

HACIA UNA DEMOCRACIA ESTABLE: LA OPCION PARLAMENTARIA PARA CHILE*

ARTURO VALENZUELA

Quiero empezar por destacar un hecho que me parece fundamental: las democracias estables del mundo son en su gran mayoría regímenes parlamentarios. La única y destacada excepción a esta generalización es el caso de los EE.UU. Finlandia y Francia que tienen sistemas semiparlamentarios y es muy probable que Francia evolucione nuevamente hacia un parlamentarismo si por primera vez, bajo la 5ª República, la coalición de apoyo al Presidente pierde mayoría en la Asamblea Nacional. Por otra parte, es posible constatar que casi todos los países con sistemas presidenciales han sido democracias inestables, desembocando, a menudo, en autoritarismos. Curiosamente, los especialistas contemporáneos en ciencias políticas no han estudiado sistemáticamente este fenómeno. Hay muchos tratados de Derecho que describen los orígenes de prácticas constitucionales y su evolución, pero el problema de la adaptación de un sistema constitucional o de gobierno a la realidad político-social de un país no ha recibido la atención debida. La mayoría de los estudios comparativos entre regímenes presidenciales y parlamentarios han enfocado en comparaciones entre los EE.UU. y países europeos, especialmente, Inglaterra. La razón se encuentra en que los trabajos comparativos que existen toman como universo sólo a las democracias estables, dejando afuera lo que se presume que son intentos menos exitosos de estabilidad institucional. Una gran falla de la literatura en política comparada es la falta de estudios comparativos entre los distintos casos latinoamericanos, considerando la estructura política e institucional como variable importante para evaluar la estabilidad de los regímenes democráticos. Los casos latinoamericanos son tan antiguos como muchos de los europeos, si se toma como punto de partida el esfuerzo para crear un sistema político cuya base sea el sufragio universal como mecanismo de legitimización. Incluso, a diferencia de América latina, en muchos países de Europa, los monarcas absolutos no desaparecieron sino que hasta fines del siglo pasado.

ARTURO VALENZUELA, *Doctor en Ciencia Política, es profesor de la Universidad de Duke, EE.UU.*

* El profesor Arturo Valenzuela expuso el texto publicado en una conferencia dictada el 18 de noviembre de 1985 en el Instituto de Ciencia Política.

Las reflexiones que he hecho sobre este tema han tenido su origen en estudios que he realizado sobre el sistema de partidos políticos chilenos. Un sistema de partidos políticos no puede ser estudiado sin tomar en consideración la relación del sistema de partidos con el ámbito institucional en el cual se desenvuelve. A pesar de que Chile tenía una bien merecida reputación como uno de los países más democráticos del mundo, está claro que siempre hubo una sensación de crisis permanente que contribuyó finalmente a la ruptura del régimen institucional. Crisis que a mi juicio se debió, en gran medida, al desajuste o a la falta de congruencia que había entre el sistema institucional presidencial y un sistema de partidos altamente competitivos y polarizados.

De esa reflexión surge la hipótesis fundamental de mi trabajo. Los sistemas presidenciales son menos estables que los parlamentarios porque son mucho menos aptos para sociedades con divisiones y conflictos sociales profundos, y aun peor, para sociedades donde aquellas divisiones se reflejan en un sistema de partidos políticos altamente competitivo y polarizado, donde ni el centro, ni la derecha o la izquierda domina de tal forma que se pueda llegar a una solución política mayoritaria. Como es muy improbable que el sistema de partidos políticos chilenos pueda cambiar, se desprende de este razonamiento que Chile tendría mayores posibilidades de lograr una democracia estable en el futuro con un sistema parlamentario, que volviendo al sistema presidencial.

Antes de hacer un esfuerzo para aplicar esta tesis al caso chileno, es conveniente hacer una breve ayuda memoria de los rasgos fundamentales que distinguen a un sistema parlamentario de uno presidencial, teniendo en cuenta que al generalizar se pierden algunas distinciones importantes que se observan en casos particulares.

Rasgos esenciales de ambos sistemas

Parlamentario: En un sistema parlamentario, la única institución legitimizada democráticamente es el parlamento. El gobierno deriva su autoridad de la confianza del parlamento, manifestada ya sea por la mayoría o por la tolerancia de la mayoría respecto de gobiernos de minoría. Un gobierno cae si pierde apoyo parlamentario. Aunque puedan haber primeros ministros muy populares y, en general, en los últimos tiempos el poder del primer ministro se ha ido incrementando en relación al parlamento, en último término el primer ministro tiene poder por el apoyo parlamentario. No puede apelar directamente a los votantes, salvo durante las elecciones. Por muy popular que sea el primer ministro y, aunque se sienta en las bancadas gubernamentales, es siempre miembro del parlamento, con necesidad de interactuar con sus colegas en un cierto nivel de igualdad. Especialmente en gobiernos de coalición o de minoría, los gabinetes tienden a actuar en forma colegiada, con responsabilidad colectiva, reduciendo la preeminencia del primer ministro.

En un sistema parlamentario, el jefe de estado puede ser un monarca o un presidente elegido por el pueblo o por el parlamento. Por lo

general, tiene muy pocas atribuciones, aunque en momentos de crisis puede jugar un papel importante de moderador.

Presidencial: La característica fundamental de un sistema presidencial es que la legitimidad democrática está dividida, no radica sólo en el parlamento. Un presidente elegido directamente por la ciudadanía por un período limitado, a menudo no renovable, tiene importantes facultades propias, consagradas en una constitución política. No depende de un voto de confianza en el parlamento y, por lo general, tiene amplias atribuciones en el uso del poder ejecutivo. Es más, el presidente no es sólo el poder ejecutivo, sino el jefe de estado con toda la simbología que eso genera. Como tal, los presidentes, aun aquellos elegidos por minorías o con apoyo de una coalición, tienden a reclamar una legitimidad plesbicitaria, la representación de la nación.

Pero en los regímenes presidenciales, el poder legislativo también reclama legitimidad democrática con mayor fuerza, si está integrado por partidos coherentes y disciplinados y si las mayorías parlamentarias representan tendencias contrarias al presidente. ¿Quién representa el sentir popular? No hay principios democráticos para resolver el conflicto latente, el cual a veces irrumpe en una crisis dramática entre ambos poderes. Los presidentes, con toda la pompa y ceremonia de su posición de jefes de estado, tienden a atribuirse la verdadera representación popular (aun si han sido elegidos por minorías) y tratan de quitar legitimidad al parlamento, clasificándolo como un ámbito en el que imperan los intereses pequeños o parciales. Por su parte, el parlamento se resiste a las ambiciones dictatoriales de los jefes de estado, quienes sienten una enorme presión política y psicológica por dejar un legado a la historia, en un período presidencial limitado a unos pocos años.

Aun los EE.UU., la democracia presidencial de más larga trayectoria, se ha visto a menudo trabada por este conflicto, a pesar de que ese país tiene un sistema de partidos consensual, anclados en una sociedad sin escisiones políticas y sociales manifiestas.

¿A qué responde esta dualidad de poderes en los sistemas presidenciales? Es interesante acordarse que el sistema presidencial elaborado en los EE.UU. no respondió al deseo de tener un gobierno fuerte, dirigido por un poder ejecutivo con amplias atribuciones. Todo lo contrario, el sistema presidencial fue creado por el enorme rechazo al concepto de un monarca o mandatario fuerte. Como bien lo señala Samuel Huntington, el presidencialismo estadounidense es un sistema arcaico, producto de la Inglaterra Tudor, donde el concepto político fundamental era la dispersión del poder, la diferenciación de responsabilidades institucionales para matizar las tendencias dictatoriales. Es una gran ironía que los regímenes presidenciales, por tener un mandatario visible, sean considerados más fuertes que los regímenes parlamentarios, que, como también lo señala Huntington, evolucionaron a un mayor centralismo, a una mayor concentración de funciones en un solo poder, lo que les da mayor autoridad y eficiencia gubernamental.

En resumen, en los sistemas presidenciales hay una tensión permanente entre el plebiscitarismo y la legitimidad popular que reclaman para sí, tanto los presidentes como los parlamentos, y un sistema de trabas institucionales, que puede llevar a verdaderos feudos políticos.

Es curioso que América latina haya adoptado el aparato institucional creado por los Estados Unidos, cuando los rasgos políticos fundamentales de las sociedades latinoamericanas se asemejan mucho más a Europa. A diferencia de los EE.UU., y al igual que Europa, ciertas divisiones o escisiones sociales, como ser la cuestión religiosa, tuvieron repercusiones importantes en el quehacer político y en la estructura del sistema de partidos políticos. En Estados Unidos no surgieron partidos católicos, marxistas, de derecha y laicos, todos producto de grandes luchas ideológicas y sociales. Sin embargo, al igual que en Europa, éstos se dieron en América latina, donde se estableció el sistema de gobierno de los EE.UU., pero en una situación de conflictos políticos y de escisiones societales más parecido a la de Europa, donde el régimen institucional democrático ha sido de preferencia parlamentario.

Desgraciadamente, no se han realizado estudios comparativos en profundidad de la experiencia latinoamericana de presidencialismo y sus implicancias para entender la falta de estabilidad democrática en el continente, un continente donde los conflictos entre poderes a menudo han tenido que ser resueltos por un poder moderador constituido por los militares.

El caso de Chile:

Chile es un caso complejo, por ser un país con sistema de gobierno presidencial y una continuidad institucional como pocos países del mundo. En los rankings efectuados por especialistas norteamericanos y europeos sobre la materia, Chile siempre figuró como uno de los países más democráticos del mundo. En un artículo reciente se refirió a una muestra numerosa de países, Chile figuraba (antes de 1973) entre el 15% de los países más democráticos, con puntajes superiores a EE.UU., Francia, Italia y Alemania Federal. Y el caso chileno es notorio por la duración del régimen democrático, el que, a pesar de lo que dicen muchos en Chile hoy, se comparaba favorablemente con las democracias más desarrolladas de Europa.

Está claro si que el régimen democrático chileno tuvo muchas crisis, crisis que a menudo producidas precisamente por conflictos serios entre los dos poderes con legitimización popular: el presidente y el parlamento. La historia de la institucionalidad chilena del siglo XX es, en gran medida, una historia caracterizada por un sentimiento de crisis permanente, una percepción de ingobernabilidad, a pesar de que gobernantes de muy distinto color político trataron de imponer sus fórmulas de gobierno.

El dato fundamental para describir el funcionamiento del sistema político chileno es el sistema de partidos políticos. Este era, y aún es,

multipartidista y polarizado, con un sector electoralmente fuerte de derecha y otro de izquierda, propugnando cada uno concepciones muy distintas de lo que debiera ser la economía y sociedad. Es más ni la derecha, ni el centro, ni la izquierda podían obtener mayoría y ganar una elección presidencial por sí sola. O se estructuraban coaliciones antes de la elección presidencial para maximizar las posibilidades de ganar, coaliciones del centro con la izquierda o con la derecha. O los partidos se arriesgaban a ganar con una pluralidad baja, para después estructurar la coalición necesaria en el Congreso para ratificar al ganador.

Se dice, tomando el ejemplo de los EE.UU., que una elección presidencial de suma cero, propia de los regímenes presidenciales, puede tener la tendencia a moderar la política. La necesidad de crear coaliciones máximas para garantizar la elección presidencial, convertiría a los partidos en organizaciones más bien clientelísticas, de agregación de intereses, sin disyuntivas ideológicas y sociales fuertes. Pero está claro que no hay una relación directa entre un régimen presidencial y un sistema moderado de partidos políticos. El caso de Chile, como muchos de los casos latinoamericanos, lo muestra claramente. En países con sistemas de partidos competitivos y polarizados, el resultado es a la inversa. Se agrava más la polarización política y la distancia ideológica. Una elección presidencial en un ambiente de polarización en vez de moderar la política, la radicaliza. Esto, debido a que los sectores más ultristas pueden pasar a tener un peso muy importante en una coalición preelectoral, mucho más allá de la cantidad de votos que puedan aportar, especialmente si la competencia es muy reñida. Y aquí reside el problema de la segunda vuelta. Para asegurarse el triunfo, los dos candidatos con primeras mayorías relativas en la primera vuelta van a tener que comprometerse con los sectores más extremistas.

Sin embargo, el ambiente de crisis continua del sistema político chileno no era sólo producto de una radicalización de los discursos políticos como resultado de las elecciones presidenciales. El dato más importante es que la coalición presidencial se desintegraba el día después de la elección. Por ser sistema presidencial, el gobierno no dependía de la persistencia de la coalición electoral para sobrevivir. Es más, porque el presidente tenía un período fijo y no podía ser reelegido, los dirigentes de otros partidos pronto caían en la cuenta de que la mejor forma de aumentar su participación en las elecciones municipales y parlamentarias posteriores era desligándose de las dificultades que encerraba el gobernar en una sociedad afligida por serios problemas socioeconómicos. Las elecciones posteriores se caracterizaban por una política de mejor oferta, puesto que la suerte de los gobiernos no dependía de una votación perdida. El parlamento pasaba a ser un centro de crítica al ejecutivo. El que, además, corría el riesgo de perder el apoyo de sus propios partidarios que se aprestaban al cálculo de la próxima elección presidencial.

La erosión de las coaliciones preelectorales y la necesidad de tener apoyo en el Congreso para programas de gobierno, inevitablemente llevaba a los presidentes a tratar de estructurar nuevas alianzas tempora-

les. Esto significaba ajustar el gabinete presidencial de acuerdo a estas alianzas, proceso complicado, ya que se requerían mayorías no sólo en la Cámara, sino también en el Senado.

Pero a menudo estas coaliciones no funcionaban o se desintegraban rápidamente. El Congreso no podía ser disuelto a falta de mayoría de gobierno y la contrapartida era el período fijo del presidente en el ejercicio de su cargo. Como en muchos países, la reacción de los titulares del Ejecutivo era apelar directamente al pueblo, una forma de populismo que privilegia la posición especial del presidente como representante legítimo de la nación por sobre los intereses particulares. A menudo, los seguidores del mandatario lo incentivaban a sobredimensionar su apoyo popular, a olvidarse que era presidente minoritario. La realidad de un período presidencial fijo, de un momento histórico muy corto para dejar una huella sobre la historia, consistía en otro incentivo poderoso que tenían los presidentes para tratar de sobrepasar las oposiciones facciosas del parlamento. Esto sólo contribuía a una mayor tensión con los partidos de oposición representados en el parlamento y a una imagen de crisis permanente en la política chilena. No es casualidad que la mayoría de los presidentes de Chile apuntaran al ejemplo de Balmaceda, quien se suicidó en 1891, al ser derrotado por los partidos en el Congreso.

Paradojalmente, la reacción al impase del presidencialismo ha sido un esfuerzo para incrementar los poderes del presidente. Pero este esfuerzo sólo ha agravado el problema, al reducir las instancias de negociación entre el presidente y el poder legislativo (un ejemplo son las reformas constitucionales del año 70). Es una de las grandes ironías históricas que un Congreso controlado por la Democracia Cristiana y la Derecha, con el objeto de dar más atribuciones al presidente, haya entregado a Allende atribuciones como las que nunca antes tuvo un presidente en Chile. Y es una ironía aun mayor que un régimen militar haya elaborado una constitución de corte aun más presidencialista, siendo muy grandes las posibilidades de la elección de un presidente de centro izquierda, aun con la proscripción del Partido Comunista.

En el fondo, el incremento del poder presidencial en Chile sólo ha agravado el problema. Dado el sistema multipartidista chileno, no hay incentivos en un régimen presidencial para mantener coaliciones gubernamentales. Más aun, cuanto más fuerte es el poder del mandatario, más se desincentiva la estructuración de un respaldo eficaz entre partidos y grupos celosos de su autonomía y de sus perspectivas electorales futuras. Se podría incluso sostener que en Chile ha habido una correlación inversa entre el poder de la presidencia y el éxito del régimen presidencial. Cuanto más fuerte ha sido el presidente, más débil ha sido el régimen presidencial.

Está claro que el cálculo de las autoridades del gobierno militar en Chile se refiere no sólo al cambio de la estructura institucional, sino también al sistema de partidos políticos. Dieciséis años de gobierno militar, con políticas de modernización en los campos económico y social,

leyes electorales y de partidos políticos, llevarían a la creación de un nuevo sistema de partidos, compuesto de partidos grandes y moderados. Pero ya es evidente que el gobierno militar ha fracasado en forma absoluta en este objetivo. Después de doce años, los partidos políticos están más vigentes que nunca, ganando espacios impresionantes en generaciones jóvenes de instituciones como las universidades, instituciones que fueron fuertemente controladas por las autoridades. Si en España, donde los partidos políticos tuvieron un arraigo mucho menos importante que en Chile, pudieron sobrevivir 40 años de franquismo, es muy lógico que en Chile las tradiciones partidarias van a continuar sin mayores cambios. Debemos recordar que los gobiernos autoritarios, por su propia lógica, impiden la creación de sistemas partidarios nuevos, al congelar el accionar político. No es inusual que después de varios años de dictadura militar, un pueblo elija a los mismos líderes derrocados en un pronunciamiento militar. Sólo bajo un gobierno democrático se pueden regenerar los liderazgos políticos y cambiar las fisonomías partidarias. Lo cierto es que el sistema de partidos políticos chilenos, altamente competitivo y polarizado, con por lo menos cinco partidos fuertes, ninguno de los cuales con capacidad para obtener mayoría ciudadana, va a continuar y se va a fortalecer en el futuro.

El problema reside en cómo lograr una democracia estable a partir del reconocimiento de esta realidad. Lo lógico sería establecer un sistema parlamentario como lo han hecho todos los países europeos que han transitado del autoritarismo a la democracia en épocas recientes. Es más, en Chile un sistema parlamentario no sólo sería más adecuado para un gobierno estable en el futuro, sino que resolvería serios problemas que se vislumbran para la transición democrática. En Chile, el sistema parlamentario tendría tres ventajas claras:

1. En primer lugar relajaría la tremenda presión que existe por estructurar coaliciones en torno a una opción presidencial suma cero, alternativa que en el cuadro chileno estimula la polarización y tiende a rigidizar y a radicalizar las opciones. Este es un problema muy serio para la transición. Si el país entero se ha visto atrapado por la lógica de las coaliciones en una elección universitaria, ¿qué va a pasar en una próxima elección presidencial? La transición a la democracia en Chile se ve enormemente perjudicada por el miedo a las consecuencias de una elección con un sólo ganador. Debemos recordar que el establecer una democracia es un proceso de institucionalización de la incertidumbre. Todos los grupos tienen que someter sus intereses más profundos a la incertidumbre. No solamente es ilusorio, sino equivocado, pensar que se puedan resolver en cúpulas políticas discrepancias de fondo cuando el veredicto final lo da el electorado. En las condiciones actuales en Chile, el sector más perjudicado por un sistema de elecciones suma cero, y la incertidumbre que ello provoca, es la derecha. Claramente es más probable que en una elección futura se estructure una coalición de centro izquierda, dejando a un lado a la derecha. Un sistema parlamentario garantizaría a este sector la representación con posibilidades de in-

gerencia en un proceso de coaliciones. Lo que es más importante, no congelaría una opción de centro izquierda por un período determinado, dándole más flexibilidad al centro político y a sectores de centro izquierda parlamentarios. La democracia en Chile requiere de una derecha democrática y parlamentaria. La inseguridad de un sistema presidencial incentivaría la creación de una derecha conspirativa, con resultados perniciosos para una estabilidad política. (Quisiera agregar entre paréntesis, que no puedo entender como la derecha ha permitido que una comisión constitucional proponga un cambio en el sistema electoral de un sistema proporcional a uno mayoritario. Aun el sistema de dos candidaturas por distrito es enormemente perjudicial para la derecha. El sistema proporcional fue creado en Bélgica y en otros países europeos, por la derecha, para asegurarse cierta representatividad. Es totalmente ingenuo pensar que el cambio de sistema electoral va a cambiar al sistema de partidos políticos. Lo que va a resultar es la desaparición de la derecha como fuerza electoral. Un régimen parlamentario en Chile, para que sirva como un sistema institucional de gobernabilidad estable, requeriría de un sistema electoral de tipo proporcional para asegurar la representatividad democrática de todos los sectores. Siguiendo este mismo razonamiento, es un error serio pensar en proscribir al Partido Comunista. Si el objetivo en Chile es despolarizar el sistema creando instancias institucionales y mecanismos electorales que no fortalezcan la lógica de los extremos, está claro que el Partido Comunista no puede quedar fuera de la ley. Tan peligroso para la democracia es una derecha conspirativa como una izquierda insurreccional. La prohibición de un partido con un arraigo claro en la sociedad sólo incentivaría una postura más ultrista, con gran perjuicio al avance institucional del país.)

Volviendo al tema de la elección presidencial, es claro que no sólo la derecha se perjudica por la incertidumbre y la lógica de un sistema presidencial. En una contienda presidencial, grupos moderados de centro van a tener que ir a la fuerza con sectores de los extremos, cuyas posturas dificultan los acuerdos o soluciones que deberán tomarse para resolver los gravísimos problemas del país. O soluciones consensuales necesarias para afianzar la transición. Una elección presidencial dificulta enormemente cualquier acuerdo como bien lo ha demostrado una elección de alumnos. ¿Qué pasa con los sectores renovados del socialismo o los sectores más tradicionales del Partido Comunista? Es conveniente recrear en Chile a la UP y a la CODE. Y si esto no es posible antes de una elección presidencial —y hay candidaturas a tres bandas—, ¿se puede creer que después de una elección reñida e incierta se logrará estructurar un acuerdo de gobierno?

Para mejor ilustrar este punto, pensemos un momento qué habría pasado en España si la transición a la democracia en 1977 se hubiese hecho bajo un sistema presidencial. Como bien lo plantea Juan Linz, para empezar habría existido gran incertidumbre e inseguridad, ya que las preferencias populares no eran claras. Sin duda por el peso de la injerencia del Partido Comunista en muchos ámbitos sociales, en un Fren-

te Popular del PC con el PSOE, el Partido Comunista habría tenido una influencia mucho mayor que la correspondiente al 10% de la votación que efectivamente logró. La imagen del Frente Popular habría perjudicado en forma significativa a los sectores moderados, no sólo del PSOE, sino a los pequeños partidos de oposición, tendiendo a polarizar el discurso político. El problema habría sido incluso más serio en la derecha, donde sectores moderados del franquismo, dispuestos a pactar por un sistema democrático, habrían tenido que aliarse directamente con sectores más duros. Suárez no podría haber logrado el apoyo de sectores moderados, como la Democracia Cristiana, si hubiese tenido que presentarse con Alianza Popular; ni está claro si como AP habría podido apoyar un candidato que estaba de acuerdo en legalizar al Partido Comunista. Como dice Linz, la campaña del 77 de la UCD fue tanto contra Fraga como contra el PSOE. El hecho que los partidos políticos se desarrollaran en una campaña parlamentaria y no en una presidencial dio a cada grupo autonomía y no forzó la polarización del sistema, polarización que hubiese dificultado enormemente los acuerdos a que se llegaron después de la elección en un parlamento constituyente. Por lo demás, un presidente, de izquierda o de derecha, elegido en esas circunstancias, no habría tenido la flexibilidad que le permitiera negociar elementos de transición política, dificultando mucho más la transición. Si en Chile la elección de la FECH pone en duda las posibilidades de un acuerdo nacional para la democracia, cuánto más difícil será la situación al vislumbrarse una elección presidencial. Es fundamental en Chile tener una transición a la democracia donde el período posterior a la elección sirva de instancia para una concertación sobre los graves problemas políticos, económicos y sociales del país. Esto se lograría mucho mejor con un esquema parlamentario, en que las elecciones no polaricen en sí el sistema político.

2. En segundo lugar, un régimen parlamentario eliminaría el punto muerto paralizante y el enfrentamiento que han caracterizado las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Chile. No habría un compromiso fijo como el de un período presidencial de seis u ocho años, durante el cual puede haber un cambio importante en las coaliciones políticas. Con un régimen parlamentario no habría habido un quiebre del régimen chileno en el 73. Al romperse la alianza entre Allende y la Democracia Cristiana, la que permitió la elección de Allende, se habría creado otro gobierno. Habría habido caída de gobierno, no de régimen. No se habría producido la enorme polarización que llevó a la elección del Congreso en 1973, una elección donde la oposición habría tenido que ganar dos tercios de los votos para hacer caer el gobierno.

3. En tercer lugar, y más importante aún, un sistema parlamentario contribuiría a moderar la política chilena. Los gobiernos tendrían que estructurarse en el Parlamento, privilegiando las opciones de centro y coaliciones de partidos. En un régimen parlamentario los incentivos para crear un gobierno son altos, ya que la ingobernabilidad lleva

a elecciones y al peligro que partidos y parlamentarios pierdan sus escaños. Un sistema parlamentario tendría el efecto de cambiar las correlaciones de fuerzas dentro de los partidos, dando más importancia a los parlamentarios elegidos y menos importancia a las cúpulas partidistas; también llevaría a una mayor disciplina de partido. No es lógico argumentar que un sistema parlamentario no funcionaría bien en Chile, porque los partidos no son maduros. Los partidos y las dirigencias políticas se ajustan a los incentivos que reciben del juego político. Si el juego político tiene tendencias centrípetas y no centrífugas, aquellos elementos más dispuestos al diálogo van a consolidarse dentro de las agrupaciones políticas. Chile necesita un sistema que aliente las tendencias centrípetas. Otra comparación con España puede ser de utilidad para ilustrar este punto. Cuán distinto es el comportamiento político en España después de la elección de 1977. Suárez obtuvo un 35% de la votación; Allende, en 1973, 36.2%; Felipe González obtuvo un 30.5% en la misma elección española; Alessandri en Chile obtuvo un 34.9%; Tomic obtuvo un 27.8% en Chile; y Fraga y Carillo un 6.1% y un 10.8%, respectivamente. La legitimidad electoral de Allende no era mayor que la de Suárez. Pero en el contexto chileno, Allende fue investido Presidente; Alessandri pasó a la historia y los partidos que perdieron la elección se quedaron con mayorías en un Congreso debilitado. En cambio en España, un González mantiene una alta legitimidad y Suárez, con un gabinete de minoría, es obligado a tomar en cuenta la necesidad de hacer transacciones políticas.

Es más, en España el Parlamento se trocó en un Parlamento constituyente. Está bien claro que si en España se hubiesen tenido que definir las alianzas para una contienda electoral de corte presidencial, habría sido muy difícil estructurar los acuerdos constitucionales. Con un sistema parlamentario como base de una transición, se puede tener un constituyente legítimo, sin entrar en el juego previo de tener resuelto a nivel de cúpulas los grandes temas del quehacer nacional. Es absurdo pretender que los sectores del Acuerdo nacional estuvieran de acuerdo en todo. La democracia, por definición, es un sistema para institucionalizar el conflicto. El problema de aquellos que quieren un consenso amplio antes de efectuar una transición es el miedo a la democracia. El drama de Chile es que se espera tener un consenso antes de transitar a la democracia, pero ese consenso no se logra precisamente por la incertidumbre sobre lo que implicaría la democracia. Algunos sectores no quieren perder su posible base electoral pactando con el Gobierno; otros no quieren que cambie el Gobierno, ya sea porque están incrementando sus bases bajo un sistema autoritario, o porque están convencidos que no tendrán electorado. Con un sistema parlamentario no se resolverían del todo estos problemas, que son inevitables, pero disminuirían los costos de la incertidumbre. Al bajar éstos, subirían en forma dramática los costos en que incurriría el Gobierno para imponer su fórmula autoritaria.

Para terminar, quiero referirme a algunas posibles objeciones a la implementación de un sistema parlamentario en Chile. Algunos se re-

fieren al sistema parlamentario en sí, otros a su aplicabilidad al caso chileno.

1. Los gobiernos parlamentarios son menos estables que los presidenciales: ya he contestado esta objeción al notar que entre los países democráticos hay muchos más casos de estabilidad política en países parlamentarios que presidenciales. Por otra parte, es importante destacar que la aparente inestabilidad de regímenes parlamentarios, como el italiano, no es una inestabilidad de régimen, sino de gobierno. Desde este punto de vista, el sistema italiano ha sido uno de los más estables de Europa, ya que los sucesivos gobiernos italianos han llevado a coaliciones gobernantes muy parecidas. El sistema presidencial incentiva acuerdos electorales y no acuerdos de gobierno. Un sistema parlamentario tiene el resultado contrario; desincentivar acuerdos electorales e incentivar acuerdos de gobierno.

2. En segundo lugar, se dice que los gobiernos parlamentarios serían más débiles, sin posibilidad de solucionar los graves problemas de un país. Pero es un mito que los gobiernos parlamentarios en sí son más débiles que los presidenciales, como también es un mito decir que los gobiernos autoritarios serían más fuertes que las democracias. La fuerza de todo régimen se mide por su capacidad para promulgar políticas y programas, sólo se pueden promulgar con éxito (y esto también se aplica a los gobiernos autoritarios en el largo plazo) si gozan de amplio apoyo popular. Los regímenes parlamentarios funcionan sobre la base de apoyo mayoritario, luego, por definición, son más fuertes. Pese a su triunfo electoral en 1984, por carencia de apoyo en el Parlamento, Reagan es un mandatario más débil que Margaret Thatcher, quien permanece en el poder con mayoría parlamentaria. Y recordemos a los presidentes chilenos, quienes por falta de mayorías estables y por tratar de desarrollar programas sin un consenso mayor, a menudo fracasaron en sus gestiones de gobierno.

Pero, ¿qué pasa con el argumento que un sistema parlamentario no podría aplicarse en Chile por el fracaso del parlamentarismo en este país? Hay tres respuestas a ese argumento:

1. El primero es que en Chile nunca hubo un sistema parlamentario. Siempre hubo un sistema presidencial. Entre 1891 y 1918 el presidente entrega la iniciativa a las mayorías en el Congreso. Pero el gobierno no era generado directamente por mayorías y el presidente no podía disolver las cámaras.

2. Pero, más importante es el punto que el sistema parlamentario en sí no fue tan negativo como se piensa. La época del llamado gobierno parlamentario fue una época de un cambio social extraordinario: un incremento en la población urbana, comienzo de la industrialización, período de obras importantes y de modernización. Más aun, fue un período donde el sistema político chileno entra de lleno en sectores de clase media, sectores que siguieron siendo marginados de los sistemas políticos latinoamericanos e incluso algunos europeos, hasta bastante

más tarde, con implicancias fundamentales para el fracaso de la democracia en países como Argentina. Chile, al igual que Inglaterra, pudo absorber a sectores medios, y más tarde a sectores populares, dentro de un sistema partidista democrático, un logro importante y que ayuda a explicar la excepcionalidad chilena.

3. Esto lleva al tercer punto: la necesidad de enjuiciar el período parlamentario en términos comparativos con otros países en la misma época. Chile, en este sentido, tuvo un sistema bastante loable, que indiscutidamente logró más que gobiernos dictatoriales en este país y en otros.

Es fácil una valoración del parlamentarismo histórico en Chile. Al mismo tiempo, es indispensable pensar en un sistema institucional para el futuro, que esté basado en las realidades del país, un sistema ampliamente compartido con aquellas democracias a las cuales Chile se asemeja más.

Nota del autor: Deseo reconocer la deuda intelectual que tengo con Juan Linz, cuya preocupación por la inestabilidad de los regímenes presidenciales se encuentra en muchos de sus trabajos. Las observaciones de Linz en un trabajo inédito "Democracy: Presidential or Parliamentary, Does it Make a Difference?", presentado en el Taller "Political Parties in the Southern Cone" del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., 1985, me fueron de particular utilidad. Para una profundización del tema respecto a Chile, véase Arturo Valenzuela, "Orígenes y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario", *Estudios Públicos*, N° 18, otoño 1985, pp. 87-154.