 26, LexisNexis; Sartori, Giovanni. “Elementos de teoría política”. Madrid, 2005, p. 21, Alianza Editorial, trad. María Luz Morán

¹⁹ Soto (1979), *Op. Cit.*, p. 364.

²⁰ Bertelsen et. al. “Régimen de gobierno en Chile. ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? 1925-1973”, Santiago, 2002, p. 8, Editorial Jurídica de Chile.

²¹ Bertelsen et. Al. (2002), *Op. Cit.*, p. 11

²² Extracto de carta disponible en <https://cutt.ly/am86eTg>

Por su parte, Mariano Egaña “Luego de sufrir a la distancia los desórdenes y la anarquía política de la época de ensayos, no tenía dudas de que Chile necesitaba un gobierno fuerte y autoritario, dentro de las formas republicanas, para salir del atolladero en que se encontraba...”²³.

Como vemos, dos de las personas más influyentes de este período estaban convencidas de que un régimen presidencial fuerte²⁴ era el que se precisaba para dejar atrás la inestabilidad sufrida por los ensayos de gobiernos luego de la independencia, así como para enfrentar las crecientes amenazas externas a la integridad territorial.

Con esta idea, Mariano Egaña apoyado en constituciones propias y foráneas “...más el aporte del mismo autor... dio forma a un modelo constitucional único, que terminaría por ser la columna vertebral de la Constitución Política de 1833”.²⁵

Recordemos, además, que dicho sistema de gobierno se unía a una concepción particular de República de la época, como lo explica Collier²⁶. En Chile, el gobierno republicano se identificaba con un gobierno representativo, entendiendo que la participación de las personas debía estar limitada a la aristocracia e intelectualidad criollas, pues no todos tenían las capacidades para participar de la vida pública y política.

En 1846 José Victorino Lastarria escribía el libro *Elementos de Derecho Público Constitucional* donde se lee:

...la república democrática es la que mas garantías presta ala realización del fin social... Así podemos establecer que la mejor forma de gobierno es aquella que en una época dada satisface mejor los intereses jenerales, depositando el poder en manos de los que pueden hacer triunfar con intelijencia el principio de justicia de los ataques de la ignorancia i del interes individual; aquella en fin que ofrece mayor seguridad de que los hombres mas capaces sean investidos de las funciones del poder...²⁷

Y bajo esta concepción, continúa más adelante “...es claro que no puede conferirse el derecho de sufragio a los que por su condición social no ofrecen ninguna garantía de sus buenas intenciones, así como no deben ser elegibles los que carezcan de probidad i de las cualidades jenerales i especiales que la naturaleza de cada empleo público requiere...”²⁸

²³ Brahm (2007), *Op. Cit.*, p. 116.

²⁴ En Brahm, Enrique. “La discusión en torno al régimen de gobierno de Chile (1830-1840)”, *Revista de Estudios Históricos-Jurídicos*, 1994, pp. 35-56. Disponible en <https://cutt.ly/1Qy3OJ1>, podemos leer una cita del periódico *El Hurón*, que describe en forma crítica todas las que podía ejercer el Presidente: “...poder para dar y quitar intendentes a las provincias y gobernadores a los departamentos; facultad para disolver las Cámaras siempre que se le antoje: con voto en las resoluciones del Congreso; libre de ser acusado por los actos de su administración; que puede ser reelegido indefinidamente; suspender de su ejercicio por seis meses a los empleados civiles y privarles hasta de dos tercios de sus sueldos por vía de corrección, y destituirlos por ineptitud calificada... De este modo claramente se infiere que no tendríamos jamás otras leyes que las que quiera darnos el Gobierno, y si el Presidente de la República no se convierte en un monarca absoluto, será solamente porque no quiere...”.

²⁵ Brahm (2007), *Op. Cit.*, p. 117

²⁶ Collier, Simón. “Ideas y policía de la independencia chilena 1808-1833”, Editorial Andrés Bello. Santiago, 1977, pp. 138-139.

²⁷ Lastarria, José Victorino. “Elementos de Derecho Público Constitucional”, Santiago, 1848, pp. 60-61, Imprenta Chilena, segunda Edición. Disponible en <https://cutt.ly/AQy8q1R>.

²⁸ Lastarria (1848), *Op. Cit.*, p. 150.

Se configuró así un sistema de gobierno presidencial fuerte en una época donde predominaba el voto censitario²⁹, común no solo en Chile sino en muchos otros países que salían de sistemas de gobierno absolutistas. Y esto obedeció, como vimos, a circunstancias propias de la época, a la inestabilidad política que había vivido Chile después de la independencia unido a otros hechos como, por ejemplo, las amenazas externas a la soberanía nacional³⁰.

Por su parte, si nos remitimos a algunas de las circunstancias que impulsaron la redacción y puesta en vigencia de la Constitución de 1925, encontramos una gran tensión entre el sistema presidencial y el parlamentario.

Durante la primera etapa de vigencia de la Constitución de 1833, se ejerció un presidencialismo fuerte, tal como lo quería Portales y lo había concebido Mariano Egaña.

Un ejemplo destacable de gobierno fuerte es la presidencia de José Joaquín Prieto (período 1831-1841), “Su gestión política estuvo inspirada por su ministro y vicepresidente Diego Portales Palazuelos, que tuvo una gran influencia política en el país hasta su asesinato en 1837”³¹. Antonio García Reyes, sobre Prieto expresaba “el Gobierno, al principio fuerte, se hizo después imponente... se llegó a organizar, por decirlo así, un régimen que poco o nada se diferenciaba del terror”³².

A pesar del peso que tenía la figura del Presidente, esta comienza a perder importancia y comienzan a cuestionarse sus poderes, como expone Bravo Lira³³, cuando en 1856 se conforman los primeros partidos políticos en Chile. Ya desde 1848 (con la Revolución de París) habían permeado en algunos políticos chilenos las ideas parlamentarias y liberales.

El mismo autor, indica que dichas ideas -liberales y parlamentarias- pudieron discutirse e incluso ensayarse en Chile gracias a la estabilidad que desde 1830 existía en el país, precisamente gracias al régimen presidencialista que se había practicado según lo entendía Portales.

Esa estabilidad institucional, que se creía era algo dado que no podía perderse, alentó a los jóvenes políticos a traer ideas europeas como si fueran recetas que pueden copiarse sin atender a otros elementos propios del país.

La conocida “cuestión del sacristán”³⁴, una pugna entre la iglesia y el gobierno de turno, el de Manuel Montt, partió las aguas en la esfera política chilena. Los conservadores que venían gobernando en forma estable se dividieron.

Este fue el hecho que en 1856 allanó el camino para el nacimiento de los partidos³⁵. Así, en julio de 1857 nació el Partido Conservador y en diciembre del mismo año nació el Partido Nacional, el primero apoyaba a la iglesia y el segundo al gobierno.

²⁹ La Constitución de 1833 exigía saber leer y escribir para poder votar (art. 7) ver [https:// cutt.ly/Nm7RYl2](https://cutt.ly/Nm7RYl2)

³⁰ Jaksic, Iván. “Andrés Bello”, Ediciones UCAB, Caracas, 2007, p. 191.

³¹ Reseña biográfica disponible en <https://cutt.ly/Km743nk>

³² Tomado de Brahm, Enrique. “Tendencias críticas en el conservantismo después de Portales”, Instituto de Estudios Generales. Santiago, 1992, p. 101.

³³ BRAVO, Bernardino. “Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica”, Editorial Andrés Bello. Santiago, 1993, p. 233.

³⁴ Sobre este episodio histórico ver VIAL, Gonzalo. “Chile, cinco siglos de historia. Desde los primeros pobladores prehispánicos hasta el año 2006”, Zig-Za, Santiago, 2010, Tomo 1, pp. 650-654.

³⁵ Sobre el nacimiento de los partidos ver BRAVO (1993), *Op. Cit.*, pp. 236-240.

La época de cambios que se vivía y el ambiente político propiciaron también el surgimiento de otros partidos. Quienes en aquel momento proponían la reforma de la Constitución se agruparon para formar el partido liberal.

El 1857 el ejecutivo continuaba con la balanza de poder a su favor. Sin embargo, la alianza entre liberales y conservadores permitió imponer el gabinete al Presidente Manuel Montt y a solicitarle una declaración por escrito bajo amenaza de postergar las leyes periódicas y de presupuestos.

Se empezaba a inclinar la balanza en favor del Senado y a ejercitar las primeras formas de parlamentarismo que traían consigo la característica de estancamiento y obstrucción a la función del Ejecutivo³⁶.

A liberales y conservadores los unía su oposición al gobierno, sin embargo, dentro del partido liberal una buena parte rechazaba la cercanía con la iglesia; esto terminó por dividir al partido permitiendo así que en 1860 naciera el partido radical.

Como vemos desde 1856 la política empieza a cambiar, el Congreso se divide en las diferentes posturas políticas que representan los partidos. “El estrato social del cual salían los dirigentes del Estado... había sufrido una transformación importante sobre todo desde la década de 1860-1870... Es todo un grupo humano que se incorpora a la aristocracia, no ciertamente numeroso, pero importante, porque proyecta en ella el espíritu especulativo y financiero”³⁷.

Los cambios en la política hacia 1880 hicieron que se gestara el fin de la llamada época “portaliana”. Las tensiones entre el Presidente y el Congreso llegan a su punto límite en el año 1890.

En ese año José Manuel Balmaceda era Presidente y ya en una oportunidad había tenido que ceder a las presiones del Congreso para designar el ministerio. Cuando correspondía despacharse la Ley de Presupuestos, los partidos, una vez más, presionaron al Presidente para que designara un ministro de la confianza del parlamento amenazando con no despachar la mencionada ley.

Llegó el año 1891 y Balmaceda decidió extender la vigencia de la Ley de Presupuestos de 1890. En contra de esto, los partidos declararon al Presidente como dictador por haber violado la Constitución³⁸.

En consecuencia, las decisiones del Presidente por un lado y las del Congreso por el otro, generaron que las fuerzas armadas del país tomaran partido dando lugar así a la Guerra Civil de 1891³⁹.

³⁶ Así lo expone VIAL. *Op. Cit.*, Tomo 1, 2010, p. 655 “Debutaba no solo el parlamentarismo -la primacía del Congreso sobre el Ejecutivo- sino su insensata forma extrema, victoriosa el 91: que bastara reunir mayoría en una cámara para derribar el ministerio”.

³⁷ Góngora, Mario. “Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX”, Editorial Universitaria. Santiago, 1988, pp. 48 y 49.

³⁸ Bravo, *Op. Cit.*, 1993, pp. 267 y 268.

³⁹ Bravo, *Op. Cit.*, 1993, p. 268, expone: “La guerra en realidad fue sangrienta. Costó más de 10.000 muertos. Fue, además, onerosa, porque se gastaron cien millones de pesos en armamentos, pertrechos y en las acciones militares. Pero lo peor fue la odiosidad y los rencores terribles que generó dentro del país. La población se abanderizó ya sea con el Presidente de la República, ya sea con el

Es así como en 1891 y bajo la vigencia de la Constitución de 1833 se termina de inclinar la balanza para dar más peso al poder del Congreso. Triunfa entonces la interpretación “parlamentarista” y se acepta sin mayores conflictos que la estabilidad de los ministros estaba sujeta a la confianza del Congreso⁴⁰.

Cabe ahora preguntarse si el parlamentarismo fue la respuesta a los conflictos que vivía Chile en su momento, si proporcionó estabilidad política e institucional y si vino a ser un régimen realmente mejor que el presidencialismo practicado hasta el momento.

Podemos responder estas preguntas con dos referencias de personajes de la época. Alberto Edwards expuso “Los Gabinetes, como fantasmas de teatro, desfilaban a cortos intervalos por el escenario de La Moneda”⁴¹ por su parte en 1894 Francisco Valdés Vergara decía “Duro es confesarlo, pero los hombres que hicimos la revolución con la mejor de las intenciones hemos causado daños mayores que los bienes prometidos”⁴².

El parlamentarismo fue acogido en Chile prescindiendo de sus características clásicas y moldeando un parlamentarismo muy particular, que autores como Carrasco llaman seudoparlamentarismo⁴³ o que autores como Nohlen (ver nota 60) simplemente no reconocen. De allí el análisis crítico de Cea: “se pasó así del autoritarismo presidencial al extremo opuesto, desapareciendo la figura del presidente de la República como institución suprema del Estado de Derecho”⁴⁴.

En Chile, la realidad llegó a ser no solo que el Congreso tenía más poder, sino que el Ejecutivo llegó a perder todo el suyo; no existía la división Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; el Presidente carecía de la típica facultad de disolución del Congreso; la censura a un ministro hacía que cayera el gabinete completo. El multipartidismo contrastaba con los escasos partidos de los sistemas parlamentarios clásicos⁴⁵; la obstrucción al gobierno provenía de la facultad de cualquier diputado o senador de dilatar la discusión de una ley *ad infinitum* o de la herramienta favorita de obstrucción, que era paralizar el gasto fiscal⁴⁶.

El parlamentarismo *empírico* en Chile no tardó en entrar en crisis, desaprovechando además los congresistas el emplear en favor de la población los altos ingresos recibidos por el Estado durante el período, por la actividad salitrera⁴⁷. Además, fueron tres décadas en que el Congreso concentró el poder, pero “éste no pudo tener ninguna efectividad por su cambio incesante... la rotativa ministerial”⁴⁸.

Congreso o mejor, con los partidos representados en el Congreso. El encono entre unos y otros fue la más grave secuela de la guerra civil”.

⁴⁰ Bravo, *Op. Cit.*, 1993, p. 270.

⁴¹ Tomado de Góngora (1988), *Op. Cit.*, p. 74

⁴² Tomado de Góngora (1988), *Op. Cit.*, p. 75

⁴³ Carrasco (2002), *Op. Cit.*, p. 136

⁴⁴ Cea, José. “Derecho Constitucional Chileno”, Ediciones UC, 3^{era}. edición. Tomo I, Santiago, 2015, p. 32,

⁴⁵ Pérez, Guillermo. “¿Más o mejor Estado?”, *Revista Punto y Coma*, 2021, pp. 28 y 29.

⁴⁶ Vial (2010), *Op. Cit.*, Tomo 2, p. 972-975.

⁴⁷ Cea (2015), *Op. Cit.*, Tomo I, p. 34.

⁴⁸ Vial (2010), *Op. Cit.*, Tomo 2, p. 1025.

La crisis del parlamentarismo abre paso al “tiempo de los caudillos”⁴⁹, Arturo Alessandri que había llegado a la presidencia en 1920 gracias a hombres de clases medias y aristocráticos consideró necesario incorporar al proletariado dentro del Estado.

Alessandri tiene conciencia de que los tiempos han cambiado y que la legitimidad política del presidente no viene dada ni por la tradición aristocrática ni por voluntad divina. El presidente ahora depende de su propio carisma y de las masas que están dotadas de voto directo, secreto y universal. Partiendo de esta idea Alessandri está convencido que la Constitución debe configurar el régimen presidencialista⁵⁰.

En 1923, cuando la pugna entre el Presidente y el Congreso era cada vez más fuerte, Alessandri visitó la Escuela de Caballería de la cual Carlos Ibáñez era director y pronunció allí un discurso que inició precisamente haciendo alusión a la necesidad de reformar la Constitución y el sistema parlamentario, además de la necesidad de leyes sociales y termina alentando a la oficialidad joven que lo escuchaba a intervenir para materializar los cambios que necesitaba el país⁵¹.

El creciente interés de los militares en la política termina por asentarse con el conocido “ruido de sables”⁵², que tuvo lugar el 2 de septiembre de 1924 cuando se debatía en el Congreso la ley de dieta parlamentaria, cuya discusión había avanzado “a la velocidad de un tren expreso”⁵³, mientras que la ley que mejoraría la situación de los militares estaba paralizada por falta de recursos.

La combinación militar jugó en favor de Alessandri quien a pesar de haber sufrido un golpe fue llamado a terminar el periodo presidencial. Sin embargo, Ibáñez y los militares revolucionarios le advertían que se precisaba un régimen fuerte que superara el liberalismo parlamentario y económico⁵⁴, pues cobraba importancia la “cuestión social”⁵⁵.

Como expusimos antes, la Constitución de 1925 termina gestándose por una comisión presidida por el propio Alessandri y donde el punto central del debate fue el sistema de gobierno que “desemboca en la discusión de la regulación constitucional más conveniente... que terminará siendo el presidencial”⁵⁶. Sin embargo, no bastó con recuperar el régimen presidencial. La ejecución de la Constitución de 1925 tuvo múltiples dificultades; de un lado porque el sistema parlamentarista se resistía a ceder ante el presidencialismo, del otro porque el primer presidente electo bajo su vigencia, Emiliano Figueroa, no era “ni el caudillo ni el hombre fuerte”⁵⁷ que los revolucionarios querían, su personalidad no estaba en consonancia con los poderes que la nueva Constitución había establecido en favor del presidente.

⁴⁹ Góngora (1988), *Op. Cit.*, p. 127

⁵⁰ Góngora (1988), *Op. Cit.*, p. 137

⁵¹ Brahm, Enrique. Carlos Ibáñez del Campo. *El camino al poder de un caudillo revolucionario*, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, 2019, p. 177.

⁵² Sobre este hecho ver BRAHM (2019b), *Op. Cit.*, pp. 184-193.

⁵³ Vial (2010), *Op. Cit.*, Tomo 2, p. 1074.

⁵⁴ Brahm (2019b), *Op. Cit.*, p. 225.

⁵⁵ VIAL (2010), *Op. Cit.*, Tomo 2, p. 1034 expone “‘La cuestión social’ se define como las intolerables condiciones de vida material y espiritual, que afligen a nuestros sectores desposeídos durante el parlamentarismo”.

⁵⁶ Bertelsen et. Al. (2002), *Op. Cit.*, p. 31.

⁵⁷ Brahm, Enrique. “La elección presidencial de 1925. El candidato equivocado” en San Francisco, Alejandro y Soto, Ángel (edit.), *Camino a La Moneda las elecciones presidenciales en la historia*

De los diferentes aprendizajes que pueden extraerse de las experiencias constitucionales de 1833 y 1925, podemos destacar que mirar el cambio constitucional como una fórmula para acabar de raíz con los problemas que se enfrenten en un determinado momento puede ser ilusorio, pues incluso después de un cambio constitucional, como en 1925, puede ser complejo que se implemente realmente lo que se ha concebido en la Constitución. O que lo concebido en la Constitución sea interpretado en un sentido distinto al que originalmente se pensó como sucedió en 1891 con la Constitución de 1833.

Además, partir del conflicto para proponer un cambio constitucional resulta problemático porque se hace en épocas de polarización donde se terminan imponiendo voluntades y se termina de fondo considerando a una parte vencedora y a otra perdedora. Así, quienes “vencen” imponen su agenda aun cuando quienes pierden también deben soportarla.

Si bien el camino hacia el actual cambio constitucional partió por las protestas y hechos violentos de octubre de 2019 y ha generado polarización, esperamos que no se repita la historia de vencidos y vencedores y que sobre todo en la discusión que respecta al cambio constitucional no se repitan los errores del pasado y se crea que se debe voltear la hoja para acabar con lo que existe y sustituirlo por completo por regímenes que han funcionado -con sus luces y sombras- en otras partes de mundo.

En el pasado, el punto central de las discusiones de las nuevas constituciones fue el sistema de gobierno; discusiones que se impregnaron de factores contingentes, de las luchas de poder entre partidos o facciones y en definitiva de la intención oculta de que un poder se terminara imponiendo sobre otro, sin considerar los fines de toda constitución y el principio del Estado de Derecho, lo que condujo a que los resultados -insatisfactorios- llevaran a Chile a nuevas y más graves encrucijadas.

2. *La convención Constitucional de 2021 y el sistema de gobierno*

La determinación del sistema de gobierno o régimen político, como se puede advertir, es de las cuestiones más importantes a plasmar en una nueva constitución. El presidencialismo y el parlamentarismo⁵⁸ son sistemas muy diversos que definen en forma diferente cómo se elige, se distribuye y se ejerce el poder político.

de Chile 1920-2000, Santiago, 2005, p. 58, Centro de Estudios Bicentenario, Disponible en <https://cutt.ly/mQy5Ho0>

⁵⁸ Sobre los conceptos de parlamentarismo y presidencialismo ver Carey, John. “Presidencialismo versus Parlamentarismo”, *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 2006, p. 122. Disponible en <https://cutt.ly/vQutx1H> donde expone “Bajo el parlamentarismo, sólo la asamblea es electa, de modo que el origen del ejecutivo deriva del de la asamblea. El requisito de confianza parlamentaria significa que la supervivencia del ejecutivo está sujeta al apoyo de una mayoría parlamentaria. Asimismo, en la mayoría de los sistemas parlamentarios esta dependencia es mutua puesto que el ejecutivo puede disolver la asamblea y llamar a nuevas elecciones antes de la finalización de su preestablecido período constitucional. Por tal motivo, el parlamentarismo es a menudo distinguido del presidencialismo sobre la base de que los poderes están fusionados más que separados. Bajo el presidencialismo los orígenes de las dos ramas de gobierno son electoralmente distintos, siendo el jefe del ejecutivo -siempre el presidente, y a veces también uno o más vicepresidentes- elegido separadamente de la asamblea y por un mandato fijo. El último elemento en la definición del presidencialismo es simplemente que el presidente electo posee poderes sustanciales sobre la rama ejecutiva -los ministerios- y sobre el proceso legislativo. Esto distingue los regímenes presidenciales de aquellos que eligen un jefe de Estado ceremonial, que puede ser llamado presidente pero que carece de autoridad constitucional (Irlanda, por ejemplo).

No quiere esto decir que la determinación del sistema de gobierno pueda en sí mismo ser un factor que resuelva los problemas del país -ni que los agudice- pero sí será determinante en la manera en cómo los poderes públicos se relacionan entre sí y con los ciudadanos.

A pesar de lo dicho, pareciera existir una creencia colectiva en que el sistema de gobierno sea el presidencialista en Hispanoamérica o sea el sistema parlamentarista en Europa, han traído desgracias a la primera y beneficios a la segunda.

En este sentido, expone Nohlen⁵⁹ que cuando pensamos en parlamentarismo pensamos en Europa occidental y cuando pensamos en presidencialismo nos referimos a realidades latinoamericanas. Pero advierte que tratar de comparar estas realidades tan distintas puede traer problemas metodológicos, ya que se compara algo que existe -el parlamentarismo europeo- con algo que nunca ha existido como sería el parlamentarismo en Hispanoamérica porque -a su parecer- el parlamentarismo practicado en Chile entre 1891 y 1925 en realidad no fue tal.

Duverger⁶⁰, citado por Bernales, explica lo sucedido en Hispanoamérica añadiendo una precisión que no es menor; en nuestra región el régimen “presidencial clásico” se ha deformado, convirtiéndose en “presidencialista” precisamente por estar centrado en la figura del presidente que aumenta sus poderes mientras debilita los poderes del legislativo. Es clara la deformación, pues un presidente no es un monarca absolutista, sino un funcionario que está subordinado a la voluntad ciudadana y a la constitución.

Es por esto que, para Bernales⁶¹, en realidad ni el parlamentarismo ni el presidencialismo puros han echado raíces en Hispanoamérica y esto se debe a factores culturales, sociales y económicos. Es decir, -según explica Bernales- en los países de la región se ha precisado una autoridad fuerte, que dé sentido de cohesión a la Nación. El autor admite que se requiere un líder, pero este debe estar controlado y no necesariamente pueden acogerse o copiarse formas parlamentarias europeas para ejercitar ese control. Más bien, hay que encontrar vías propias en el presidencialismo para consolidar los contrapesos a la presidencia.

Como vimos, tanto en la discusión de 1833 como en la de 1925, el sistema de gobierno fue un punto central del debate. Lo mismo sucede ahora, el régimen de gobierno es un punto de suma importancia que tendrá un lugar protagónico en las discusiones del actual proceso Constituyente⁶². En ese sentido, creemos que el papel de la Convención, tanto en la determinación del sistema de gobierno como de cualquier otro tema relevante y donde las aguas están absolutamente divididas, debe propender sobre todo a mantener la estabilidad institucional y la concordia ciudadana.

⁵⁹ Nohlen, Dieter. “Presidencialismo “versus” parlamentarismo en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, 1991, p. 46. Disponible en <https://cutt.ly/OQy6ypi>.

⁶⁰ Bernales, Enrique. “Crítica al presidencialismo en América Latina”, *Araucanía Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 1999, p. 159. Disponible en <https://cutt.ly/pQy6bs7>.

⁶¹ Bernales (1999), *Op. Cit.*, p. 160.

⁶² Podemos encontrar diversos análisis de este y otros temas relevantes en espacios creados especialmente para seguir el proceso constituyente, por ej. “Observatorio Constitucional” de <https://www.uandes.cl/polis/>, “Hoja en Blanco” de <https://ideapais.cl/>, “Una Constitución para Chile” de <https://www.biobiochile.cl/>, seminarios “Proceso Constituyente” de <https://lyd.org/>, entre otros.

Es decir, en la discusión que se lleve a cabo sobre este tema, los convencionales deberían despojarse de pasiones y atender a la realidad, a la costumbre e idiosincrasia chilenas y desde allí estudiar y preguntarse: ¿por qué en Chile ha predominado el sistema presidencialista? ¿Por qué hubo de pasar por una guerra civil -en 1891- para imponer el parlamentarismo? ¿Son los hábitos políticos partidistas de Chile capaces de sostener el funcionamiento de un sistema parlamentaria o de uno semipresidencialista? ¿Está la ciudadanía preparada para acoger un parlamentarismo o un semipresidencialismo en que la figura del presidente de la República ya no exista como se ha conocido hasta el presente?

Estas y otras tantas preguntas son cruciales para discutir el régimen de gobierno que debe ser adoptado en el país. Pretender que el presidencialismo es el causante de todos los males y en sentido contrario el parlamentarismo sería la solución a estos, conduciría, como explica Nohlen⁶³, a una deformación teórica y práctica, al tiempo que ignoraría algunos de los efectos sociales positivos que el sistema presidencialista ha tenido, al menos en Chile, según destacadas investigaciones dedicadas a estudiar las condiciones institucionales para el desarrollo de los países⁶⁴.

Lo que debería tenerse en cuenta y que resulta realmente relevante a un análisis sobre el sistema de gobierno de un país es observar la especificidad de cada sistema y hacer las adaptaciones que en un momento dado sean pertinentes para propender a su mejora y evolución. Sin más, se trata de recordar y atender a la idea de Bello, según la cual más que adoptar una nueva constitución, a partir de la idea de la “hoja en blanco”, de lo que se trata es de reformar una vez más la Constitución Política de la Nación⁶⁵.

Volviendo a la idea de Nohlen, parece que, en este momento, lo más prudente y provechoso para el país sería hacer adaptaciones, mejoras e incluso cambios de raíz en el sistema de gobierno presidencialista, que ensayar la adopción de un sistema de gobierno parlamentaria o de uno semipresidencialista, los cuales, como bien se ha documentado en investigaciones recientes⁶⁶, dada la fusión plena o parcial que generan entre ejecutivo y legislativo, no son inmunes a la inestabilidad política ni a la falta de gobernabilidad.

Una de las claves para el éxito de un sistema parlamentario es que existan partidos políticos fuertes, capaces de formar coaliciones, que puedan nombrar, cuando corresponda, al gobierno de un determinado país. En Chile, no es un secreto que los partidos políticos se encuentran desmoralizados y en crisis, sin contar que, hay partidos muy pequeños que no mueven en forma considerable al electorado.

⁶³ Nohlen (1991), *Op. Cit.*, p. 45.

⁶⁴ En tal sentido, Acemoglu, Daron y Robinson, James. “El pasillo estrecho”, Editorial Planeta, Santiago, 2019, p. 511, trad. Ramón González y Marta Valdivieso. Destacan cómo el veto presidencial para eliminar gastos que solo beneficiaban a sectores aventajados de la población chilena y la mayor injerencia del presidente respecto del Congreso en proyectos sobre obras públicas y salarios, fueron competencias positivas de cara al logro de mejoras sociales.

⁶⁵ Tal y como se aprecia en Bello, Andrés. “Reformas a la Constitución” en Jaksic, Iván (edit.), *Andrés Bello. Repertorio Americano. Textos Escogidos*, Santiago, 2019, p. 410, Penguin Clásicos. Texto en el cual el autor no habla de “nueva constitución”, sino de “reforma del código fundamental de 1828”.

⁶⁶ Ver referencias al libro *La Pregunta por el Régimen Político, Conversaciones Chilenas*, de Arturo Fontaine recogidas en el informe de Libertad y Desarrollo disponible en <https://bit.ly/3BWPYqK>

Parece entonces, el peor momento para intentar acoger un régimen parlamentario⁶⁷, más si añadimos los desafíos que enfrenta el país a raíz del impacto de la crisis de octubre de 2019 y la pandemia del COVID-19.

La historia, en este sentido, cobra una importancia capital. La sociedad chilena comparte desde su conformación en República una tradición presidencialista que ha convivido con las épocas de mayor estabilidad institucional y mayor crecimiento económico de la Nación. ¿Por qué entonces se piensa que hay que renegar de esa tradición?

La pregunta anterior parece encontrar su respuesta en la crítica más común que recibe el presidencialismo en Chile; esto es, que en el país lo que existe es un régimen presidencial exacerbado o un “hiperpresidencialismo”⁶⁸, donde la figura del Presidente es tan fuerte que termina convirtiendo al Congreso en servil o sumiso.

Quienes consideran que en Chile existe hiperpresidencialismo, fundamentan tal postura principalmente en las facultades legislativas del Presidente como: i. las iniciativas legislativas exclusivas, ii. la posibilidad de decretar urgencias legislativas; iii. la posibilidad de decretar vetos a las leyes aprobadas por el Congreso y, iv. la elección de cargos judiciales.

Pues bien, si el problema es que hay competencias excesivas, injustificadas o anacrónicas para el presidente de la República, entonces la falla no deriva del sistema presidencialista. Más bien deriva de la falta de adaptación del sistema de gobierno a las necesidades y evolución política e institucional del país. Así, el objetivo más modesto y práctico de la Convención Constitucional podría ser eliminar lo “hiper” del presidencialismo chileno.

En ese sentido, sobre las iniciativas legislativas exclusivas una modificación que podría equilibrar los poderes del Presidente es mantener la exclusividad solo en lo que corresponde estrictamente al funcionamiento y finanzas del Poder Ejecutivo y que sea concurrente o compartida la iniciativa sobre otras materias tocantes a otros ámbitos fuera del Ejecutivo.

Sobre las urgencias legislativas no consideramos que sea una evidencia de un presidencialismo “exacerbado”, en tanto que, la no atención del Legislativo a ese llamado de urgencia no comporta ninguna sanción o consecuencia jurídica, con lo cual las normas que regulan las urgencias entran dentro de lo que en derecho se conoce como normas imperfectas. Esto no quiere decir que dicha facultad presidencial no pueda revisarse o modificarse, sin embargo, no consideramos que sea realmente problemática.

La posibilidad de decretar vetos a las leyes aprobadas por el Congreso sí consideramos que merece atención y modificación, pues dicha facultad impacta directamente en el proceso de formación de ley que debería corresponder preponderantemente al Poder Legislativo. En tal sentido, no consideramos que esta figura deba desaparecer pero una posible vía para su modificación es que el Presidente pueda decretar vetos y que finalmente corresponda al Legislativo la decisión sobre las observaciones que acoge o no y en este último caso que fundamente su decisión; en refuerzo de lo cual también se debería considerar el eliminar el llamado control preventivo de constitucionalidad de la ley ante el Tribunal Constitucional.

⁶⁷ Una cita del *Observador Chileno* de fecha 6 de noviembre de 1822, que recoge Collier (1977), *Op. Cit.*, p. 142, es ilustrativa en este sentido: “Sería en vano entablar la más bella forma de Gobierno, y dictar las mejores leyes, si las costumbres no estuviesen en consonancia con ellas, pues no serían más que una vana estatua formada en el aire, que sería destruida por el más leve sacudimiento”.

⁶⁸ Por poner algunos ejemplos, así lo consideran los constitucionalistas José Francisco García (ver <https://cutt.ly/Lm9NEaI>) y Tomás Jordán (ver <https://cutt.ly/Mm9MuHy>), la politóloga Valeria Palanza (ver <https://cutt.ly/Bm9Bz4B>); el convencional Christian Viera y la politóloga Pamela Figueroa (por ambos ver <https://cutt.ly/hm9BkPJ>), entre otros.

Sobre la elección de cargos judiciales, al igual que la posibilidad de decretar urgencias, tampoco consideramos que se trate de una evidencia de hiperpresidencialismo pues la decisión sobre esto en realidad corresponde a los tres poderes constituidos y nunca es una libre decisión del Presidente. Con lo cual, quizás es la facultad que menos atención merezca respecto del presidencialismo.

Valga, como cierre de esta parte traer a colación la siguiente idea "...el presidencialismo puede funcionar cuando cuenta con instituciones flexibles, un sistema de partidos que actúa en forma responsable, especialmente en el Congreso, y se tiene un buen liderazgo, con un presidente que tiene una amplia experiencia política y reúne a colaboradores que también son experimentados en las materias políticas y técnicas.

Estas tres condiciones se han dado en Chile... El buen funcionamiento de las instituciones, que incluye un mayor protagonismo del Congreso y particularmente del Senado..."⁶⁹.

3. *Reflexiones finales sobre el sistema de gobierno y la adopción de otras medidas propuestas en el actual debate constitucional*

Al parecer se piensa que, restando competencias al presidente de la República en su relación con el Congreso, colocando a éste en una posición de mayor control sobre la conformación del gobierno o dotando al legislativo de competencias que detengan la acción del ejecutivo y hasta lleven a su cambio de integración, el hiperpresidencialismo quedaría en el pasado.

Sin embargo, hay que cuidar mucho las decisiones que se tomen en otras materias de índole constitucional también, pues se corre el riesgo de sacar el hiperpresidencialismo por la puerta principal y traerlo de vuelta por la puerta trasera.

En efecto, si se convierten en parte de la nueva constitución algunas propuestas como la eliminación de la subsidiariedad del Estado, la simplificación del proceso de creación de empresas estatales y la disminución de la autonomía del Banco Central, el aumento del poder estatal en cada una de esas áreas terminará reflejándose en las competencias de quien ejerza la jefatura del gobierno nacional, llámese Presidente, Primer Ministro o Jefe de Gobierno.

El debate actual resulta paradójico en varios sentidos. Por ejemplo, si lo que se quiere es cambiar el presidencialismo por considerar que es exacerbado, pero al mismo tiempo, se pretende la eliminación de la subsidiariedad y la adopción del principio del Estado social o alguno similar, esto es contradictorio, pues el Estado social en la práctica genera más burocracia por la necesidad de atender más tareas, lo que se traduce en un incremento de las obligaciones y, por tanto, de los poderes del gobierno encabezado por el presidente o quien ejerza la jefatura⁷⁰.

⁶⁹ Huneus, Carlos. "¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?: Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin", *Persona y Sociedad*, 2005, p. 53. Disponible en <https://cutt.ly/sQuwJIU>.

⁷⁰ Soto, Sebastián. "Derechos sociales y la eficacia de su constitucionalización: un análisis aplicado" en GARCÍA, José Francisco (edit.), *¿Nueva Constitución o reforma?*, Santiago, 2015, s/n, Thomsom Reuters. Disponible en <https://cutt.ly/5QuttMM>.

Lo mismo sucedería con la simplificación o eliminación del actual régimen constitucional de creación de empresas del Estado, esto también se traduciría en darle más facultades al Ejecutivo para crear más burocracia aumentando así los poderes de este⁷¹.

También se plantea revisar la autonomía del Banco Central a efectos de que el gobierno pueda, en ciertos supuestos, tener influencia o injerencia directa en decisiones del ente emisor. No hay ni que mencionar lo peligroso que puede resultar que el Banco Central pierda autonomía y que el Ejecutivo pueda financiar el gasto público con préstamos o bonos emitidos a tales fines y de nuevo esto se traduce es más poderes al Ejecutivo⁷².

Desmontar el actual sistema presidencialista y al mismo tiempo adoptar medidas como las anteriores en la nueva Constitución, implica, de algún modo, sacar por un lado los posibles actuales excesos e introducir por el otro, nuevas formas de poder, tan o más problemáticas que las actuales, para el funcionario responsable de la conducción de la República. Todo esto aunado al actual sistema electoral que eliminó el sistema de elección basado en bloques de partidos.

Volviendo a Góngora, luce prudente para la Convención Constitucional alejarse de visiones abstractas, que atienden solo a tendencias foráneas y desatienden el contexto interno⁷³, y adoptar más bien una visión moderada y realista de la Constitución, en la cual, como plantea Peña, esté bien definido el régimen jurídico de limitación a la mayoría gubernamental⁷⁴.

CONCLUSIONES

1. La actual Convención Constitucional está llamada únicamente a elaborar una nueva Constitución y no le está dado ejercer otras facultades o dictar otros actos que se salgan del mandato directo y específico que tiene, so pena de que tales actos sean declarados nulos a tenor de lo dispuesto en el art. 7 de la CP de 1980 que es norma vigente y aplicable a la Convención.
2. El origen de la Constitución no es tan importante como su objetivo principal que es la limitación del poder a partir de lo cual se pueden proteger los derechos individuales. Asignar otro cometido a la Constitución, creer que esta tiene que contemplar fórmulas para resolver los problemas de la vida cotidiana de las personas, es escapar del ámbito de la realidad y caer en el ámbito del lirismo.
3. Las experiencias que sirvieron a la adopción de las Constituciones de 1833 y 1925, son relevantes hoy en día pues permiten ver cómo el conflicto político de un determinado momento no puede marcar la pauta para lo que quede plasmado en una

⁷¹ Algunas críticas a la propuesta de eliminar o simplificar el régimen constitucional de creación de empresas del Estado en Correa, Pablo, Escobar, Luis y Eyzaguirre, Sylvia. “Estado subsidiario y Estado empresario” en Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo (edit.), *Aspectos económicos de la Constitución. Alternativas y propuestas para Chile*, Santiago, 2021, p. 189, Fondo de Cultura Económica.

⁷² Una exposición a favor de la conservación de la autonomía del Banco Central en Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo. “Banco Central de Chile” en Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo (2021), *Op. Cit.*, p. 99.

⁷³ Góngora, Mario. “Exposición sobre mi ensayo”, *Revista Punto y Coma*, 2021, pp. 62 y 63.

⁷⁴ Peña, Carlos. “Pensar el malestar”, Santiago, 2020, p. 220, Taurus, expone “La mayor parte de las sociedades, si no todas, apartan así un conjunto de temas o materias de la ley ordinaria y las entregan a reglas que poseen particulares exigencias para su aprobación. En otras palabras, la mayor parte de las sociedades -la chilena entre ellas- cuentan con reglas que limitan las decisiones que pueden adoptar aquellos que ganan las elecciones gubernamentales”.

Constitución y cómo la tensión entre el Poder ejecutivo y el Poder Legislativo no puede resolverse dando más poder a uno sobre otro, sino que hay que propender, dentro del margen del Estado de Derecho y el fin primario de la Constitución, a concebir poderes limitados que en definitiva protejan a los ciudadanos y aseguren la paz y concordia ciudadana.

4. La actual Convención Constitucional tiene en sus manos la oportunidad histórica de plasmar un sistema de gobierno que pueda finalmente acabar con la tensión Ejecutivo y Legislativo pero que no puede desconocer la tradición, historia y particularidades de la sociedad chilena. Por ello, consideramos que la vía más sana para el país es mantener el presidencialismo haciendo algunas mejoras y modificaciones que permitan una adecuada armonía y contrapesos entre los poderes constituidos.
5. Pretender cambiar el presidencialismo por un parlamentarismo o un semipresidencialismo, al mismo tiempo que se otorgan posibilidades sobre todo en materia económica que aumentan las obligaciones y formas de intervención del Ejecutivo es contradictorio con la crítica al “hiperpresidencialismo” y podría, como la experiencia lo muestra, traer más problemas que soluciones.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron y Robinson, James: *El pasillo estrecho* (Editorial Planeta, trad. Ramón González y Marta Valdivieso). Santiago, 2019.

Bello, Andrés: “Reformas a la Constitución” en Jaksic, Iván (edit.), *Andrés Bello. Repertorio Americano. Textos Escogidos* (Penguin Clásicos), Santiago, 2019, pp. 410-418.

Bernales Ballesteros, Enrique: “Crítica al presidencialismo en América Latina” en *Araucanía Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 1999, pp. 155-166. Disponible en <https://cutt.ly/pQy6bs7>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Bertelsen Repeto, Raúl, Brahm García, Enrique y Amunátegui Echeverría, Andrés (2002): *Régimen de gobierno en Chile. ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? 1925-1973* (Editorial Jurídica de Chile). Santiago, 2002.

Biblioteca Nacional del Congreso, *Bibliografía José Joaquín Prieto Vial*. Disponible en <https://cutt.ly/Km743nk>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Biblioteca Nacional del Congreso, *Voto Particular*. Disponible en <https://cutt.ly/gmNDetq>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Brahm García, Enrique: *Tendencias críticas en el conservantismo después de Portales* (Instituto de Estudios Generales). Santiago, 1992.

_____: “La discusión en torno al régimen de gobierno de Chile (1830-1840)” en *Revista de Estudios Históricos-Jurídicos*, 1994, pp. 35-56. Disponible en <https://cutt.ly/lQy3OJ1>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

_____: “La elección presidencial de 1925. El candidato equivocado” en San Francisco, Alejandro y Soto, Ángel (edit.), *Camino a La Moneda las elecciones presidenciales en la historia de Chile 1920-2000* (Centro de Estudios Bicentenario), Santiago, 2005, pp. 39-79. Disponible en <https://cutt.ly/mQy5Ho0>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

_____: *Mariano Egaña. Derecho y Política en la fundación de la República Conservadora* (Centro de Estudios Bicentenario). Santiago, 2007.

_____ : “¿Volver a la constitución de 1925? Una propuesta sin fundamento histórico” en *Revista Chilena de Derecho*, pp. 79-97. 2019a. Disponible en <https://cutt.ly/fmNDaCf>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

_____ : *Carlos Ibáñez del Campo. El camino al poder de un caudillo revolucionario* (Centro de Estudios Bicentenario). Santiago, 2019b.

Bravo Lira, Bernardino (1993): *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica* (Santiago, Editorial Andrés Bello).

Carey, John: “PRESIDENCIALISMO VERSUS PARLAMENTARISMO” en *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 2006, pp. 121-161. Disponible en <https://cutt.ly/vQutx1H>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Carrasco Delgado, Sergio: *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos* (Editorial Jurídica de Chile, 3^{era}. Edición, Santiago).

Cea Egaña, José Luis (2015, tomo I): *Derecho Constitucional Chileno* (Ediciones UC, 3^{era}. edición, Santiago).

Ciper (2021): *Cambio constitucional en el Chile postransición: refundar o arreglar lo que tenemos*. Disponible en <https://bit.ly/3iRqXVc>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo (2021): “Banco Central de Chile” en Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo (edit.), *Aspectos económicos de la Constitución. Alternativas y propuestas para Chile* (Fondo de Cultura Económica), Santiago, 2021, pp. 87-103.

CNN Chile (2021): *Estas son las posturas políticas de cada una de las listas con candidatos a la CC*. Disponible en <https://bit.ly/3BM9Tsh>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Collier, Simón: *Ideas y policía de la independencia chilena 1808-1833* (Editorial Andrés Bello). Santiago, 1977.

Convención Constitucional: *Declaración de la tercera sesión*. 2021. Disponible en <https://cutt.ly/8QyUwS4>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Correa, Pablo, Escobar, Luis Eduardo y Eyzaguirre, Sylvia: “Estado subsidiario y Estado empresario” en Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo (edit.), *Aspectos económicos de la Constitución. Alternativas y propuestas para Chile* (Fondo de Cultura Económica), Santiago, 2021, pp. 173-203.

Diario UChile: *Cambiar el modelo garantizando derechos sociales: las propuestas del debate constitucional según el Observatorio Nueva Constitución*. 2021. Disponible en <https://cutt.ly/pQyd4xY>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Diario UNAB: *¿Qué tanto esperamos de una nueva constitución?*, 2021. Disponible en <https://bit.ly/3rCBc3o>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Góngora, Mario: *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Editorial Universitaria). Santiago, 1988.

Góngora, Mario: “Exposición sobre mi ensayo” en *Revista Punto y Coma*, 2021, pp. 56-65.

Herrera Orellana, Luis y Matheus Hidalgo, Mayerlin: “Experiencias constituyentes en América Latina: los casos de Colombia y Venezuela”, *Serie Informe, Sociedad y Política*, N° 172, 2019, p. 6-20. Disponible en <https://cutt.ly/NQyYSf3>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Huneus Magde, Carlos: “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile?: Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin” en *Persona y Sociedad*, 2005, pp. 11-53. Disponible en <https://cutt.ly/sQuwJIU>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Jaksic, Iván: *Andrés Bello* (Ediciones UCAB). Caracas, 2007.

Lastarria, José Victorino: *Elementos de Derecho Público Constitucional* (Imprenta Chilena), 1848. Disponible en <https://cutt.ly/AQy8q1R>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Libertad y Desarrollo: “Régimen de Gobierno en la nueva Constitución” en *Temas Públicos*, 2021, pp. 1-9, Disponible en <https://bit.ly/3BWPYqK>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución* (Ariel, Reimpresión, Trad. Alfredo Gallego). Barcelona, 1979.

Memoria Chilena de la Biblioteca Nacional de Chile, *Extracto de Carta de Portales a Cea, marzo de 1822*. Disponible en <https://cutt.ly/am86eTg>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Nohlen, Dieter: “Presidencialismo “versus” parlamentarismo en América Latina” en *Revista de Estudios Políticos*, 1991, pp. 43-54. Disponible en <https://cutt.ly/OQy6ypi>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Peña, Carlos: *Pensar el malestar* (Taurus), Santiago, 2020.

Pereira Menaut, Antonio-Carlos: *Teoría Constitucional* (LexisNexis). Santiago, 2006

Pérez, Guillermo: “¿Más o mejor Estado?” en *Revista Punto y Coma*, 2021, pp. 24-30.

Piñera Echenique, Sebastián y Partido Políticos: *Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución*. 2019. Disponible en <https://cutt.ly/DmJTcO9>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Sartori, Giovanni: *Elementos de teoría política* (Alianza Editorial, trad. María Luz Morán). Madrid, 2005.

Soto Kloss, Eduardo: “¿Lirismo constitucional o realismo político?” en *Revista chilena de derecho*, 1979, pp. 361-373. Disponible en <https://cutt.ly/3Qy0oUp>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Soto Kloss, Eduardo: “La regla de oro del derecho público chileno”, *Anales de la Universidad de Chile*, N° 5, 1989, p. 803-833. Disponible en <https://cutt.ly/4QyUXlk>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Soto, Sebastián: “Derechos sociales y la eficacia de su constitucionalización: un análisis aplicado” en García, José Francisco (edit.) *¿Nueva Constitución o reforma?* (Thomsom Reuters), Santiago, 2015 Disponible en <https://cutt.ly/5QuttMM>. Fecha de consulta: 27-07-2021.

Vial, Gonzalo: *Chile, cinco siglos de historia. Desde los primeros pobladores prehispánicos hasta el año 2006* (Zig-Zag). Santiago, 2010, tomos 1 y 2.