

Más estabilidad y más desarrollo: Un régimen parlamentario para Chile

Klaus Schmidt-Hebbel

Profesor Titular, Universidad del Desarrollo

Profesor Titular, P. Universidad Católica de Chile

Ex Economista Jefe de la OCDE, Paris

www.schmidt-hebbel.com

Presentación ante la Subcomisión de Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado de la Comisión Experta Constitucional
Sala de los Presidentes del Senado, Santiago, 11 de abril de 2023

Motivación

- El proceso de discusión y preparación de una propuesta constitucional es una **oportunidad única para evaluar nuestro actual régimen o sistema presidencial (SPre) y su alternativa, un régimen o sistema parlamentario (SPar)**
- Para luego, después de un análisis profundo de la experiencia chilena e internacional, **adoptar un SPar**
- La adopción de un SPar es **coherente con el principio 7 de las bases constitucionales**
- La adopción de un SPar debe ser **complementada por importantes reformas** del régimen electorario y de partidos
- Esta presentación busca aportar a los tópicos mencionados

Outline

1. Regímenes o sistemas políticos
2. Del régimen presidencial al régimen parlamentario en Chile
3. Gobernabilidad política, régimen electoral y fortalecimiento de los partidos
4. Conclusión

1. Regímenes o sistemas políticos

Diferencias generales entre ambos regímenes políticos

- **Sistema Presidencial (SPre):**
 - i. separa las elecciones de quienes detentan el poder ejecutivo y el poder legislativo, y
 - ii. el presidente electo detenta el poder ejecutivo y tiene el doble rol de jefe de gobierno y de jefe de estado
- **Sistema Parlamentario (SPar):**
 - i. la elección de los parlamentarios genera tanto el poder legislativo como, indirectamente, el poder ejecutivo;
 - ii. una mayoría parlamentaria debe formar una coalición de gobierno que es encabezada por un primer ministro, quien es el jefe de gobierno, y
 - iii. el jefe de estado (quien no tiene un rol en el ejercicio del poder ejecutivo) es elegido directamente o indirectamente por los parlamentarios

¿Por qué es importante esta discusión en Chile hoy? Porque ...

- ... nuestro SPre está quebrado y contribuye a la inestabilidad política, al subdesarrollo y a elegir presidentes extremistas y populistas
- ... existe una equivocada interpretación del 7º. principio de las bases constitucionales del “Acuerdo por Chile”
 - *“Chile tiene tres poderes separados e independientes entre sí”*
- ... la separación efectiva entre los tres poderes es un principio de toda democracia, tanto en un SPre como en un SPar, pero la separación es más eficiente y más efectiva en un SPar
- ... en un SPar un voto de no confianza parlamentario a un gobierno inepto lleva a un indoloro cambio de gobierno

Los países democráticos y desarrollados son principalmente países con SPar

Países con sistemas políticos, ordenados por democracia y dictadura, 2023

	Sistema Presidencial	Sistema Parlamentario
Democracia	EE.UU.	Alemania
	Argentina	Italia
	Brasil	España
	Chile	Reino Unido
	Colombia	Suecia
	México	Suiza
	Perú	Australia
	Corea del Sur	Canadá
	Filipinas	Israel
	Indonesia	Japón
	Turquía	Nueva Zelanda
	Egipto	Singapur
	Nigeria	Sudáfrica
	Otros 50 países	Otros 40 países
	Dictadura	China
Cuba		Líbano
Nicaragua		
Venezuela		
Irán		
Etiopía		
Zimbabue		
Otros 17 países		

Fuente: World Population Review (2023)

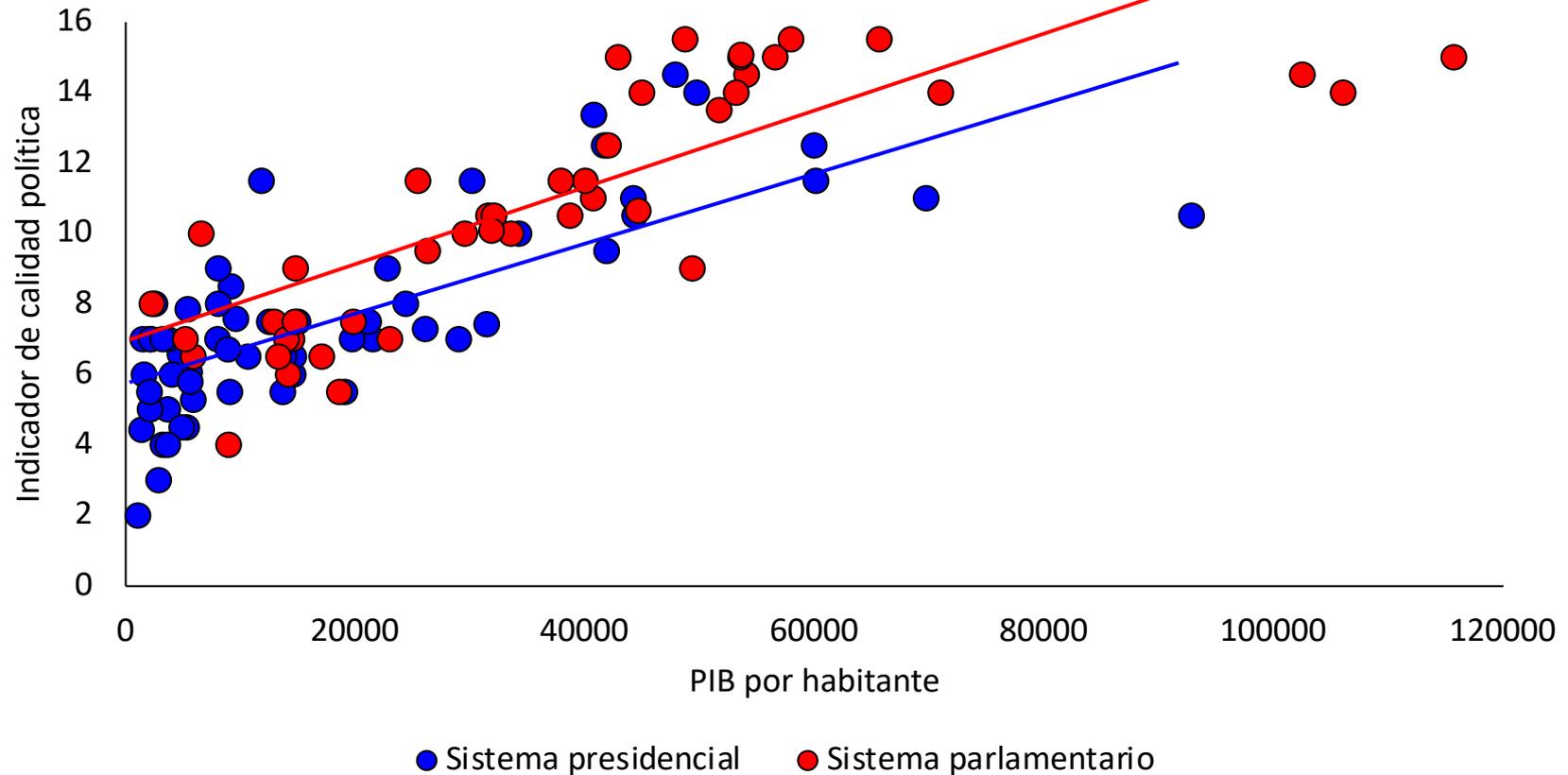
Casi todos los países desarrollados de la OCDE tienen un SPar

Presidencial (7)	Semipresidencial (3)	Parlamentario (28)		
Chile	Francia	Alemania	Finlandia	Noruega*
Colombia	Lituania	Australia*	Grecia	Nueva Zelanda*
Corea del Sur	Portugal	Austria	Hungría	Países Bajos*
Costa Rica		Bélgica*	Irlanda	Polonia
EE.UU.		Canadá*	Islandia	Reino Unido
México		Dinamarca*	Israel	República Checa
Turquía		Eslovaquia	Italia	Suecia*
		Eslovenia	Japón*	Suiza
		España*	Letonia	
		Estonia	Luxemburgo*	

Notas: (i) * países que son monarquías constitucionales pero que funcionan como SPar; (ii) de los 38 países OCDE, 32 son economías avanzadas o desarrolladas (FMI, 2023). Fuente: World Population Review (2023)

Asociación I: a un mismo nivel de ingreso, países SPar tienen mayor calidad política

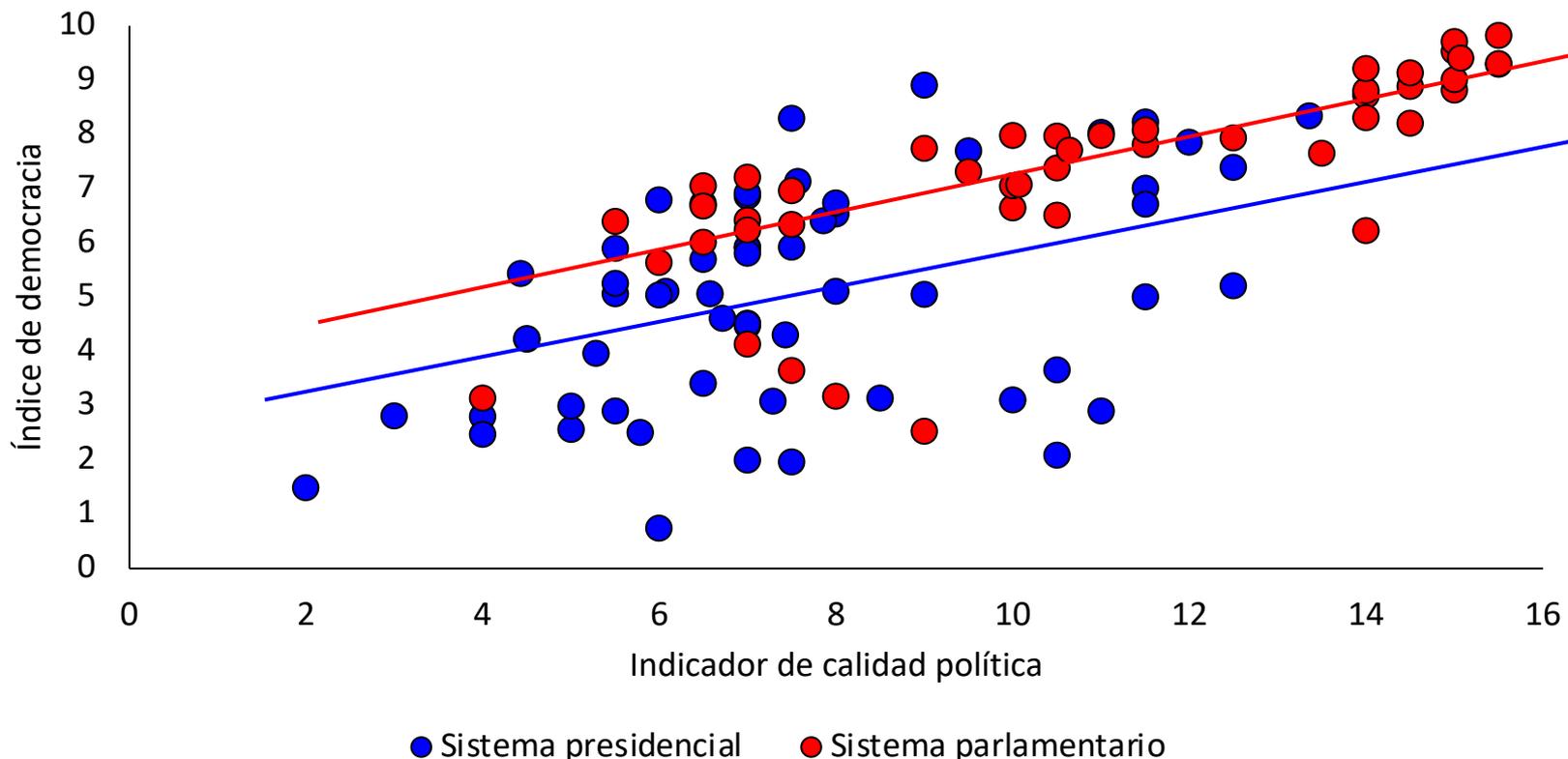
Indicador de calidad política y PIB por habitante, 2021



Notas: (i) el indicador de calidad política (ICRG-Pol2) mide la calidad de las instituciones, de la estabilidad y de los procedimientos del sistema político; (ii) el PIB por habitante está medido en dólares del año 2021, a paridad de poder de compra. Fuentes: ICRG (PRS Group) y PIB por habitante (Banco Mundial)

Asociación II: a un mismo nivel de calidad política, países SPar tienen mayor democracia

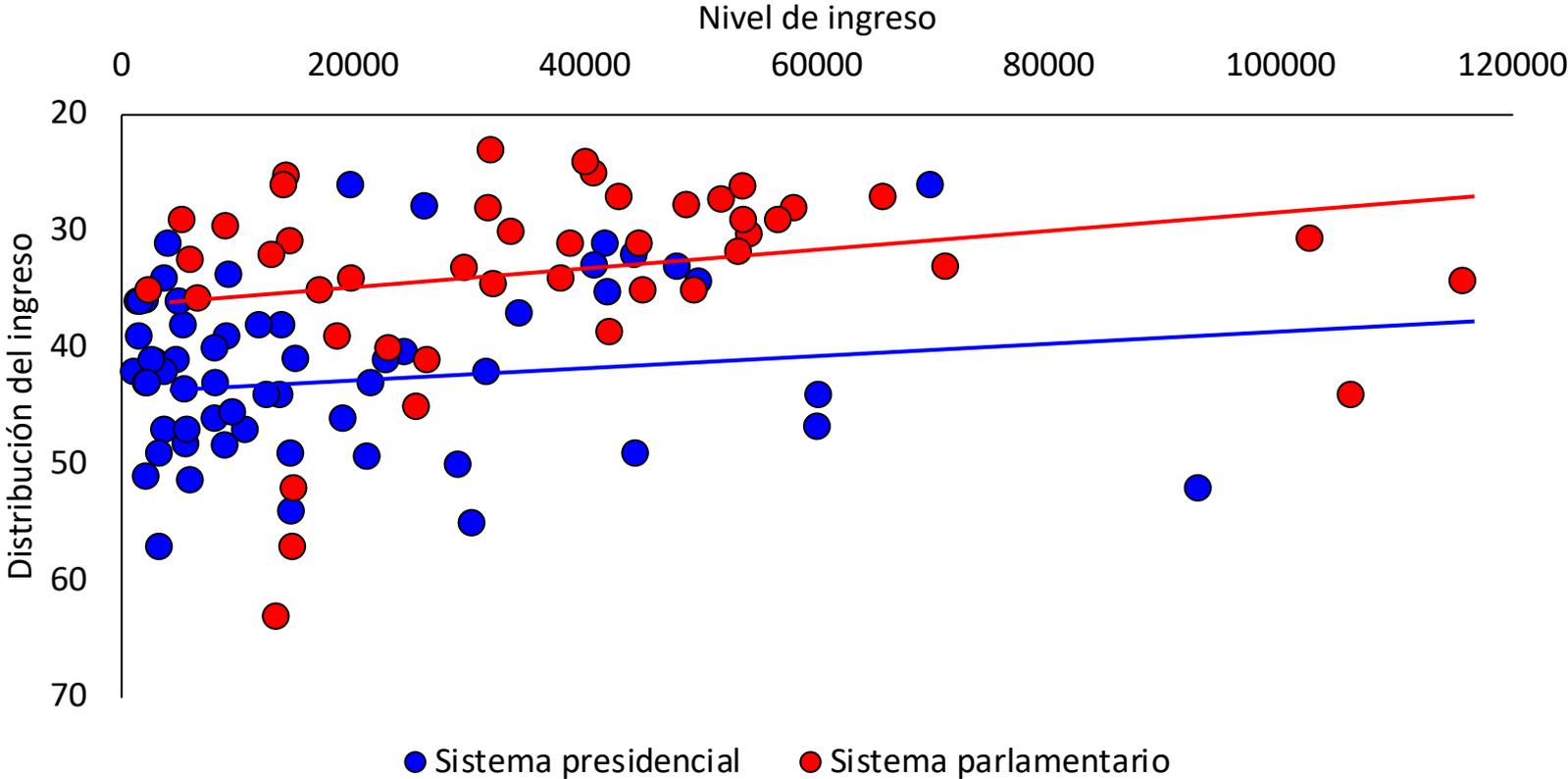
Índice de democracia e indicador de calidad política, 2022



Notas: (i) el índice de democracia es un índice medido entre 0 (democracia fallida) a 10 (democracia plena basado en 70 indicadores); (ii) el indicador de calidad política mide la calidad de las instituciones políticas (análogo al utilizado en la lámina 8). Fuentes: ICRG (PRS Group) e Índice de Democracia (EIU, 2023)

Asociación III: a un mismo nivel de ingreso, países SPar tienen menor desigualdad

PIB por habitante e índice de Gini, 2021



Notas: (i) el nivel de ingreso está medido por el PIB por habitante, expresado en dólares constantes del año 2021; (ii) la distribución del ingreso está medida a través del índice de Gini. Fuente: elaboración del autor, basada en datos del Banco Mundial

Evidencia sobre las fortalezas y debilidades de los regímenes

1. Casi todas las **dictaduras del mundo son SPre**
2. En un **SPar el gobierno representa a la mayoría parlamentaria** – a diferencia de muchos gobiernos presidenciales
3. Una **buena coalición de mayoría se puede reelegir en un SPar**, mientras que los plazos fijos en un SPre impiden la continuación o reelección del presidente
4. El **caudillismo y el populismo**, tan frecuentes en un SPre, **son más acotados** en un SPar
5. Un **SPar favorece la formación de un gobierno que incluye al centro político**, evitando los gobiernos extremistas

Evidencia científica comparada sobre los efectos del SPar respecto a un SPre

1. Las **simples asociaciones** entre dos variables (aunque sean estadísticamente significativas) son meramente descriptivas y **no deben confundirse con la evidencia causal**
2. Para **establecer causalidad** entre variables (y proceder a su contraste estadístico): debe estar **fundada en la teoría y documentada empíricamente**, controlando por posibles sesgos
 - Sesgos de selección, endogeneidad, variable omitida y mala especificación
3. Las publicaciones que presento a continuación aportan evidencia empírica comparativa internacional, documentando (y controlando por varios potenciales sesgos) los siguientes resultados en variables políticas y económicas

Efectos en variables políticas de países con SPar, en comparación con SPre

Variables	Evidencia sobre Efectos de SPar	Fuentes
Tamaño del Estado	Mayor o igual	Persson y Tabellini (2003); Blume et al. (2009); Gregorini y Longoni (2009); Rockey (2012)
Gasto social	Mayor	Persson y Tabellini (2003); Rockey (2012)
Estabilidad política	Mayor	Riggs (1997); Mainwaring y Shugart (1997); Arriagada, Burgos y Walker (2017)
Supervivencia de la democracia	Mayor	Stepan y Skach (1993); Arriagada, Burgos y Walker (2017)
Ciclos electorales	Menor	Persson y Tabellini (2003); Rockey (2012)
Gobernanza política	Mejor	Gerring et al. (2009)

Efectos en variables económicas de países con SPar, en comparación con SPre

Variables	Evidencia sobre Efectos de SPar	Fuentes
Nivel de ingreso	Mayor	Gerring et al. (2009); McManus y Ozkan (2018)
Crecimiento del PIB	Mayor	Gerring et al. (2009); McManus y Ozkan (2018)
Inflación	Menor	McManus y Ozkan (2018)
Desarrollo humano	Mayor	Gerring et al. (2009); McManus y Ozkan (2018)
Desigualdad	Menor	McManus y Ozkan (2018)
Inversión	Mayor	Gerring et al. (2009)
Productividad de la inversión pública	Mayor o igual	Persson y Tabellini (2003); Blume et al. (2009); Rockey (2012)
Infraestructura	Mayor	Gerring et al. (2009)
Apertura comercial	Mayor	Gerring et al. (2009)

2. Del régimen presidencial al régimen parlamentario en Chile

En Chile (y en América Latina) el fracaso del SPre se manifiesta en múltiples dimensiones

1. En los SPre, **los partidos o movimientos circunstanciales son frecuentemente (f.) fundados por líderes populistas y autoiluminados** (ejemplos sobran en AmLat); en los SPar, los líderes son f. generados y luego elegidos por sus partidos, que son estables
2. En los SPre, f., sin base partidaria sólida, **los líderes extremistas y populistas reciben en torno al 30% de los votos, siendo luego electos en segunda vuelta** (Boric-Kast, Castillo-Fujimori, Petro-Hernández, Lula-Bolsonaro)
3. El **centro político está f. subrepresentado** en los gobiernos de SPre y/o son barridos por los candidatos populistas y/o extremistas (Arg., Brasil, Colombia, México y Chile hoy)

En Chile (y en América Latina) el fracaso del SPre se manifiesta en múltiples dimensiones

4. A menudo **los presidentes electos carecen de apoyo mayoritario en el congreso**, llevando a la ineficacia gubernamental y, en el extremo, a la ingobernabilidad o a un golpe de estado (Chile 1973, muchos países en desarrollo entre 1945 y 2022)
5. Los ***impeachments* o cuasi golpes son frecuentes** en SPre (Brasil, Perú, Paraguay, Bolivia en años recientes; casi en Chile 2019); en los SPar los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo se resuelven ordenada y pacíficamente

Respuestas a las críticas sobre la adopción de un SPAr en Chile (1)

1. “La idiosincrasia, la tradición, la costumbre o el contexto nacional no permiten adoptar un SPAr”

Si nos hubiésemos ceñido a esta consideración inmovilista: no tendríamos democracia desde 1990 y no tendríamos una economía abierta y de mercado

2. “La experiencia internacional comparada no es relevante para discutir e implementar cambios constitucionales”

¿Y cuál evidencia inspiró la adopción de la democracia y las reformas económicas de apertura y de mercado?

3. “Las dificultades en formar coaliciones de gobierno en algunos países con SPAr (récord mundial: Bélgica 2010-11, 541 sin gobierno) hacen descartar un SPAr para Chile

Fue un caso extremo y excepcional. Más importante: el Estado, la sociedad y la economía belgas siguieron funcionando normalmente

Respuestas a las críticas sobre la adopción de un SPAr en Chile (2)

4. “La legitimidad del gobernante proviene de que es elegido (directamente) por el pueblo” (Fontaine 2021)

Argumento falaz. ¿Son Boric, Castillo, Bolsonaro o Fernández líderes más legítimos que Merkel (16 años primera ministra), Kohl (17 años), González (13 años) o Thatcher (11 años)?

5. “El vínculo del parlamento con la ciudadanía es más distante. El Congreso nos es el mejor lugar hoy, en Chile, para representar la unidad de lo común” (Güell y Fontaine, 2022)

La calidad y responsabilidad de los parlamentarios es mayor cuando (i) hay reglas de representación que eviten la fragmentación y (ii) cuando deben formar una coalición de gobierno

Propuesta de adopción de un régimen político parlamentario en Chile

- A la luz de la evidencia chilena e internacional: **propongo que Chile adopte un sistema parlamentario en su nueva constitución**
- **Esto requiere redefinir:**
 - los roles de las cámaras baja y alta
 - las condiciones de formación y disolución de un gobierno
 - la conformación del gabinete, de un jefe de estado, etc.

Algunos elementos centrales de un régimen político parlamentario en Chile

- En lo que sigue, planteo algunos pilares fundamentales de un sistema parlamentario para Chile, **basado en las constituciones y experiencias políticas de Alemania y otros países con SPar**
- (1) Los representantes o diputados** son elegidos por elección popular para integrar la Cámara Baja (CB) o de Diputados
 - (2) Poder ejecutivo o Gobierno:** ejercido por un Primer Ministro (PM) y su gabinete de ministros. El PM es elegido por mayoría en la CB y es ratificado por el Presidente. Los ministros (que pueden ser miembros de la CB o no) son nombrados por el Presidente, a propuesta del PM

Algunos elementos centrales de un régimen político parlamentario en Chile

- (3) Los miembros de la Cámara Alta o los senadores son elegidos por elección popular para integrar la Cámara Alta o el Senado
- (4) **Poder legislativo:** en una primera instancia, la función legislativa es ejercida por la CB. En una segunda instancia, la CA revisa las leyes aprobadas por la CB o, alternativamente, vota y aprueba en forma conjunta con la CB las leyes aprobadas por la CB
- (5) **Jefe de Estado:** elegido popularmente o por la CA o conjuntamente por la CA y la CB. No ejerce un rol en el ejercicio del poder ejecutivo, pero sí en el nombramiento y el cambio de un gobierno y su gabinete. Representa al Estado y a la Nación dentro y fuera del país

3. Gobernabilidad política, régimen electoral y fortalecimiento de los partidos

Otras debilidades del régimen de elecciones y de partidos en Chile hoy

- La **governabilidad de Chile** no solo es debilitada por el **actual SPre**
- Otras debilidades constitucionales y legales se refieren al **sistema de elecciones y al sistema de partidos**
- **Debilidades del sistema de elecciones:**
 - la inexistencia de votaciones mínimas para alcanzar representación en el Poder Legislativo ha llevado a una severa fragmentación política en el Congreso (ver evidencia en presentación de G. Larraín, hoy), que afecta seriamente la calidad y la responsabilidad profesional y política de los legisladores, lo que incide negativamente en la gobernabilidad del país

Otras debilidades del régimen de elecciones y de partidos en Chile hoy

- **Debilidades del sistema de partidos:**
 - las débiles restricciones a la formación y supervivencia de los partidos, así como las debilidades en el control de su gobernanza, democracia interna y manejo presupuestario, han llevado a la proliferación de partidos circunstanciales y populistas (muchas veces, meros instrumentos de líderes populistas), con financiamiento opaco, siendo sujetos u objetos de corrupción y cohecho.

Propuestas constitucionales y legales sobre regímenes de elecciones y de partidos

1. Propuestas para el régimen de elecciones:

1.1 **Voto dual en las elecciones de miembros de las cámaras alta y baja:** un primer voto por un partido, un segundo voto por un individuo (fortalece partidos y premia buenos candidatos)

1.2 **Requisito para alcanzar al menos un representante en la cámara baja y en la cámara alta:** un mínimo de 4% o 5% de los votos

2. Propuestas para el régimen de partidos:

2.1 **Incrementar las exigencias para la formación y mantención de los partidos y su *accountability* de gobernanza interna y control financiero**

2.2 **A cambio de lo anterior, incrementar el financiamiento público de los partidos y de sus centros de pensamiento**

4. Conclusión

Propuestas constitucionales y legales sobre regímenes de elecciones y de partidos

A la luz de la experiencia chilena e internacional:

propongo evaluar y luego incorporar en la propuesta para una nueva constitución de Chile:

A. Un sistema político parlamentario, y

B. Reformas constitucionales (y/o legales) significativas al régimen de elecciones y de partidos,

para alcanzar **un Chile mejor, políticamente más estable y con mayor progreso económico y social**

Referencias (1/2)

- Arriagada, G., J. Burgos e I. Walker (2017). “Sobre derechos, deberes y poder: Una nueva constitución para Chile”, UQBAR, Santiago, Chile.
- Blume, L., J. Müller, S. Voigt y C. Wolf (2009). “The economic effects of constitutions: replicating and extending Persson and Tabellini”, *Public Choice*, 193(1-2): 197-225.
- Fontaine, A. (2021). “La pregunta por el régimen político”, Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Gerring, J., S. Thacker y C. Moreno (2009). “Are parliamentary systems better?”, *Comparative Political Studies*, 42(3): 327-359
- Guell, P. y A. Fontaine (2022). “Presidente, bicameralismo y visibilidad de la representación”, *El Mercurio*, 28 de enero.
- Hayo, B. y S. Voigt (2013). “Endogenous Constitutions: Politics and politicians matter, economic outcomes don’t”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 88: 47-61.
- Longoni, E. y F. Gregorini (2009). “Inequality, Political Systems, and Public Spending”, Technical Report, University of Milano-Bicocca.

Referencias (2/2)

- Mainwaring, S. y M. Shugart (1997). “Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal”, *Comparative Politics*, 29 (4): 449-471.
- McManus, R. y F. Ozkan (2018). “Who does better for the economy? Presidents versus parliamentary democracies”, *Public Choice* 176(1-2): 361-387.
- Riggs, F. (1997). “Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy”, *International Political Science Review*, 18(3): 253-278.
- Rockey, J (2012). “Reconsidering the fiscal effects of constitutions”, *European Journal of Political Economy*, 28(3): 313-323.
- Stepan, A. y C. Skach (1993). “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism”, *World Politics*, 46(1): 1-22.
- Persson, T. y G. Tabellini (2003). “The economic effects of constitutions”, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Más estabilidad y más desarrollo: Un régimen parlamentario para Chile

Klaus Schmidt-Hebbel

Profesor Titular, Universidad del Desarrollo

Profesor Titular, P. Universidad Católica de Chile

Ex Economista Jefe de la OCDE, Paris

www.schmidt-hebbel.com

Presentación ante la Subcomisión de Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado de la Comisión Experta Constitucional
Sala de los Presidentes del Senado, Santiago, 11 de abril de 2023