

¿RÉGIMEN NEOPARLAMENTARIO PARA CHILE?

CARLOS CRUZ-COKE OSSA*

Últimamente, dirigentes políticos e incluso profesores de Derecho Constitucional, han sostenido la tesis de que debe modificarse la Constitución Política del Estado que establece un régimen presidencialista de gobierno, abogando por un sistema neoparlamentario o semipresidencial, tomando como ejemplo el establecido en Francia, el año 1958. En abono de este planteamiento, sus propugnadores señalan que el actual espectro electoral nacional, de claras tendencias de minorías y mayorías, haría posible el reemplazo del régimen presidencial de gobierno, implantado en la Constitución Política de 1833, ratificado en la Constitución de 1925 y posteriormente en la actual, vigente desde 1980. Por otra parte, culpan al régimen presidencial de la crisis de 1973 y —entre otros argumentos— aluden a la tradición cívica chilena, proclive a las grandes tendencias ideológicas, las que requerirían una expresión política que se generaría básicamente en el Congreso Nacional.

Para los detractores de nuestro sistema institucional de más de 170 años, la Nación habría llegado a una etapa de madurez política de tal envergadura que, por encima de nuestra tradición racional normativa que se ha plasmado en el presidencialismo, habría que abrir las puertas a “las grandes corrientes ideológicas” parapetadas en el Congreso Nacional, incluso usan el término “Parlamento”, el que —desde luego— no es propio del sistema presidencial de gobierno, pues el Congreso Nacional no ejerce responsabilidad política sobre el Jefe de Estado y sus Ministros; ni tampoco se “parlamenta”, a través de interpelaciones, censuras o cuestiones de confianza, como ocurre, por sólo citar un ejemplo, en Gran Bretaña.

De la manera propuesta, se trasladaría la acción política y administrativa tan importante del Jefe de Estado, al Primer Ministro y sus Secretarios de Estado, mientras cuenten con la confianza del Congreso Nacional o de la Cámara de Diputados.

*Abogado. Profesor Titular de Derecho Político y Constitucional de la Universidad de Chile.

El sistema "pseudoparlamentario" de 1891 a 1924, fue el fracaso acaso más grave de la historia chilena y devino en el pronunciamiento militar del año 1924, hasta que lograra don Arturo Alessandri Palma reimponer el régimen presidencial de gobierno, basado en la concepción y filosofía de la Constitución Política de 1833, que era de amplio predominio político del Presidente de la República. Pero ello no obsta a los noveles estudiosos del régimen en ciernes. Insisten que mediante las experiencias neoparlamentarias europeas y especialmente francesa de 1958, se logrará la estabilidad política. De lo que se deduciría que, frente al Jefe del Gabinete, nacido formalmente de la nominación presidencial y gobernando de acuerdo con las mayorías parlamentarias y su confianza política, tendría un contrapeso en que el Presidente de la República se generaría políticamente por sufragio universal, podría disolver el Congreso Nacional o quizás la Cámara Política (facultad con que no contó de 1891 a 1924) y otras prerrogativas propias de la jefatura del Estado. Todo esto último, dentro de la "nebulosa" de las declaraciones que recoge la prensa, porque a juicio de los declarantes "se trata de formar de inmediato conciencia en Chile sobre los beneficios del régimen "neopresidencial" o "neoparlamentario", pues aún no se conocen ni su estructura, ni tampoco su conformación jurídica.

La historia chilena que recoge la decadencia de la República que se inicia en 1877, cercenando al Ejecutivo paulatinamente de sus funciones desde esa fecha, para dar paso luego a la hegemonía parlamentaria o "partitocrática", de 1891 a 1924 y a la sujeción del Presidente de la República a las mayorías políticas desde los albores de la Constitución de 1925 hasta 1958, pareciere no ser suficiente experiencia. Ya a fines de la década del 50, el sistema electoral proporcional que se establece para la elección del Poder Legislativo, va a abrir camino al multipartidismo, por la existencia de colectividades políticas "básculas" que inclinan mayorías o potencian minorías y los consiguientes "cuoteos" ministeriales. La década del 60 hasta 1973, que se caracterizó por la aparición de ideologías totalizantes, que aprovecharon de los defectos del régimen político, casi sepultando la República, a no mediar el pronunciamiento militar de 1973, también se habría olvidado. Aún más, de imperar el régimen propuesto, la indefinición doctrinaria de partidos políticos, tendría en el nuevo sistema su máxima expresión.

Los partidarios del sistema propuesto destacan la experiencia de Francia de 1958, pero ello no resiste comparación. En efecto, en mayo de 1958, el entonces Jefe de Gobierno, el general Charles de Gaulle, investido como tal a regañadientes por la Asamblea Nacional, solicita una ley de plenos poderes y una ley constitucional para que el Parlamento francés le confíe la facultad de revisar, sujeto a ciertas condiciones, la Constitución de 1946. Una de esas

condiciones es precisamente de que deberá mantenerse la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento. De Gaulle, que desde 1946, en su famoso Discurso de Bayeux, abogaba por un Ejecutivo fuerte y abominaba de los Partidos Políticos que nuevamente habían tomado el control de Francia, debe aceptar esa condición. Como hombre brillante que era, junto a sus asesores, Michel Debré, León Noel, y otros, logra imponer —sin embargo— un sistema electoral mayoritario de doble turno, que le permite con menos votos lograr el mayor número de escaños parlamentarios requeridos. Su presencia, su capacidad de liderazgo e imaginación, corren paralelos a la estabilidad de la democracia constitucional francesa no solamente en sus períodos presidenciales, sino incluso en los de sus sucesores. Por otra parte, sus partidarios logran la unidad en la corriente “gaullista”, fuerza integradora y poderosa de la política francesa, incluso con los dos sucesivos mandatos del Presidente socialista Francois Mitterand, acaso el más grande enemigo de la Constitución “gaullista”, a la que no le ha hecho reforma alguna... Por otra parte, Francia tiene una tradición parlamentaria que se remonta más allá de 1789 y que según tratadistas tan importantes como lo fue Maurice Hauriou, esa institución parlamentaria es un producto histórico que proviene de la misma Edad Media a través de los Estados generales (antigua representación de las regiones francesas ante el monarca). Si el sistema francés de 1958 ha funcionado con eficiencia, al extremo que el propio Maurice Duverger —gran detractor de las instituciones de la V República— hoy señala que es la mejor Constitución de la historia gala, es por esas razones: tradición, sistema electoral eficiente, disciplina partidista, Poder Ejecutivo conductor y desarrollo económico, que hoy alcanza a más de US\$ 14.000 per cápita. No es el caso precisamente del Chile de 1990...

Nuestra Nación ahora y en los siguientes años afrontará dificultades graves que nadie podrá negarlas. El paso de un régimen autoritario a la plena democracia, despierta anhelos de esperanzas frustradas. La Concertación que nos gobierna sólo cataliza en la jefatura del Presidente de la República el restablecimiento de la institucionalidad y una política gubernamental y administrativa, que no produzca el colapso de sus aliados de izquierda ni los lleve a nuevos ideologismos socialistas.

El panorama de la llamada Centro Derecha chilena no es menos desolador. En efecto, gracias al sistema mayoritario binominal de escrutinio, que los mismos dirigentes políticos (hoy partidarios del neoparlamentarismo) tanto repudiaron, lograron la mejor representación parlamentaria desde el año 1953. Es decir, nada menos que desde hace 37 años. Una lucha estéril y apetitos políticos los hizo perder 9 diputados y tres senadores. Si esto no fuera suficiente, las fracciones liberales y tradicionalistas conservadoras cobijadas

en Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente, respectivamente, han dado al país un espectáculo increíble de división a través de todos los medios de comunicación.

No quisiera imaginar entonces un gabinete responsable ante el Poder Legislativo ya sea de la Concertación o de la Centro Derecha, atendido sólo lo que hoy está viviendo la Nación. A todo esto y como si fuera poco, se quiere modificar sustancialmente la Ley Orgánica Constitucional sobre partidos políticos, para permitir la proliferación de esas colectividades, y nadie ignora que la Concertación y además muchos de los mismos dirigentes de la derecha política chilena partidarios del régimen de Gobierno propuesto, abogan por derogar el sistema electoral vigente para dar paso nuevamente al sistema proporcional para la generación de diputados y senadores. Es decir, multipartidismo, indisciplina parlamentaria, regímenes "partitocráticos". En una palabra, un verdadero caos político para la República.

Al contrario de lo que sucede en el mundo occidental, donde el Ejecutivo debidamente fiscalizado adquiere día a día más preponderancia, como ocurre en Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y otras naciones, pretenden embarcarse en una aventura política sin destino, dando paso a la inestabilidad y a una nueva frustración del cuerpo social frente a la institucionalidad.

Incluso, se llega a errores conceptuales de nuestra historia constitucional, al extremo de culpar al presidencialismo de la crisis de 1973, lo que es absolutamente falso: la Constitución de 1925, nacida de un compromiso, que negó al Presidente Arturo Alessandri instituciones importantes que requería el Ejecutivo (disolución del Congreso Nacional, delegación de facultades legislativas, integración parcial del Senado con representación no popular, etc.), fracasó porque además el mecanismo constitucional de generación del Poder Político era deficiente, al extremo que una minoría de sólo el 36% de los votos emitidos pretendió imponer la dictadura del proletariado con el concurso de una mayoría no representativa del electorado nacional, cobijada en el Congreso Nacional.

Es falso también, como sostienen los propugnadores del nuevo sistema constitucional, que la mayoría triunfante en la Presidencia de la República, se expresa en igual forma en el Congreso Nacional. Desde luego, la elección del 14 de diciembre del año pasado dejó sin representación alguna en el Poder Legislativo a más de un millón de votos del candidato que remató tercero, pues para bien o para mal, no tuvo acceso a las listas de la futura oposición al candidato triunfante. Aún más, la renovación parcial del Senado a partir de 1994, como es nuestra tradición, puede mantener en funciones a aquellos que

el electorado repudie en una futura elección general. Salvo que se desee para Chile no un régimen neopresidencial, sino uno "convencional" o de asamblea, en el cual la Cámara de Diputados (cámara política) pase a ser el protagonista y único árbitro de la vida del futuro Estado. Ya conocemos sus consecuencias, y el Derecho Constitucional Comparado nos muestra ejemplos aterradores.

Los Estados Unidos de América, que crearon en 1787 el régimen presidencial de Gobierno nos muestra una Constitución funcionando en excelente forma por más de 200 años, todo ello con un mínimo de reformas constitucionales (enmiendas). Paradojalmente para los propulsores del nuevo sistema político chileno, desde hace ya casi una década el Partido Republicano ha gobernado perfectamente a la unión norteamericana, a pesar de ser ampliamente minoritario en el Congreso Federal.

Los casos de sistemas dualistas o parlamentarios en Derecho Comparado, no resisten comparación con el chileno propuesto. Italia muestra 46 gobiernos diferentes desde 1947; pero el sistema funciona en Italia porque el partido mayoritario, el Demócrata Cristiano, es de centro derecha y amortigua la coalición de izquierda socialista. En Alemania Federal (se alude a ella por los reformistas, por el llamado "voto de censura constructivo"), el partido, eje del Gobierno, asimismo Demócrata Cristiano, abandonó las tesis comunitarias del antiguo Partido Popular en el Congreso del Partido en Düsseldorf, en 1949, hace más de 40 años, descartando la planificación de la producción y triunfando las tesis de K. Adenauer y L. Erhard. Los grandes partidos de inspiración social cristiana en el mundo, incluso el Movimiento Republicano Popular francés (desaparecido con el advenimiento de De Gaulle al poder), no son ni han sido movimientos de izquierda, como sucede en Chile: fueron y son partidos integradores, todos ellos iniciadores y partícipes de una economía social de mercado, que permite el equilibrio y la armonía del sistema político. El régimen político de Gran Bretaña, por otra parte, se asienta principalmente en la tradición y especialmente en el escrutinio mayoritario de elección de los diputados a la Cámara de los Comunes que vigoriza al Ejecutivo. Es tal la fuerza que ha adquirido el Primer Ministro y su Gabinete a expensas de la sólida mayoría parlamentaria con que cuenta, que los autores constitucionales ingleses contemporáneos señalan que Mrs. Thatcher tiene más poderes que Isabel I en el siglo XVI, y el Parlamento ha pasado a ser un verdadero "buzón receptor" de los deseos de la Jefa del Gabinete, Parlamento que, por lo demás, en forma periódica le delega facultades legislativas ("Orders in Council").

No es posible entonces sostener que debe ser modificado nuestro sistema político a favor del Congreso Nacional. Es evidente que frente a los

Estados Unidos de América nuestro régimen político es “presidencialista”, por oposición al “presidencial” norteamericano, pues las amplias facultades del Jefe del Estado provienen de la propia Carta Fundamental. Pero, no olvidemos que muy especialmente la Constitución Política de 1980, ha buscado el equilibrio en un sistema eficiente de “contrapesos y balances”, que no existía en los anteriores Estatutos Constitucionales, lo que impide cualquier asomo de arbitrariedad del Ejecutivo, mediante mecanismos correctos de control a favor del Congreso Nacional (juicio político), de la Contraloría General de la República (toma de razón de los decretos supremos), Tribunal Constitucional (inconstitucionalidades de proyectos de leyes en trámite, control preventivo de actos administrativos inconstitucionales o ilegales), Corte Suprema (recurso de inaplicabilidad de la ley vigente) y otros muchos. De tal manera, la existencia de un Ejecutivo de amplia competencia debidamente fiscalizado no permite en caso alguno el quiebre del Estado de Derecho como ocurrió desde 1970 a 1973. Incluso, el sistema mayoritario binominal de escrutinio para la elección de diputados y senadores, permite una clara expresión parlamentaria de la minoría, lo que es decisivo en el contexto de las facultades legislativas y fiscalizadoras del Congreso Nacional.

Pero, hay algo más grave. ¿No es irracional el no precaver un fracaso institucional que pasaría por una complicidad gravísima para con los destinos de la República? Resulta más racional y político entonces defender el Estatuto Constitucional de 1980, que aquella de buscar su destrucción para lograr una supervivencia política, acaso más que transitoria.

He sido y soy el más gran admirador de la obra política e institucional del general De Gaulle en Francia, pues se adapta verdaderamente a la idiosincrasia de los franceses.

Pero en política no se pueden “importar” instituciones, porque ellas sólo tienen valor cuando verdaderamente existe arraigo social y su perdurabilidad va más allá del tiempo y especialmente de los agentes políticos de turno. De otra manera, se anquilosan, enferman y mueren. Así cayeron el parlamentarismo de los triunfadores de 1891 y la República partitocrática de 1925. El presidencialismo chileno se ha hecho carne en esta Nación, lo ha perfeccionado notablemente la Constitución Política de 1980 y ha devuelto al Presidente de la República un liderazgo legal y legítimo, por encima de tutelas políticas, como siempre lo ha querido el electorado de Chile, que ha buscado y seguirá buscando un Ejecutivo fuerte, despersonalizado y realizador. Destruir esa gran posibilidad histórica en un Chile que camina al desarrollo, con claras expectativas de éxito, constituiría un daño irremediable.