

Insumos / **Constitucionales**

N° 1 / DICIEMBRE 2020

El semi-presidencialismo francés por dentro: observaciones de un testigo

JEAN-LOUIS HERIN

COMENTARIOS

ENRIQUE BARROS
CLAUDIA SARMIENTO

PRÓLOGO DE LOS COORDINADORES

El semi-presidencialismo francés: lecciones para Chile

JEAN-LOUIS HÉRIN argumenta que el “semi-presidencialismo” francés ha sido más marcadamente presidencial que parlamentario: “el sistema presidencial ha conducido a la concentración de los poderes en las manos del Presidente de la República” (el gobierno solo lo conduce el Primer Ministro cuando el Presidente pierde la mayoría parlamentaria, como bajo la cohabitación). La paradoja es que mientras mayor poder tiene el Presidente, mayor puede ser su debilitamiento (como para tenerlo presente en el presidencialismo reforzado chileno en que el Presidente es a la vez jefe de Estado, jefe de Gobierno y líder de la coalición).

Está también el problema de un “ejecutivo dual” en la medida que tanto el jefe de Estado (Presidente) como el jefe de Gobierno (PM) comparten responsabilidades ejecutivas (tiene que haber una clara delimitación de las funciones y atribuciones de ambas autoridades).

El bicameralismo (dos cámaras políticas, en búsqueda de un cierto equilibrio), el poder del Senado y el Consejo Constitucional (además del de la Asamblea), y un sistema electoral uninominal con doble vuelta, han sido algunas de las formas de articular representación y gobernabilidad.

Los mecanismos “parlamentarios” como la censura del gobierno por parte del Parlamento (la última vez que se utilizó fue en 1962) y la disolución de la Asamblea (la última vez fue en 1997) son más aparentes que reales (lo que confirma el fuerte sistema presidencial). La última vez que hubo un referéndum (poder presidencial) fue en 2005.

Enrique Barros confirma que el sistema político francés es un “presidencialismo extremadamente acentuado”, con un “Presidente mayoritario (que) tiene poderes omnímodos”. Apunta a que la gobernabilidad ha sido la línea de continuidad de la V República (a diferencia de la inestabilidad de la IV República) y es esa la línea que tiene que recorrer la futura Constitución en Chile, considerando que “el régimen presidencial ha hecho agua por los cuatro costados”.

Hay que evitar el fraccionamiento partidario en el Parlamento (en Francia se ha logrado con un sistema uninominal con doble vuelta). La gran ventaja del parlamentarismo es que las coaliciones

de gobierno se forman después (y no antes) de las elecciones generales (los pactos electorales son “nocivos”). Lo otro es la solvencia técnica del trabajo parlamentario (tanto en Francia como en Alemania). Esta debe ser una prioridad en Chile, junto con evitar el fraccionamiento partidario.

Claudia Sarmiento confirma que el sistema francés es más presidencial que parlamentario (aunque el PM juega un rol en la búsqueda de un cierto equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo, es un amortiguador (*buffer*) que juega un rol importante en la articulación de la política). Concentrar tanto poder en la presidencia, en el fondo conduce a su debilitamiento (la hace vulnerable, a esa presidencia y al sistema político). En Chile, a pesar de las reformas de los últimos 30 años, todavía tenemos un Presidente que concentra mucho poder (lo que lo hace mas débil de lo que se piensa). En ausencia de un buffer, se tensiona la relación entre el Presidente y el Parlamento.

Hay que velar por la representación (aquí el Congreso juega un rol importante), pero también por la eficacia. ¿Qué hacer cuando hay una pérdida de confianza de la ciudadanía en el Congreso? Tampoco es cosa de volcarse a los independientes.

Los sistemas políticos responden a la realidad de cada país. No son transferibles. Chile tiene que buscar su propio sistema político, de acuerdo a nuestra realidad y a la cultura política imperante.

LUCAS SIERRA E IGNACIO WALKER

Coordinadores del proyecto conjunto CEP y CIEPLAN para la deliberación constituyente

El semi-presidencialismo francés por dentro: observaciones de un testigo

La quinta república: un ejemplo de
democracia ejecutiva

JEAN-LOUIS HERIN

Abogado, Doctor en Derecho y Secretario General Honorario del
Senado de Francia.

INTRODUCCIÓN /

El General Charles de Gaulle, gran inspirador de la Constitución de 1958, con la colaboración jurídica del senador y último Custodio de los Sellos de la Cuarta República, Michel Debré, declaraba el 31 de enero de 1964 con ocasión de una conferencia de prensa: *“Una constitución es un espíritu? instituciones y una práctica”*. Hoy habría que añadir también la proclamación de los grandes principios constitucionales, así como de los derechos y libertades del Hombre y del Ciudadano.

Las instituciones de la Constitución Francesa:

- Un Presidente, la piedra angular de las instituciones;
- Un Gobierno, dirigido por el primer ministro;
- Un Parlamento, con un bicameralismo equilibrado, enmarcado y racionalizado;
- Un Consejo Económico Social y Medioambiental que busca transformarse en la tercera Asamblea o la Asamblea de la primera palabra,
- Un Defensor de Derechos;
- Un Consejo Constitucional; y,
- Un Consejo Superior de la Magistratura, que vela por la independencia de la autoridad judicial.

PRIMERO, EL ESPÍRITU DE LAS INSTITUCIONES. Este es un espíritu de compromiso para fortalecer los dos ejecutivos, las dos constituciones, en una sola. Es un ejecutivo bicéfalo, con dos cabezas: el jefe de estado y el jefe de gobierno.

Después del final de la Segunda Guerra Mundial y durante toda la Cuarta República, se procuró fortalecer a los ejecutivos. Esta idea fue impulsada por los responsables de la Cuarta República, incluida la izquierda, quienes buscaban dar vuelta la página del entonces ‘parlamentarismo absoluto’. Este era fuente de inestabilidad ministerial y, así, esta idea tenía por objetivo entregar al gobierno los medios para gobernar. Lo importante entonces era asegurar la eficacia de las políticas públicas y la alta administración.

De ahí la necesidad de una reforma al trabajo gubernamental y parlamentario, con el objetivo de permitir la realización de las reformas sociales y económicas que la situación del país requería.

Había que reforzar el Ejecutivo ¿pero qué ejecutivo? ¿había que fortalecer la Presidencia de la República o el gobierno? ¿O los dos? Este dilema es el aspecto central del compromiso entre el General de Gaulle, partidario de fortalecer un régimen presidencial, y las fuerzas políticas tradicionales, apegadas a la mantención de un régimen parlamentario en que hay una responsabilidad política del primer ministro hacia el Parlamento.

Para el General de Gaulle la institución del Presidente supone un árbitro y garante de las instituciones, para lo cual cuenta con poderes esenciales propios, como el derecho a disolver el Parlamento, el derecho a llamar al pueblo mediante referéndum en caso de conflicto con el Parlamento, el derecho a recurrir a los poderes excepcionales del artículo 16 (la llamada 'dictadura republicana') y, no hay que olvidar, la nominación del primer ministro y de los ministros, quienes pueden entrar en funciones sin esperar la aprobación por el Parlamento de una declaración de política general. El jefe de estado preside además el Consejo de ministros, una prerrogativa esencial que le otorga al Presidente un poder de impulso y de veto.

Por el contrario, para las fuerzas tradicionales lo esencial es reforzar el gobierno y el Parlamento, pues es el gobierno quien conduce y determina la política de la nación.

Es el artículo 20 de la Constitución que anuncia el fin del parlamentarismo de las Repúblicas pasadas, puesto que no es más el Parlamento el que determina la política de la nación, sino el gobierno. Esta es una *diminutio capitis* para el Parlamento, que ahora debe contentarse con una competencia de atribución: votar las leyes propuestas por el gobierno, controlar la acción de éste y, desde el 2008, evaluar las políticas públicas. Es el fin de la soberanía parlamentaria.

Para evitar el retorno al pasado todopoderoso de la Asamblea Nacional y al régimen de partidos, la Constitución restaura las prerrogativas legislativas del Senado, a fin de dar paso a lo que nosotros llamamos el *parlamentarismo racionalizado*. En este, se le da al gobierno el poder de determinar el comportamiento de la Asamblea Nacional. Ahora hay un régimen mixto donde existe un equilibrio en el que las dos cámaras legislativas coexisten sobre un pie de igualdad, siempre que el gobierno no decida darle la última palabra a la Asamblea Nacional. El Parlamento ve entonces su libertad de acción limitada por este parlamentarismo racionalizado: agenda prioritaria, materias de ley restringidas, imposibilidad para el Parlamento de disminuir los ingresos o de aumentar los gastos, delimitación de la posibilidad de poner en cuestión la responsabilidad del gobierno.

SEGUNDO, UNA PRÁCTICA DE LAS INSTITUCIONES. La práctica, sin embargo, va a ser absolutamente distinta ya que el sistema presidencial ha conducido a la concentración de los poderes en las manos del Presidente de la República.

Hay varias causas que explican esta práctica. Primero, la personalidad del General de Gaulle. La presidencia en esta constitución supone una persona que encarne él sólo a la nación. Por eso yo siempre hago la diferencia entre esto, el poder de encarnación, y el poder de representación. Segundo, la elección del Presidente de la República es realizada por sufragio universal directo. Tercero, el advenimiento del hecho de la mayoría, con un escrutinio mayoritario de dos vueltas para la Asamblea Nacional. Así, con un cuarenta por ciento de los votos se obtiene la mitad mayoría absoluta en ella, como le ocurrió a los gaullistas en 1962, cuando adquirieron la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios. Una novedad en la historia parlamentaria francesa es que el escrutinio por mayoría de votos en dos vueltas garantiza una mayor cantidad de escaños con una minoría de votos. El resultado de esta evolución es que ya no es el gobierno sino el Presidente de la República quien determina la política de la nación.

El General de Gaulle decía en confianza “...no emplee la expresión ‘jefe de gobierno’ para hablar del primer ministro. El jefe de gobierno soy yo.” El primer ministro es el primero de los ministros, un primus inter pares. Él coordina su acción, pero él lo hace bajo la responsabilidad de un Presidente de la República que dirige el ejecutivo sin división.

El compromiso entonces de 1958 ha caducado, pudiendo incluso hablarse de un no respeto de la Constitución. El Presidente de la República ha captado progresivamente las competencias gubernamentales y, paradójicamente, la constitución se aplica únicamente durante los periodos de *cohabitación*. En este, existen dos mayorías distintas: la mayoría presidencial y la mayoría parlamentaria. Estos períodos sólo han ocurrido durante los dos últimos años de los dos septenios mitterrandianos o durante el ‘quinquenio’ de Lionel Jospin como primer ministro con Jacques Chirac como Presidente, cuando éste estuvo replegado en el *Aventin* (1997-2002). Sólo durante estos dos periodos la Constitución se encontró aplicada al pie de la letra, en el sentido que el gobierno determina y conduce la política de la nación, conforme a lo ordenado por el artículo 20 de la Constitución.

¡Esto es un lujo democrático! Nosotros tenemos dos representantes de la nación: el Presidente de la República y el Parlamento, con la posibilidad de dos mayorías opuestas, la presidencial y la parlamentaria. Los franceses, siendo dignos herederos de Montesquieu, adoran ese tipo de situaciones de equilibrio de poderes, tanto que agregan una tercera mayoría: la mayoría senatorial.

Pero la cohabitación es también fuente de confusiones y puede serlo de inmovilismo. De ahí entonces la voluntad de la clase política de evitar el riesgo de una nueva cohabitación. Hay dos formas

que se utilizaron para minimizar este riesgo: el quinquenio presidencial y la inversión del calendario electoral.

La primera medida es la reducción del mandato presidencial a cinco en lugar de siete años, que es la misma duración del periodo de los miembros de la Asamblea Nacional. La segunda medida es la inversión del calendario electoral en el sentido que primero tienen lugar las elecciones presidenciales y luego las legislativas. Estas últimas se vuelven una 'réplica' de las primeras en el sentido que tienen lugar luego del escrutinio presidencial con la esperanza que los franceses den al Presidente elegido la mayoría absoluta de escaños que le son necesarios. La Asamblea Nacional se vuelve así un 'clon' idéntico al Presidente de la República, lo que plantea la pregunta de la representatividad de aquélla.

Esta segunda medida reconoce dos excepciones: la prerrogativa que tiene el Presidente de la República de disolver la Asamblea Nacional y el caso que aquél se vea en un impedimento de desempeñar el cargo.

¡Pero poco parece importar la pregunta por la representatividad! Lo que prima es la eficacia y continuidad de la acción administrativa y además los franceses tienen necesidad de un jefe para saber quién gobierna. Esto se traduce en la verticalidad del poder, en el que está plenamente asumido que el Presidente tiene todos los mandos para gobernar en toda libertad durante cinco años. Tenemos cinco años de Nicolas Sarkozy, cinco años de François Hollande y cinco años de Emmanuel Macron.

En caso de no existir cohabitación, sólo existen dos contrapesos: el Senado, que se renueva por mitades cada tres años, y el Consejo Constitucional.

Tenemos entonces un semi-presidencialismo que se desarrolla según el tríptico enunciado por el primer ministro Jean-Pierre Raffarin:

- 1° El Presidente fija las grandes orientaciones;
- 2° El gobierno elabora los programas y textos legislativos conformes a estas orientaciones;
- y,
- 3° El Parlamento vota las leyes necesarias para la aplicación del programa presidencial, corrigiéndolas marginalmente, con una posibilidad de control *ex post*.

Es una híper-presidencia. Es, por ejemplo, la híper-presidencia de Nicolas Sarkozy que trata de 'colaborador' a su primer ministro al tener la imprudencia o el descaro de declarar "*Estoy a la cabeza de un Estado en quiebra.*"

La Asamblea Nacional puede, constitucionalmente, botar al Gobierno a través de una moción de censura. Pero ese derecho ha caído en desuso; prueba de ello es que la última censura se remonta a 1962.

En mi opinión, esta diarquía está en el centro de la problemática constitucional puesto que, además de que la supremacía presidencial no impide los desacuerdos en el secreto de los palacios de la República, el debilitamiento del gobierno implica indirectamente el del Parlamento.

La responsabilidad del primer ministro ante el Parlamento no es sino un señuelo cuando se la compara a la responsabilidad del primer ministro de cara al Presidente de la República.

Sin embargo, surge la pregunta, ¿hay que adecuar el derecho a los hechos e instaurar un régimen presidencial a la americana con la supresión del gabinete ministerial?

Todas las tentativas en este sentido han fracasado, fundamentalmente porque ello privaría al Parlamento de un interlocutor institucional en el gobierno requerido para responder a las preguntas de aquél. Porque es esa la noción moderna de responsabilidad política, la obligación de responder por los propios actos y de responder a las preguntas de los representantes electos de la nación. Sería también correr el riesgo de un cara a cara entre Presidente y la Asamblea Nacional, un cara a cara que dio lugar al golpe de Estado del 2 de diciembre de 1851.

Y también para qué cambiar el régimen si en los hechos el Presidente puede hacerlo todo, asegurar el gobierno a diario, dar ordenes a los ministros a través de su gabinete, que constituye un gobierno en la sombra, “el Castillo” dicen algunos. Un ejemplo de esto, entre tantos otros, que existen: en el Consejo Europeo, el Presidente se encuentra sólo con su consejero [*sherpa*], el primer ministro no está presente. Tampoco lo está el ministro encargado de asuntos europeos, salvo durante los periodos de cohabitación.

¿Es eficaz el sistema francés? Si y no. Es eficaz cuando el Presidente concentra todos los poderes durante cinco años, tiempo en el cual el Presidente se transforma en el pararrayos de todas las oposiciones, con el riesgo de manifestaciones como las de los chalecos amarillos o las manifestaciones que se opusieron a la reforma de pensiones, y así sucesivamente. De esta manera, la omnipresencia u omnicompetencia presidencial puede aveces conducir a la impotencia o al bloqueo, sin hablar del riesgo a la impopularidad. Al ser elegido en segunda vuelta con una mayoría absoluta, la decepción de muchos de sus votantes es casi inevitable. Además, ya no hay referendo desde el 2005 y, en la práctica, tampoco hay disolución desde 1997. Por ello, el Presidente de la República suele replegarse en sí mismo.

¿Hay entonces que encontrar algo mejor? Los franceses están muy apegados al poder personal, al del Rey, al del Emperador. Entonces tiene que existir más equilibrio en el poder. Y es cierto que

nosotros los franceses le dimos la espalda a las democracias parlamentarias, pues la nuestra es una democracia ejecutiva donde el Presidente de la República está en la primera línea. Es fuerte, pero mientras más fuerte, más riesgo corre de debilitarse.

Así, pese a su legitimidad inicial, el Presidente de la República se ve obligado a volver al pueblo, para encontrar un nuevo impulso de legitimidad. Por ejemplo, lo que hizo el Presidente Macron luego de la crisis de los chalecos amarillos. Él buscó organizar un debate nacional, lo que le permitió entablar un diálogo vivo con los ciudadanos y convocó una Convención Ciudadana sobre el Clima. Es una forma de equilibrar el poder presidencial.

En el marco de la Constitución actual ¿es posible o deseable la búsqueda de un nuevo equilibrio de poderes? Y ¿por qué hacerlo?

Muchas soluciones han sido mencionadas:

PRIMERA: El abandono de la elección por el pueblo parece *a priori* una propuesta poco realista, puesto que los franceses parecen muy apegados a esa reunión entre un hombre o una mujer y el pueblo. Es poco realista incluso aunque esta votación hoy día ha perdido su visibilidad. Esta votación es a dos vueltas: en la primera se reúne el bando político y en la segunda se busca la aprobación de más de la mitad de los franceses, con el riesgo de decepcionar a un gran número de ellos, sobre todo en casos de cambio de política. Desde hace varios años que los presidentes de la República han tenido que lidiar con sondeos desfavorables muy rápidamente.

Se puede incluso plantear la pregunta si acaso el sufragio universal directo no favorece los populismos y no merma la capacidad de acción del Presidente o su poder de encarnación, con una distinción entre poder de encarnación y de representación.

Es así que el Presidente de la República duda en recurrir a los poderes que le confiere la Constitución para convocar al pueblo. La última disolución se remonta al año 1997 y el último referéndum tuvo lugar en 2005 sobre la adopción de una constitución europea, el cual constituyó un doble fracaso para el entonces Presidente Chirac.

SEGUNDA: ¿Podemos considerar un reequilibrio de roles entre un primer ministro que gobierne y un Presidente que 'reine', como ocurre en Alemania e Italia? Para algunos, la República necesita de un *punto fermo* encargado de asegurar la continuidad de las instituciones y que únicamente intervenga en casos de crisis política con una mayor facilidad y para encarnar a la nación entera.

En Alemania, aunque existe un Presidente, es la canciller quien gobierna. Ella ha podido llevar a cabo reformas profundas por la vía del compromiso y sin que tuviera necesidad de la unción del sufragio universal directo.

Pero parece difícil volver sobre una práctica parlamentarista.

TERCERO: ¿Volver al septenio para distender el vínculo entre elecciones presidenciales y las legislativas? La prolongación de la duración de los mandatos tal vez no está en el aire de los tiempos.

CUARTO: ¿Instaurar la proporcionalidad integral o un escrutinio mixto a la alemana? Es una de las propuestas del Presidente Macron y es justamente lo que se hizo en 1986 con una proporcionalidad integral, que no le impidió gobernar al gobierno. Esta solución permitiría una mejor representación de la diversidad política del pueblo, pero muchos constitucionalistas anteponen a toda otra consideración la exigencia de una mayoría fuerte y coherente. Lástima si la democracia no encuentra siempre ahí su interés... 40% de votos permite obtener la mayoría absoluta de escaños.

QUINTO: Desarrollar contrapoderes o contrapesos, como el Senado, los territorios (con la descentralización) o el Consejo Constitucional. Tampoco olvidemos al pueblo con el desarrollo de iniciativas ciudadanas promovidas por el ejecutivo, el Parlamento, o el recurso al referéndum.

La pregunta central sería entonces cómo conciliar democracia representativa y democracia participativa. Los ciudadanos, o algunos de ellos, parecen ya no aceptar más ser consultados sólo al momento del vencimiento de los plazos, en la papeleta del voto. El sufragio universal es la base de la democracia, pero en el intermedio de dos reuniones electorales hay que encontrar las vías y medios para también dar la palabra a los militantes o a los ciudadanos que desean participar activamente en la vida de la ciudad.

CONCLUSIÓN

¿Se ajusta la práctica presidencialista o semi-presidencialista al espíritu inicial de la Constitución? Es efectivo que la presidencialización del régimen condujo a una democracia ejecutiva donde el ejecutivo gobierna con la aprobación indefectible de su mayoría parlamentaria, por cierto, bajo el control del Parlamento.

La respuesta debería estar lejos de una democracia parlamentaria donde el Parlamento juega un rol de primer plano en la determinación de la política nacional, como en Alemania. En cierta forma, es la primacía de la eficacia de la acción pública lo que importa, por sobre toda otra consideración de representatividad.

En ese sentido, la Constitución de 1958 demostró toda su eficiencia para la satisfacción de la tecnocracia administrativa, económica o financiera. Pero también una fuerte capacidad de adaptación a la alternancia en 1981, sin olvidar que los episodios de cohabitación permitieron reemplazar la verticalidad presidencial por un pluralismo político en la cima del Estado. De ahí la adhesión mayoritaria al espíritu de la Quinta República, a pesar de la tentación de una posible Sexta República, que hoy ha quedado sin futuro. Más vale una Quinta República *bis* o *ter* que un cambio de régimen.

Para casi la totalidad de los constitucionalistas, es la fuerza de las instituciones gaullistas la que ha permitido sobreponerse a las graves crisis a las que el jefe de estado se ha confrontado, como por ejemplo la crisis de Argelia, la descolonización, mayo del 68', la crisis financiera de 2008, la lucha contra el terrorismo religioso, los chalecos amarillos o la crisis sanitaria.

Sea cual fuere el dispositivo adoptado, es el ciudadano el que se debe reencontrar al corazón de las instituciones, puesto que el principio de la República es el *"gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo"*.

COMENTARIOS

ENRIQUE BARROS

Profesor titular de la U. de Chile y miembro del consejo directivo de CEP

Tenemos la fortuna de escuchar a quien conoce el sistema político francés desde dentro, desde la secretaría del Senado, pero sin participar en el juego de poderes. Ello lo hace un experto que no está jugando alguna posición de poder.

Recuerdo que, en momentos anteriores al plebiscito de 1988, un grupo de juristas y científicos políticos, bajo el amparo del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica dirigido por Oscar Godoy, nos pusimos a pensar en un sentido bien amplio –y el espectro que recorríamos era desde liberales a socialistas– cómo podía ser un régimen político para Chile una vez que se restableciera la democracia. La idea, ingenua, era que restablecida la democracia habría espacio para repensar nuestro orden político. En verdad, si uno opina retrospectivamente, habría sido muy saludable que entonces hubiese habido esa refundación, un pensamiento desde las entrañas de nuestra historia y de las mejores prácticas políticas contemporáneas.

Ya para entonces parecía atractivo, por lo menos en el lenguaje, un sistema semi presidencial, que sustituyera el presidencialismo exacerbado de la Constitución de 1980, más fuerte del que tenemos hoy día. Con el sistema de los senadores designados y de súper mayorías, era francamente infranqueable el poder presidencial. Esto se fue moderando con el correr de los años, con la reforma del año 1989, en que hubo un grupo de juristas designados por los partidos democráticos que elaboramos un proyecto. Ellas eran las reformas mínimas para poder entrar en democracia y que fueron después materializadas en un acuerdo, que, a su vez, fue llamado a plebiscito en 1989 y aprobado por una amplia mayoría. Esa fue la primera reforma constitucional.

Ahora, Monsieur Hérin nos ha mostrado el actual semipresidencialismo francés. Más allá de lo que en el lenguaje de nuestros actores políticos se entiende como un sistema que balancea los poderes presidenciales y parlamentarios, se trata en verdad de un presidencialismo extremadamente acentuado. Salvo que el Presidente no tenga mayoría en el Parlamento, como ocurrió en algún momento con Mitterrand y después con Chirac, en cuyo caso el sistema opera como decididamente parlamentario. Este problema se ha resuelto ubicando las elecciones parlamentarias inmediatamente a continuación de las presidenciales y estableciendo períodos iguales de cinco años para la presidencia y para la Asamblea Nacional. Esto es, se elige el Presidente en dos vueltas y después se elige a la Asamblea, en distritos uninominales y también con segunda vuelta. Y esto

es clave, porque estos distritos uninominales con segunda vuelta hacen altísimamente probable que el o los partidos que apoyen al Presidente sean los que obtengan mayoría absoluta en la Asamblea Nacional. Esta ha sido la experiencia de todos los últimos presidentes, incluyendo Macron, que prácticamente no tenía un partido y que, creándolo desde la nada luego de su elección, obtuvo la mayoría necesaria para gobernar.

De este modo, el Presidente mayoritario tiene poderes omnímodos. Lo que se llama el parlamentarismo racionalizado francés, envuelve instituciones que van mucho más allá de nuestro presidencialismo. De hecho, hace imposible el desgobierno de un jefe de gobierno sin mayoría parlamentaria. Es errada la idea de que el Presidente estaría por encima de la política y que quien gobierna es el primer ministro. De hecho, el primer ministro es designado por el Presidente y confirmado por la Asamblea. La agenda parlamentaria es controlada por el Presidente; se supone que lo es por el primer ministro, pero efectivamente es el Presidente quien dirige la política. El primer ministro siempre es un fusible. Hoy día el Consejo de Ministros es presidido por el Presidente, vale decir, a la manera presidencial. Se acabó la distinción entre el Primer Ministro, que dirige el Consejo de Ministros, y el Presidente, que dirige la gran política. En la Asamblea Nacional, el gobierno maneja la orden del día; por lo tanto, el Presidente, por intermedio del Primer Ministro, controla la agenda parlamentaria y tiene el dominio exclusivo de la iniciativa legislativa sobre muchas materias. Por ejemplo, la Asamblea carece de iniciativa para disminuir los criterios de ingresos y de aumentar los gastos. Esto también existe en Chile en materia de gastos, pero se ha rebasado con el recurso a reformas constitucionales *ad hoc* que operan como un parlamentarismo sin forma. A esto se agrega que el Senado puede ser pasado por alto por el gobierno, cuando le interesa una ley en particular sólo vaya a la Asamblea Nacional. Aún más, el gobierno tiene la potestad de proponer un *vote bloqué* respecto de un proyecto de su interés, lo que significa que la Asamblea sólo puede aprobarlo o ser disuelta *ipso iure*. Y así sucesivamente.

El sistema semi presidencial francés es en verdad uno que opera hoy como uno completamente presidencial o completamente parlamentario. Si el Presidente pierde la mayoría en el Parlamento, el líder de la mayoría es elegido primer ministro, y entonces se produce una disociación entre el Presidente y el primer ministro, que pasa a ser quien asume el liderazgo político. El Presidente, a la manera de las repúblicas parlamentarias, tiene en tal caso una función más bien representativa, especialmente en las relaciones internacionales.

Es interesante que, al establecerse el semi presidencialismo francés, había que luchar contra la historia parlamentarista de la democracia francesa. Francia tuvo una Tercera República muy exitosa, que la llevó a un gran progreso y que obtuvo la unidad nacional para enfrentar la primera

guerra mundial, contribuyendo a que el país lograra un triunfo muy doloroso. Pero la Cuarta República fue una muy mala experiencia. La Cuarta República, que nació después de la segunda guerra mundial, fue un gran fracaso político, en lo económico y en la política colonial. Francia no tuvo el crecimiento y progreso de sus vecinos del norte. La disociación de los partidos políticos fue muy destructiva. A eso se agregaba el caso de Argelia, al cual Monsieur Hérin se refería, y que era prácticamente insoluble bajo una dispersión parlamentaria que dificultaba la gobernabilidad. Solamente De Gaulle aparecía como capaz de resolverlo y de ahí viene que el semi presidencialismo –un término adoptado por Duverger algunos años después– es en verdad un presidencialismo muy fuerte, con apariencias parlamentarias, salvo que el Presidente no tenga mayoría en el Parlamento. Y, como señalaba, en Francia se hicieron hace pocos años las reformas para evitar eso ocurriera: primero se vota Presidente y a los dos meses se elige a los miembros de la Asamblea Nacional, con doble vuelta en distritos uninominales.

Creo que este modelo de semi presidencialismo muestra que, al definir un sistema jurídico, el problema esencial es la *governabilidad*. Es el propósito central de todos los que estudiábamos qué cambios políticos se podían hacer en Chile en el sistema post dictadura. La gobernabilidad era un punto absolutamente esencial. Yo creo que sigue siéndolo hoy, con tanta o más razón, porque no venimos saliendo de la dictadura, sino de un proceso de desagregación política extremadamente riesgoso y doloroso para el país. Un gran riesgo que enfrenta nuestro país es precisamente la ingovernabilidad. El régimen presidencial ha hecho agua por los cuatro costados. El Parlamento ha superado las barreras de contención, que son menores que las que tiene la constitución francesa. Como en Francia, pero con mayor intensidad, el Presidente es técnicamente poderoso, pero tiende a transformarse en políticamente solitario, como es el caso de Macron hoy día, como fue el caso de Hollande. Como es el caso de Piñera y como fue el caso de Bachelet en el último período de su segundo gobierno.

Los semi presidencialismos son muchos en el mundo, pero el francés fue el prototípico del intento de conciliar parlamentarismo y presidencialismo. Y uno debe tener claro que no es un método para conciliarlos, sino para saber cuándo el régimen funcionará como parlamentario, excepcionalmente de acuerdo con las nuevas reglas, y cuándo funciona como presidencial, que es la regla general; y que, en tal caso, funciona como un presidencialismo muy acentuado. Con fuerzas distintas, militares y partidos en ese caso, ese fue también el acuerdo político al que se llegó en la constitución portuguesa. Es un país exitoso en Europa, muy exitoso diría yo. Probablemente algo tenemos que aprender de ellos, aun cuando he leído algunos análisis en los últimos días que muestran cómo el fraccionamiento de su Parlamento dificulta la gobernabilidad.

Pienso que ese es el tema completamente esencial: evitar el fraccionamiento de la política partidista en el Parlamento. En el semipresidencialismo francés, de la manera que lo ha señalado Monsieur Hérin, ese fraccionamiento está clarísimamente evitado por el sistema de distritos uninominales, por la segunda vuelta y por el hecho de que las elecciones parlamentarias de la Asamblea Nacional se realizan exactamente después de la presidencial. El resultado puede ser un Presidente muy solo, con un primer ministro que es un fusible y no un jefe de gobierno, como fue ideado, más teóricamente en su momento, y un Parlamento atado de manos ante una mayoría presidencial altísimamente probable. Está todo diseñado para que, salvo breves períodos, el sistema garantice mayoría presidencial.

Compárese, por ejemplo, Macron con Merkel. Creo que es un buen punto de comparación. Teóricamente es más fácil gobernar Francia que Alemania. Alemania tiene el límite del cinco por ciento para entrar al Parlamento, pero, aun así, hay seis partidos representados. La barrera del cinco por ciento evita una extrema fragmentación, pero el orden admite varios partidos. Por lo demás, el orden también está dado por el sistema federal, que, a diferencia de Hispanoamérica, responde a la realidad histórica de un país que por siglos estuvo conformado por un conjunto de principados y de ciudades libres, que se unieron en un solo país recién en la segunda parte del siglo XIX.

Las coaliciones se forman después de las elecciones en Alemania. Se llama a elecciones, el sistema es proporcional con el límite del cinco por ciento. Hay un sistema de dos listas, una uninominal por distritos y otra lista general, en que el partido selecciona a sus candidatos. Si a un partido le corresponde elegir veintidós diputados por esa vía, son elegidos los primeros veintidós de la lista respectiva. Los partidos colocan en estas listas miembros que tengan reconocimiento público y capacidad para legislar. Todo esto para insistir en que el procedimiento electoral es extremadamente importante en el diseño institucional. Aunque no me puedo meter en el tema, creo que para los convencionales constituyentes ese punto debiere ser decisivo. El sistema electoral en un régimen parlamentario es esencial para favorecer la gobernabilidad, pero también en uno presidencial. Lo interesante es que las coaliciones en el Parlamento sólo se constituyen al momento de formar gobierno. Hasta entonces cada partido ha jugado el proceso electoral a su propia suerte. No hay pactos electorales ni nada que se le parezca. El Presidente le pide al jefe del partido mayoritario que negocie una coalición y luego viene un largo proceso de negociación. Es una negociación política profunda, en que cada uno de los partidos negocian los temas que les son prioritarios. Es un contrato por cuatro años. Las posibles coaliciones son abiertas, porque no hay otros excluidos que los herederos de los antiguos comunistas y la ultraderecha, que están en entorno al 10%. Y este es un punto muy importante: todos los otros partidos son elegibles entre sí, como

socios de una coalición. Una vez formado gobierno con aprobación de la mayoría del Parlamento, éste sólo puede ser reemplazado mediante voto de confianza constructivo, esto es, si un nuevo gobierno es votado por la mayoría.

Pero además hay otro problema, que creo que tendremos por delante y es probablemente un problema constitucional mayor. El propio Monsieur Hérin forma parte de un servicio civil potentísimo. Las leyes son preparadas en Francia y Alemania sobre la base de apoyo técnico formidable, poderoso y que tiene la confianza de los partidos. En Alemania, las comisiones parlamentarias preparan los proyectos de ley, con apoyo técnico calificado y con la dirección política del ministro respectivo, y el arbitraje del primer ministro. Sólo una vez que la comisión ha terminado su trabajo y ha formulado un proyecto, este llega a la sala. La sala, en general, solamente introduce modificaciones menores porque la mayoría está representada también en la comisión. ¿Es imaginable algo así en Chile? Intuitivamente, no hay nada menos imaginable en este instante, pero tal vez es un camino. Son los objetivos que tenemos que fijar en materia de orden político.

Y todo esto me lleva a una reflexión acerca de la lucidez técnica que requiere el diseño político en la constitución. Lo contrario es música seductora que lleva al precipicio. La Asamblea o Congreso Constituyente son una oportunidad sólo si se toma en serio la tarea de dibujar un delicado entramado de reglas. Su primera decisión creo que es partir de abajo, del sistema electoral, para que favorezca mayorías electorales y fortalezca el rol de los partidos. El sistema de pactos electorales es absolutamente nocivo, desconocido en todas las democracias parlamentarias funcionales. Los partidos deben presentar de frente ante el electorado. Los pactos para formar gobierno vienen después. Los pactos electorales con finalidades puramente instrumentales sólo producen segregación, dispersión inmanejable de las fuerzas políticas en el Parlamento. Como lo estamos viendo hoy día. Allí comienzan nuestros problemas por resolver: favorecer mayorías parlamentarias estructuradas. Cualquier camino hacia una mayor fuerza del Parlamento, olvidándonos de que el semi presidencialismo francés es una forma acentuada de presidencialismo, debiere explorar ese camino. Yo no me niego a hacerlo, pero en Chile tenemos una tradición presidencial de elección popular, y ese es un hecho político.

Una nota final sobre descentralización. Francia tiene una tradición unitaria e intentó introducir una regionalización. Según entiendo, es un fracaso. Cuando no hay tradición federal pareciera que el método de descentralización más eficaz es repensar el municipio. Igualar la cancha mediante mejores distribuciones de recursos, pero también con sistemas gerenciales comunes. El municipio fuerte es el más cercano a las necesidades de la gente y al control de eficacia de las

políticas públicas redistributivas. Es probable que se requiera apoyarlos y fiscalizarlos centralizadamente. Inventar regiones, donde lo que hay son ciudades principales, carece de toda representatividad real.

El tejido de reglas del sistema político es la parte esencial de la constitución. Me alegro mucho que el CEP con CIEPLAN estén trabajando en este tema, en la máquina, pero también pienso que es una materia que tiene un alto contenido técnico para los efectos de que se puedan lograr los fines de gobernabilidad, representatividad y asociatividad. Pero esos fines esenciales requieren de instrumentos funcionales a su ejecución. Esa es en esencia mi conclusión final.

Muchas gracias.

COMENTARIOS

CLAUDIA SARMIENTO

Magíster en Derecho (LL.M.) por la New York University y profesora de Derecho Constitucional, Universidad Alberto Hurtado

Muchísimas gracias por la invitación.

La presentación de Jean-Louis Héryn nos invita a reconocer que existen algunas dificultades propias de los sistemas semipresidenciales, sobre todo cuando estos se parecen más a un sistema presidencial en regla. Ello puede ser ya sea porque se está ante una dificultad propia de diseño, o bien porque estamos frente a factores propios de la cultura política que inciden en cómo se lleva el régimen a cabo.

En la descripción que hizo Jean-Louis tenemos un Jefe de Estado, que se distingue de la figura de un Jefe de Gobierno. Este último es quien se relaciona con el Parlamento y requiere de su confianza para ejercer dicho rol. Luego, al menos en teoría, el rol del Jefe de Gobierno busca equilibrar el poder y su ejercicio entre el Congreso y el Ejecutivo. Así, bajo un sistema semi-presidencial, potencialmente estaríamos en presencia de un co-gobierno o de un gobierno que al menos requiere de un ejercicio de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. No obstante, por al menos tres causas que señala Jean-Louis -(i) la personalidad de De Gaulle y la personalidad de los presidentes, en general; (ii) la elección directa; y, (iii) otros factores, tales como el diseño electoral francés-, vemos como las prerrogativas que tiene el Jefe de Estado van determinando que, en la práctica, estamos ante un presidencialismo más bien fuerte, con la sola excepción

de los periodos de cohabitación, los que por diseño institucional, son deliberadamente limitados. Entonces, tanto por la cultura institucional como por la arquitectura normativa, no debería extrañarnos que esta vocación de semipresidencialismo tenga, de facto, una conducta y una realidad de presidencialismo.

Jean-Louis tiene inquietudes y críticas respecto del semipresidencialismo francés, pero más allá de ellas, él no prescindiría de la figura del Primer Ministro y es fácil entender el por qué. Si sacamos esta especie de interlocutor responsable y amortiguador (buffer) que es el Primer Ministro, la posibilidad de choque directo entre el Parlamento y el Jefe de Estado es clara. Además, el Jefe de Estado, como autoridad única, va a ser el depositario directo de todos los juicios que existan por parte de la ciudadanía; el éxito o el fracaso del devenir nacional será totalmente su responsabilidad. Esto expone al sistema político a una fragilidad, porque está supeditado a la personalidad del Presidente. Dependerá, también, de la capacidad del Presidente involucrarse -con la ciudadanía y la gestión de su propio Gobierno- y su éxito condiciona el funcionamiento de todo el sistema político. Como consecuencia lógica, el resto de las instituciones pierden protagonismo, capacidad de darle estabilidad al sistema y responsabilidad frente a este.

Si entendí bien, Jean-Louis indica que, más allá de las falencias o críticas que puedan formularse al semipresidencialismo francés, existe consenso entre los constitucionalistas en relación a que parte de la capacidad de respuesta frente a las crisis del régimen de gobierno francés se encuentra en la fuerza de sus instituciones. Ahora bien, la presentación de Jean-Louis no es una que tenga por objeto el describir las complicaciones del régimen semipresidencialista francés, cuestión que por si misma tendría valor si se tratara de corregir prácticas impropias de un determinado sistema político. Emanada de un ojo atento y conocedor de la práctica del sistema político, la pregunta de fondo es si este régimen de gobierno se apega al espíritu de la Constitución y, más concretamente, si satisface la máxima de "gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo" (artículo 2 de la Constitución de la Quinta República, que retoma una cita de Abraham Lincoln). O si, por el contrario, y en palabras de Jean Louis, el régimen semipresidencial francés consagra "la primacía de la eficacia de la acción pública lo que prevalece sobre cualquier otra consideración de representatividad".

A partir de la presentación de Jean-Louis, y pensando en el desafío que surgirá previsiblemente a partir del plebiscito del 25 de octubre de 2020,¹ es útil plantear las siguientes preguntas para el caso chileno: ¿Qué objetivos debemos privilegiar cuando pensamos y planificamos un régimen de gobierno? Adicionalmente, ¿qué rol y peso tiene la historia y la cultura política y normativa como un soporte del régimen político? Es decir, de qué forma ambos objetivos deben dialogar para efectos de determinar un diseño y ejercicio institucional que, además, reconozca nuestra tradición constitucional y cultura política. Esta distinción tal vez nos ayude a destacar la lógica de representatividad que es importante para una comunidad política, pero sin perder la capacidad del sistema político de ofrecer soluciones y prevenir un inmovilismo complejo; es decir, que el sistema político sea eficaz.

La primera pregunta, esto es, qué institución o qué diseño institucional favorece de mejor forma la posibilidad efectiva de recepción de los intereses o deseos de la comunidad política, tiene una relevancia trascendente en nuestro país. Y la tiene, especialmente, a la luz de las manifestaciones que vivimos el dieciocho de octubre, que fueron complejas por el potencial desestabilizador que tuvieron para el sistema político y tal vez para el común de nosotros. En el pasado, hemos vivido episodios de manifestaciones y de violencia, pero lo que ocurrió el dieciocho de octubre de 2019 fue distinto, al punto que llevó a nuestra clase política a reconducir lo que los medios llaman el 'estallido social' hacia un diálogo basado en un acuerdo de paz que trazó una ruta constitucional. La capacidad del sistema político de escuchar, comprender y ofrecer soluciones a los intereses, conflictos y anhelos de la sociedad se relaciona con la representatividad. Esta nos invita a pensar si actualmente tenemos un régimen presidencial que permite efectivamente al sistema político contar con la capacidad de representar al Pueblo como sujeto político. Pero también nos invita a pensar si el sistema tiene la aptitud de reconocer parte de las demandas sociales o las preferencias que surgen a partir de esta formación plural del sujeto político, porque si el sistema no es capaz de recogerlo, vamos a encontrar dificultades en la conducción de los fines del Estado y de la política. Esto me hace pensar en cuál es el órgano o institución que puede realizar este trabajo de mejor manera. Sostengo, *a priori*, que este órgano podría ser el Congreso.

A través del sistema democrático, las personas que somos parte de la comunidad política votamos por candidatos que, en su mayoría, son parte de partidos políticos con un ideario más o menos conocido *ex ante* y, de esta forma, se llenan los escaños en el Congreso. Es decir, se llenan los

¹ Esta presentación es previa al plebiscito del 25 de octubre de 2020. En este ganó, por una abrumadora mayoría y contando con altos grados de participación ciudadana, la opción de aprobar una nueva Constitución por medio de una Convención Constitucional paritaria, íntegramente electa para estos efectos.

espacios de representación. A quienes votamos nos asiste la razonable expectativa de que estas personas, en teoría, cumplirán con el ideal de Rousseau de manifestar la voluntad soberana a través de la legislación. Luego, los representantes deberían gozar de importantes grados de legitimidad.

No obstante, si me detengo a revisar nuestro Congreso, el chileno, concluyo que este no goza de una adhesión ciudadana importante. Prueba de ello es que, respecto de la integración de la Convención Constitucional -órgano contenido en el capítulo XV que establece la hoja de ruta del proceso constituyente y que está llamado a proponer la Nueva Constitución- que tiene como referente el Congreso, se han debatido reformas para garantizar mayores grados de representatividad. Me refiero a la reforma constitucional para garantizar paridad en la integración de la Convención constitucional y el debate en ciernes sobre escaños reservados para Pueblos Indígenas. A mayor abundamiento, una de las demandas que más expone los déficit de representatividad del Congreso guarda relación con la incorporación de independientes en la Convención Constitucional, en igualdad de condiciones con las y los candidatos de los partidos políticos. Es decir, se persigue que exista más representatividad buscando personas ajenas al sistema político, es decir sin militancia en un partido político, sin su apoyo y sin necesidad de adherir a un ideario político conocido *ex ante* por los votantes.

Esto último es complejo, pues soterrada está la idea de que los independientes van a tener más legitimidad que los partidos políticos que tenemos ahora en el Congreso. Luego, tampoco los partidos políticos parecieran contar con una gran legitimidad ni adhesión social.

Este y otros factores me inclinan a creer que nuestro Congreso y los partidos políticos representados en él, no necesariamente han sido, en los hechos, el baluarte de la elusiva capacidad de representar al Pueblo o de traducir esas demandas a leyes y actos que redunden en mayores grados de adhesión a su gestión. Lo anterior, pues debieron modificarse las reglas de la integración para que la Convención Constitucional garantizara mayores grados de representación.

La segunda pregunta o el segundo factor de la ecuación que mencionó Jean-Loius es la pregunta por la eficacia de la administración del Estado. ¿Tiene el Congreso, como órgano representativo, la capacidad de alcanzar acuerdos efectivos y eficaces en tiempos reales? ¿Tiene o tendría la capacidad de ofrecer un liderazgo, concretamente un Jefe de Gobierno, que se validara sólo por ser elegido por el Congreso y no por sufragio directo como es ahora en Chile?

La experiencia francesa también es útil para analizar nuestro régimen presidencialista. Si bien la figura presidencial ha mutado desde una noción bastante más autoritaria al principio de los noventa hacia la figura que tenemos ahora, todavía tenemos un Presidente o Presidenta que con-

centra para sí mucho poder. De una parte, designa a todos los Ministros de Estado y a un importante porcentaje de las autoridades de Gobierno, que no requieren tener la confianza política del Congreso. Se modificó recientemente la posibilidad de que haya una elección directa de gobernadores, porque sino también mantendría una fuerte ascendencia sobre las autoridades en los territorios. Ahora bien, es relevante recordar que el Presidente continuará designando a los delegados en las regiones y provincias, los que, a su vez, tendrán una cuota de poder significativa.

De otra, la figura presidencial tiene un rol de colegislador muy potente. La presidencia tiene iniciativa exclusiva de ley en un sinnúmero de materias y la más clara es la que involucra gasto. ¿Qué proyecto de ley no irroga gasto? Nuestro Congreso ha reaccionado utilizando, de una forma exacerbada a mi juicio, la posibilidad de tipificar y sancionar delitos, pues dicha actividad no implicaría desembolsos para el erario público. Entonces tenemos muchos delitos para conflictos sociales en los cuales el derecho penal poco y nada tiene que hacer y que, además, no tienen en muchas ocasiones respuesta asociada en materia de políticas públicas o recursos. Adicionalmente, el Ejecutivo tiene la institución de los vetos y de las urgencias legislativas. Luego, el o la Presidenta tiene el control de buena parte de las materias que se pueden discutir, cuándo y en qué tiempo y de vetar el resultado final si no es de su parecer.

Este diseño institucional genera un desequilibrio que dificulta la construcción de una relación de cooperación entre nuestro Congreso y nuestro Poder Ejecutivo; más aún, establece un incentivo a la competencia, incluso cuando un Presidente tiene mayoría en el Congreso, como uno podría ver que sucedió en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet. Durante este mandato, la coalición de la Presidenta tenía mayoría en el Congreso. No obstante, era habitual que parlamentarios de su sector criticaran con fuerza y tomaran distancia de las políticas de su gobierno. Al no existir la figura del Primer Ministro, como el presente en el modelo francés, no había un “amortiguador” entre los dos poderes del Estado, lo que rápidamente afectó la relación entre la Presidenta y el Congreso. Más allá de este ejemplo, durante el actual gobierno del Presidente Piñera también vemos cómo esta relación es antagónica y no cooperativa. La posibilidad de un choque directo no solo es plausible, sino que es una falencia del sistema.

En Chile no existe, como puede verse, equilibrio real entre un poder y otro. Por el contrario, tenemos una balanza dramáticamente inclinada, lo que sin lugar a dudas genera problemas que, en una revisión del sistema político, deben ser enmendados.

La reflexión que nos ofrece Jean-Louis me hace mucho sentido considerando el momento constituyente en el que nos encontramos. Comparto con el profesor Barros que, teniendo muy presente nuestra tradición política, debemos encontrar un equilibrio distinto al que tenemos ahora.

Y, por supuesto, la sola mención de esta tarea me genera más preguntas: ¿Qué funciones específicas debería tener el jefe de gobierno que lo distinguieran del Jefe de Estado? ¿Qué mecanismos de equilibrio concretos entre el Congreso y el Ejecutivo vamos a promover? ¿La disolución? ¿La censura? ¿De qué forma se relacionará el cambio de régimen político con el sistema electoral? ¿El régimen presidencial o el parlamentario requieren o no modificaciones a nuestra reciente incorporación del sistema de elección proporcional atenuado? ¿Qué espacio debe existir para la democracia directa en el sistema de gobierno que se genere? Si es necesario reforzar alguna especie de *ethos* democrático a partir de la generación de otro tipo de instituciones, ¿de qué forma se hace más compleja la ecuación? ¿Cómo incorporar la noción de estado plurinacional? Y por supuesto, no puedo terminar con preguntar acerca de la necesidad de que la paridad sea un eje también o un principio estructural de los sistemas de gobierno.

Muchas gracias.