

CENTRO INTERFACULTADES

LEXEN

DERECHO • ECONOMÍA • NEGOCIOS

UNIVERSIDAD DE CHILE

# Sistema político: el que mejor permita manejar la fragmentación

Guillermo Larrain

Facultad de Economía y Negocios

Universidad de Chile

Presentación preparada para el Comité de Expertos

Santiago, 30 de marzo, 2023



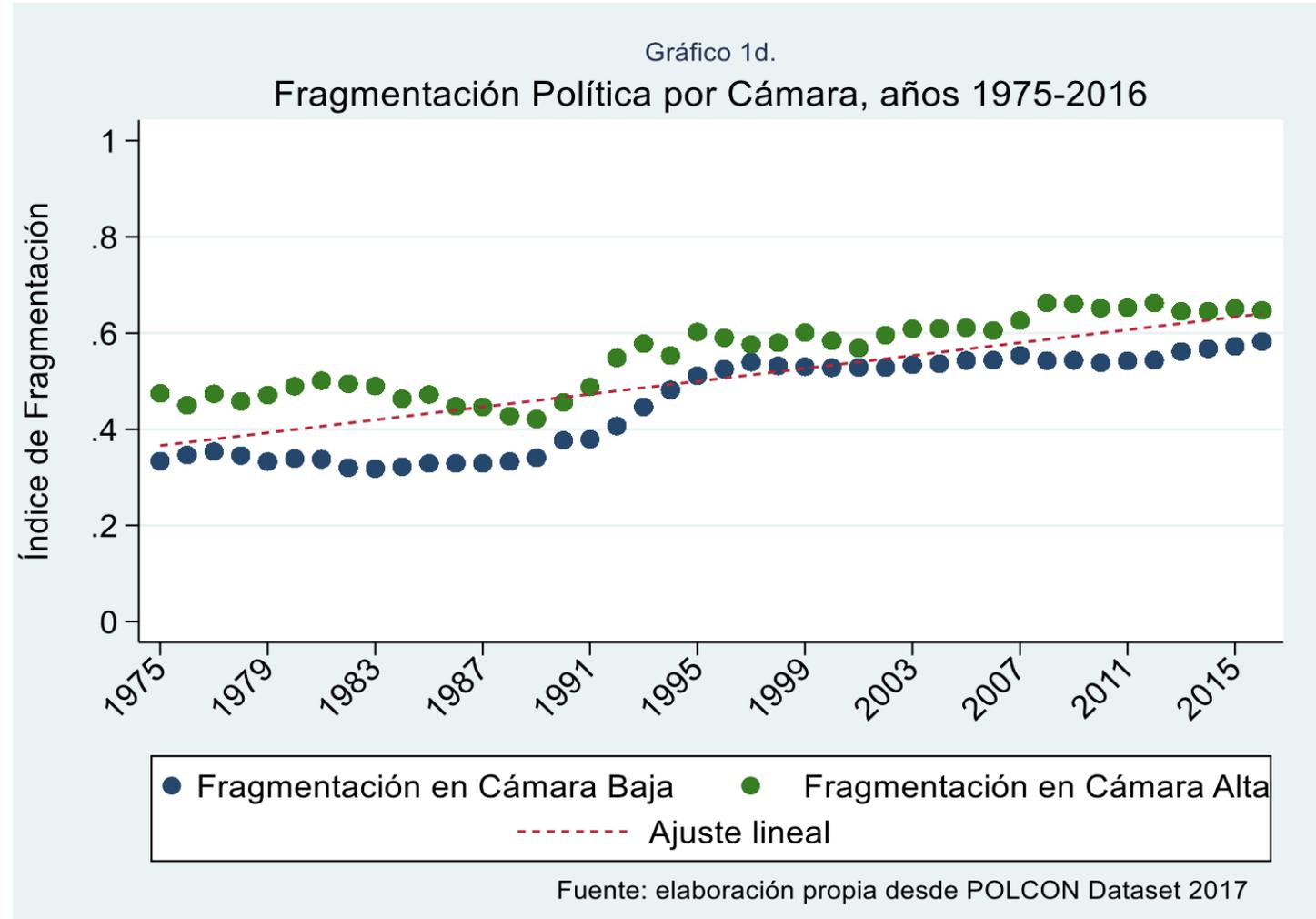
## CENTRO INTERFACULTADES DERECHO • ECONOMÍA • NEGOCIOS

Universidad de Chile

LEXEN, Centro Interfacultades de  
Derecho, Economía y Negocios  
Universidad de Chile  
([www.lexen.cl](http://www.lexen.cl))

# La fragmentación está subiendo en todo el mundo y por muchas razones

- Redes sociales promueven creación de grupos homogéneos que se distinguen y polarizan (Sunstein, 2020)
- Desigualdad en educación e ingreso promueve identidades sociales incompatibles que producen fragmentación política (Snowden y Bosworth, 2021)
- La modernidad es diferenciación creciente y acelerada de los ámbitos y significados de la vida en común (Guell y Fontaine, 2022)

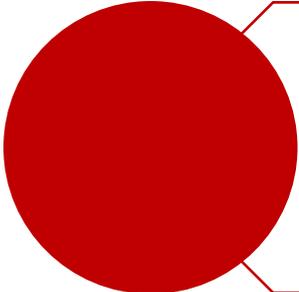


# La fragmentación está subiendo en todo el mundo y por muchas razones

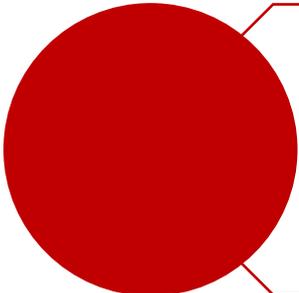
- Redes sociales promueven creación de grupos homogéneos que se distinguen y polarizan (Sunstein, 2020)
- Desigualdad en educación e ingreso promueve identidades sociales incompatibles que producen fragmentación política (Snowden y Bosworth, 2021)
- La modernidad es diferenciación creciente y acelerada de los ámbitos y significados de la vida en común (Guell y Fontaine, 2022)



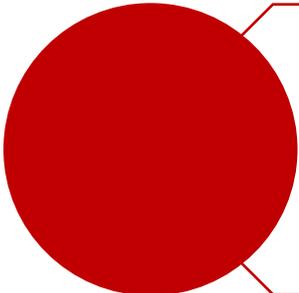
# Los peligros de la fragmentación



Sube los costos de coordinación dentro del Congreso al punto de hacerse ingobernable para gobierno y oposición.

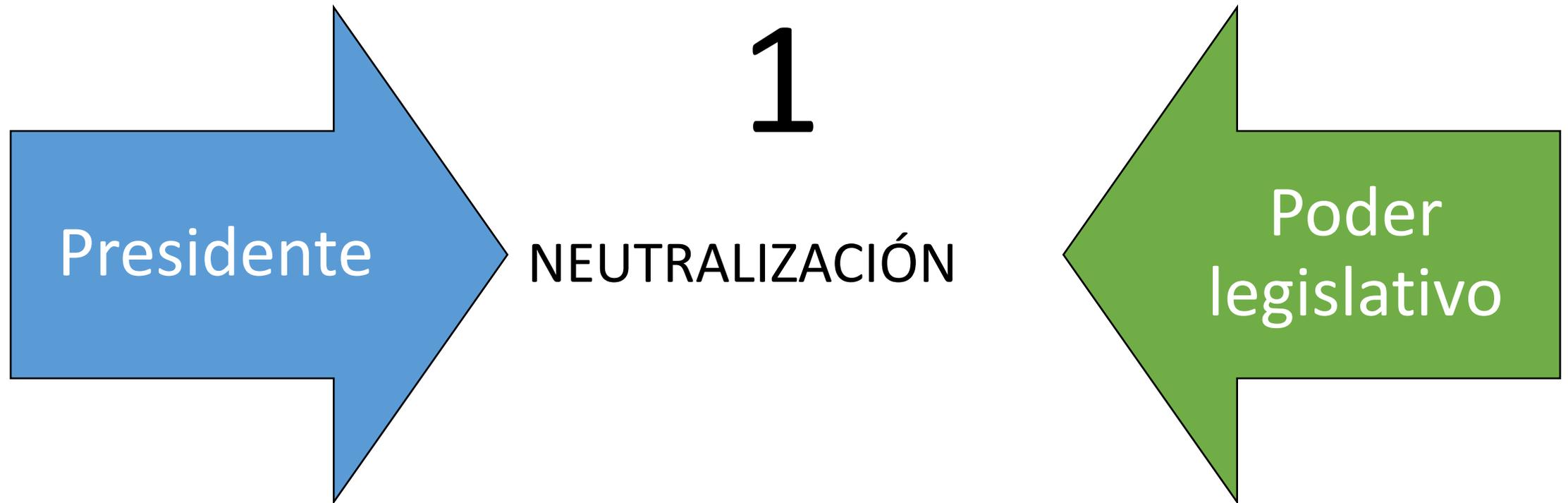


Afecta negativamente la representación política, ya que esa misma ingobernabilidad vuelve muy difícil que avancen con seriedad las agendas políticas que fueron puestas en discusión durante la elección.



En el afán por distinguirse y mantener cuotas de poder, mueren las propuestas de largo plazo y la discusión política se vuelve aún más autorreferente.

# Los problemas del presidencialismo: Choque de legitimidades



# Los problemas del presidencialismo: Fragmentación



# El argumento pro-presidencialismo

*Estamos acostumbrados a elegir por votación directa y nacional a la persona que nos va a gobernar. Lo sentimos como un derecho básico. ¿O no, acaso? Para nosotros, en Chile, esto es consustancial a nuestra democracia.*

*La legitimidad del o la gobernante proviene de que fue elegido por el pueblo. El parlamentarismo nos pide renunciar al derecho a elegir a la persona que nos va gobernar y transferirlo a los parlamentarios.*

*A mi juicio, esta es una dificultad virtualmente irremontable.*

Fuente: Fontaine (2021), *La pregunta por el régimen político*, Fondo de Cultura Económica

*El Parlamento representa diferencias. El debilitamiento de los partidos, la volatilidad de las preferencias, la aceleración del tiempo que hace a la política más presentista acentúan más las diferencias en su interior. Y esas diferencias se negocian más pragmática que sustantivamente. El vínculo del parlamento con la ciudadanía se vuelve más distante. El parlamentarismo, con su vía indirecta para elegir al gobernante, aumenta la invisibilidad de la representación. El Congreso no es el mejor jugar hoy, en Chile, para representar simbólicamente la unidad de lo común*

Fuente: Guell y Fontaine (2022), *El Mercurio*, 28 de enero

Restricción 1: Socio-cultural

# La relevancia de las restricciones

## Restricción 1: Socio-cultural

- Economía institucional: **esta es una institución informal**, regla no escrita que restringe la forma como organizamos interacciones estructuradas y repetidas (North (2005), Ostrom (2005))
- Difícil tarea del Consejo: **esta restricción es RELATIVA, no absoluta**
- Una restricción sociocultural no puede impedir *per se* el cambio institucional. Si así fuera, **la sociedad arriesgaría quedarse siempre en el status-quo**
- La restricción sociocultural es importante y debe influir en **características del modelo** deseado y de la **transición** (ej. elección del jefe de estado y bicameralismo)

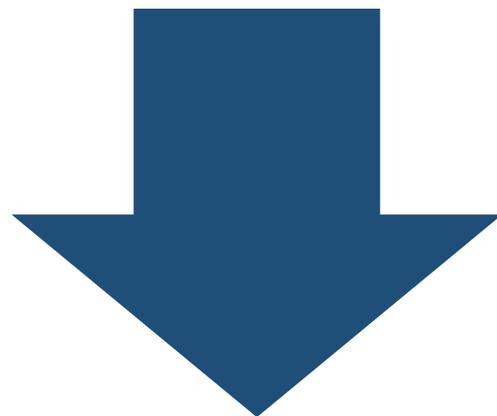
Esta restricción debe compararse con otras dos :

Restricción 2: Estructural -  
Fragmentación

Restricción 3: Institucional – Riesgos  
de la reforma

# Estas restricciones están en tensión

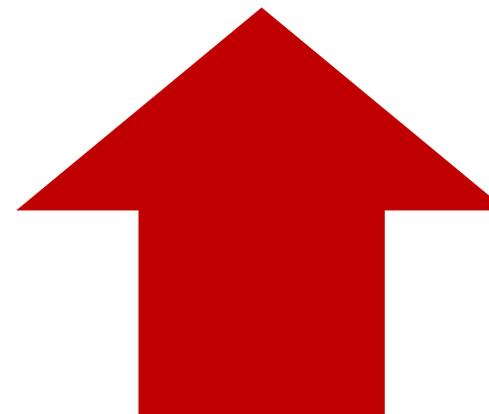
Restricción socio-cultural nos ata a lo conocido, **independiente de las condiciones emergentes que le den viabilidad en los hechos**



Restricción socio-cultural (presidencialismo)



Restricción estructural – fragmentación (parlamentarismo)



Restricción estructural nos llama a **innovar para adaptarnos a circunstancias más permanentes pero que requieren un esfuerzo**

# Los riesgos tienen sesgos indeseables

## Restricción 3: Riesgos de la reforma

- Objetivo: reformas para reducir la fragmentación y **hacer viable el sistema presidencial**

(y ayudar al parlamentario!)

- Cuatro ideas se debaten
  - Ley electoral
  - Simultaneidad de elecciones
  - Umbral mínimo
  - Re-distributaje

## ¿Qué riesgos correr?

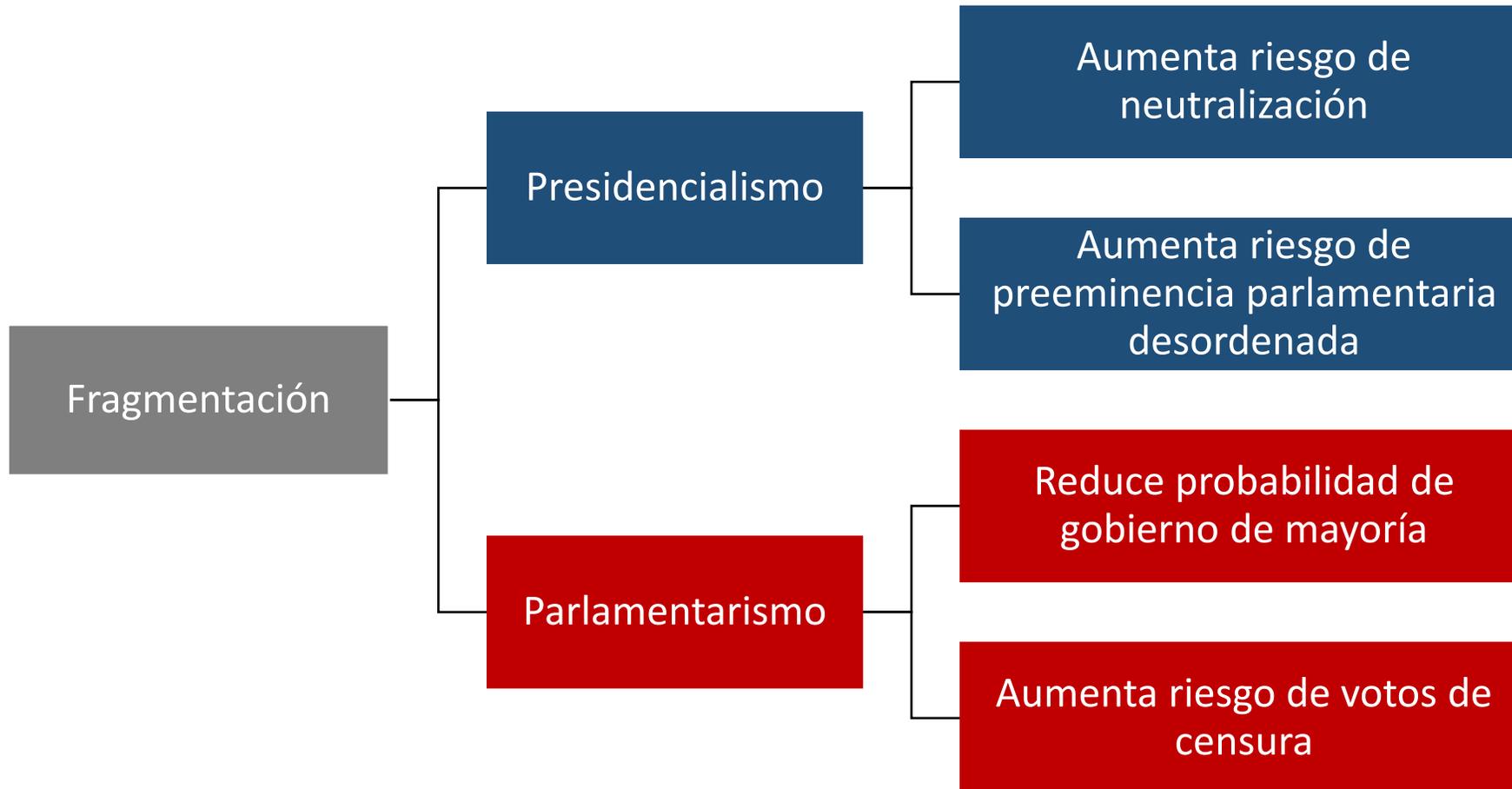
## Comentario

- |                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| • ¿Cuán mayoritario será el sistema electoral?                             | Baja prob |
| • ¿Cuán deseable es que haya simultaneidad?                                | Dudosa    |
| • ¿Cuán alto será el umbral mínimo?                                        | < 5%      |
| • ¿Será factible reducir el número de parlamentarios y mantener distritos? | Difícil   |
| • O ¿se podrán redistribuir el país para mantener el número de diputados?  | Difícil   |

La evaluación de estos riesgos es que todos están sesgados a reducir el impacto sobre la fragmentación

**O sea, post reformas, quedará una “fragmentación residual” estructural**

# Fragmentación afecta todos los sistemas, pero más al presidencialismo



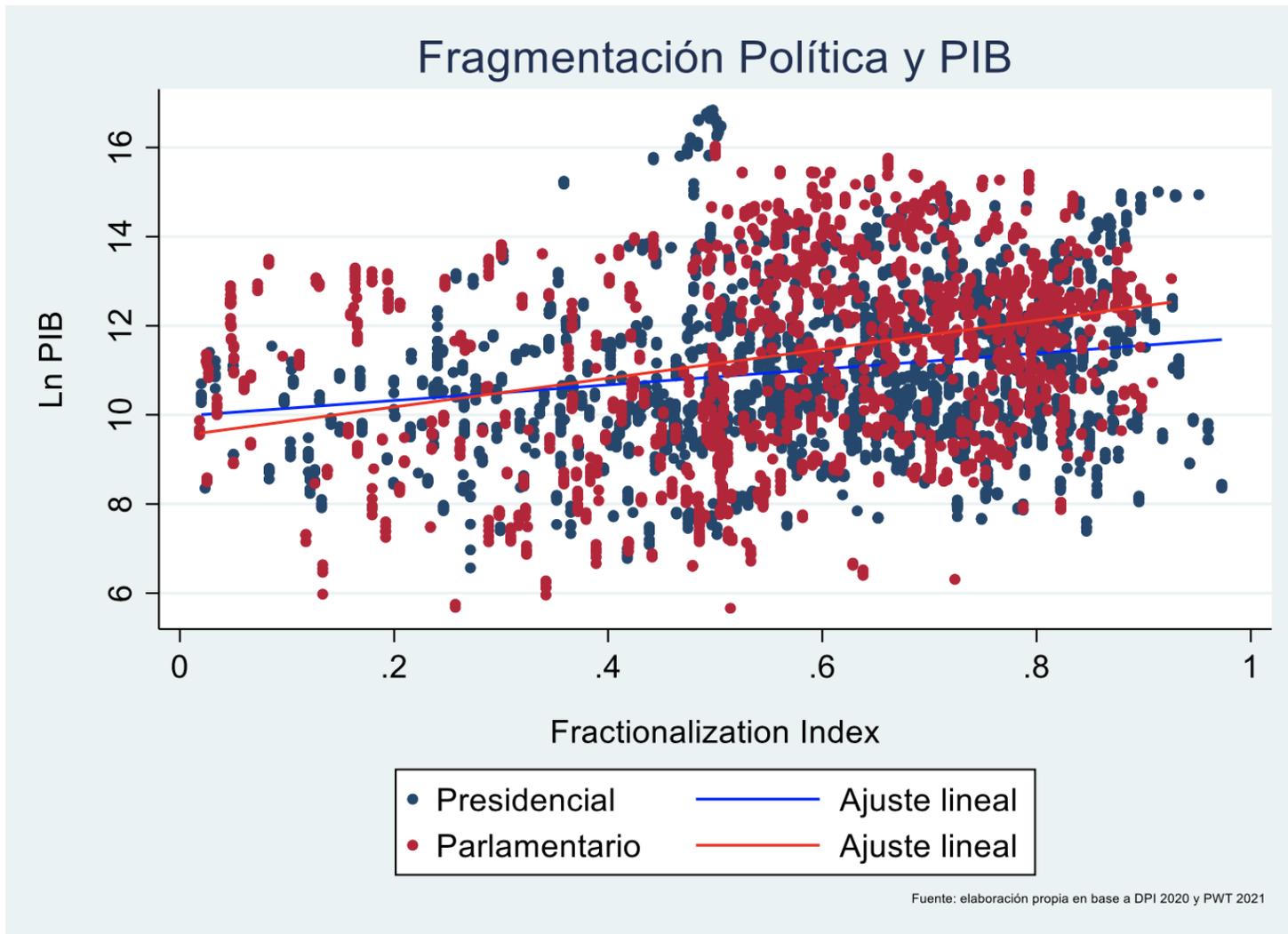
Ambos son afectados, pero el sistema parlamentario maneja mejor la fragmentación.

Caso:

Sus efectos económicos

# Determinantes de la fragmentación

## Correlación positiva con ingreso en sistema presidencial



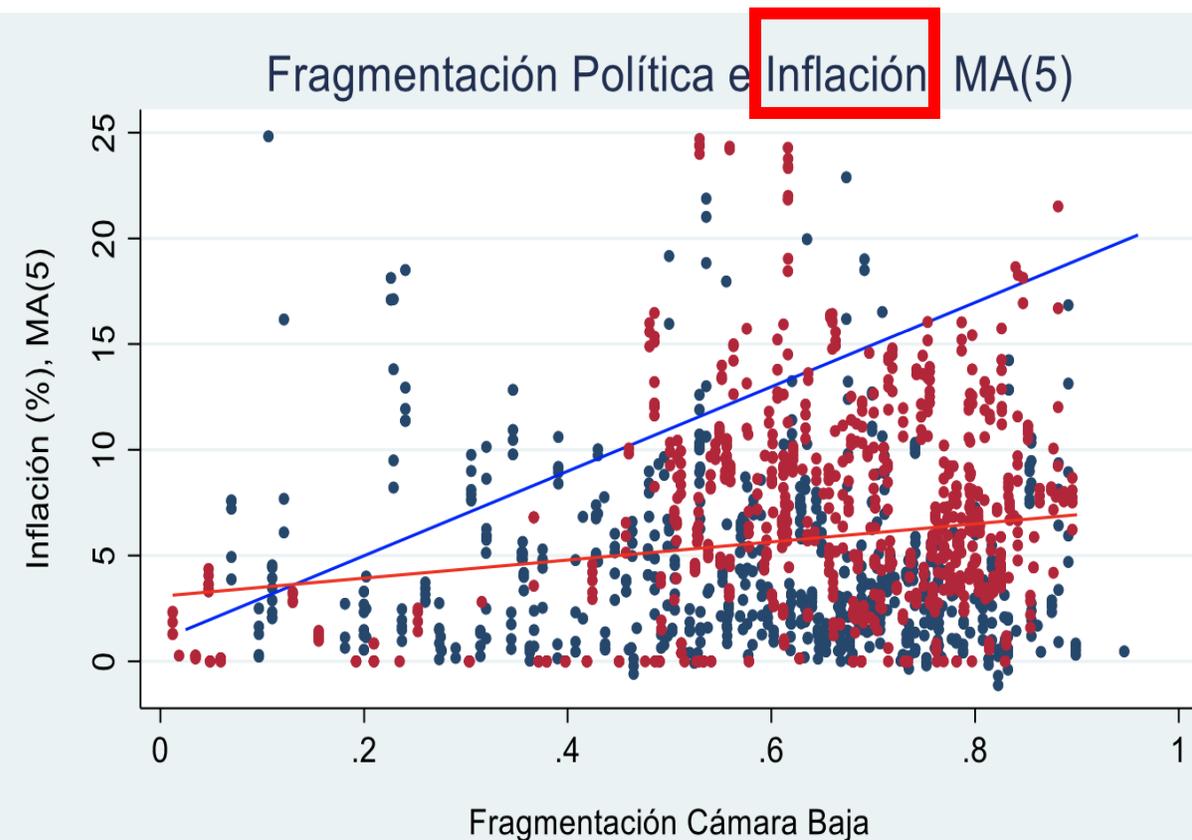
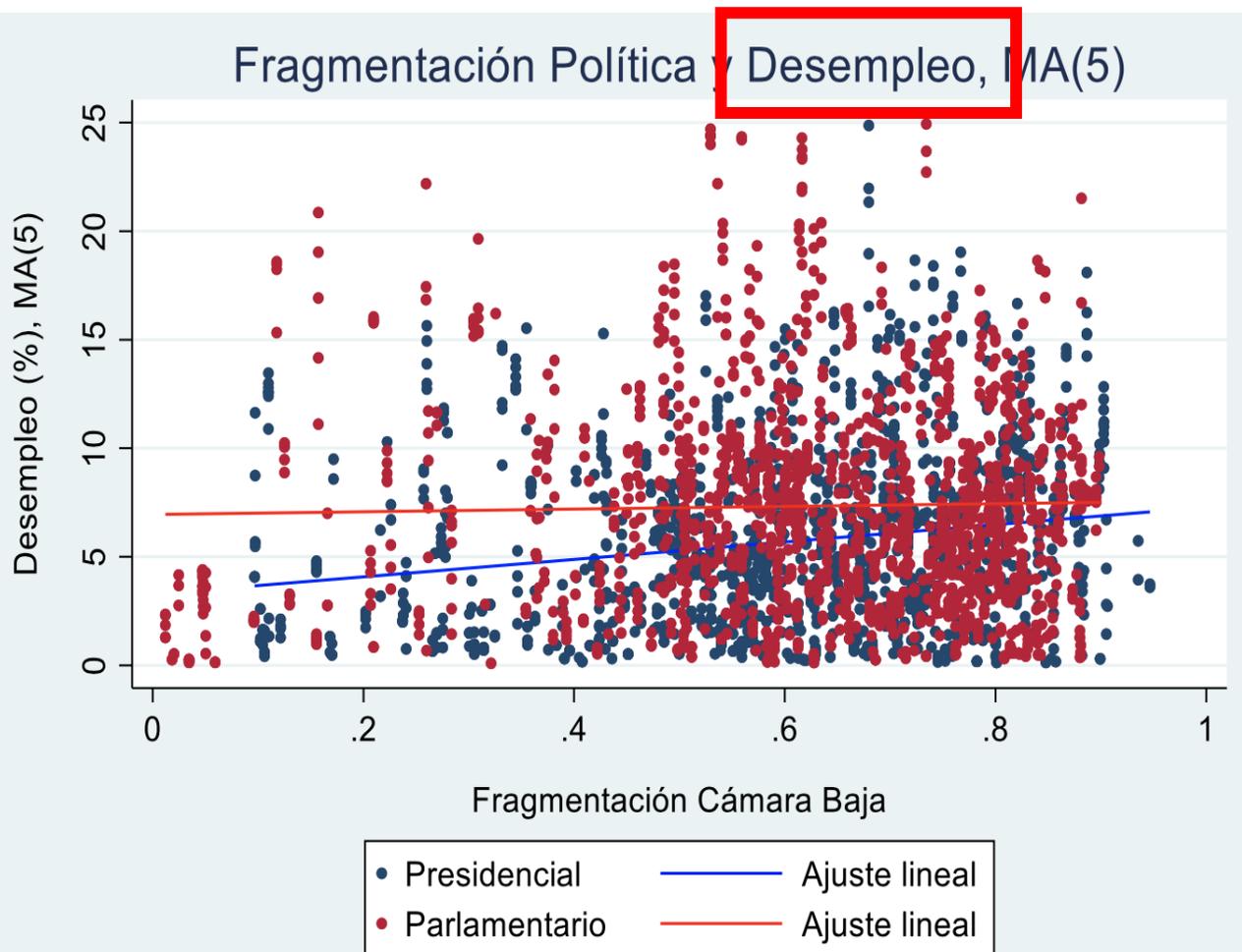
La fragmentación y el ingreso están positivamente correlacionados para ambos tipos de régimen político.

La correlación es mayor para el sistema parlamentario

Fuente: tesis de magister, Julio Pesce, FEN, en proceso. Director; Guillermo Larrain

# Determinantes de la fragmentación

## Correlaciones más fuertes en sistema presidencial



El desempleo y la inflación suben más con la fragmentación en sistema presidencial

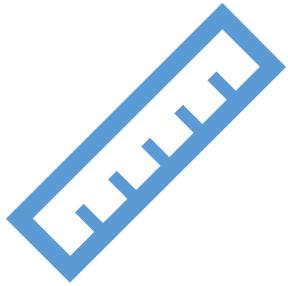
# Infrecuentes cambios de régimen de presidencialismo a parlamentarismo

- Hayo y Voigt (2013) estudian 60 países e identifican 68 casos entre 1950 a 2006: algunos países cambiaron más de una vez.
- No todas las transiciones han sido exitosas si se toma su durabilidad como criterio de éxito.
- Las transiciones tuvieron lugar en todos los continentes excepto en América Latina.
- En algunos la transición fue parte de una gran transformación, como por ejemplo ex miembros del bloque soviético (como Checoslovaquia o Hungría).
- Otros dejaron atrás la dictadura militar.
- Varias transiciones fueron altamente exitosas: Grecia, Portugal y España en que su cambio de régimen fue en condiciones favorables:
  - justo después de las dictaduras y
  - antes de su aceptación en la Unión Europea.
- Estos dos elementos ayudaron.

En Chile el presidencialismo fue exitoso en 90's porque había 2 conglomerados disciplinados por fuerza de la historia

# Conclusión 1: el desafío es cómo gestionar la fragmentación residual del sistema político

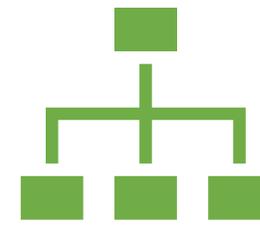
Después de reformas específicas: umbrales, sincronización, sistema electoral



Dado el trecho entre la institucionalidad actual y a la que nos llevarían las reformas,



sus efectos serían más positivos en el sistema parlamentario



porque este tiene más herramientas propias para gestionar la fragmentación residual

Es poco probable que la fragmentación en Chile se reduzca lo suficiente como para hacer viable un buen sistema presidencial

# Dos propuestas: Contenidos y Transición

- “Un sistema cuasi-parlamentario, republicano y bicameral: una propuesta para Chile” de Larrain y Voigt, por aparecer en “Estudios Públicos”
- Novedad: un sistema parlamentario pero con Presidente electo, sin ser semi-presidencial
  - Presidente: única autoridad política electa en distrito nacional
  - Esto le otorga una autoridad política y moral de otro nivel
  - Presidente como gran arbitro y responsable por la continuidad del Estado
  - Responsabilidades:
    - proponer un primer ministro, que requiere formar mayoría en cámara baja o que no haya votos para una moción de censura constructiva (gobierno de minoría). Remoción posible en caso que ley de confianza se pierda
    - Responsabilidad compartida en nombramientos: corte suprema, corte constitucional, banco central, CGR, embajadores, algunas agencias reguladoras clave, FF.AA.
    - Declaración de guerra
    - Arbitro: pasivo, si se le requiere, o activo, convocando a las cámaras a debatir un tema (ver caso de Israel recientemente)
    - Vetos: amnistías, referendos, tratados internacionales

# Dos propuestas: Contenidos y Transición

| Aprobación de la nueva Constitución                                      |                                                                                           |                                                                                                         | Elecciones parlamentarias y presidenciales                       |      |                  |                              | Elecciones parlamentarias y presidenciales |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------|------------------|------------------------------|--------------------------------------------|
| 2023                                                                     | 2024                                                                                      | 2025                                                                                                    | 2026                                                             | 2027 | 2028             | 2029                         |                                            |
|                                                                          | Sistema presidencial reformado (umbral, simultaneidad, coordinación,...)                  |                                                                                                         |                                                                  |      |                  |                              |                                            |
| Se adoptan con rango constitucional las normas del sistema parlamentario | Comisión de Expertos hace estudio de propuesta de implementación de régimen parlamentario | Socialización y retroalimentación de la propuesta ante la ciudadanía - Cabildos, Debates Universitarios | Discusión en el Congreso de las leyes orgánicas correspondientes |      | Educación cívica | Inicio Sistema parlamentario |                                            |

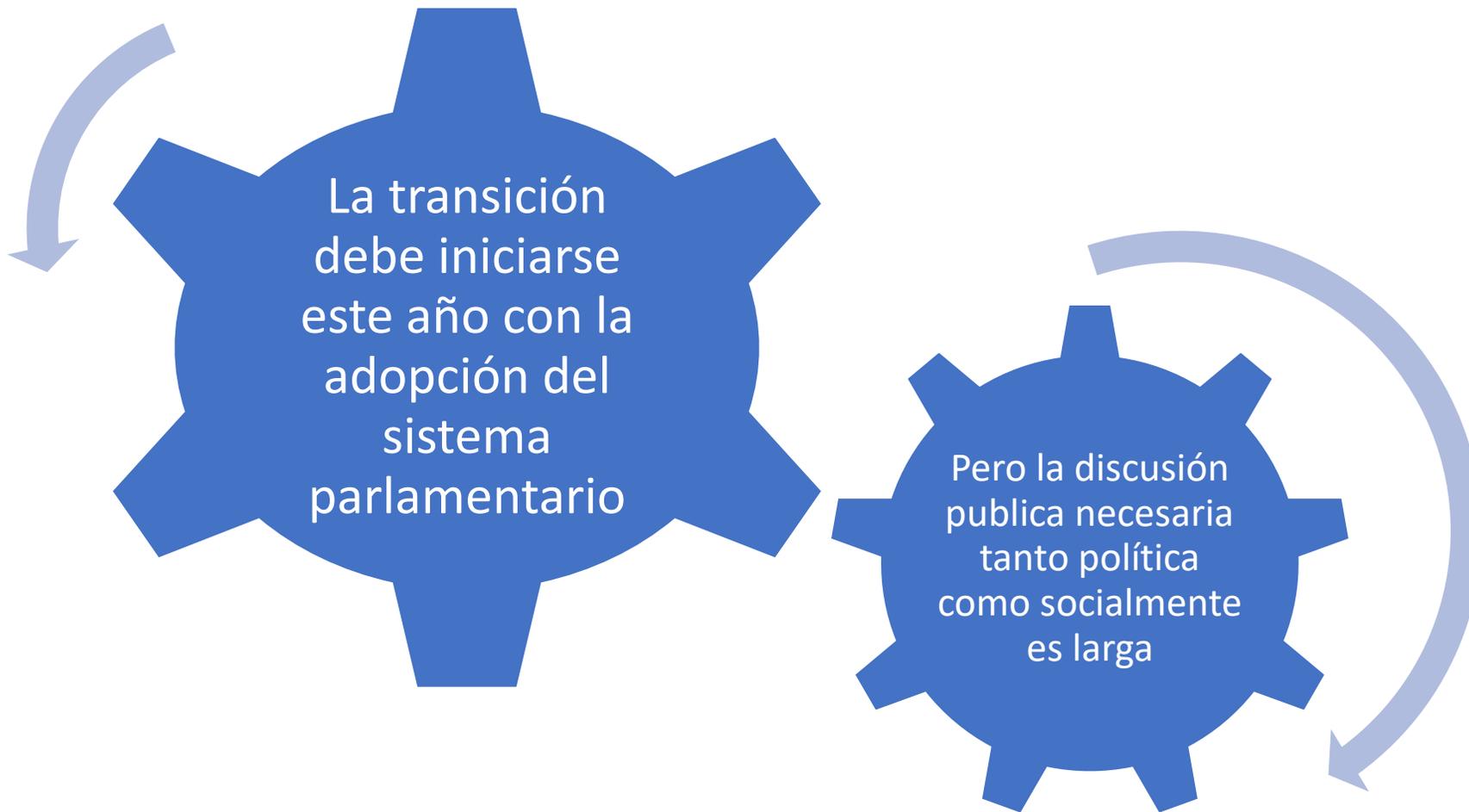
## Conclusión 2: un sistema semi-parlamentario puede tener un presidente fuerte en otro rol y la transición puede ser lenta

Un presidente electo popularmente es la principal autoridad del país. ¿Qué queremos hacer con ella?

¿Someterla al desgaste de la querrela política en un sistema neutralizado?

¿O transformarla en un agente dirimente de la querrela en un sistema más fluido?

## Conclusión 2: un sistema semi-parlamentario puede tener un presidente fuerte en otro rol y la transición puede ser lenta



# Referencias

- Fontaine, A. (2021), *La pregunta por el régimen político*, Fondo de Cultura Económica
- Guell, P. y A. Fontaine (2022), “Presidente, bicameralismo y visibilidad de la representación”, *El Mercurio*, 28 de enero
- Hayo, B., y Voigt, S. (2013). Endogenous constitutions: Politics and politicians matter, economic outcomes don't. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 88, 47–61.
- Larrain, G. y S. Voigt (2023), “Un sistema cuasi-parlamentario, republicano y bicameral: una propuesta para Chile”, *Estudios Públicos*, CEP, (en proceso de edición)
- North, D. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, pgs. 9-80
- Ostrom (2005), *Understanding Institutional Diversity*. (Cap. 1: Understanding the Diversity of Structured Human Interactions)
- Snower, Dennis J. and Steven J. Bosworth, (2021) “Economic, social and political fragmentation: Linking knowledge-biased growth, identity, populism and protectionism”, *European Journal of Political Economy*, Volume 67
- Sunstein, Cass R. (2018) “Is Social Media Good or Bad for Democracy?”, *Meta*, en <https://about.fb.com/news/2018/01/sunstein-democracy/>

CENTRO INTERFACULTADES

LEXEN

DERECHO • ECONOMÍA • NEGOCIOS

UNIVERSIDAD DE CHILE

# Sistema político: el que mejor permita manejar la fragmentación

Para una propuesta completa, ver

Larrain, G. y S. Voigt (2023), “Un sistema cuasi-parlamentario, republicano y bicameral: una propuesta para Chile”, *Estudios Públicos*, CEP, (próximo número)