

---

## RECENSIONES

---

Oscar Godoy A. (ed.), *HACIA UNA DEMOCRACIA MODERNA: LA OPCION PARLAMENTARIA*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, 190 páginas.

Esta obra contiene una recopilación de trabajos, en los cuales se hace un análisis detallado respecto a la naturaleza, características y modalidades de los regímenes parlamentarios y presidenciales de gobierno. Son escasos los trabajos de reflexión politológica que investigan el impacto de las instituciones sobre los procesos políticos, y por lo tanto se ha prestado escasa atención a los efectos que el análisis institucional ha tenido sobre éstos.

Oscar Godoy señala que el presidencialismo tiene una fuerte tradición en Chile. La constitución de 1833 fue marcada por la idea de un gobierno fuerte y centralizado y se estableció una clara preeminencia y hegemonía del Poder Ejecutivo por sobre el Parlamento. El autor señala que la experiencia de un régimen parlamentarista a partir de 1891 constituyó una "experiencia parlamentaria trunca" ya que se mantuvo vigente la Constitución de 1833 y no se realizaron las modificaciones que la podrían haber aproximado a un régimen parlamentario auténtico. Por lo tanto, manteniendo vigente la Constitución de 1833, se usaron tres cauces para ejercer el régimen parlamentario: se requería la confianza de una mayoría del Parlamento para la permanencia de un gabinete; los parlamentarios ejercieron la práctica de manipular al electorado a través del cohecho e intervenir en la decisión final actuando como tribunal del mismo, por lo que juzgaban su propia y presunta elección; y, finalmente, sobre este fondo presidencial surgió una multiplicidad de partidos, ninguno de los cuales era mayoritario y por lo tanto estaban obligados a aliarse entre sí para constituir mayoría parlamentaria, lo que generó numerosos gabinetes (en 33 años hubo 121 cambios ministeriales, totales o parciales). En rigor, éste no fue nunca un régimen parlamentario, ya que el Ejecutivo careció de la facultad de disolver al Congreso, y llamar a elecciones para elegir otro nuevo, que es una característica consustancial de un régimen parlamentario.

En los sistemas parlamentarios la única institución democráticamente legitimada es el Parlamento. El gobierno deriva su autoridad de la confianza del Parlamento, ya sea porque cuenta con mayorías parlamentarias, o por la tolerancia del Parlamento a gobiernos de minorías. Los sistemas presidenciales se basan en el principio opuesto. El pueblo elige directamente al Ejecutivo, al que la Constitución le otorga poderes considerables, generalmente con control total respecto a la composición de su gabinete y de la administración. Este ejecutivo es elegido por un período de tiempo de

terminado que no depende de un voto formal de confianza de los parlamentarios elegidos democráticamente.

La línea argumental que los autores utilizan para privilegiar un régimen parlamentario deriva de cuatro características que se le atribuyen al régimen presidencial: legitimidad bivalente, rigidez del sistema, introducción del elemento de "suma 0" en la democracia, y tendencia a democracias mayoritarias en contraposición a democracias de consenso.

Juan J. Linz señala que en los regímenes presidenciales el Presidente reclama una legitimidad total, casi siempre con fuertes componentes plebiscitarios, aunque a veces con mucho menos votos populares que muchos Primeros Ministros que encabezan gabinetes minoritarios en sistemas parlamentarios.

El Parlamento, a su vez, también deriva su autoridad de una legitimidad democrática aunque ésta tenga el carácter más sectorial o regional. En consecuencia, los conflictos entre ambos poderes se fundarían, en última instancia, sobre el mismo principio de legitimidad que deriva del mandato que ambos han recibido del pueblo. Se produce, en consecuencia, lo que el autor llama "la doble legitimidad". Dado que en un régimen presidencial se le otorga el poder ejecutivo a un individuo, se tiende a personificarlo y a darle una mayor hegemonía y concentrar en él una magnitud mayor de autoridad. En cambio, el Parlamento, producto de su composición colectiva, refleja de un modo mucho más vago y difuso la legitimidad popular que ha recibido por la misma vía que el Presidente. En consecuencia, en este régimen, el Parlamento no solamente tiene menos poderes, sino que el régimen mismo genera una creciente disminución de los mismos.

La rigidez de los regímenes presidenciales se refiere al hecho de que los Presidentes se eligen por un determinado período de tiempo, que bajo circunstancias normales no puede ser acortado ni modificado, y muchas veces, debido a disposiciones constitucionales, se impide la reelección del Presidente. La duración del mandato presidencial se convierte en un factor político esencial al cual se tienen que ajustar todos los actores políticos, otorgándole una excesiva rigidez al sistema. Esto hace que resulte más difícil la posibilidad de dar respuestas más flexibles a situaciones más cambiantes, característica que se ve reforzada en los períodos de transición de un régimen democrático. En cambio, el régimen parlamentario tendría mucho mayor flexibilidad para adaptarse a las incertidumbres propias de estos períodos.

En los regímenes presidenciales se produciría un juego de "suma 0" que tiende a aumentar la tensión y la polarización. Los sistemas presidenciales establecen normas que tienden hacia un "ganador único". En los sistemas parlamentarios, en cambio, se puede generar una mayoría absoluta para un determinado partido, pero, normalmente, hay una representación de un mayor número de

partidos entre los cuales se hace necesario negociar y compartir el poder, para conseguir el apoyo para un Primer Ministro.

Arend Lijphart, señala que el presidencialismo conduciría a una "democracia de mayoría", en tanto el parlamentarismo se orientaría hacia una "democracia de consenso". La democracia de mayoría se caracteriza por una concentración de poder en el poder ejecutivo. La democracia de consenso en cambio se caracteriza por compartir, limitar, y dispersar el poder. En consecuencia, el presidencialismo no favorecería los compromisos ni los pactos y consensos que son necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis, en tanto que en el parlamentarismo, por la naturaleza colegiada de las operaciones ejecutivas, habría una mayor tendencia hacia pactos y alianzas.

Juan J. Linz describe lo que sería el régimen semipresidencial que constituiría una tercera alternativa frente al presidencialismo y al parlamentarismo. La característica central de estos "regímenes bipolares" sería, por una parte, que hay un Presidente que directa o indirectamente es elegido por el pueblo, más que nominado por el Parlamento, y por la otra existe un Primer Ministro, que necesita de la confianza del Parlamento. Las atribuciones asignadas al Parlamento y al Primer Ministro varían considerablemente ya sea legalmente, o, más aún, en la práctica. Pero a diferencia del rol del Presidente en los sistemas parlamentarios, en estos sistemas este no es una figura simbólica, sino que goza de un poder potencial y a veces real para incidir en las políticas y en el proceso de gobierno. La ventaja de este sistema por sobre el gobierno parlamentario puro, sería que permite al Presidente cambiar el Primer Ministro y cambiar políticas, sin provocar una crisis en el sistema, y hasta sin una crisis dentro del partido que conforma el gobierno, como ha sucedido en el caso de Mitterand con los cambios de dirección que van desde el intervencionismo hasta una política más liberal. Para que este régimen funcione se requiere que el Presidente tenga una gran influencia en los partidos principales o mayores, y que este partido pueda formar una coalición en el Parlamento que le otorgue una mayoría absoluta para que efectivamente se pueda formar un gobierno.

Arturo Valenzuela desarrolla una argumentación para apoyar la tesis de un régimen parlamentario para Chile. Sostiene que el quiebre de la democracia en Chile se debió en gran medida a la falta de congruencia entre el sistema partidista y el sistema institucional. El fracaso de la democracia en Chile tendría mucho que ver con las dificultades de compatibilizar un sistema constitucional de tipo presidencial con un sistema multipartidista y polarizado, donde ningún partido podía generar por sí solo la mayoría suficiente para elegir al Presidente y darle el sustento mayoritario en el Parlamento. El sistema presidencial, agrega el autor, al desincentivar la formación de coaliciones posteriores a la elección del Presidente, crea un clima político que atenta en contra de la gobernabilidad democrática.

tica. Valenzuela analiza los antecedentes históricos de los partidos políticos chilenos en función de tres ecisiones fundamentales que se producen en el plano societal y que se manifiestan en distintas épocas: Centro-periferia, religiosa (Estado contra Iglesia), y de clase (trabajador contra empresario). El sistema de partidos no es producto solamente de cambios societales, sino que lo importante es cómo y cuándo ellas se manifiestan políticamente. Concluye de que el régimen militar fue incapaz de alterar las "subculturas" que se expresan en los principales partidos políticos chilenos.

El régimen parlamentario tendría, según el autor, las siguientes ventajas para Chile: disminuiría la enorme presión que existe en el sistema presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de "suma 0", alternativa que estimula la polarización y puede radicalizar las opciones; elimina la parálisis gubernamental y el enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al Presidente en el Parlamento, haciendo por tanto un gobierno más eficiente y más ágil para solucionar los problemas del país. Este sistema contribuiría a moderar la política chilena. En este sentido, dada las similitudes en las posiciones de los partidos de izquierda y la Democracia Cristiana en 1970, es muy probable que una coalición de centro-izquierda hubiera subsistido por un tiempo si el régimen hubiera sido parlamentario, lo que a su vez hubiera fortalecido los elementos moderados a ambos lados de la dividida política de Chile, estimulando así un impulso hacia las coaliciones y la transacción, y no al modelo centrífugo, de conflicto y de búsqueda de soluciones maximalistas que caracterizó al pasado reciente del país.

Finalmente, Valenzuela argumenta en contra de "dos mitos", que según él se esgrimirían contra los regímenes parlamentarios: el primero que éstos serían más inestables que los presidenciales, argumento que no sería válido puesto que si se hace un análisis comparativo, las democracias más estables del mundo tienen regímenes parlamentarios. Agrega de que el hecho de que hayan algunos regímenes que han fracasado, como lo demuestran algunos casos africanos y del Medio Oriente, no significan que los gobiernos parlamentarios sean inestables "per se", ya que este sistema, como cualquier otro, refleja las divisiones societales subyacentes que se manifiestan en la política partidista. El segundo "mito", se refiere a que Chile y América Latina serían países de tradición presidencialista y que el sistema parlamentario no concordaría con la idiosincrasia nacional. A este respecto, señala que América Latina, en sus rasgos más importantes, tiene mucho mayor semejanza con la idiosincrasia de los países europeos que con la de los Estados Unidos de Norteamérica.

Las distintas proposiciones que hacen los autores en apoyo de un régimen parlamentario de gobierno apuntan básicamente a la necesidad de generar los mecanismos institucionales adecuados que favorezcan el establecimiento de gobiernos de mayoría, de coalicio-

nes estables, que impidan los conflictos entre poderes. Asimismo, se procura establecer un régimen que tenga suficiente flexibilidad para adaptarse a los desafíos y circunstancias cambiantes en los procesos de transición y consolidación democrática.

Para alcanzar los objetivos señalados resultará esencial privilegiar dos variables fundamentales en el proceso político: la estabilidad y el consenso. Ambas están estrechamente interrelacionadas, ya que mientras mayor sea el consenso y los acuerdos logrados, mayor estabilidad podrá tener el régimen político. La estabilidad se refiere tanto al régimen como al gobierno. La estabilidad de los gobiernos se refiere a la duración de los mismos; y los gobiernos pueden ser de larga vida, pero como señala Sartori, "ineficaces". Por lo tanto, su duración no constituye necesariamente un indicador de eficiencia o eficacia. La estabilidad de los gobiernos va a afectar directamente la estabilidad del régimen político. Por lo tanto, para que la democracia sea estable y logre consolidarse requiere efectividad, es decir capacidad de resolver conflictos, y eficacia, que tiene que ver con la capacidad para generar consensos amplios.

La estabilidad del régimen y del gobierno tiene también estrecha relación con la fortaleza del sistema de partidos. Más que el número de partidos que compiten por el poder, lo importante es que el sistema de partidos logre "institucionalizar a la masa". Es decir, que cada partido represente y exprese fuerzas sociales significativas de la sociedad con el fin de que cada una de ellas se sienta expresada y representada por el sistema de partidos. De esta forma, las coaliciones políticas serán en medida importante, el reflejo de entendimientos a nivel societal, única manera de que se generen consensos estables y duraderos, en sociedades polarizadas no sólo desde el punto de vista político sino también en el plano de las fuerzas sociales. Si los partidos no expresan a la totalidad de las fuerzas sociales, los entendimientos que se logren serán débiles, y efímeros y el sistema político democrático se volverá inestable.

La segunda variable que resulta indispensable privilegiar se refiere a la necesidad de generar los más amplios acuerdos, para lo cual es fundamental diseñar un régimen político que estimule los consensos y no contribuya a poner el énfasis en las tendencias conflictuales. Como se señaló, Lijphart sostiene que los regímenes parlamentarios serían gobiernos consensuales mientras que los presidenciales serían gobiernos de mayoría. El problema con esta afirmación es que todos los análisis en esta perspectiva son "postfactum" y no "ex ante". Es decir no se determina si en las sociedades con regímenes parlamentarios, el régimen resultó de un consenso previo que existía entre las fuerzas sociales y que se expresaba en el sistema de partido, o si fue el régimen el que determinó ese consenso básico. En todo caso, en un régimen de transición a la democracia, resulta indispensable conciliar esta variable con la necesidad que tiene el régimen político democrático recién instaurado, de demostrar que posee suficiente "autoridad" para darle goberna-

bilidad a la democracia. "Autoridad" en este contexto se refiere al consenso de la sociedad civil respecto al contenido de los mandatos del poder político. Una democracia que nace, sobre todo después de un régimen autoritario, sin la suficiente autoridad del poder político es una democracia que tenderá a la inestabilidad creciente en lugar de consolidarse. Ello porque tendrá escasa capacidad de resolución de conflictos, y se verá impedida de generar los consensos mínimos entre los diversos proyectos, valores, creencias e intereses de la sociedad. En este contexto, la otra dimensión que hay que considerar es la "cultura política". Es evidente que las culturas políticas tienden a permanecer en el tiempo. Su duración va mucho más allá de los regímenes políticos, producto de que está constituida por valores y creencias muy arraigadas en la sociedad. No cabe duda, como lo han reconocido los autores de este libro, que en Chile, por diversas razones y circunstancias, existe una "cultura política" presidencialista. Aún más, esta cultura puede haberse reforzado durante los años de régimen autoritario. Sin embargo, la salida de un régimen autoritario puede constituir una etapa importante para efectuar algunas transformaciones que apunten en una dirección diferente. La salida de un régimen de esta naturaleza no puede concebirse como la mera restauración del anterior, desconociendo la instauración de cambios permanentes en la naturaleza de los actores sociales y políticos, la aparición de otros nuevos, como las Instituciones Armadas y la consagración de algunos cambios en las reglas del juego para la disputa del poder. La existencia de límites para lo que se puede cambiar y para lo que es posible restaurar es una de las claves cuyo reconocimiento es imprescindible para que tengan posibilidades de éxito los procesos de transición. El logro de un justo equilibrio entre lo que se desea restaurar y lo que se desea cambiar, y aquello que efectivamente se puede restaurar y cambiar, junto al consenso que en torno a ello pueda generarse, son una medida inexorable de la viabilidad de la transición democrática. Por ello es que la oportunidad de las transformaciones del régimen político resulta un elemento central en esta discusión. Asimismo, cualquier cambio debería tener un amplio y significativo consenso en la sociedad para que éste pueda legitimarse y no dar orígenes a conflictos y a divisiones que, sumados a los propios de la transición, pueden atentar contra el éxito del proceso mismo y la estabilidad democrática.

Dentro de este contexto, para conseguir el objetivo de lograr gobiernos mayoritarios estables y consensuales tal vez se podría avanzar desde ahora, en una reforma constitucional que otorgue a uno de los ministros del gabinete presidencial una primacía respecto a los otros. Es decir, uno de los ministros del gabinete tendría como función principal la de conseguir los consensos básicos para el despacho de las principales leyes del gobierno en el Congreso. Estas leyes, además de la firma del Presidente y el Ministro de la cartera respectiva, deberían ir firmadas por este Ministro. Este Mi-

nistro debería obtener la confianza de la Cámara política, de la Cámara de Diputados, y ésta a su vez, podría destituirlo con un "voto de censura constructiva", es decir, para hacerla efectiva debería existir acuerdo respecto a una propuesta alternativa. Como contrapartida el Presidente de la República tendría la facultad para disolver la Cámara de Diputados. De esta manera, sin entrar en un debate muchas veces teórico respecto a la naturaleza del régimen político, podrían buscarse mecanismos que permitan conseguir los objetivos señalados. A esto habría que agregar disposiciones sobre el sistema electoral y el sistema de partidos. De esta manera, este período de aprendizaje serviría para una mayor consolidación del sistema de partidos políticos y para evaluar mejor su arraigo y representatividad.

CARLOS EDUARDO MENA K.