

MESA REDONDA

CONSIDERACIONES SOBRE ALTERNATIVAS SEMIPRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DE GOBIERNO*

Giovanni Sartori y otros

Enrique Barros: **

Para el Centro de Estudios Públicos es un honor tener ante nosotros a los ilustres profesores Giovanni Sartori, Arend Lijphart y Santiago Nino y a destacados intelectuales chilenos preocupados del tema del régimen político. Ellos han asistido en estos días al congreso sobre la materia, organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.

En particular, quisiera agradecer la presencia del profesor Sartori, cuya trayectoria académica e intelectual no es necesario subrayar. Es, sin duda, uno de los dentistas políticos más notables de nuestro tiempo, no sólo por la extensión, sino particularmente por la influencia de su obra. El profesor Sartori es autor reciente de un documento titulado "Ni presidencialismo, ni parlamentarismo", donde ha adoptado una posición favorable a

*Transcripción editada de mesa redonda que se llevó a efecto el día 7 de septiembre de 1990 en el Centro de Estudios Públicos. Participaron en ella: Enrique Barros (moderador), Raúl Bertelsen, Bernardino Bravo, Arend Lijphart, Santiago Niño, Humberto Nogueira, Giovanni Sartori (expositor) y Arturo Valenzuela.

****Abogado.** Doctor en Derecho en la Universidad de Munich. Profesor de Derecho de la Universidad de Chile. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

un régimen mixto, "semipresidencial" o "semiparlamentario". Sartori plantea en esta materia un contrapunto a las tesis parlamentarias de Juan Linz y Arturo Valenzuela, discutidas en meses pasados en el Centro de Estudios Públicos.¹

Nuestro propósito en esta reunión es disfrutar de una conversación franca y fluida sobre los problemas que plantea la opción por un cierto régimen de gobierno democrático, aprovechando la presencia de nuestros distinguidos visitantes. Escucharemos, ante todo, una exposición del profesor Sartori, quien nos comunicará las razones en que apoya su opción intelectual por un régimen que combine elementos presidenciales y parlamentarios. Luego podremos tener un intercambio franco y espontáneo de opiniones entre los asistentes.

Giovanni Sartori:*

A objeto de centrar el debate, creo que debemos intentar establecer nuestras prioridades: ¿cuál, a nuestro juicio, puede ser el mejor o un buen sistema de gobierno para Chile? Desde luego, tenemos al respecto prioridades diferentes, lo cual es parte de la razón de nuestra discrepancia.

Ustedes pueden estimar que el objetivo principal es la estabilidad del régimen. Supuestamente ésa sería la primera prioridad de Arturo Valenzuela, si es que lo interpreto correctamente. Con frecuencia se escucha alabar la estabilidad de los gobiernos (no de los regímenes), es decir, la duración de los gobiernos. Sin embargo, yo no creo que el tiempo sea buen indicador de algo. En Italia los gobiernos perduran porque no hacen nada, de modo que la duración es función del inmovilismo. Algunas veces los gobiernos de corta vida pueden ser muy eficaces y, de hecho, acostumbran serlo en los primeros seis meses (porque no es propio derrocarlos antes de ese lapso). De modo que la duración no es el punto importante.

¹ "Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo", *Estudios Públicos*, 36 (primavera 1989).

* Profesor titular de la cátedra Albert Schweitzer in the Humanities en la Universidad de Columbia (Nueva York, EE. UU.). Autor de numerosos libros y artículos en las áreas de política comparada y teoría política. Entre ellos cabe destacar *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*, vol. 1, (Londres: Cambridge University Press, 1976) [Versión en español de Alianza Editorial, 1980]; *Democratic Theory* (Nueva York: Praeger, 1967). Su trabajo "La influencia de los sistemas electorales" fue publicado en *Estudios Públicos*, 17 (verano 1985).

Otro objetivo es la efectividad del gobierno, con lo cual quiero decir capacidad para tomar decisiones. Un sistema político se hace acreedor de una buena calificación cuando es capaz de tomar decisiones. La prioridad por la cual yo me inclinaría, incluso en el caso de Chile, es realmente la efectividad del gobierno.

Dos o tres años atrás podría no haber sido así. Quiero dejar en claro que he alterado mis prioridades a causa de los sucesos de 1989. El *zeitgeist*, los vientos de la historia, como Hegel posiblemente habría dicho, han cambiado. Hoy, desde el punto de vista de la legitimidad, la democracia no tiene alternativa. Esto representa una diferencia enorme. Aun cuando las democracias puedan tener un desempeño deficiente, actualmente son difíciles de derrocar porque no hay alternativa a la legitimidad que las sustenta. Y, desde luego, otra consecuencia del derrumbe del comunismo (de los regímenes de Europa del Este y de la propia Unión Soviética) es el consiguiente desvanecimiento de lo que yo denominara, años atrás, "partidos antisistema". Estos aún no han desaparecido, pero tienen dificultades. Incluso el Partido Comunista italiano, que sigue siendo el Partido Comunista más fuerte del mundo, no sólo tiene graves problemas, sino que ha decidido cambiar de nombre, y en este momento se le conoce como "la Cosa". Si el partido antisistema más importante de Occidente se autodenomina "la Cosa"... entonces ya no puede asustarnos. Por esa razón ahora me preocupa la efectividad gubernamental en vez de la estabilidad del régimen democrático.

El segundo punto preliminar es el tema de la ingeniería constitucional. Por de pronto debe señalarse que la ingeniería constitucional sólo puede proveer estructuras (capacidades estructurales) que establezcan límites y configuren una maquinaria deseable de premios y castigos, es decir, un sistema de incentivos. Las estructuras no pueden hacer más que eso. Pueden estructurar "funcionalidad", si se quiere, pero no pueden salvarnos de la estupidez (estúpido es aquel que inconscientemente se daña a sí mismo y a otros).

Tercero, al parecer en Chile el principal punto en discusión es, en breve, si se desea ir o no hacia un sistema parlamentario. Aunque no soy exactamente partidario del parlamentarismo, debo admitir que tiene la fuerza de la lógica o una importante justificación a su favor: la norma del juego en cualquiera democracia es el gobierno de la mayoría, con lo cual simplemente quiero decir que en una democracia los conflictos se resuelven conforme a la regla de mayoría: se cuentan los votos y gana el que obtiene el número mayor. Si ese es el caso, entonces tiene sentido decir que un gobierno sólo puede gobernar cuando cuenta con el respaldo de una mayoría

en el parlamento. En consecuencia, hay una justificación poderosa para decir que los sistemas que funcionan son parlamentarios, en el sentido que requieren y deben obtener un apoyo mayoritario en el parlamento.

El problema con los sistemas presidenciales y con la separación de poderes estriba, entonces, en que están erigidos sobre una incongruencia. Al presidente se le confiere mucho poder en la Constitución, pero de hecho él puede no tener suficiente adhesión en el parlamento como para sostener ese poder. En el caso de contar con el respaldo de una mayoría en el parlamento, y de ser ésta una mayoría sólida, el presidencialismo funciona. Sin embargo, rara vez este es el caso, ni siquiera en los Estados Unidos, donde cada vez es más común que los presidentes lleguen al gobierno apoyados por una minoría, es decir, son presidentes que no controlan una mayoría en el Congreso. Por tanto, en principio, hay un poderoso argumento en favor del parlamentarismo: una congruencia estructural que los sistemas presidenciales basados en la división de poderes no tienen.

Hasta aquí, bien. Pero el parlamentarismo es hoy un gran paraguas, un nombre genérico bajo el cual se agrupan tipos extraordinariamente diferentes. La pregunta es, entonces, cuál parlamentarismo. Hay ejemplos buenos de parlamentarismo, como también los hay horribles. Entre los malos ejemplos mencionaré a Italia, Israel, Francia —Tercera y Cuarta Repúblicas— y la República de Weimar (algunos consideran a esta última como semipresidencial, pero ello depende en gran medida de la definición de presidencialismo). Por tanto, tenemos casos de parlamentarismo que de hecho han conducido al colapso.

De manera que la causa del parlamentarismo, en principio, gana; pero en la práctica la pregunta es cómo tener un buen parlamentarismo, y por tal me refiero al sistema de gabinete de tipo inglés o al sistema de canciller de tipo alemán, y no al gobierno de asamblea o al caos atomizado (la otra posibilidad de parlamentarismo). Este problema no se resuelve diciendo simplemente "queremos parlamentarismo" debe resolverse mediante un "análisis de condiciones". Se debe comenzar por analizar las condiciones específicas existentes en una sociedad dada, y luego ver cómo éstas conducen, o facilitan, un tipo de parlamentarismo *versus* otro.

En una ponencia anterior propuse que nos olvidásemos de los rótulos presidencial y parlamentario y que observáramos a países concretos,

*Aquí y más adelante, hay alusiones de los participantes a ponencias y diálogos que tuvieron lugar en el seminario "Hacia una Democracia Moderna: la Opción Parlamentaria" organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile los días 5, 6 y 7 de septiembre de 1990.

ordenándolos conforme a un criterio determinado, el que en mi planteamiento es la efectividad del gobierno, la capacidad para tomar decisiones (gobernabilidad). En esa oportunidad presenté una lista de países que en mi opinión cumplían con el criterio de la eficiencia-eficacia.

Mi lista era y sigue siendo hasta hoy (después de esta discusión puede que la modifique un poco): Inglaterra, Quinta República de Francia —cuando coinciden la mayoría presidencial y la parlamentaria— y la *Kanzlerdemokratie* alemana. Luego viene un segundo grupo de países: Suecia, Noruega, Japón y España, sólo o en tanto hayan tenido un sistema partidario de "un partido predominante", es decir, cuando hayan tenido un gobierno de un partido. Esos han sido los casos de Suecia y Noruega por mucho tiempo, de Japón por cerca de treinta y cinco años y, recientemente, de España.

Según mi argumento, entonces, el gobierno de un partido es lo que permite el funcionamiento de estos sistemas parlamentarios. A continuación está nuevamente Francia, con una mayoría dividida, porque incluso con una mayoría dividida la Quinta República continúa siendo bastante eficaz. En seguida vienen Finlandia y luego otros en los cuales no es preciso que me extienda. Mi lista incluye algunos sistemas parlamentarios, pero sólo algunos y bajo cierta condición: cuando tienen un sistema partidario con un partido mayoritario. Luego está Francia como un buen ejemplo de semipresidencialismo y, en términos similares, se agrega Finlandia. Pero el punto no es que esta lista correctamente jerarquizada sea la definitiva; lo importante es que hemos ido penetrando las categorías y hemos examinado la sustancia.

La sustancia consiste en ver qué variables afectan el desempeño, en determinar cuáles son las principales variables que conducen a un gobierno eficaz. Las variables son siempre numerosas, pero las básicas que tengo en mente son i) el número de partidos relevantes, ii) el grado de polarización y iii) la disciplina partidaria.

Primera variable: el número de partidos relevantes. La situación óptima aquí es que el número sea pequeño: tres o cuatro partidos es mejor que cinco, cinco mejor que seis, y seis mejor que diez. La lógica es que cuando hay más de dos partidos relevantes, generalmente se producen gobiernos de coalición; y de ser así, mientras más grande sea la coalición (mientras mayor sea el número de participantes) mayor será el número de disputas.

La segunda variable es el grado de polarización. Pienso que ésta es la variable crucial: todo depende de cuán distanciados estén los partidos entre sí. Si están cerca unos de otros, si el espacio o el espectro de competencia

es reducido, entonces cualquier sistema funciona bien: es una democracia sencilla, no difícil. Debe tenerse presente que cuando el grado de polarización es bajo, entonces no hay partidos antisistema extremos que induzcan una competencia centrífuga. De modo que cualquiera sea la naturaleza del conflicto en una sociedad, sea ideológico o de otro tipo —la polarización puede no ser de derecha-izquierda, sino de otro tipo—, cuando el grado de polarización es bajo, el conflicto siempre será susceptible de resolución.

En tercer lugar —y esto es muy importante en el caso de América latina—, los regímenes parlamentarios requieren de disciplina partidaria. Ahora bien, en Venezuela hay disciplina partidaria, pero ciertamente en Brasil no la hay; y dejo a los chilenos la determinación del grado de disciplina partidaria que podrían alcanzar en un sistema parlamentario. También debe tenerse presente que puede haber disciplina partidaria en la superficie y, sin embargo, un alto grado de faccionalismo al interior de los partidos. Ese, por ejemplo, es el problema japonés. De modo que la tercera variable es la disciplina de partido. La paradoja es que mientras los sistemas presidenciales pueden funcionar mejor sin disciplina —lo que permite que los presidentes que no tienen una mayoría puedan comprar votos—, los sistemas parlamentarios sin disciplina de partido degeneran en la senda de la Tercera y Cuarta Repúblicas de Francia.

En síntesis, el número de partidos relevantes debe ser pequeño, el grado de polarización ha de ser bajo y la disciplina de partido debe ser fuerte. ¿Hasta qué punto se pueden lograr estas condiciones en Chile? Esa es la interrogante.

Insisto que mi selección de países y variables está en función de mi objetivo. Si ustedes tienen otras prioridades, entonces harán un ordenamiento diferente. Mi argumento es que la efectividad de un gobierno no estriba en la diferencia entre los sistemas presidencial y parlamentario. La eficacia se hace más difícil en el presidencialismo puro debido a que éste se basa en la división de poderes; pero en todo otro respecto la efectividad gubernamental no depende de si el régimen es o no presidencial, sino que depende de las tres variables antes mencionadas.

Ahora bien, hay una serie de puntos dispersos que me parecen importantes y que ameritan ser explorados. Uno se refiere a la noción de "presidencialismo parlamentario" que mencionaran esta mañana Manuel Antonio Garretón y el Ministro Francisco Cumplido. Si ustedes pueden crear algo así, estupendo. Pero ¿qué tipo de sistema es ése?

Por supuesto que uno puede decir que la relación entre el presidente y el parlamento podría hacerse *de facto* del tipo parlamentaria, es decir, puede

uno concebir que el presidente ceda ante el parlamento: un sistema en que el parlamento de hecho le dice al presidente cómo configurar el gobierno y, ciertamente, cómo proceder a continuación.

Pero las dificultades persisten. En primer lugar, los gabinetes o los gobiernos o los ejecutivos se desempeñan de manera muy diferente —y la diferencia es muy importante—, dependiendo de si el llamado primer ministro lo es realmente o no. En un extremo, ser *prime* significa "ser el primero por sobre desiguales". Siendo ésa ciertamente la posición del primer ministro británico: él o ella escoge a sus ministros, los destituye y está realmente por sobre su gabinete. En el otro extremo tenemos el primer ministro que es solamente el "primero entre sus iguales", lo que quiere decir que su autoridad es mínima. Sus ministros lo pueden amenazar, contradecir y hacer, básicamente, lo que les parezca.

El problema aquí es que si a un presidente se le impone un gabinete, ese gabinete no será más que una coalición indefinida sobre la cual él tendrá escaso control: ésa no es una situación que conduzca a la efectividad. Es más, no está muy clara la razón por la cual, incluso dentro de este esquema, el parlamento debería respaldar a esa coalición (el día de ayer el profesor Nino expuso claramente este punto). El que se escoja a una persona (a un ministro) de un partido no implica que esa persona vaya luego a contar con el apoyo del partido. El problema, como suele acontecer, estriba en cómo estructurar un sistema de incentivos. Si se premia el apoyo disciplinado del partido, ello va a ocurrir; si no hay recompensa, ello no va a ocurrir. Se puede tener un gabinete de coaliciones compuesto de gatos, monos y muías y, sin embargo, sus congéneres gatos, monos y muías pueden seguir cada cual su propio camino. De modo que no entiendo cómo podría funcionar el parlamentarismo presidencial. Tal híbrido (a menos que yo haya confundido su naturaleza) no me parece que sea bueno.

A continuación quisiera plantear un punto que días atrás trajera a colación el profesor Oscar Godoy cuando dijo: "Imaginemos a nuestra fauna política"... y todos rieron. La "fauna política" está relacionada con la cultura política, y éste, sin duda, es un punto importante.

Para aclarar el tema en discusión, digamos que Chile ha tenido por mucho tiempo lo que Gabriel Almond llama una "cultura política heterogénea". Pero queda aún la pregunta de si las culturas se mantienen inmóviles en el tiempo. De no ser así, ¿cómo cambian y bajo qué circunstancias?

Claramente, por ejemplo, la cultura política alemana ha cambiado bajo los traumas de la experiencia de Weimar, Hitler, y, por supuesto, la derrota. La cultura política de la Alemania de Bonn se parece, de hecho, poco o nada a la de la Alemania de Weimar. Francia también ha cambiado

(aquí cuento con el apoyo del presidente de la mesa, de modo que me siento seguro en este punto). Y diría que la cultura política de Francia, constreñida por la ingeniería constitucional y, por tanto, por el sistema electoral, ha cambiado enormemente. Pese a que las culturas políticas son muy resistentes, en el caso francés las presiones y, si ustedes quieren, las distorsiones impuestas por el molde constitucional de la Quinta República han afectado a la cultura política. Las "familias políticas" actuales son muy diferentes de lo que eran, y el estilo entero de la política francesa se ha modificado.

De manera que las culturas políticas no son inmutables, y tengo la impresión de que los eventos de 1989, es decir, la caída del marxismo como ideología (aún puede discutirse a Marx como pensador, como filósofo, pero la caída de la ideología es bastante definitiva), modificará —de hecho ya lo está haciendo— la cultura política del mundo occidental en su totalidad. Porque el marxismo ha sido por cerca de medio siglo un importante ingrediente de la cultura política occidental. El marxismo todavía existe por cierto en las mentes de los marxistas sobrevivientes; pero una ideología que pierde la fe en sí deja de ser una fuerza histórica.

Luego, sí tenemos faunas; las hay en Italia, Chile y en otros países, pero los vientos de la historia las están sacudiendo. Por tanto, aún en Chile la fauna puede cambiar, y en consecuencia tenemos derecho a buscar estructuras que también promuevan cambios en la cultura política. Dejaré el punto así.

En relación a los comentarios de Arturo Valenzuela, creo que sé cuál es su postura y la de Juan Linz, y él tiene, admito, un buen punto. Si yo lo suscribiera enteramente, mi presencia aquí sería superflua. Para justificar mi diferencia, por consiguiente, debo discrepar levemente.

Quisiera plantear dos puntos. Arturo Valenzuela, en especial en sus escritos, enfatiza mucho el problema de la mediación, la negociación y los intercambios. Cuando reconstruye los sucesos chilenos dice así: el desastre se produjo, en parte, porque había un sistema cuyas capacidades de mediación se derrumbaron y por la rigidez programática que fue adquiriendo la Democracia Cristiana, y, en parte, porque la elección de Allende forzó todo el sistema hacia la izquierda. En estas dos circunstancias, lo que había mantenido al sistema funcionando, a saber, la capacidad de intercambios y de mediación, dejó de existir. El estima que éste constituyó uno de los elementos del derrumbe.

Ahora bien, quisiera manifestar la precaución, la advertencia, de que la mediación es un alero demasiado amplio. A veces la mediación es realmente mediación, lo cual quiere decir que hacemos transacciones: tú me das el gato, yo te doy el perro; aquí hay un millón, lo dividimos por la

mitad. Pero a veces la noción de mediación también abarca otras cosas: pago de favores [*clientelar practices*], asignaciones viciadas, corrupción, compensaciones y, sobre todo, "política sucia". Estas mediaciones, en verdad, incluso mantienen a la gente —a cierta gente— contenta; pero no son un activo para el sistema político en el largo plazo.

La política de favores [*clientelage politics*], por ejemplo, es sumamente costosa y paralizadora. Debemos entonces tener muy claro cuándo la mediación es mediación y cuándo es una buena palabra para algo malo. Estoy muy a favor de la mediación; pero no así de la "colonización" partidaria ni de la compra de electores y votos.

Dado que Arturo Valenzuela ha expresado que "después de todo, la realidad italiana no es tan mala", quisiera decirles dónde nos ha llevado la "mediación" italiana, como dijera Giorgio La Malfa, Secretario General del Partido Republicano italiano. Hace poco él me manifestaba: "Sabe, el problema en Italia ahora es que estamos al borde de ser conquistados por la Mafia". Ese es el resultado de la mediación italiana. Porque la mitad sur de Italia —no sólo en términos de votos, elecciones, sino también en términos del sistema hegeliano de necesidades— está en gran medida bajo el control de la Mafia. De modo que seamos cuidadosos cuando usemos el término mediación.

Segundo punto. Arturo Valenzuela decía el otro día que el parlamentarismo vendría a moderar la política chilena. Pero, ¿por qué habría de hacerlo? Tal vez lo haga; pero no veo que necesariamente haya una relación entre parlamentarismo y moderación. Hay "especies" parlamentarias moderadas, así como las hay no moderadas. Si el parlamentarismo modera la política, estupendo; pero ¿por qué ha de hacerlo? La interrogante queda abierta. Señalaría, sin embargo, que por cerca de cuarenta años el parlamentarismo italiano no condujo a gran moderación; todo depende en realidad de los factores que mencioné anteriormente, en términos de un análisis de condiciones.

Tengo alrededor de veinte páginas de notas sobre Arend Lijphart. Quisiera decir, a modo de introducción, que la razón por la cual tengo tantas páginas sobre Arend Lijphart es porque lo tomo muy en serio; él es un académico muy distinguido y muy importante.

Arend Lijphart también está en favor de la solución parlamentaria; pero su argumento, en verdad, es muy diferente del razonamiento clásico de Linz y de Valenzuela. Los tres están en favor del parlamentarismo, pero por distintas razones. De hecho, Lijphart aboga por su propia forma o fórmula de parlamentarismo, es decir, la "democracia consensual". Es una fórmula novedosa: no es la ruta o el argumento normal. De ahí que la proposición

de Lijphart, es preciso advertir, exige una evaluación y apreciación en sus propios términos.

Yo era todo pro Lijphart, un lijphartófilo, cuando su planteamiento consistía en la "democracia consociativa". Estaba plenamente de su parte porque la democracia consociativa (ya que Arend está aquí, puede corregirme si me equivoco) era concebida como un sistema remedial: era la solución para "sociedades difíciles", caracterizadas por ser segmentadas en cuanto a sus divisiones [*cleavages*] y por ser heterogéneas en cuanto a su cultura política. De modo que sabíamos exactamente qué significaba originalmente para Lijphart una sociedad difícil. El decía: en circunstancias tan adversas, la democracia consociativa es el menor de los males y realmente la única posibilidad funcional. El estaba absolutamente en lo cierto. Por tanto, estoy plenamente de acuerdo con la democracia consociativa (la que representa, después de todo, los primeros veinte años de teorización de Arend Lijphart). Mis dudas comienzan con la democracia consensual.

En el último libro de Arend Lijphart la noción "consociativa" se convierte en "consenso"; y consenso es más amplio y también más vago que consociativo. Paralelamente, las sociedades a las cuales él ahora aplica la noción de democracia de consenso son mucho más numerosas y menos definidas que las sociedades a las cuales él aplicó la noción de consociacionalismo. Y esto viola —es por ello que me opongo a Arend en este punto— mi norma acerca de la "elasticidad" de los conceptos [*conceptual stretching*].

¿Dónde está el cambio? Percibo entre líneas, como adivinando su pensamiento, que lo que inicialmente fue la solución al problema de las democracias difíciles —definidas con precisión como segmentadas (sociedades cuyas líneas de división no se entrecruzan, sino que son acumulativas) y culturalmente heterogéneas— pasó a ser para él la solución óptima. Lijphart aún dice, "no es así, si podemos tener un sistema bipartidista y el modelo de Westminster, está bien". Pero esto es sólo de palabra. En el fondo de su corazón, él piensa que todas las sociedades deberían ser de consenso y que todos los sistemas deberían ser parlamentarios. Ahora bien, de no ser así, entonces mi crítica está mal enfocada; pero en la medida en que es así, no puedo entonces estar de acuerdo con él.

En esencia, mi punto es el siguiente: si se generaliza la noción de democracia consensual "más allá de lo necesario", entonces Arend Lijphart realmente está recomendando el inmovilismo. En el análisis final, él propone los Federalist Papers aplicados por John C. Calhoun, y eso, a mi juicio, no resulta sino en una parálisis innecesaria. Como un mal menor, la búsqueda del consenso a cualquier costo está bien. Pero, en otras circuns-

tandas, el gobierno de mayoría y el modelo de Westminster son igualmente adecuados. Repito: suscribo la solución Lijphart tal y como era originalmente, es decir, como una solución remedial. Si ella o algo mejor no es posible de lograr, entonces hagan eso; pero me niego a aceptarla como una solución óptima.

Me referiré a Chile y a las propuestas de reformas que están sobre la mesa. La primera reforma atañe a la ley electoral. Por supuesto, la que ustedes tienen ahora es una de transición e inaceptable (puesto que fabrica al segundo ganador). Pero, ¿y luego qué? Yo recomiendo el sistema de segunda vuelta, no la representación proporcional. Ciertamente la representación proporcional puede ser corregida de muchas maneras: con distritos pequeños (lo que hace que la relación entre escaños y votos sea muy poco proporcional); se pueden establecer límites del cinco por ciento u otras barreras. Pero éstas son sólo maneras de eliminar los partidos pequeños. Lo que a mí me interesa, en cambio, es establecer una estructura de incentivos que fuerce a todos los partidos a formar coaliciones. Con el sistema de segunda vuelta los partidos no sólo tienen que aliarse, sino también intercambiar candidatos en los distintos distritos electorales en la segunda vuelta.

En consecuencia, el sistema de segunda vuelta no da lugar a una política despiadada. Este sistema reduce la temperatura de la contienda porque no se le puede decir a los votantes: "este candidato era un demonio, pero ahora es digno de confianza". Dos semanas más tarde, simplemente, no se puede hacer eso. De modo que es preciso moderar la política, y eso lo incentiva el propio sistema electoral. Una vía de reforma es, entonces, la ley electoral; y es una no poco importante.

Otra reforma posible es pasar de un presidencialismo a un semipresidencialismo (del tipo francés). No estoy seguro de compartir las inquietudes de Arturo Valenzuela al respecto. El modelo francés representa un riesgo menor para Chile, porque, como señalara, el clima ha cambiado. Ya casi no tenemos partidos antisistema; el marxismo murió, y los vientos de la historia se han revertido. De acuerdo a estas premisas, creo que el modelo francés tiene méritos. Dejaré el punto aquí.

Por otra parte, si se estima conveniente establecer un sistema parlamentario, entonces debe hacerse un análisis serio de las condiciones existentes. Un buen régimen parlamentario no se consigue fácilmente. De modo que, repito, se debe examinar muy cuidadosamente cuáles condiciones conducen a cuáles tipos de parlamentarismo.

Humberto Nogueira: *

Quisiera referirme a algunas de las interrogantes planteadas por el profesor Sartori, comenzando por aquella que concierne a la subclasificación de los presidencialismos latinoamericanos. Cuando se habla de presidencialismos atenuados o "parlamentarizados", a lo que se está aludiendo fundamentalmente es a modelos como el uruguayo, el venezolano y el peruano, para señalar algunos, en los que si bien el Presidente de la República es jefe del Estado y jefe de gobierno, al mismo tiempo tiende a dualizarse el poder ejecutivo por la creación de un consejo de ministros. Esto significa que hay ciertas decisiones fundamentales que el presidente no puede adoptarlas solo, como lo hace en el presidencialismo puro, sino que debe contar con el acuerdo del consejo de ministros.

En segundo lugar, porque en algunos casos, como el peruano, tiene además un primer ministro —un presidente del consejo de ministros—, y los ministros son nombrados por el presidente, a propuesta del primer ministro. A ello se agrega el hecho de que la fiscalización parlamentaria ya no es sólo fiscalización, sino que hay control político, vale decir, aparece la institución de la interpelación. Y éste es el preámbulo para el voto de censura, ya no sólo entendido como responsabilidad penal o jurídico-penal, sino como responsabilidad política que implica, por tanto, la posible destitución del consejo de ministros cuando éste no responde a las orientaciones o valores básicos de la mayoría parlamentaria. A su vez, en algunos casos como el uruguayo y el peruano, el Presidente de la República tiene la posibilidad, ante un voto de censura respecto del consejo de ministros, de disolver el parlamento. Esa es la fisonomía estructural y funcional, por decirlo de alguna manera, de los regímenes presidencialistas con rasgos parlamentarios.

Ahora bien, ocurre que estos regímenes hasta ahora han funcionado fundamentalmente en la perspectiva presidencialista. Ello se debe, en el caso venezolano, a que existe un bipartidismo atenuado, donde normalmente el partido que alcanza la presidencia tiene mayoría en la Cámara o logra esa mayoría mediante una alianza. El caso uruguayo es similar al venezolano. Donde podría comenzar a manifestarse una práctica más parlamentaria es en

*Abogado; Doctor en Derecho Constitucional, Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesor de las universidades Central, Diego Portales y Nacional Andrés Bello de Santiago y de la Universidad de Valparaíso. Asesor jurídico legislativo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República y miembro de la comisión asesora del Ministerio del Interior. Director Académico de PARTICIPA.

Perú, que presenta un sistema de más claro contenido multipartidista. El recién electo Presidente Fujimori no tiene mayoría en el parlamento y, por tanto, va a tener que entrar en coalición con el Apra o con cualquier otro de los partidos del espectro. (Los partidos de derecha ya le expresaron que no formarían parte de su gobierno: el Partido Popular Cristiano y otro de los partidos importantes.) Anteriormente, tanto los Presidentes Belaúnde y García habían conquistado la presidencia junto con la mayoría en el parlamento. Por consiguiente, en el caso peruano de la Constitución de 1979 sólo recién podrá a entrar a probarse, luego de dos períodos presidenciales, cómo operan estos mecanismos, contemplados en el marco constitucional, de mayor colaboración de poderes.

El segundo punto formulado por el profesor Sartori se refiere al problema de si la negociación contribuye o no a la eficacia y a la gobernabilidad del sistema político. Tomando en consideración fundamentalmente la experiencia chilena, que es la que nos interesa más a este objeto, yo diría —y esta es una hipótesis— que si los mecanismos institucionales hubiesen favorecido la formación de coaliciones de gobierno, y no lo contrario, los partidos políticos de gobierno, así como los de oposición, habrían sido más responsables en su conducta política bajo el imperio de la Constitución de 1925.

En primer lugar: los partidos de gobierno. En la medida que haya mecanismos de colaboración de poderes o de flexibilización del sistema, un partido de gobierno que no apoya realmente al gobierno hace que éste sea derribado, porque la oposición, en definitiva, lo va a hacer caer por un voto de censura si no cuenta con el respaldo parlamentario necesario. En el caso de un sistema rígido como era el nuestro, un partido de gobierno podía alejarse del presidente, e incluso ser casi un partido de oposición a medida que se acercaba la elección parlamentaria, sin que ocurriera nada al Ejecutivo. El Ejecutivo estaba allí y nadie lo movía hasta el término de su período. Es más, la única posibilidad de removerlo era a través de una acusación constitucional, jurídico-política, con causales además muy genéricas y poco claras y que requerían, por otra parte, de una altísima mayoría. Por lo tanto, era prácticamente imposible de utilizar; se requerían dos tercios del Senado para hacer efectiva la responsabilidad jurídico-penal del Presidente de la República. Esto hacía, por consiguiente, que el partido o los partidos de gobierno no fueran responsables para con el gobierno mismo, ya que el jefe de gobierno no corría peligro.

Segunda perspectiva: los partidos de oposición, al no tener ninguna posibilidad de acceder al gobierno, tienden a extremar sus políticas en el sentido de capitalizar el desgaste político del gobierno, incluso con fórmulas

poco responsables. Pero si ellos fuesen a asumir el gobierno y tuviesen que implementar políticas en el corto plazo, sus posiciones no serían tan extremas o tan demagógicas, según sea el caso. Por lo tanto, en estas situaciones tenemos actitudes irresponsables de las fuerzas de gobierno y de las fuerzas de oposición.

La flexibilización de los mecanismos permitiría, en este sentido, que las fuerzas políticas asumiesen su rol con mayor responsabilidad, ya sea en el gobierno o en la oposición. En el caso de que el gobierno realice una mala acción, se hace posible removerlo, lo que no es posible en el régimen presidencialista puro debido a la separación rígida de poderes.

Aquí pueden señalarse algunos ejemplos; tal vez el profesor Nino nos pueda ayudar, ¿qué podía hacer el Presidente Alfonsín para salvar el sistema sino renunciar antes del término de su período, incluso forzando quizás un poco el contenido de la Constitución? ¿Qué habría ocurrido en Chile si hubiésemos tenido la posibilidad de hacer un cambio de gobierno cuando cambiaba la mayoría parlamentaria? Pienso en la situación de marzo de 1973, o retrocedo a la de marzo de 1965, o de 1969, para poner tres situaciones diferentes. El gobierno hubiera tenido la obligación de negociar para conformar una alianza mayoritaria y lograr gobierno efectivo; por último, si la tenía, para tratar de conservarla, y si en la elección próxima no lograba mantenerla, entonces cambiaba el gobierno. En este sentido, la variante Chirac durante la presidencia de Mitterrand muestra claramente esa posibilidad que evita de alguna manera el desplome institucional. Obviamente esto no es mecánico y, desde este punto de vista, es un aprendizaje que requiere tiempo. Pero, a su vez, si hubieran ya existido esos mecanismos, dichas situaciones habrían podido evitarse. Y como ocurrieron, no quisiera yo que se repitieran; los costos han sido demasiado altos para buscar incurrir en ellas por segunda vez. Si los burros aprenden, los hombres también podemos sacar lecciones de los errores cometidos en el pasado.

Por otra parte quisiera señalar, como lo hice antes, que el desempeño del sistema político puede mejorar bastante si se logra una descentralización efectiva del poder, vale decir, si no todo el poder se concentra en el gobierno central y se logran gobiernos regionales efectivos. Ello también favorece la despolarización del sistema, pues permite de alguna manera repartir poder, y quienes no alcanzan al gobierno nacional pueden llegar a los gobiernos regionales (la misma experiencia italiana que el profesor Sartori conoce muy bien nos muestra esa realidad). Y los gobiernos regionales pueden contribuir, asimismo, a generar líderes de reemplazo a nivel nacional, con experiencia de gobierno y de administración, porque cuando se asume la gestión

de gobierno, el esquema ideológico tiende a verse superado por la necesidad de administrar y de hacerlo con eficacia. Por lo tanto, es una buena manera de generar líderes de reemplazo a nivel nacional con experiencia de gobierno y administración. En consecuencia, considero que el tema de la descentralización regional es básico y debería tocar la reforma del Estado chileno.

El último punto es el sistema electoral. En esta materia tengo una pequeña diferencia con el profesor Sartori. En primer lugar, la historia chilena del presente siglo muestra claramente que tenemos un sistema multipartidista enraizado históricamente y culturalmente; un sistema que no es posible destruir mediante ingeniería puramente electoral. De hecho, podemos decir que con la ley electoral que se aplicó en esta etapa de transición, lo que se intentó fue destruir ese sistema de partidos. Sin embargo, de alguna manera fue incoherente, porque, obviamente, el sistema que se implementó no es mayoritario ni proporcional, según los principios advertidos por el politólogo alemán Dieter Nohlen, vale decir, el principio de decisión y el de representación. Porque para que realmente fuera mayoritario, el partido con más fuerza debía obtener más del doble de la votación del segundo partido, y eso es prácticamente imposible en una sociedad fraccionada como la nuestra.

Con dicha ley no sólo no se consiguió lo que se pretendía, sino que en definitiva se retrocedió al permitir la realización de pactos electorales. Con éstos últimos se puede lograr una fuerza electoral capaz de crear una situación en que una coalición doble a la otra, pero se generan distorsiones relativamente importantes en lo que es la expresión del sistema de partidos políticos y, al final, nadie sabe qué es lo que representa y cómo lo representa. Lo cierto es que hoy no se sabe cuánto apoyo tiene realmente Renovación Nacional, cuánto la Democracia Cristiana, cuánto la UDI (Unión Demócrata Independiente) o cuánto el PPD (Partido por la Democracia). Desde este punto de vista, por qué no ensayar mejor un sistema de representación proporcional reforzado, como es la tendencia generalizada moderna, en el sentido de utilizar una barra electoral de un tres o un cinco por ciento. Habría que evaluar la situación con un sistema equitativo y justo en lo que significa la representación de los partidos en el parlamento. Por ejemplo, un sistema de distritos medianos o relativamente pequeños, de cinco o seis escaños, que a su vez permita a los partidos que cruzan la barrera obtener la representación que les corresponde. Por ahí iría nuestra proposición para dar cauce a un multipartidismo moderado, puesto que en Chile no será posible eliminar el multipartidismo mediante mecanismos de ingeniería electoral.

Giovanni Sartori:

Puesto que no estoy defendiendo un sistema presidencial, no tengo dificultades con gran parte de su argumentación. Sólo recogeré tres aspectos en forma muy breve.

La noción de coalición en sí no es muy significativa. El problema es si las coaliciones —y estamos hablando de coaliciones de gobierno— son coaliciones cohesivas. Y este es el caso cuando los partidos que están juntos en el gobierno tienen suficiente semejanza ideológica como para llegar a acuerdos, para negociar, y, en consecuencia, para tomar decisiones. De modo que el desempeño de las coaliciones es función de la distancia ideológica, o de otras distancias, entre los partidos que están en el gobierno. Si se logra formar un gobierno cohesivo de coalición, estupendo. En realidad, tiene ventajas en muchos aspectos sobre otros gobiernos que no son de coalición o que bien son de un solo partido. El problema, repito, es cuán distantes o cuán próximas estén unas de otras las partes que están en el gobierno. Mientras mayor sea la polarización, mayor será la contienda al interior de la coalición y, por tanto, mayor será el inmovilismo de la coalición. Pero, en principio, no tengo objeción alguna a las coaliciones.

El mismo argumento es válido para la noción de mayoría. ¿A qué tipo de mayoría nos estamos refiriendo? Si las mayorías son indisciplinadas, disgregadas, y si cada cual hace lo que quiere, se les puede llamar mayorías, pero lo son sólo en el papel. Por consiguiente, la noción de mayoría es importante, constitucionalmente y en la práctica, tanto cuando una mayoría concreta es cohesiva (debido a creencias integradoras) o cuando lo es por una disciplina impuesta. Y suele haber una recompensa en ser una mayoría disciplinada y cohesiva. Si un partido inglés votara en contra de su gobierno, cometería suicidio. Aparte de imponer disciplina, es el sistema el que obliga a los miembros del parlamento inglés a dar su consentimiento de manera automática o rutinaria [*to be approving rubber stamps*].

Tercero y último. Sospecho que no se comprende cabalmente el sistema de segunda vuelta. En primer lugar, es un sistema muy flexible; hay muchas maneras de organizarlo. Por tanto, de ningún modo destruye el multipartidismo. Pero sí destruye a los partidos "extremos", a los que están tan distanciados de los demás como para que pueda haber transferencias de votos hacia ellos. Si hubiese un partido extremista que propusiere establecer la religión musulmana en Chile, ello acarrearía probablemente un voto no transferible y, por consiguiente, la ruina de ese partido. Pero en otras circunstancias, la primera vuelta arroja exacta y proporcionalmente la primera preferencia de los electores. De modo que con ella se tiene una

estimación muy precisa: es mejor que las encuestas. Es esta estimación la que en la segunda vuelta obliga a algunos a cambiar su voto (en el caso de haber perdido) por su segunda o tercera preferencia. Pero esto no destruye el multipartidismo. Sin embargo, fuerza a los partidos a no pelear simplemente por el placer de hacerlo; los obliga a moderarse. Si el sistema de segunda vuelta fuese adoptado en Italia, probablemente quedarían eliminados sólo dos partidos de siete u ocho. Quería únicamente aclarar este punto.

Arturo Valenzuela:*

Para mí es un enorme placer y un gran honor estar en Chile junto a los profesores Sartori y Lijphart. No sé hasta qué punto se dan cuenta ellos de la influencia que sus trabajos han tenido sobre nuestros análisis de la realidad chilena. Ciertamente, los libros y trabajos del profesor Sartori, especialmente aquellos sobre partidos políticos y teoría democrática, así como los trabajos del profesor Lijphart sobre el funcionamiento de las democracias modernas, han sido muy gravitantes para el estudio de los casos latinoamericanos y chileno. La obra del profesor Sartori sobre partidos políticos y sistemas de partidos nos ha ayudado sobremanera a entender mejor el funcionamiento del sistema político chileno y su crisis de régimen. Especialmente importante fue su observación de que al estudiar un sistema multipartidista, el número de partidos, como lo destacaba Duverger, es menos relevante que el nivel de polarización y la distancia ideológica entre los partidos y su consiguiente impacto sobre la estabilidad del centro político. Esta observación es básica para entender el sistema de partidos políticos chileno que Sartori en sus escritos ubicó como uno de los más polarizados del mundo, junto a países como Israel y Finlandia.

Ahora bien, creo que tenemos que dar un paso adicional en nuestros análisis, el que hemos dado al estudiar más a fondo la crisis institucional chilena. Este paso nos lleva a investigar la interrelación entre el sistema de partidos políticos, por un lado, y el sistema institucional o constitucional por otro. Esta vinculación dialéctica entre ambos niveles no la hicieron los especialistas que estudiaban los partidos políticos europeos porque, al no estar en la mesa el problema de la crisis del régimen político, el tema de la

*Ph. D. de la Universidad de Columbia (EE. UU.). Profesor Titular de Ciencia Política y Director del Center for Latin American Studies de la Universidad de Georgetown (EE. UU.). Autor, entre otros, de *Chile: Politics and Society* (1976); *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity* (1977) y *El quiebre de la democracia en Chile* (1989).

relación entre sistema de partidos políticos y sistema institucional era de menor relevancia. Pienso francamente, y ésta es la médula de mi propio trabajo y el aporte de otros colegas chilenos sobre el tema, que en Chile y otros países latinoamericanos hemos observado un desfase entre el sistema de partidos políticos y el sistema institucional o, para decirlo de otro modo, una falta de congruencia entre las divisiones sociales y sus reflexiones políticas y el sistema político de corte presidencial. ¿Por qué? Por la sencilla razón de que un sistema presidencial, para funcionar coherentemente, requiere de una mayoría para el presidente en el parlamento. Como bien plantea Juan Linz, el sistema presidencial es uno de doble soberanía, donde tanto el presidente como el parlamento reclaman, cada cual, ser el genuino representante de la soberanía nacional. La competencia natural entre los dos poderes sólo se puede aminorar si el Ejecutivo goza de un apoyo mayoritario en el parlamento, o de su partido o de una coalición de partidos afines. En Chile, y en general en América latina, el presidente rara vez ha podido contar con una mayoría estable en el Congreso, agravando las divisiones políticas partidarias y contribuyendo a un alto grado de ingobernabilidad.

En mi ponencia, expuesta en la Universidad Católica, señalaba que el presidente en los Estados Unidos, único país donde el sistema presidencial ha sido exitoso, gozó casi a lo largo de la historia del país de mayorías en el Congreso; no sólo en la Cámara sino que también en el Senado. Sólo cuatro veces, entre los años 1828 y 1956, encuentra el presidente norteamericano, al ser elegido, una mayoría adversa en una de las cámaras del legislativo. Para que un régimen político de tipo presidencial pueda gobernar es fundamental que no haya gobierno dividido, que el Ejecutivo tenga mayoría en el parlamento. Para que eso ocurra es necesario tener un sistema de partidos políticos de corte moderado y bipartidista, capaz de realizar ese juego.

La clave del sistema político chileno es que era virtualmente imposible crear gobiernos de mayoría. Todos los presidentes contemporáneos fueron elegidos por minorías y tenían apoyo minoritario en el parlamento, contribuyendo a exacerbar el conflicto político. Por ello le pido al profesor Sartori que nos ayude a hacer esta reflexión sobre la interrelación entre sistema de partidos y sistema institucional. El nos dice que el caso francés es ilustrativo de un cambio político que ha sido beneficioso para ese país: que al cambiar Francia de un sistema parlamentario a uno semi-presidencial, el sistema de partidos políticos varió en forma sustancial, engendrando partidos más moderados. El problema con su observación es que Chile y otros países latinoamericanos siempre han tenido sistemas presidenciales, y ese hecho en sí no ha contribuido necesariamente a la moderación y desi-

deologización de la política. No está del todo claro que un sistema presidencial incentiva un sistema bipartidista. Pienso que es muy necesario introducir los casos latinoamericanos a nuestras reflexiones comparativas sobre la estabilidad de los regímenes políticos, ya que son los sistemas presidenciales por excelencia. Esa es una de las lecciones más importantes que el profesor Sartori nos ha entregado en sus rigurosos trabajos sobre metodología de la política comparada, donde destaca la necesidad de tener casos suficientes con varianza suficiente para realizar el análisis comparativo. La ciencia política contemporánea requiere para sus generalizaciones una reflexión más profunda sobre los casos latinoamericanos.

Como lo ha destacado el profesor Nogueira, en América latina hay varios casos de sistemas presidenciales con sistemas multipartidistas fuertes. Estos sistemas de partidos no responden en forma mecánica ni al sistema institucional ni al sistema electoral.

Por cierto que hay una relación dialéctica importante en cualquier país entre el sistema electoral y la naturaleza del sistema de partidos políticos. Pero no es una relación directa. El sistema electoral puede tener un impacto gravitante sobre la conformación del sistema de partidos políticos al iniciarse el sufragio universal en una democracia incipiente. También puede jugar un papel importante en países con sistemas de partidos débiles o en proceso de desintegración. Pero el sistema electoral es mucho menos decisivo como factor de cambio político en un país como Chile con un sistema de partidos políticos fuertes que han tenido una larga trayectoria de lucha electoral. Si estuviéramos en el año 1890 discutiendo el sistema electoral a implantarse en el país, y supiéramos lo que iba a suceder en el futuro, quizás hubiésemos podido contribuir a la confirmación del sistema partidario optando por ciertas fórmulas electorales. Con un sistema electoral uninominal y mayoritario en un régimen de corte presidencial, la opción bipartidista habría sido más probable. Pero en Chile se optó en los años de la conformación de los partidos políticos de masas por sistemas electorales de tipo proporcional que, a pesar de que Chile tuvo un régimen presidencial, y este es el punto que quiero enfatizar, contribuyeron al desarrollo de un sistema de partidos políticos multipartidista y polarizado, muy parecido al italiano y al francés. Ese sistema, ya establecido y consolidado, no se puede modificar en el mediano plazo con un simple cambio del sistema electoral. El caso de Chile es que tiene un sistema multipartidista. Dada esa realidad, el sistema institucional más afín a la realidad chilena sería el parlamentario, y no el presidencial, ya que un sistema parlamentario incentiva la estructuración de coaliciones gobernantes desde el parlamento. La crisis de los poderes ya no sería un problema de fondo.

Por último, quisiera referirme al tema de la "segunda vuelta". El profesor Sartori dice que tal sistema, contemplado en la Constitución del año 80, ayudaría a moderar la política chilena. Yo no estoy tan convencido. Pese a dieciséis años de gobierno militar, es asombroso ver cómo mantienen su gravitación en la política chilena los partidos de antaño. Al mismo tiempo hemos podido apreciar la singular coherencia y disciplina de la mayoría de aquellos partidos que pudieron configurar listas conjuntas para ajustarse a los incentivos políticos que provee la ley electoral. Dada esta realidad, es muy discutible que el sistema de segunda vuelta vaya a "moderar" la política. Todo lo contrario. Ya que no es necesario configurar una coalición mayoritaria para la primera vuelta, cada partido puede llevar su candidato apelando a sus bases tradicionales que tienden a ser muy ultristas, para diferenciarse de las otras opciones electorales. En un sistema multipartidario no hay garantía de que en la segunda vuelta no podrían quedar dos candidatos con posturas altamente ideológicas, así como ocurrió en Brasil. Y si quedan candidatos de centro para la segunda vuelta, por fuerza van a tener que radicalizar sus propios discursos para apelar a aliados potenciales que no quedaron en la primera vuelta.

Pero la mayor debilidad del sistema de segunda vuelta no está en la mayor probabilidad de que los discursos políticos se pudieran radicalizar. El peligro de la segunda vuelta es que el compromiso político, la alianza temporal que se estructura entre el candidato ganador y los partidos que no llegaron a la segunda vuelta, es una alianza temporal meramente instrumental, sin garantía que se pueda mantener para el futuro. Incluso el sistema de segunda vuelta tiende a sobredimensionar al candidato ganador que se cree presidente por el apoyo mayoritario del país, olvidándose de que el apoyo mayoritario fue en cierta medida artificial. Al sobredimensionar su apoyo político, al interpretarse como depositario de la soberanía nacional, el nuevo presidente tendría mayor tentación para gobernar por sí solo, ignorando a los aliados instrumentales y a las mayorías opositoras en el parlamento. Por lo menos cuando un presidente minoritario, al no existir la segunda vuelta, tiene que ser elegido por el parlamento, mantiene mayor conciencia que su elección es producto de alianzas políticas y que su gestión de gobierno depende de la mantención de aquellas alianzas.

Por los peligros de las presidencias de minoría, con o sin segunda vuelta, en sistemas multipartidistas, me inclino por un sistema parlamentario. El profesor Sartori pregunta: "¿Conduce el sistema parlamentario a una mayor moderación?" Al reflexionar sobre la crisis del sistema político chileno y la de muchos países latinoamericanos, me parece fundamental estructurar instituciones políticas que incentiven la cooperación, que se

basen en la necesidad de crear acuerdos políticos con sustentación mayoritaria. El gran problema de los sistemas presidenciales es que no incentivan la cooperación. Pronto caen en cuenta no sólo los partidos de oposición, sino que también los partidarios del presidente en el parlamento, que no les conviene políticamente mantener el apoyo a la gestión presidencial. Si el presidente es exitoso, los partidos de oposición pierden, así como también los rivales del presidente en su propio partido. Por ello es que buscan el fracaso del presidente y la preparación de su gobierno sucesor. En un sistema parlamentario la lógica misma del sistema lleva a la colaboración, al trabajo conjunto de la coalición parlamentaria con el Ejecutivo, al punto que líderes políticos importantes de la coalición pasan a ser ministros de gobierno. Si fracasa la coalición, el país no está casado con una opción por largo tiempo. Se configura una nueva coalición con un nuevo líder o se va a una nueva elección.

Ahora bien, concordamos con el profesor Sartori en su juicio sobre el sistema presidencial como tal. El no cree que el sistema presidencial sea el más apto para contextos como los latinoamericanos. El no pone a los Estados Unidos, incluso, entre sus gobiernos preferidos. Y tiene razón. Estamos viendo hoy en los Estados Unidos, a pesar del sistema de partidos bipartidista y moderado, una fuerte crisis de gobernabilidad por no contar el presidente con mayoría de su partido en el congreso. El problema es qué vamos a hacer. Para resolver el problema institucional del presidencialismo, ¿debiéramos adoptar un sistema semipresidencial? Lo que me preocupa del sistema semipresidencial es que no responde al problema de fondo del presidencialismo —la competencia entre los dos poderes del Estado, el Presidente y el Congreso— lo que Juan Linz llama el problema de doble soberanía. No hay dificultades institucionales si el presidente en un esquema como el de la V República francesa, tiene mayoría en el Congreso. En ese caso tendríamos una presidencia fuerte, con un Congreso liderado por el Ejecutivo y su primer ministro. El problema surge cuando el presidente pierde su mayoría parlamentaria. En un sistema semipresidencial, esto significa que el presidente de hecho pierde gran parte de su poder al elegir el parlamento un primer ministro de otro color político que no sigue la línea presidencial. ¿Podrán todos los presidentes, con atribuciones constitucionales importantes, abdicar el poder político como lo hizo Mitterrand en Francia en los cortos meses de la "cohabitación"? ¿O, es la fórmula semipresidencial una forma peligrosa, con poderes *de jure* para el presidente que ya no tiene el apoyo político *de facto* en el Congreso para realmente gobernar? La lucha política entre los poderes se podría agravar, en vez de disminuir, en un sistema semipresidencial, al tener que lidiar el

presidente con un Ejecutivo alternativo nombrado por el parlamento. A mi juicio, el sistema semipresidencial sólo podría funcionar si está del todo claro que al perder el presidente su mayoría en el Congreso, el sistema de hecho pasaría a ser parlamentario como lo fue en Francia bajo la cohabitación. Lo que más me preocupa del modelo francés es que el presidente mantiene tuición importante en materia de defensa y relaciones internacionales, lo que podría ser un factor de inestabilidad. La relación entre los militares y la esfera política en nuestros países le lleva a uno a pensar en los modelos más antidemocráticos —como el uruguayo bajo Bordaberry, donde el presidente hace una alianza con los militares para implantar un gobierno de fuerza por sobre los partidos políticos y el parlamento—, lo que ocurrió en Pakistán últimamente. Es peligroso tener un presidente débil políticamente, sin mayoría parlamentaria, pero con atribuciones constitucionales importantes.

Giovanni Sartori:

Seré muy breve. Años atrás la expresión de moda era *brainstorming*. De modo que estamos aquí con el propósito de un *brainstorming*.

Respecto del sistema de segunda vuelta, sólo quisiera sugerirles que lo estudiasen. Si no les parece bien, entonces no hay más.

El último punto planteado por Arturo Valenzuela es uno importante, a saber: que el sistema semipresidencial francés está basado en una autoridad dual, en un poder dual. Pero la diferencia que quizás se olvida es que cualquiera sea el caso, el sistema presidencial francés no necesita del respaldo parlamentario. Esto quiere decir que el sistema incluye en sus normas de gobierno la regla de mayoría; en tanto no ocurre así en el sistema norteamericano. Esa es la gran diferencia que realmente cambia la naturaleza del juego.

Bernardino Bravo:*

Yo me atengo a aquello de que esto es una simple conversación. Quiero volver sobre el criterio de la eficacia para determinar el régimen de gobierno enunciado por el profesor Sartori. Creo que es un concepto muy

* Abogado. Profesor de Historia del Derecho en la Universidad de Chile. Autor de numerosos ensayos y libros; entre estos últimos cabe destacar *Régimen de gobierno y partidos políticos; Chile 1925-1932: de la nueva Constitución al nuevo régimen de gobierno* (1977).

afín a la mentalidad hispanoamericana. Nosotros siempre hemos amado los gobiernos eficaces. Sobre esto hay larga bibliografía, incluso en los mismos Estados Unidos; por ejemplo, en el libro de Cecil Jane sobre *Libertad y despotismo en Iberoamérica* (Nueva York 1929, trad. castellana, Madrid 1931), o en los trabajos recientes de Wiarda, como *Corporativismo y desarrollo en el mundo ibero-latino* (Notre Dame 1976), todos van en el mismo sentido, es decir, a reconocer que al hispanoamericano le gusta un gobierno que gobierne. Y para gobernar efectivamente, sea parlamentario o presidencial, debe ser eficaz. El gobierno se prestigia por su eficacia. En la bibliografía más reciente se ha señalado un punto importante: el mayor antídoto contra el militarismo parece ser la eficacia. O sea, la verdadera disyuntiva no es gobierno civil o castrense, sino eficacia o democracia. Al respecto, me remito a mi libro *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica, siglos XVI a XX* (Valparaíso 1989), donde se da cuenta de la investigación más reciente.

A menudo se plantea el problema de que el constitucionalismo es ineficaz. En mi calidad de profesor de historia del derecho puedo traer a colación el pasado y recordar lo que explicaba ya Francisco García Calderón a comienzos de siglo en *Les Démocraties Latin de L'Amérique* (París 1912): "Se cree en la eficiencia de las Constituciones políticas y se las multiplica, se aspira a la perfección ideológica. Se cree en la omnipotencia de los Congresos y se desconfía del gobierno. Las Constituciones separan los poderes, debilitan al Ejecutivo, lo hacen efímero". De esta suerte, el presidente se ve en la alternativa de disolver el Parlamento y saltarse la Constitución, o atenerse a la Carta Fundamental y ser derrocado por ineficiencia. En verdad, desde tiempos de la Independencia, en Iberoamérica el problema de la estabilidad política ha sido, en gran medida, el de la eficacia. Gobiernos ineficaces raramente logran subsistir. Esta situación se ha agravado aún más en el siglo XX con la doctrina de seguridad nacional, porque la eficacia parece tener ahora en las Fuerzas Armadas una especie de representación institucionalizada. Durante la década de los sesenta, que sigue a la toma del poder por Castro en Cuba, en 1959, hemos visto a los militares en América una y otra vez asumir el gobierno cuando un país va al caos por inoperancia de los civiles. En tales casos, la reacción hispanoamericana es en favor de la eficacia, y por eso pienso que este criterio que ha enunciado el profesor Sartori —que quizás sea válido para otros países y otras latitudes— tiene singular e indiscutible validez en la Hispanoamérica de hoy. Es difícil que una democracia pueda subsistir en esta parte del mundo, sin una razonable eficacia para enfrentar los problemas del momento. Sin ella, es como un barco con un forado abierto, que hace agua.

Termino señalando que dicho criterio responde tanto a la mentalidad hispanoamericana, que los hispanoamericanos citan una y otra vez —y la bibliografía es larga—, no sólo a Howard Wiarda, sino también a Arend Lijphart. Se cita al profesor Lijphart frecuentemente, porque el sistema consociativo se considera muy afín a nuestra manera de ser. Estoy seguro de que el profesor Lijphart tiene más admiradores de lo que él se imagina entre nosotros. Más aún, muchos que no saben quién es Lijphart están de acuerdo espontáneamente con los planteamientos consociales, porque responden a su mentalidad, que se inclina a combinar lo electoral con lo gremial, más bien que a desconocer esto último y quedar tan sólo con una fachada de sufragios, elecciones y partidos. En resumen, pienso que a la hora de determinar el régimen de gobierno que más conviene a Chile en estos momentos, este criterio de la eficacia debe ser especialmente tomado en cuenta. El más conveniente debe de ser el más eficaz. Si no, nos expondríamos a un divorcio entre el país real y legal, que suele ser fatal, precisamente para el legal.

Arend Lijphart:*

Hay muchos comentarios que me gustaría formular en respuesta a los numerosos temas planteados por Giovanni Sartori. Pero respeto los deseos del presidente de la mesa de mantenernos en puntos específicos y estoy de acuerdo en que ese es el procedimiento más adecuado. Por tanto, voy a acotar mis comentarios al tema más relevante del debate que es el presidencialismo y el parlamentarismo y, en relación a ello, al sistema electoral. Puesto que el profesor Bravo se refirió al tema de la eficacia, también me gustaría decir algo al respecto.

En primer lugar, como ustedes saben, me inclino por un sistema parlamentario puro por sobre los semipresidenciales y los presidenciales, porque como señalara el profesor Sartori, y él me ha desafiado a explicar este punto, pienso que el parlamentarismo es más conducente a la moderación. La explicación más sencilla es tomar el caso de Chile y decir

*Cientista político. Profesor de la Universidad de California en San Diego (EE. UU.). Autor de numerosas obras en las áreas de política comparada y teoría democrática. Entre ellas destacan sus libros *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (Londres: Yale University Press, 1977); *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries* (Londres: Yale University Press, 1984); *Electoral Laws and Their Political Consequences* (1986); *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo* (Barcelona: Ariel, 1987).

que Chile es una sociedad dividida que no puede ser fácilmente presionada en forma artificial hacia un esquema bipartidista. Lo normal y saludable para Chile sería tener un sistema multipartidista. También diría que sería más saludable tener un sistema multipartidista moderado que un sistema multipartidista extremo.

Dado un sistema multipartidista moderado, considero que un sistema parlamentario es más conducente a la cooperación entre los partidos y a la formación de coaliciones que un sistema presidencial, el cual, en virtud de su propia naturaleza, tiende a ser un sistema en que "el ganador lo obtiene todo". (Incidentalmente, ese es un aspecto en el que Juan Linz ha hecho mucho hincapié y con el cual estoy plenamente de acuerdo.) En consecuencia, en respuesta a otro comentario del profesor Sartori, pienso que Juan Linz y yo estamos de acuerdo en los méritos y desventajas del presidencialismo. En nuestros escritos hemos enfatizado aspectos levemente distintos, pero estoy de acuerdo con los puntos que Linz ha planteado, y aunque él no esté aquí, creo que deberíamos decir que Juan Linz concuerda con los puntos que yo he señalado.

Ahora bien, entre el semipresidencialismo y el presidencialismo, convengo con muchas personas que participaron en el seminario organizado por la Universidad Católica de Chile y también aquí presentes, en que el primero de ellos tiene varias ventajas. Mencionaré dos en particular. La primera es que resuelve el problema de un completo desacuerdo [*deadlock*] entre el presidente y el poder legislativo, de manera que cuando se produce ese desacuerdo, éste se puede solucionar yendo básicamente a un sistema parlamentario. En vista de que el problema del desacuerdo es una de las grandes dificultades del presidencialismo, pienso que es en este aspecto donde tenemos una de las principales ventajas del semipresidencialismo.

La otra razón por la cual estoy a favor del sistema semipresidencialista, como segunda opción, es porque puede servir como fase de transición para acostumbrar a las personas, que aún no están habituadas a los procedimientos parlamentarios y a los juegos parlamentarios, a comenzar a pensar en términos parlamentarios; por consiguiente, puede ser útil en el caso de una transición hacia un sistema parlamentario.

Y finalmente, en favor del semipresidencialismo, pienso que debe señalarse expresamente que no tiene por qué ser exactamente igual al sistema francés. Este es un punto de gran utilidad que Arturo Valenzuela mencionó también. A mi parecer hay problemas específicos con el semipresidencialismo francés que no son inherentes al modelo del semipresidencialismo: el poder excesivo del presidente es una debilidad del sistema francés; no es una debilidad del semipresidencialismo. Del mismo modo,

cuando el semipresidencialismo entra en la etapa parlamentaria —como en Francia en el período de la cohabitación 1986-1988— el semipresidencialismo ideal habría tenido en ese momento una descripción mejor de la que tiene el sistema francés respecto de los poderes del presidente y del parlamento. En ese sentido el sistema francés es deficiente, y el motivo de esa deficiencia es que los autores de la Constitución no pensaron en términos semipresidenciales. En cierto modo la V República fue un accidente, una suerte de accidente afortunado para Francia; pero no fue ideada de la manera en que ahora entendemos el semipresidencialismo.

Sólo algunas breves acotaciones respecto del sistema electoral. Primero, en relación al sistema de segunda vuelta, obviamente estoy de acuerdo con el profesor Sartori en que todo debería estar sobre la mesa, entonces por qué no pensar también en el sistema de segunda vuelta. No quiero entrar en muchos detalles, pero un hecho que quiero recalcar, y que pienso se debe considerar como una desventaja del sistema de segunda vuelta, es que aproximadamente entre los veinticinco países que consideramos democracias estables y sólidas, sólo Francia tiene el sistema de segunda vuelta. Todas los demás han optado por otros sistemas, y la gran mayoría emplea la representación proporcional. El hecho de que tantas democracias hayan optado por no usar ese sistema en particular tiene su razón, creo yo, y es importante no olvidarse de ello. Lo mismo, por supuesto, vale para el semipresidencialismo. Es también una forma de gobierno poco común y, de nuevo, deberíamos pensarlo mejor antes de entusiasmarnos demasiado con él. La mayoría de las democracias no escogen un sistema semipresidencial.

En lo relativo a la representación proporcional, es muy importante enfatizar sus dos formas principales —obviamente pueden haber cientos de sistemas—, a saber, la moderada *versus* la extrema. Los sistemas moderados conducirían a un multipartidismo moderado; los sistemas extremos, a un multipartidismo extremo. En consecuencia, cuando hablamos de representación proporcional debemos ser muy cautelosos en pensar de inmediato, "ésta nos va a llevar hacia una gran proliferación de partidos" y cosas similares. Ello de ningún modo es necesariamente así.

Ahora bien, un tema al que se refirió el profesor Sartori, que estimo es muy útil y que debería ser considerado, es el problema de la cohesión y de la disciplina de los partidos. Aquí nuevamente los hallazgos de las investigaciones sobre sistemas electorales son muy claros: existe una relación entre el tipo de sistema electoral y el grado de cohesión de los partidos. Sin embargo, una vez más, no es una relación perfecta; por el mero hecho de establecer un sistema electoral, de redactar una Constitución,

no se puede determinar por completo el sistema de partidos. Sin embargo, lo que sí ocurre cuando un sistema electoral obliga a los candidatos de un mismo partido a competir entre ellos, es que inevitablemente se produce un debilitamiento de la cohesión del partido. La lógica de ello es bastante manifiesta, es decir, el hecho que los partidos no estén obligados a mantenerse unidos, sino que los candidatos de un mismo partido compitan unos contra otros, lleva naturalmente a la indisciplina. Encontramos este tipo de comportamiento en los sistemas personales de representación proporcional como los de Irlanda o de Japón, donde los candidatos de un mismo partido deben competir unos contra otros; lo encontramos en muchos sistemas de representación proporcional de lista, donde el elector tiene un rol importante en determinar cuál de los candidatos de la lista será elegido. En Italia, creo que ésta es una de las razones que explica la proliferación de facciones de los grandes partidos.

Finalmente, en relación al tema de la eficacia —que fuera planteado tanto por el profesor Sartori como por el profesor Bravo—, pienso que es muy importante ser cautos y no dejarse engañar por las apariencias. Yo diría, por ejemplo, que Italia, la *bête noire* del profesor Sartori, pareciera tener un gobierno muy poco eficaz: débil, de corta vida, no cohesivo, etc. ¿Qué hay de las noticias en 1987 que advertían que Italia había superado al Reino Unido en términos del nivel de vida promedio? Ahí está el Reino Unido, que encabeza la lista del profesor Sartori, un país que tiene un gobierno decidido, fuerte, de un partido. ¿Cuál es la explicación de esto? Obviamente, toda suerte de cosas pueden dar cuenta de la eficacia del comportamiento económico de un país. Si Italia hubiera descubierto gran cantidad de petróleo en el Mediterráneo- diríamos: "¡Ahá, ése es el motivo: son ricos porque tienen petróleo!". Pero Italia no descubrió petróleo; ¡Gran Bretaña descubrió petróleo! Y a pesar de ello han tenido resultados tan magros.

De modo que se debe ser cauto en creer que los gobiernos que aparentan ser eficaces lo son realmente. La capacidad para tomar decisiones no significa necesariamente que uno vaya a tomar buenas decisiones. La capacidad de toma de decisiones en países como Gran Bretaña quiere decir que los gobiernos pueden hacerlo en forma rápida, pero las decisiones rápidas a menudo son decisiones equivocadas. Gracias.

Giovanni Sartori:

Estoy de acuerdo. Estamos poniendo los puntos sobre la mesa y ello es bueno; ése es nuestro propósito. Sólo tengo dos comentarios. Uno de los

argumentos de Arend Lijphart es que hay un solo ejemplo del sistema de segunda vuelta y, por tanto, no hay evidencia suficiente a su favor. Permítanme dar vuelta el argumento y decir que en América latina no hay casos de parlamentarismo, ¿indica ello que el sistema es malo? Pienso que este tipo de argumento nada prueba realmente. Cuando algo se ha iniciado siempre ha habido un solo caso; y, según dicho raciocinio, nada jamás podría comenzar. Cierto, hoy sólo los franceses usan el sistema de segunda vuelta; y yo diría que es una lástima para los demás. Alguien tiene que empezar, y en Francia el sistema electoral de segunda vuelta ha funcionado muy bien.

El otro punto se refiere a Italia y a la eficacia. Déjenme situarlo en un contexto más amplio. El día de ayer el profesor Lijphart nos presentó unos cuadros impresionantes de correlaciones y de asociaciones señalando: "Observen que los resultados económicos que son considerados un buen indicador de las capacidades para tomar decisiones no muestran que los sistemas que se consideran eficaces lo sean realmente. Porque en términos de resultados económicos ellos se desempeñan tan mal (o bien) como otros".

Una primera objeción a lo recién señalado podría ser que las correlaciones en cuestión son espurias. He estado leyendo la revista *The Economist* por cerca de veinte años y en cada ejemplar encuentro una explicación de por qué un país tiene buenos o malos resultados económicos. Y luego de veinte años de lectura durante cincuenta y cinco semanas resulta que aún no logro saber qué es lo que explica el buen desempeño de las economías y, dicho sea de paso, tampoco lo saben los economistas. ¿Es que Singapur, Taiwán y Corea tuvieron éxito porque eran autoritarios? De ser así, hay una larga serie de sistemas autoritarios que han tenido muy malos resultados. Tenemos aquí claramente un conjunto tan complejo de variables, que no se puede suponer que un buen desempeño económico sea consecuencia de la capacidad gubernamental para tomar decisiones. En primer lugar, porque los gobiernos pueden ser estúpidos (y ésta es una variable importante); pero principalmente debido a la interacción de una gran cantidad de variables. Sugeriría, por tanto, un enfoque más directo. Si estamos discutiendo los efectos de la eficacia, entonces intentemos primero determinar la eficacia, es decir, la capacidad de tomar decisiones. Por tanto, primero he de dibujar una cantidad de gráficos respecto de cómo procede cada país en la toma de decisiones, y luego ubicar en esos gráficos todas las "cargas explosivas" que tienen un impacto en el proceso de toma de decisiones en cada país.

Mis gráficos mostrarán que algunos sistemas políticos, estructuralmente hablando, son realmente incapaces de tomar decisiones, porque a lo

largo del camino pueden descubrir una mina tras otra y en algún momento el proceso explotará; en tanto que otros sistemas tropiezan con sólo tres o cuatro minas a lo largo de su camino. De manera que hay que examinar los gráficos que representan los procesos de toma de decisiones. Permítanme señalarles cómo sería ese gráfico en el caso de Italia. Durante veinte años he sido un tenaz y obstinado impulsor de reformas en Italia y, sin embargo, ninguna de mis proposiciones ha sido jamás aceptada. Resulta interesante que siempre se me haya respondido con el argumento siguiente: "Usted tiene toda la razón, pero sencillamente no lo puedo hacer".

Hay un caso real que vale la pena mencionar. Cuando a fines de los años sesenta estallaron los desórdenes en Italia, los políticos, preocupados, no entendían qué pasaba: de pronto, en algún lugar extraño, la gente se sublevaba. De modo que el Ministro del Interior decidió crear una comisión, de la cual yo formé parte, para estudiar estos problemas. Trabajamos dos años y propusimos numerosas recomendaciones, entre las cuales había algunas que mejoraban las capacidades de la policía. ¿Qué ocurrió con ese proyecto? El Primer Ministro, que en ese entonces era Aldo Moro, inmediatamente lo "liquidó". ¿Por qué? Porque a los socialistas no les gustaba y Moro quería, principalmente, el respaldo de los comunistas. Si Moro hubiese seguido las recomendaciones tal vez habrían encontrado a sus secuestradores, y él no habría sido asesinado.

Carlos Santiago Nino:*

Quiero referirme brevemente a la interrogante de si el sistema semi-presidencial es o no plausible, o si eventualmente es un paso hacia un sistema plausible. Como ya lo he insinuado en el seminario, mi intuición y convicción aquí son más bien positivas. Pero quiero hacer dos aclaraciones. Primero, ellas son positivas en relación a mi país, a la Argentina. Solamente en la medida en que esas condiciones puedan ser extensibles o

*Doctor en Filosofía en el área de jurisprudencia, Universidad de Oxford (Gran Bretaña). Profesor titular en Filosofía del Derecho en la Universidad de Buenos Aires e investigador del Centro de Estudios Institucionales (Buenos Aires). Profesor visitante de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale (EE. UU.). Entre sus numerosas obras pueden mencionarse *Introducción al análisis del derecho* (Bs. As., 1980) [Edición española: Barcelona: Ariel, 1985, 1988]; *Los límites de la responsabilidad penal* (Bs. As., 1980); *Ética y derechos humanos*, 2da edición (Bs. As.: Paidós, 1989) y *El constructivismo ético* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990).

compensables con otras, lo que creo es cierto en el caso de Chile, dicho sistema podría ser aplicable a otros países. Segundo, me gustaría aclarar (esto ya se ha dicho muchas veces, mas seguimos insistiendo) que así como no tiene sentido hablar de parlamentarismo, pues hay muchos, como bien lo enfatizó el profesor Sartori, tampoco tiene sentido hablar de semipresidencialismo. Creo que vamos a terminar en una discusión lingüística si no aclaramos de qué estamos hablando.

Comienzo señalando entonces que entiendo por un sistema semipresidencialista plausible uno que tiene básicamente cuatro condiciones. En primer lugar, el gobierno reside en el primer ministro y su gabinete, es decir, las facultades normales y generales de gobierno están concentradas en el primer ministro. El presidente no tiene áreas de gobierno, como en el caso del presidente francés, aunque puede tomar algunas decisiones relevantes, en materias circunscritas, como designaciones de Estado. Esta es la primera característica esencial, la que creo coincide con la preocupación de Arturo Valenzuela.

Segundo, el presidente es elegido. Habría que discutir si en forma directa o indirecta a través de un colegio electoral; y si es en forma directa, si es con doble vuelta o no. Pero voy a entender como característica del sistema que el presidente es elegido. Tercero, el parlamento, y básicamente la cámara baja del parlamento, tiene la facultad de censurar al gobierno: una censura factible, no una inviable o imposible. En cuarto lugar, el presidente tiene la facultad de disolver la cámara baja. Estas son las cuatro características que voy a tomar como distintivas de un semipresidencialismo que me parece plausible.

Ahora, ¿por qué me parece plausible? Creo entrever que un semipresidencialismo de estas características, e insisto que tomo en cuenta básicamente el caso de la Argentina —el que se distingue del chileno en un aspecto importante en esta dinámica, cual es el contar con un sistema casi bipartidista—, podría pasar por dos fases diferentes. La primera está definida por el hecho de que el presidente cuenta con la mayoría de la cámara baja (en una situación como la argentina esto sería normal porque la misma elección del presidente arrastraría la votación de la cámara baja). En caso de no haber elecciones simultáneas de presidente y cámara baja, aquél siempre tiene la posibilidad de aprovechar su triunfo electoral y su popularidad para disolver la cámara, llamar a elecciones y conseguir esa mayoría parlamentaria. Por tanto, la primera fase se distingue por una coincidencia entre el presidente y la mayoría de la cámara baja, lo que resuelve de por sí el problema de los presidencialismos en lo que respecta a una mayoría dividida entre la del presidente y la de la cámara.

Ahora, esta primera fase puede tener dos alternativas: A y B. La alternativa A es aquella en que el presidente puede gobernar con la mayoría que tiene en la cámara baja; no hay circunstancias excepcionales, no hay grandes divisiones y el presidente puede gobernar con esa mayoría. Creo que aquí el sistema no presenta dificultad. Me parece que aun los más férreos parlamentaristas admiten que en una situación ideal —en la que el presidente tiene mayoría en el congreso, donde no hay circunstancias extraordinarias ni divisiones especiales en la sociedad— cualquier sistema presidencial tendría básicamente que funcionar.

De cualquier modo, el sistema semipresidencialista todavía tiene una ventaja sobre el presidencialista puro porque el presidente tiene un fusible, un intermediario. Por ejemplo, en situaciones como la de 1976 en la Argentina, con el desastroso gobierno de Isabel Perón, mucha gente decía en ese momento, incluso el mismo Raúl Alfonsín, que se podría haber salvado el sistema (que cayó sólo ocho meses antes de que expirara el período de Isabel Perón), si ella hubiese tenido de primer ministro a quien era el gobernante real en su tiempo, el famoso brujo López Rega, y lo hubiera podido reemplazar por un hombre aceptado por todos, como lo era el constitucionalista Luder (quien después fue candidato a presidente). Es decir, aun en esas circunstancias el sistema sirve.

Ahora pasemos a la alternativa B. El presidente no puede gobernar con la mayoría normal que tiene en el congreso. Y, ¿por qué? Aquí hay algo que encuentro atractivo en el planteamiento del profesor Lijphart, e incluso más allá de lo que él mismo dice, que es la necesidad de un gran consenso, de una gran mayoría. Pero esto no ocurre solamente cuando hay grandes divisiones en la sociedad. Ocurre también y fundamentalmente cuando un país (como es frecuente en América latina) enfrenta grandes crisis y desafíos. Creo que ésta va a ser la gran encrucijada que vivirá la Argentina dentro de poco tiempo debido a la crisis económica y las reformas estructurales que se tienen que encarar: o adopta una alternativa presidencialista autoritaria (que ya se está insinuando) o bien una de gran consenso, para la cual creo que es necesario una reforma constitucional. Este es el tema, y en este sentido tengo algunas dudas porque aquí se está tomando, me parece, con demasiada premura el argumento de Linz de que con el parlamentarismo se elimina o se atenúa mucho la confrontación.

No estoy tan seguro. Por ejemplo, se dice que en un sistema parlamentario puro, como el inglés, se elimina la confrontación. Por supuesto, se elimina un efecto de la confrontación, los bloqueos, porque al no haber doble mayoría no hay bloqueos. ¿Pero cuál es el incentivo, sobre todo cuando la competencia es bipartidista como en los casos inglés y argentino,

del partido de oposición para entrar en el gobierno? Por cierto, hay incentivos para-políticos de la oposición para entrar en el gabinete (siempre es lindo ser ministro, estar en un gabinete, tener un auto oficial, etc.). ¿Pero hay incentivos para que la oposición, por ejemplo laborista, se incorpore a un gabinete presidido por un primer ministro conservador que es todopoderoso? Mejor es mantenerse en la oposición, desgastar con la crisis al primer ministro y jugar a reemplazarlo. Por tanto, aunque no hay bloqueos, hay confrontación.

En cambio, en este sistema, en la fase de una mayoría pero de la alternativa (B) de necesidad de gran consenso, el presidente puede ofrecer algo muy importante que es ser primer ministro y tener las facultades de gobierno. Esto ya se insinúa en la Argentina, donde Menem pensó en la posibilidad de ofrecerle a Angeloz un cargo en el gabinete. Claro está, Angeloz no quiso saber nada de ser un ministro cualquiera en un gabinete presidencialista, pues ello no tiene ningún atractivo para un futuro presidente de la nación; pero ser primer ministro con las facultades formales de gobierno es otra cosa.

Paso a la fase dos, en la que el presidente pierde la mayoría parlamentaria. Primero pierde credibilidad, popularidad, y en las próximas elecciones parlamentarias pierde su mayoría parlamentaria. En este caso no existe el conflicto de doble soberanía y doble legitimidad que observamos, precisamente, cuando muchos presidentes latinoamericanos se aferran al cargo de cualquier manera, porque de lo contrario se quedan directamente en la calle política, pues no tienen ninguna otra alternativa. Presidentes como José Sarney en Brasil, o Alan García en Perú, difícilmente pueden ser siquiera alcaldes; pero la posibilidad de seguir siendo presidentes con todo el simbolismo del poder y las facultades circunscritas, al tener un primer ministro, cambia radicalmente la situación. De ser así creo que los presidentes latinoamericanos aceptarían gustosos retraerse y dejar que el que afronte la crisis sea el primer ministro con una legitimidad, una credibilidad y una popularidad nuevas, pues no son las mismas que ellos tenían.

Por tanto, pienso que un sistema parlamentario debería introducirse cuando la gente está cansada del presidente y va buscando una nueva figura, y entonces empieza a ver qué pasa con este hombre que ahora lo llaman primer ministro, creándose así una expectativa de un primer ministro que tiene funciones. En cambio, creo que si de entrada quisiéramos establecer en la Argentina un sistema parlamentario va a suceder exactamente lo mismo que en Brasil en el año 1964 con Joao Goulart, en el sentido de que el primero que va a hacer campaña para que se modifique la Constitución (y la

gente lo va a apoyar en eso) será el presidente, porque la gente no puede concebir que un presidente no tenga atribuciones.

Raúl Bertelsen:*

Aportaré en forma breve un punto de vista diverso de los aquí expuestos, aunque muy poco original. Creo que no está de más recordar la receta del viejo Aristóteles de que lo único que podemos hacer en forma realista es tratar de encontrar el mejor gobierno posible en la práctica. No el mejor en la teoría; si fuera así, el sistema parlamentario tal vez sacaría una mayoría de votos a su favor. Pero estamos en Chile a fines del siglo veinte, y, nos guste o no, el país ha tenido un sistema presidencial y presidencial reforzado: "presidencialista", como dicen algunos.

Al restablecerse la democracia, después de haber experimentado una crisis bastante fuerte, no acumulemos sobre ella la discusión siempre odiosa y que divide mucho del régimen de gobierno. Si estamos todos de acuerdo en lo que dice el profesor Sartori respecto de que el sistema democrático tiene que funcionar en forma eficaz, no ha transcurrido el tiempo necesario para poder comprobarlo; seis meses no son suficientes. La eficacia del gobierno, del régimen democrático restablecido en Chile, se va a ver cuando los nuevos problemas que comiencen a surgir —no los del pasado, sino aquellos que no tienen ninguna raíz en el gobierno anterior— sean encarados en forma eficaz. Por ejemplo, lo que está ocurriendo con la crisis del petróleo no tiene nada que ver con el gobierno anterior, es un problema inédito, así como tampoco tiene su causa en el país; o un problema como el de la sequía, por señalar dos asuntos nuevos. No acumulemos, entonces, problemas sobre un régimen de gobierno que recién se inicia, y que cuesta poner nuevamente en funcionamiento después de transcurrido tanto tiempo. A mi juicio, es peligroso empezar en estos momentos a lucubrar cómo cambiar el sistema de gobierno, en lugar de abocarnos a pensar cómo podemos afianzar la democracia que se ha restablecido en Chile con su visión tradicional que es la presidencial. Estimo que el camino más prudente es perfeccionar el sistema presidencial de gobierno tal como está diseñado en la actual Constitución, el que estimo está pasando con relativo éxito lo que podemos llamar el *test* de ser aplicada por sus contrarios.

* Abogado. Doctor en Derecho, Universidad de Navarra. Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad de los Andes.

También en Francia los socialistas se mostraron muy contrarios a la Constitución de la Quinta República; pero una vez que alcanzaron la presidencia y pasaron a ocupar las posiciones de poder, dejaron de pensar así. Creo que la actual coalición de gobierno en Chile, no obstante ciertas declaraciones o afirmaciones, se siente bastante a gusto con la Constitución vigente. Puede que en algunas materias la quiera modificar (por ejemplo, no le gusta la inamovilidad de los Comandantes en Jefe), pero pareciera que el Presidente Aylwin ha estado relativamente satisfecho con los poderes presidenciales.

Ahora bien, la Constitución tiene una disposición en la cual muy pocos han reparado —y que a mi juicio es uno de los puntos que es necesario corregir en el sistema presidencial—, aquella que permite la existencia de un jefe de gobierno. Según la Constitución actual, el presidente, si así lo desea, puede nombrar un ministro que sea coordinador de la labor de gobierno, es decir, un jefe de gobierno o primer ministro.

Por lo tanto, lo que sí considero posible en un sistema presidencial es nombrar un ministro con tales poderes que sea como un jefe de gobierno, pero de confianza del Presidente de la República. En Chile lo hubo el siglo pasado. El régimen portaliano no fue de un gobierno personal del Presidente de la República; fue un gobierno en el que tenía una posición destacada el ministro del interior: Portales bajo Prieto, Montt bajo Bulnes, Varas bajo el gobierno de Manuel Montt.

En cuanto al problema de la hipertrofia del poder excesivo del Presidente de la República, quitémosle atribuciones al Estado y el problema del excesivo poder del presidente se atenúa notablemente.

Respecto de la búsqueda de consensos, pienso que la actual Constitución contempla un incentivo muy fuerte en ese sentido: la necesidad de que la legislación más importante sea aprobada por una mayoría especial, les guste o no a los gobiernos. Desde luego, para reformar la Constitución se requiere ahora de los tres quintos, o los dos tercios en algunos capítulos importantes de ella, y en las leyes orgánicas constitucionales, algo más que la mayoría. Ahí hay un incentivo para encontrar el consenso.

Ahora, ¿qué problemas les veo a los sistemas alternativos: al sistema parlamentario y al semipresidencial? Desde luego, son consideraciones teóricas. Algunos dicen que en Chile hubo parlamentarismo; otros niegan el calificativo de parlamentario al régimen que hubo desde 1891 hasta 1924. No entremos en la discusión de si lo fue o no. Planteo un par de preguntas, ¿qué hacer con el Presidente de la República en Chile en un sistema parlamentario? Estamos de acuerdo en que él, en un sistema parlamentario, tendría que quedar reducido a un mero papel de moderador, es

decir, absolutamente secundario. Enseguida, ¿vamos a eliminar la elección directa del Presidente de la República? Espero que alguien se atreva a decir, sobre todo un político que aspire llegar algún día a la presidencia, que se va a eliminar la elección directa de presidente. Cuando se elaboró la Constitución en 1977, intervine en ella y propuse una fórmula alternativa para elegir presidente: un sistema de colegio electoral especial, la que ni siquiera fue publicada en los diarios de aquel entonces. Si no eliminamos la elección directa, olvidémonos de un sistema parlamentario. Porque un Presidente de la República elegido por sufragio universal no se va a contentar con ser sólo jefe de Estado.

El sistema semipresidencial. Por cierto, ¿cuál? Porque hay varios. Uno en que el presidente tiene poderes muy reducidos: eso se parece a la república parlamentaria italiana o alemana. Uno con mayores poderes como en Francia, ¿y quién nos garantiza que el conflicto no se va a llevar al interior del Poder Ejecutivo? Porque esa posibilidad no se puede negar. Francia la eludió muy bien, y admiro la sagacidad y cooperación de los políticos franceses para resolver una situación que no podía prolongarse.

De modo que una visión prudente, a mi juicio, consiste en no acumular sobre una democracia recién restablecida más problemas que los que de suyo tiene, ni más problemas de los que deberá ir enfrentando en este reacostumbramiento de la sociedad chilena, ojalá en forma más moderada, a la democracia. No pongamos en discusión el problema del régimen de gobierno. Les diría a los políticos y también a los académicos chilenos que no olviden que en Chile, por lo menos en dos ocasiones de su historia, los políticos y profesores universitarios también pusieron en discusión el régimen de gobierno, y la solución la dieron los militares. En 1891 la gran disputa entre un esquema de gobierno presidencial y uno parlamentario se resolvió en una guerra civil; y en 1925 la disputa entre parlamentarismo y presidencialismo no la resolvió el Presidente Alessandri ni el ministro Maza ni el Partido Conservador ni el Partido Radical, sino que el general Navarrete cuando zanjó la discusión en la Comisión Constitucional.

Enrique Barros:

Apartándome un poco del papel de moderador, voy a hacer una brevísima intervención relativa a la importancia de la historia en los arreglos institucionales.

Ante todo, creo conveniente precisar que el problema básico de la discusión política chilena actual no es el sistema político, es decir, si

tendremos democracia o dictadura, sino sólo la forma que adoptará el régimen de gobierno democrático.

En segundo lugar, creo que en Chile se está viviendo una etapa que mantiene caracteres fundacionales en cuanto al régimen de gobierno. Por ello, hablar sólo de tradiciones me parece equívoco y peligroso, especialmente si consideramos que el régimen presidencialista clásico ha tenido tres severas crisis en Chile. Las mayores hecatombes políticas que ha tenido este país, que prácticamente han terminado en guerras civiles, han ocurrido bajo regímenes presidencialistas. No puedo sino recordar al poeta Botho Strauss cuando advertía: "tanta, tanta historia para terminar en eso".

Pienso, por ello, que debiera buscarse un camino de análisis más diferenciado y complejo al analizar la institucionalidad deseable. Es obvio que no se puede ignorar la tradición presidencialista, en especial si se atiende a que el presidencialismo democrático ha sido restablecido con éxito y a que aún no se desarrollan prácticas parlamentarias. Con todo, es indispensable asumir en estas materias una perspectiva de más largo plazo, que incluya los diversos objetivos concurrentes que debe satisfacer un régimen político, a los que han aludido en esta ocasión Lijphart y Sartori, como Linz y Valenzuela hace algunos meses.

En Chile creo que hay un amplio acuerdo entre especialistas en cuanto a incluir en el análisis del régimen político temas como su eficacia, su aptitud para formar gobiernos de mayoría y para neutralizar la polarización y su flexibilidad frente a situaciones adversas. Pienso que en todos estos sentidos el presidencialismo clásico merece fuertes reparos. Las instituciones no aseguran resultados, pero sí pueden favorecerlos. Parece indispensable un análisis histórico, pero también comparado de las ventajas y, muy especialmente, de las miserias de las distintas alternativas institucionales. En definitiva se requiere una actitud abierta, tanto a la tradición como al cambio, que evite sacralizar alternadamente a una u otro.

Arturo Valenzuela:

Sobre este tema creo fundamental tener en claro por qué fracasó el sistema institucional. Es un hecho que el gobierno militar dio una respuesta clara a esa pregunta. Su fundamentación fue que el sistema anterior había experimentado una crisis de fondo, y que no se podía seguir con lo mismo, y que era preciso erigir una institucionalidad mejor. Pero, irónicamente, el diagnóstico que hizo el gobierno militar fue errado. Al no entender qué parte de la crisis del sistema político tradicional se debía a la inoperancia del

sistema presidencial, optó por responder a esa crisis creando un presidencialismo aún más fuerte y exagerado. Entonces el legado del gobierno militar es el mismo sistema que no respondió a los problemas políticos e institucionales de fondo que contribuyeron al quiebre del sistema anterior. Sería, entonces, una irresponsabilidad histórica no hacer las correcciones necesarias, argumentando que esas correcciones son en sí desestabilizadoras. Si nos preocupa la estabilidad de la democracia chilena en el futuro tenemos que reflexionar sobre las causas del quiebre anterior y crear una institucionalidad mejor. Como bien dice Enrique Barros, porque ha fracasado varias veces el modelo presidencial en Chile, es muy importante en lo que todavía es una época fundacional, que la sociedad entera reflexione sobre las causas de la ruptura de la democracia en Chile y las fórmulas para el futuro. Quedamos con un sistema presidencial exagerado puede ser la peor fórmula —a la larga la fórmula más desestabilizadora—. Por ello es muy importante reflexionar en forma madura sobre propuestas alternativas.

Quisiera terminar retomando un punto del profesor Nino, y en el cual discrepo algo con Juan Linz, en el sentido que yo no creo que los sistemas parlamentarios sean necesariamente mejores para cualquier sociedad. El punto esencial es considerar, como ya lo señalé anteriormente, cuál es la relación, el grado de congruencia que existe entre la sociedad y la sociedad expresada políticamente en el sistema de partidos políticos, por un lado, y el sistema institucional por otro. En un país como Estados Unidos, por ejemplo, creo que no convendría instalar un sistema parlamentario puro —aunque sí es razonable pensar en alguna fórmula semipresidencial para resolver el dilema de los gobiernos de minoría—.

La situación de Argentina es preocupante y le encuentro cierta razón al profesor Nino. No estoy seguro que aconsejaría un sistema parlamentario puro para la Argentina porque en "teoría" fuese mejor. No estamos hablando de sistemas en teoría; esa es la clave. Estamos tratando de ver cómo podemos adecuar las instituciones democráticas a las realidades del país; y si en un lugar ha fracasado el sistema institucional, expliquemos por qué ha fracasado, en profundidad, y veamos exactamente cómo se puede compatibilizar la realidad política con el sistema institucional. En Argentina, con una tradición de monopartidismo importante, donde los partidos han sido más bien movimientos que partidos, y donde la coherencia partidaria es baja, un sistema semipresidencial podría ser más apto. Pero en Chile, con partidos fuertes, ideológicos, con fuerzas centristas importantes, pero donde ningún partido o tendencia por sí solo puede aspirar a tener mayoría presidencial y parlamentaria, la modernización política sugiere evolucionar a un sistema parlamentario como aquellos que han sido tan exitosos en los

países multipartidistas europeos. Para modernizarse económicamente, Chile necesita modernizarse políticamente.

Giovanni Sartori:

Al cerrar este debate, me complace expresar que comparto plenamente la conclusión de Arturo Valenzuela. Ciertamente, ésta ha sido una discusión útil. En un trabajo mío que ha circulado como un fantasma por Santiago ("Ni presidencialismo ni parlamentarismo"), digo que la mejor forma política es la que funciona mejor, y esto trae a colación el contexto. No conozco ninguna forma de gobierno que sea óptima; de modo que lo que importa discutir es precisamente lo que dijo Arturo: cuál es el mejor sistema posible para Chile. Habiendo dicho esto, todas las cosas buenas deben terminar. La fragilidad humana hace que finalmente se imponga el cansancio, pero ahora soy también más sabio que hace tres días, y les agradezco mucho por ello. □