

Crisis de Representación y Reforma Política en Chile

Arturo Valenzuela

Sección 2.1.

Crisis de Representación y Reforma Política en ChileArturo Valenzuela¹

Al cumplirse más de dos décadas desde que Chile retomara su larga tradición como una de las democracias más antiguas del mundo, el país se encuentra en una situación paradójica. No cabe duda que la difícil transición del autoritarismo a la democracia fue exitosa, al tiempo que la gobernabilidad del país le permitió a Chile realizar profundos cambios económicos y sociales que han sido ampliamente valorados a nivel internacional. Una política de consensos y de acuerdos liderada por la Concertación de Partidos por la Democracia privilegió el cambio gradual, aunque profundo, del legado institucional del régimen militar. Esa política le entregó al país continuidad en el proyecto de gobierno como también en el liderazgo del país al mantener en puestos clave a una sobresaliente generación de dirigentes políticos. Sin embargo, al transcurrir el tiempo se percibe un creciente desajuste entre una sociedad que ha experimentado cambios económicos y sociales, por un lado, y estructuras y liderazgos políticos que aparecen más y más distantes de la población, por otro.

Curiosamente, con la alternancia del poder político por primera vez desde el retorno de la democracia, del gobierno de la Concertación a otro conformado por partidos de oposición, esa brecha entre la ciudadanía, gobierno y la “clase política” en vez de revertirse se agrava aún más. Esto porque las nuevas autoridades han carecido de canales orgánicos eficaces de comunicación con la ciudadanía. Es más, en vez de potenciar a las organizaciones partidarias de su propio sector para darles a ellas y al ejecutivo mayor capacidad de interlocución política, éstas son marginadas por un excesivo protagonismo presidencial. Simultáneamente, la coalición política que condujo la transición, cuya lógica de accionar político dependía del manejo de las instituciones de gobierno descuidando la renovación y la generación de liderazgos nuevos, cae en la deriva sin proyectos claros, con organizaciones partidarias crecientemente débiles, víctimas de una cacofonía de liderazgos personales.

Son muchos los elementos de fondo que contribuyen al desencanto político que se percibe en Chile, y ciertamente éstos tienen también sus referentes en otras latitudes. El desprestigio de los partidos y el desprecio por la política no es solamente un tema latinoamericano. Al desaparecer las grandes utopías en pugna del pasado o los grandes desafíos de cómo superar el

¹ Profesor de Ciencia Política, Georgetown University. Trabajo presentado en el marco del proyecto para la reforma de los partidos en Chile patrocinado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile, 26 de septiembre de 2011.

autoritarismo o conformar sociedades más exitosas o justas, la política pasa a ser más pedestre y menos relevante para la vida cotidiana de los ciudadanos.

Al mismo tiempo el desprestigio de la política y los políticos es también producto de una incapacidad por parte de la mayoría de los partidos y de sus dirigentes de renovar instituciones, propuestas y prácticas políticas para asegurar una mayor democratización interna, dar oportunidades a liderazgos jóvenes y relacionarse mejor con una ciudadanía que encara nuevos desafíos en un mundo globalizado. Lo que se requiere es un nuevo compromiso con la política —uno que pueda contrarrestar la percepción de muchos de que la política está sólo al servicio de intereses particulares o ambiciones personales en desmedro del bien común.

Las encuestas de opinión pública en Chile apuntan a una crisis de los partidos y del sistema de representación democrática cuyo conjunto es preocupante —no sólo en relación a las tendencias del pasado, sino también en comparación con otros países de América Latina. Una de las primeras encuestas confiables para Chile —las de Eduardo Hamuy, en los años cincuenta—, documentaba que hasta un 70% de la población se identificaba con las grandes tendencias de centro, izquierda y derecha. El promedio de votación por los partidos chilenos entre 1937 y 1973 le daba a la derecha un 30% de apoyo, a la izquierda un 20% y al centro un 40%.ⁱ Es bien sabido que en el primer gobierno de la transición el Partido Demócrata Cristiano gozaba de un 40% de identificación. Dependiendo del instrumento de medición, hoy la suma de todos los partidos goza de una identificación partidaria de menos del 40%.ⁱⁱ

Lo que llama la atención más allá de una posible renuencia a identificarse con los partidos políticos, o incluso con los grandes conglomerados, es el bajo nivel de interés por la política comparado con otros países de la región. Chile siempre se ha situado junto a Uruguay y Costa Rica como una de las democracias mejor consolidadas de América Latina, y lo sigue siendo. Sin embargo lo que muestran las encuestas del LAPOP, no sólo en indicadores de simpatía partidaria, sino también en grados de interés por la política y en niveles de participación, es que Chile ahora se sitúa no sólo por debajo de aquellos países, sino que de la mayoría de los países del continente.ⁱⁱⁱ

Las encuestas de Latinobarómetro entregan tendencias parecidas, como se puede apreciar en los cuadros que figuran en el apéndice de este trabajo. Si bien es cierto que los chilenos siguen apoyando la democracia, el país ha sufrido un descenso drástico en la satisfacción con la democracia, cayendo de 56% a 32% del 2010 al 2011, por debajo del promedio latinoamericano. Esto coincide con una percepción de que la democracia chilena beneficia a los pocos y que muestra una carencia de justicia social, tema que surge en las protestas por parte de los estudiantes y otros sectores que se han movilizado en movimientos callejeros para

expresar su desagrado no solo con las políticas vigentes sino que con el estilo de gobernar. Cabe recordar que hoy la valorización de la oposición sigue siendo tan baja como la del gobierno.

El desencanto con la política en Chile tiene que ver con lo que puede entenderse como una seria crisis del sistema de representación. Ésta surge cuando los vínculos entre la ciudadanía, que es el soberano en democracia, y las instituciones del poder gubernamental se resquebrajan. Bien define Weber al estado como aquellas instituciones que “detentan el legítimo uso de la fuerza” —instituciones que generan las reglas por las cuales se rige cualquiera comunidad, reglas que son obligatorias y acordes con el estado de derecho.^{iv}

La clave de la definición de Weber es la “legitimad” de las autoridades. En democracia esta legitimidad se expresa en tres niveles. Primero, un mecanismo de votación que permite reflejar en forma fiel la voluntad de los electores; segundo, el establecimiento de un sistema de partidos políticos que generan programas, suman voluntades y seleccionan candidatos para llevar propuestas a los poderes de representación popular acordes a las preferencias ciudadanas; y tercero, la conformación dentro de las instituciones gubernamentales, por parte de los representantes electos de lógicas políticas de cooperación para dirimir conflictos y elaborar y ejecutar las reglas, códigos y proyectos que guían y regulan la convivencia nacional. En otras palabras, son los partidos los que organizan las expresiones ciudadanas en colectividades afines, movilizan a sus adherentes, acumulan expresiones distintas de la sociedad dándoles coherencia, y escogen a los individuos que servirán de representantes en las esferas del poder. Al representar la diversidad de la sociedad, son ellos los que estructuran dentro de las instituciones gubernamentales representativas la gobernabilidad del país.

Es un dato histórico curioso que los fundadores de los sistemas democráticos no percibieron la importancia de los partidos políticos para la democracia. En EE. UU., donde surgen los primeros partidos de masa hubo un rechazo a la noción de la conformación de partidos por parte de los constitucionalistas de Filadelfia. Como bien lo transmite el Federalista N° 10, éstos no ocultaron su prejuicio antipartidista, considerándolos facciones mezquinas e interesadas que atentarían contra los intereses superiores de la sociedad y la nación, quitándoles el protagonismo a hombres ilustrados que pudieron haber gobernado con sabiduría por tener mayor capacidad que sus correligionarios.^v

Pero al cabo de poco tiempo la estructuración natural de partidos políticos como instituciones para encauzar preferencias ciudadanas y estructurar la competencia política llevó a que el mismo James Madison cambiara de opinión y declarara que los partidos son la "fuente natural de la libertad", sin los cuales la democracia no podría subsistir. Una de las eminencias de la

ciencia política norteamericana, V. O. Key, destacó que: "Para que el gobierno funcione, las obstrucciones naturales de la estructura gubernamental tienen que ser sobrepasadas, y es el partido, por expedientes extra-constitucionales, que cumple ese fin". James Sundquist agrega: "El partido político fue la institución que unificó los poderes separados del gobierno y trajo coherencia al proceso de formulación de políticas públicas".^{vi}

Algunos dirán, ¿por qué le corresponde al estado regular las condiciones de los partidos, siendo éstos entes privados que debieran velar por sus propias prácticas y agendas? No cabe lugar a duda que el accionar político en cualquier sistema político no depende solamente de un voluntarismo político; de las decisiones individuales de líderes, militantes o grupos. También dependen del marco institucional y legal de una sociedad, de las reglas del juego o del "rayado de la cancha" que a su vez pueden tener un profundo efecto sobre los cálculos políticos de los actores generando un cúmulo de incentivos que afectan el comportamiento político de los mismos.

Las instituciones sí importan, las reglas del juego también. La calidad de los partidos y los sistemas de representación son de interés público y por ello deben ser regidos por la constitución y las leyes. Si éstas generan incentivos a desactivar la representación o la cooperación, o contribuyen a un ambiente de fragmentación política en vez de la creación de dinámicas de cooperación necesarias en cualquier sociedad, las instituciones y las reglas del juego pasan a ser parte del problema, y por ende la reforma de los mismos tiene que ser parte de la solución. Es una premisa fundamental de este trabajo que el futuro de un país está en manos de sus ciudadanos y dirigentes--- pero que las reglas del juego que adoptan para asegurar la gobernabilidad tienen también un valor intrínseco e independiente.

Siguiendo las líneas generales sugeridas en este trabajo, las páginas que siguen abarcarán los tres niveles de representación donde los partidos tienen un protagonismo fundamental; a saber: votantes y elecciones (reforma del sistema electoral); mecanismos de agregación de intereses y selección de candidatos (reforma del sistema de partidos políticos); y procesos de conformación de lógicas de cooperación dentro de los poderes públicos en la formulación de políticas públicas (reformas al régimen de gobierno).

I. SISTEMA DE REPRESENTACIÓN: REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

El paso más importante para encarar la crisis de representación en Chile es el de terminar con el sistema binominal y regresar a un sistema electoral proporcional. Ésta es la reforma más indicada para garantizar mayores niveles de representatividad y competencia política, al

tiempo que contribuye a fortalecer la coherencia institucional de los partidos y su disciplina interna.^{vii}

El diseño de cualquier sistema electoral deber asegurar que se protejan dos valores que son indispensables para la democracia. En primer lugar está la necesidad de poder reflejar en forma genuina las distintas tendencias políticas en una sociedad para que ningún sector quede subrepresentado. En segundo lugar, el sistema electoral debe ayudar a incentivar la coherencia y disciplina de las organizaciones partidarias asegurando que el sistema de representación no caiga en una proliferación y fragmentación de ofertas determinadas por empresarios políticos cuasi independientes que alientan el personalismo y la prebenda política.

Los autores de la reforma electoral del régimen militar conscientemente diseñaron una normativa electoral no para reflejar la tradición multipartidaria de Chile sino para cambiarla. Los animaba el convencimiento de que el multipartidismo chileno con su amplia gama de tendencias fue responsable en parte por el surgimiento de un sistema político altamente polarizado y fragmentado que desembocó en el triunfo de la Unidad Popular. El nuevo sistema electoral tendría dos objetivos, transformar el sistema de partidos en un bipartidismo moderado, como el de los Estados Unidos, y garantizar que los sectores de derecha que apoyaron al gobierno militar —con entre un tercio y un cuarenta por ciento del electorado— pudiesen tener una representación parlamentaria paritaria.

El segundo objetivo por lo general se logró, pero no el primero. En un país como Chile con una larga trayectoria multipartidista un cambio en el sistema electoral no cambia el sistema de partidos. Todo lo contrario, éste se ajusta al nuevo sistema, al negociar los dirigentes partidarios la designación de candidatos a nivel nacional con el objetivo de maximizar su representación en las listas binominales. La literatura académica en ciencias políticas ha demostrado que es altamente improbable poder cambiar la fisionomía básica de un sistema de partidos políticos fuertemente enraizados en una sociedad con un simple cambio en las leyes de partidos y las leyes electorales. Los partidos simplemente se adaptan a la ley hasta que tengan la oportunidad de cambiarla.^{viii}

Es posible que el sistema binominal haya contribuido a disciplinar y moderar la política en los primeros años de la transición, aunque el factor principal que disciplina a los partidos de la Concertación no es tanto el mecanismo electoral, sino el miedo a un reversión autoritaria producto de un fracaso de la gestión de gobierno de las fuerzas que lucharon contra el régimen militar. Pero, de lo que no cabe duda, sin embargo, es que el sistema binominal incentivó una política cupular —donde un puñado de dirigentes a ambos lados del espectro político decidía quiénes serían los candidatos y a quiénes representarían, en un franco desmedro de un proceso

transparente al interior de los partidos y de mecanismos electoral que podrían entregarle a la ciudadanía opciones electorales.

El sistema binominal chileno atenta contra la competencia garantizando a cada una de las dos coaliciones políticas la elección de al menos uno de dos candidatos por distrito. Lo importante a destacar es que el elector miembro de un partido dentro de la alianza partidaria puede o no tener un candidato de su colectividad en su distrito. Y si lo tuviera, no tiene ninguna posibilidad de pronunciarse a favor de otro posible candidato de su partido para desafiarlo. Es más, las listas son estructuradas en forma deliberada para garantizar el éxito de un candidato preferido por los líderes y los titulares de escaños legislativos, aun si eso requiere que el compañero de lista sea alguien que tiene escasas probabilidades de ganar.

Estas prácticas y la tendencia de seguir nombrando a los mismos dirigentes políticos que se repiten en el poder no sólo para cargos de elección popular, sino también para cargos ejecutivos e incluso diplomáticos, contribuye en forma sustancial a desprestigiar a la política y a las instituciones de gobierno.

¿Pero qué pasa con el segundo objetivo de un sistema electoral, el de potenciar la coherencia y disciplina de los partidos? No cabe duda que el sistema binominal tuvo como efecto el darle a los liderazgos partidarios un papel importante en la designación de candidatos a puestos de representación popular fortaleciendo a los partidos mientras éstos mantuvieron apoyo popular y altos niveles de aprobación. Pero se crea un círculo vicioso ya que el exceso de control partidario incentiva la creación de “partitocracias” que al descuidar procesos de renovación contribuyen al desprestigio de los partidos, que a su vez incentivan el surgimiento de personalismos o caudillos electorales.

En general los sistemas electorales proporcionales tienden a lo primero al privilegiar a los partidos en la configuración de las opciones electorales, mientras que los mayoritarios tienden hacia el personalismo en desmedro de la fortaleza de los partidos. Lo curioso del sistema binominal chileno es que al comienzo les dio demasiado control a las cúpulas de los partidos más grandes en la designación de los candidatos, la selección no sólo de que personas, sino también en qué proporción los propios partidos tendrían cabida en las listas, y quiénes tienen mayores o menores posibilidades de ganar.

Al transcurrir el tiempo, la carencia de primarias, la necesidad de asegurar una votación que garantice por lo menos la elección de uno de dos representantes, y la posibilidad de reelección continua, les entrega a los candidatos mayor control sobre su continuidad en el cargo, o sea se pasa de un modelo que privilegia la partitocracia a otro que privilegia a los caudillos como empresarios políticos individuales, cuya lealtad a sus colectividades deja de ser importante.

Este fenómeno tiende a congelar a las dirigencias políticas sin que el elector sienta que puede tener una injerencia en la generación de la representación democrática —agravando la brecha entre el ciudadano y su democracia.

Por último, lo más peligroso del binominal hacia delante podría ser no tanto la rigidez y la falta de renovación política, sino que la ruptura de la lógica que impera con la presentación de dos listas para maximizar los resultados. La voluntad de construir esa lógica de cooperación política coincide con un proyecto bastante coherente de gobierno por parte de la Concertación y una derecha que tenía muy claro cómo se mantenía el poder desde una posición minoritaria en el electorado. Dentro de esa lógica también impera una voluntad de entregarles a colectividades más pequeñas cierta representación parlamentaria para asegurar la viabilidad del bloque. Pero si efectivamente se empiezan a desarticular los grandes bloques —y muy especialmente la Concertación—, el sistema binominal con tres o cuatro listas representando opciones electorales diferentes puede dejar sin representación parlamentaria a importantes sectores políticos del país, agravando aún más la sensación de ilegitimidad del sistema.^{ix}

Proponer distritos uninominales para solucionar las deficiencias del sistema binominal no tiene sentido alguno, ya que el sistema uninominal en regímenes presidenciales exagera el clientelismo y debilita aún más a los partidos al convertir a los candidatos en empresarios políticos con un alto nivel de independencia. Más preocupante es la falta de representatividad de un sistema uninominal donde un porcentaje elevado de ciudadanos, especialmente en sistemas multipartidistas, puede quedarse sin representación. Por último, como se ha visto en Estados Unidos, el sistema uninominal se presta a la manipulación del diseño de los distritos electorales en favor de los titulares de aquellos escaños, especialmente cuando se tiene que ajustar la representación distrital para reflejar cambios en el tamaño de la población.

¿Y si no se evoluciona a un sistema uninominal, no se podría resolver el problema de la representatividad del binominal adoptando un sistema de primarias para privar a los jefes de partido de la función de designar candidatos? Nuevamente si uno se remite al ejemplo de Estados Unidos, las primarias rara vez llevan a la derrota de congresistas en ejercicio y exacerban el personalismo y candidaturas que tienen acceso a fuentes independientes de financiamiento. En vez de resolver el problema de fondo, un sistema de primarias también puede socavar aún más la autoridad de los partidos. Al perder los dirigentes de partidos la posibilidad de estructurar las listas y designar los candidatos se debilitaría la disciplina partidaria. Visto de otra forma, las primarias acabarían con las supuestas virtudes del sistema binominal saliendo del período autoritario —el de darle coherencia a los bloques políticos del país— pero sin responder a las necesidades de fortalecer patrones de representación legítima.

Tampoco tiene sentido limitar los períodos parlamentarios por temerle al surgimiento de caciquismos locales. En democracia la limitación de mandatos electorales genera controversia porque le puede privar al electorado de una representación que tiene genuino apoyo electoral. Esta argumentación tiene sentido, con tal que el sistema electoral y de designación de candidatos permita una verdadera competencia política, donde las reglas del juego en cuanto a financiamiento de candidaturas no aventajen mayormente a los titulares. Los parlamentarios en ejercicio son sin duda mejor conocidos, lo que les da una ventaja importante, pero esa ventaja no debiera ser acompañada por un sistema que no incentive un desafío real a su reelección dentro de su mismo pacto, y, más importante, de su misma colectividad. Es precisamente la competencia política que permite el surgimiento de líderes nuevos o propuestas alternativas que enriquece la democracia.

Pero hay otro argumento a favor de la reelección de los parlamentarios--- sin ella es difícil configurar carreras parlamentarias que permiten que los legisladores se especialicen en los complejos temas de las sociedades contemporáneas y que aprendan la difícil tarea de lograr la gobernabilidad democrática, especialmente en legislaturas altamente divididas.

¿Y si las primarias sólo agravan el problema? Y si las limitaciones a la reelección parlamentaria no son prudentes, ¿cuál sería la reforma más adecuada para resolver los problemas del sistema binominal? Lo lógico para Chile es regresar a un sistema proporcional parecido al que tuvo Chile antes del quiebre de la democracia y que ayudó a explicar muchos de los elementos positivos del régimen democrático en Chile visto desde una perspectiva histórica. Para ello no hay que ir más lejos que informe de la comisión Boeninger, que plantea esa alternativa para Chile. De partida esa reforma contempla regresar a una cámara de 150 diputados y un Senado de 50 miembros —número incluso reducido en comparación con otros países de la región.

Lo importante de la propuesta de la comisión es que contempla una magnitud de distrito relativamente pequeña —o sea el número de candidatos a elegir no superaría seis u ocho—, en tanto, este autor considera más oportuna la alternativa de la comisión que se inclina por los distritos de magnitud pequeña (2 a 6). Los partidos nombrarían un candidato por escaño a llenar y éstos aparecerían en una cédula única. Con el sistema de “cifras repartidoras” D’Hont, que tiende a privilegiar a los partidos más grandes, el sistema evitaría una mayor fragmentación partidista como la que ocurrió en Colombia con el sistema de cuota-Hare. Las propuestas de la Comisión Boeninger sobre representación de mujeres y minorías son importantes e innovadoras.^x

Lo que hay que subrayar es que el sistema óptimo para Chile no es sólo un sistema proporcional de formula D’Hondt con magnitud pequeña (o sea con un número reducido de

representantes por distrito designados por los partidos) —sino uno con voto preferente—, donde el elector vota por su candidato preferido. Los escaños obtenidos por un partido, si éste logra generar una votación suficiente para llevar al parlamento a uno o más candidatos, son cubiertos primero por aquellos candidatos que han obtenido el mayor número de votos preferentes, siempre que hayan superado un mínimo, y en segunda instancia por los otros candidatos según el orden en que hayan sido puestos en la lista por el partido.

Como existe la posibilidad que sean electos candidatos que obtienen el voto preferente de sólo un puñado de electores gracias a una fuerte votación de uno o más compañeros de lista, es importante requerir un número mínimo de votos preferentes para que los candidatos no representen solamente intereses particularistas o basados solamente en favores personales. El número mínimo requerido debería ser superior a la división del número de votos por el número de escaños obtenidos por el partido. Por ejemplo, si un partido obtiene en un distrito 20.000 votos y cinco escaños, sólo serían prioritariamente elegidos aquellos candidatos con más de 4.000 votos preferenciales ($20.000/5 = 4.000$).

Esta forma de voto se usa actualmente en Bélgica, así como en otros países. Por un lado, induce a los precandidatos a trabajar al interior de los partidos para lograr ser designados en la lista. Por otro, incentiva a los dirigentes a buscar personalidades locales con arraigo popular para potenciar la lista generando una votación suficiente para elegir uno o más candidatos. Este sistema permite, en otras palabras, que se realice una suerte de primaria simultáneamente con la elección general, pero donde la voluntad de los dirigentes del partido juega un papel importante tanto en la designación inicial como en la selección de aquellos candidatos con preferencias individuales bajas.

Tuve la oportunidad de observar en terreno por un período de tres meses —cuando en 1969 estaba en Chile realizando la investigación para mi tesis de doctorado—, la campaña parlamentaria de aquel año en las provincias de Ñuble, Malleco y Cautín; campaña que se realizó con un sistema electoral parecido al que se propone aquí —esto es: sistema proporcional de magnitud reducida con voto preferente (aunque sin umbral para candidatos electos). Asistí a innumerables eventos de campaña de todos los partidos. Lo que más me impresionó fue el grado de conocimiento e incluso de identificación directa de los electores, muchos con educación mínima, no sólo con incumbentes sino que con otros candidatos de su partido. Aunque comprometidos con sus partidos, estos electores valoraban la posibilidad de elegir entre varios candidatos dentro de su propia colectividad. Ese fenómeno se ve hoy en las elecciones a concejales, la única instancia de un sistema electoral con características de representación popular en el Chile contemporáneo.

Un sistema proporcional ampliando el binominal pero con distritos de magnitud relativamente pequeña le sigue entregando a los líderes de los partidos facultades importantes en el nombramiento de candidatos al congreso nacional —ayudando a mantener coherencia y disciplina partidaria. Pero el voto preferente, con umbrales mínimos, le entrega al elector la capacidad de incidir en esa selección al poder pronunciarse por candidatos preferidos dentro de la lista. Esto equivale a una primaria simultánea, pero sin que eso desemboque en un sistema partidista que privilegie a empresarios políticos independientes que les deben poco a sus colectividades por el privilegio de presentarse como opción ante el electorado. En otras palabras, el sistema permite una más genuina representación, sin cercenarle a los partidos una injerencia importante en la designación de representantes a los órganos representativos del país.

II. SISTEMA DE PARTIDOS, ELEMENTOS PARA SU RENOVACIÓN

Como se ha visto, aunque el sistema electoral no podrá cambiar las tendencias u opciones partidarias en una sociedad, sí puede contribuir a mejorar la legitimidad de la representación de los partidos así como también la coherencia y la disciplina de los mismos. Pero más allá del sistema electoral, la normativa legal sobre partidos también juega un papel importante en fortalecer a los mismos, dándoles mayor transparencia y efectividad democrática.

El principio que los partidos políticos deben ser democráticos en su funcionamiento interno se introdujo por primera vez en un texto de tipo constitucional en la República Federal de Alemania (Ley de Bonn, 1949), como reacción a la pasada experiencia totalitaria. En Chile la democratización interna también proviene de un mandato constitucional. Es así como el Artículo 10 de la Constitución en su Artículo 15° contempla que:

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se registrará en el Servicio Electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional (...).

Aunque los estatutos en la mayoría de los partidos contemplan medidas para incentivar la participación y la democracia interna, claramente éstas dejan mucho que desear en la práctica y la ley no regula bien el mandato constitucional. Los partidos tienen que fortalecer los mecanismos para convocar a dirigentes intermedios y militancia y elaborar programas especiales para atraer jóvenes y sectores sociales nuevos, vía plenos regionales o locales. Esto requiere de una elaboración más clara de los padrones del partido, permitiendo incluso la regulación por parte de las autoridades electorales de la nación el proceso de selección interna de las autoridades de los partidos. Algunos partidos han introducido también mecanismos para velar contra la corrupción, con comisiones de fiscalización interna con mayores atribuciones para fiscalizar las actividades de los dirigentes partidarios. Los partidos debieran cumplir con leyes que les exigen transparentar sus finanzas y procedimientos internos al tiempo que debieran establecer códigos éticos de conducta, tanto en los procesos internos de los partidos como en el manejo de campañas electorales. Las autoridades debieran transparentar sus bienes e ingresos.^{xi}

El tema del dinero y la política es un tema universal, especialmente en relación con las campañas. En EE. UU. éste tema ha pasado a ser central ya que el financiamiento de candidaturas en distritos uninominales requiere gastos siderales. El financiamiento se concentra en las campañas de los candidatos que se han convertido en verdaderos empresarios políticos independientes, contribuyendo a debilitar la conducción central de los partidos. Las opciones alternativas a los congresistas en ejercicio no surgen del electorado en general o de militancias partidarias, sino de personas que pueden movilizar cuantiosos recursos, a menudo ligados a intereses económicos particulares.

El financiamiento público de los partidos políticos y de las campañas electorales crea las mejores condiciones posibles para que la competencia electoral entre los representantes de las distintas tendencias de opinión sea equitativa, así como para minimizar el clientelismo, la corrupción y la dependencia de los partidos y los candidatos de intereses económicos. La distribución de fondos públicos a los partidos debería basarse en los votos obtenidos, más que en los escaños.^{xii}

Sin embargo, la realidad política actual aconseja contemplar un sistema mixto donde claramente prevalezca la financiación pública. Pero la financiación privada debe tener límites precisos, para contrarrestar la prevalencia de intereses particulares, no solo nacionales sino extranjeros. En este sentido resulta conveniente la previsión por la cual se limita el porcentaje del aporte privado. Ello desincentivaría la posibilidad de depender mayoritariamente de intereses particulares, pero mantiene el incentivo para que los partidos promuevan entre sus propios partidarios la responsabilidad de aportar apoyo financiero a su colectividad, con cuotas de afiliación por ejemplo, dándoles un sentido real de responsabilidad y pertenencia. Cualquier reforma del financiamiento de la política requiere de un efectivo control estatal — donde las colectividades partidarias puedan rendir cuentas públicas y transparentes de sus

ingresos y gastos ateniéndose a las normativas legales. Como en México o los Estados Unidos, la fiscalización de las contribuciones tanto fiscales como particulares debiera estar en manos del Servicio Electoral, como ente autónomo.

Al mismo tiempo, está claro que tienen que introducirse normas para combatir el transfuguismo que incentiva el personalismo y la corrupción. Si un parlamentario deja la colectividad que lo propuso de candidato, éste debe tener limitaciones muy claras de no poder integrarse a otro partido sino después de un tiempo determinado y habiendo cumplido con todos los requisitos de la ley. Incluso algunos partidos exigen a los candidatos firmar cartas de renuncia previa si deciden abandonar sus colectividades. Tampoco debiera poder seguir en el parlamento como independiente. De formar un partido, tendría que atenerse a las normativas para la creación de aquéllos. Si no se contempla una normativa por la cual el parlamentario pierde su escaño al dejar al partido que lo presentó, éste podría ser obligado, como en algunos países, a inscribirse en un grupo de “no adscritos”, cuya representación en las comisiones legislativas y en los demás organismos de las cámaras podría ser proporcionalmente inferior a la de los demás grupos.

Es obvio que cualquier esfuerzo de renovación de las estructuras internas y mecanismos para estrechar mayores lazos con la ciudadanía sería en vano si no se complementa por un esfuerzo interno de renovación y fortalecimiento del marco ideológico y las propuestas programáticas de los partidos con vistas a dar respuestas concretas a las inquietudes de la ciudadanía o a distintos sectores ciudadanos.

También se requieren nuevos mecanismos de articulación política en una sociedad mucho más “secular” que antaño. No es un factor negativo que estas instancias las promuevan dirigentes locales y regionales —con tal que éstas estén enmarcadas en un proyecto de la colectividad partidaria, y no en proyectos de liderazgos clientelistas. Se dice mucho que las redes sociales también debilitan a los partidos al conformar otras instancias de interacción social y de comunicación. Sin embargo, está comprobado, por ejemplo por la primavera Árabe, que las tecnologías nuevas pueden ser instrumentos eficaces para crear y afianzar proyectos colectivos de participación ciudadana. Los partidos corren un riesgo al quedar por detrás de otras instancias organizativas y no aprovechar la revolución comunicacional que puede potenciar sus actividades.

Por último, una reforma que no se ha discutido en Chile y en América Latina con la detención necesaria, y que a mi juicio es importante justamente para mantener vigentes a los partidos y permitir su renovación interna y la de sus cuadros, es la limitación a la reelección de los presidentes por el enorme peso que ejercen sobre sus partidos. No me refiero a la reelección inmediata por un período. Sin duda que esa es una reforma importante y pendiente en un país

como Chile. Un período presidencial de cuatro años es demasiado corto para asentar una presidencia. La reelección inmediata es necesaria. Permite la derrota de una presidencia fracasada, pero potencia a un gobierno para plantearle a la sociedad que necesita otro mandato de cuatro años.

Pero al cumplir su mandato, o de un período presidencial o de dos, los ex presidentes no debieran poder competir de nuevo, o mantenerse viables para una candidatura posterior. El carácter plebiscitario de una figura política que ha detentado la más alta magistratura de la nación en un sistema presidencial lo convierte en líder importante de su colectividad y sobre todo en candidato potencial para el futuro. Pero por muy bueno que haya sido un presidente es inconcebible pensar que sociedades modernas carezcan de otros líderes que estén a la altura de los desafíos del ejercicio del poder. A la vez es importante renovar los cuadros dirigentes en todos los niveles — función propia de los partidos. Al fin de cuentas en una democracia consolidada lo importante es la función de liderazgo público —el cargo público— y no el que ocupa en forma temporal gracias a la voluntad ciudadana ese cargo. Confundir a las personas con los cargos contribuye a exacerbar el personalismo, que a su vez atenta contra la legitimidad de los cargos y la calidad de las instituciones.

Es curioso que en esta tercera ola democrática en América Latina, cuando muchos países por primera vez afianzan instituciones democráticas y otros regresan a tradiciones democráticas del pasado, se haya dejado a un lado una de las piedras angulares del constitucionalismo democrático del continente: la limitación a la reelección de los presidentes. “Sufragio efectivo y no reelección” fue el gran lema de la Revolución mexicana. En país tras país, no sólo se reformaron las constituciones para establecer el sistema de segunda vuelta, sino que presidentes con apoyo legislativo lograron cambios constitucionales que permitieron su propia reelección —y en varios casos frente a restricciones a la reelección inmediata— y se suprimió el veto a una reelección posterior.

No cabe duda que la vuelta o la tentativa de vuelta de presidentes que han ejercido el cargo, aun si su gestión de gobierno haya sido desdibujada, ha contribuido a exacerbar el personalismo, la debilidad de los partidos y la fragmentación de los mismos. En Venezuela, la incapacidad de Carlos Andrés Pérez y de Rafael Caldera (ilustres demócratas que ayudaron a forjar una democracia en un país sin tradiciones democráticas fuertes) de sustraerse como opción presidencial futura contribuyó en forma al deterioro del sistema de partidos y a la falta de renovación de sus cuadros. El ascendiente de presidentes tan valiosos como Julio María Sanguinetti y Raúl Alfonsín sobre sus colectividades, contribuyó a la incapacidad de renovación de las mismas y su franco deterioro como instituciones partidarias.

Es interesante constatar que en los sistemas parlamentarios, con algunas excepciones, es muy difícil que un primer ministro logre regresar aun si tuvo éxito como gobernante (Blair, Kohl, Thatcher, González), a menos que conserve amplio apoyo del partido o de la coalición mayoritaria de partidos. Por lo mismo es inconcebible en un sistema parlamentario que los cónyuges o hijos de primeros ministros o ex primeros ministros puedan postular a liderar un gobierno —ya que el proceso de selección de los gobernantes depende de las mayorías partidarias dentro del parlamento, del apoyo de estructuras políticas organizadas, y no del apoyo popular o plebiscitario o mediático que pudo haber tenido un presidente.

III. RÉGIMEN DE GOBIERNO Y CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD: ¿LA REFORMA NECESARIA?

Este trabajo ha analizado las reformas más comentadas para encarar la crisis de representatividad en Chile, reformas que más bien se centran en el sistema electoral y en la reglamentación pública de los partidos y de las campañas electorales. Sin embargo la representatividad democrática está ligada también a la arquitectura de las instituciones de representación popular —concretamente al poder legislativo y ejecutivo— que pueden en si tener carencias en su nivel de representatividad. A su vez la arquitectura y atribuciones de estas instituciones tienen un impacto directo sobre los representantes y las instituciones partidarias que los aglutinan, incentivando o desincentivando mayor o menor disciplina y coherencia partidaria, por una parte, y mayor o menor grado de colaboración en la búsqueda de acuerdos para generar e implementar políticas públicas, por otra.

Un déficit estructural del sistema constitucional chileno es el Senado, que al entregar una representación equivalente a zonas despobladas como a grandes centros de concentración ciudadana, atenta contra el principio de igualdad de representación. El sistema bicameral surge en un comienzo para darle garantías a la nobleza que las cámaras de los comunes no acabarían con la estratificación social de sociedades tradicionales basadas en principios monárquicos. Los constituyentes de Filadelfia mantuvieron el senado porque los distintos estados acordaron crear una unión con un gobierno federal— queriendo mantener importantes cuotas de soberanía. Un senado donde cada estado, por pequeño que sea, tendría una representación equivalente a la de otros pasa a ser una piedra angular de una democracia federativa.^{xiii} Es obvio que en un sistema unitario de gobierno como el que tiene Chile, que no está conformado por estados que apelan a derechos de origen, el privilegiar la representación territorial sobre la representación ciudadana viola la doctrina de un voto por cada ciudadano. Por ello es que varios países latinoamericanos han optado por establecer asambleas representativas unicamerales basadas en representación ciudadana —tema que debiera ser parte del debate sobre cómo mejorar la calidad de la democracia chilena.

Pero el déficit más notorio en Chile dentro del marco de la tradición constitucional chilena es otro: el hiperpresidencialismo que introdujo la Constitución de 1980, donde el ejecutivo tiene la responsabilidad no sólo de implementar las leyes, sino que un papel fundamental en su formulación en desmedro de las atribuciones del legislativo. Antes del golpe militar chileno fue uno de los congresos más poderosos de América Latina, congreso que remontándose a mediados del siglo XIX juega un papel central en la estructuración de las coaliciones y acuerdos políticos para formular políticas públicas y aprobar las leyes necesarias para implementarlas, constituyéndose en una arena vital en el proceso de toma de decisiones y una arena clave para la estructuración y consolidación del sistema de partidos políticos.

Al disminuir las atribuciones del legislativo a favor del ejecutivo, fenómeno que tiene sus antecedentes incluso antes del derrocamiento del gobierno constitucional, el parlamento deja de ser una arena importante para formular y estructurar acuerdos, convirtiéndose o en un instrumento dócil del ejecutivo (cuando éste logra conformar mayorías para apoyar su gestión) o en un instrumento que se dedica mayormente sólo a ejercer su poder rechazando iniciativas del ejecutivo. En un parlamento débil la coherencia ideológica, la disciplina partidaria y el papel de las bancadas tiende a disminuir, incentivando un patrón de práctica política donde el ejecutivo tiende más y más a negociar acuerdos con parlamentarios individuales que pierden su orientación programática, para dedicarse a avanzar intereses clientelares o personales, un patrón político que se da en creces en un país como Brasil.^{xiv}

Es una paradoja que en Chile la Constitución del 80 no sólo redujo las atribuciones del legislativo sino que también introdujo requisitos supramayoritarios para aprobar ciertas leyes ordinarias (y no sólo aquellas que se refieren a la potestad constituyente del legislador), requiriendo además un control preventivo de constitucionalidad a manos del Tribunal Constitucional.^{xv} Estas normas no sólo deslegitiman aún más el sistema de representación al privar a las mayorías de la posibilidad de legislar en acorde con la voluntad ciudadana, sino que potencian aún más al parlamento a convertirse en un ente mayormente negativo dedicado a rechazar las iniciativas del poder ejecutivo especialmente si este último no goza de claras mayorías de su colectividad política. El limitar la reelección de los parlamentarios no resolvería el problema. Todo lo contrario, agravaría la crisis de representación al interrumpir la carrera legislativa y debilitar más a los líderes encomendados para formular las leyes de la nación.

Pero hay otro tema más de fondo que va a la conveniencia o no del propio diseño institucional del régimen de gobierno en Chile: me refiero muy particularmente al sistema presidencial cuya característica principal es la doctrina de separación de poderes. Esa doctrina descansa en la bifurcación de la soberanía popular entre el poder legislativo y el ejecutivo, ambas instituciones que representan el pueblo pero donde el ejecutivo, encarnado en una persona,

apela a una legitimidad plebiscitaria especial. Esto contrasta en forma tajante con los sistemas parlamentarios donde el ejecutivo emerge de la voluntad del legislativo —y a la vez se mantiene mientras las mayorías parlamentarias lo permitan. Estas mayorías pueden ser de un partido o de una coalición de partidos. Incluso se puede dar el caso de gobiernos de minoría que perduran sencillamente porque las mayorías parlamentarias les dan su apoyo tácito por razones políticas coyunturales.

El desafío de la gobernabilidad surge en sistemas presidenciales donde un presidente no cuenta con o pierde una mayoría en el parlamento para gobernar, generándose una pugna entre dos entidades gubernamentales que se adjudican la legitimidad soberana del pueblo. A diferencia de un sistema parlamentario, uno presidencial no contempla válvulas de escape, como la renuncia de un primer ministro y la conformación de otro gobierno con ajustes ministeriales, o en casos más extremos una elección anticipada para resolver un conflicto de fondo.

En esta tercera ola democrática en América Latina, aunque los golpes de estado han disminuido como desafío a la democracia, 17 presidentes han tenido que abandonar el poder antes del término de sus mandatos al presidir gobiernos paralizados por falta de apoyo en el parlamento y la pérdida de apoyo popular. Cambios de gobierno que en sistemas parlamentarios se entienden como crisis de gobierno pasan a ser crisis de régimen en sistemas presidenciales.^{xvi}

El trasfondo del problema es la falta de congruencia entre sistemas multipartidistas y el régimen presidencial que por definición genera un gobernante en un proceso electoral de suma cero. Chile y América Latina copiaron el sistema institucional norteamericano, pero por la naturaleza de las sociedades y tradiciones políticas del continente, su cultura política y divisiones de fondo son mucho más parecidas a las de Europa que a las de los EE. UU. Los partidos políticos en América Latina surgen de una tradición política muy diferente a la norteamericana, donde las luchas ideológicas giran alrededor de los grandes temas de iglesia y estado, burguesía y proletariado, capital y regiones, mestizos e indios, etc., que han marcado profundamente la vida nacional.

También está claro que los sistemas partidistas duran mucho más allá de los cambios económicos que experimenta una sociedad. En Brasil, donde los partidos son menos coherentes y enraizados, el gobierno militar también fracasó en su propósito de crear un sistema bipartidista de carácter moderado. Y el sistema presidencial desincentiva hoy la institucionalización de un sistema de partidos políticos más fuerte y coherente. Incluso hoy, los problemas de gestión que tiene el gobierno de los Estados Unidos se debe en gran medida

a la desaparición de gobiernos de mayoría —aún en un sistema bipartidista— ya que los electores votan por el presidente que es de un partido y por un congreso que es de otro.

Por eso es que la tendencia natural en Sudamérica ha sido hacia el multipartidismo, o sistemas bipartidistas altamente divididos internamente. En contextos multipartidistas, por lógica, es muchísimo más difícil generar presidentes mayoritarios. Los sistemas presidenciales en contextos multipartidistas son sistemas de doble minoría, donde el presidente tiene sólo una minoría del electorado, y al ser elegido se encuentra con apoyo minoritario en el parlamento. Varios países latinoamericanos, incluyendo Brasil, implementaron el sistema de la segunda vuelta para atenuar el efecto del presidente minoritario, asegurando que al menos en una segunda vuelta llegue al poder un presidente con apoyo mayoritario.

La dificultad reside en que el sistema de segunda vuelta no resuelve el problema de fondo e incluso lo puede agravar, agudizando la fragmentación política y el carácter minoritario de los presidentes al tiempo que no ayuda a incentivar un proceso de negociación para superar la confrontación política. Desde que se restableció la democracia en Chile, las consecuencias más negativas de la segunda vuelta no se han dado por la disciplina partidaria que surgió del período dictatorial. Pero es justamente esa disciplina la que se está debilitando hoy, abriendo la posibilidad de que el sistema de segunda vuelta pase a ser contraproducente.

La opción de segunda vuelta tiene el efecto perverso de desincentivar acuerdos entre distintas fuerzas políticas afines para crear conglomerados mayoritarios con el objetivo de conquistar la primera magistratura de la nación. En un contexto multipartidista y de partidos débiles los presidenciables de cada colectividad albergan esperanzas de poder llegar por lo menos a la segunda vuelta, y para lograrlo se esmeran en destruir las posibilidades electorales no sólo de sus adversarios más distantes en términos ideológicos, sino de sus más próximos. En vez de ayudar a sumar fuerzas —la segunda vuelta las disminuye, como se vio en la reciente elección en el Perú donde las candidaturas de los más moderados— que habrán tenido mayoría entre ellos, se quedaron fuera de la segunda vuelta donde llegaron candidatos de los sectores extremos.

Al mismo tiempo la segunda vuelta tiende a incentivar candidaturas independientes o mediáticas sin fuerte apoyo partidario que creen poder quedar entre los dos primeros.

Pero aún más grave, el proceso de fragmentación partidaria producto de la ambición de dirigentes partidarios de llegar a la segunda vuelta contribuye a una mayor proliferación de listas de candidatos al parlamento. Un presidente electo en segunda vuelta podrá recibir apoyo

mayoritario al sumar las segundas preferencias de electores que votan por el mal menor, pero se encontrará con un legislativo fragmentado sin una coalición confiable para gobernar. En el caso de candidatos que quedaron en segundo lugar en la primera vuelta, pero que pudieron conseguir el apoyo necesario para triunfar en el ballottage, estos pueden incluso quedar con menor representación parlamentaria que la de su rival perdedor. El triunfo de un candidato mediático sin fuerzas políticas propias, como Collor de Melo en Brasil o Fugimori en el Perú (en su primera elección), pueden dejar a un presidente con efímero apoyo legislativo.^{xvii}

Por último, la mayoría presidencial producida en la segunda vuelta es por su naturaleza una mayoría ficticia. Presidentes así elegidos, pronto se olvidan que son presidentes que tuvieron apoyo minoritario y llegaron al poder por ser el mal menor para una proporción importante de sus compatriotas. La reacción de los titulares del ejecutivo ante las dificultades de estructurar coaliciones mayoritarias para gobernar es la de apelar directamente al pueblo. El increíble peso simbólico del presidencialismo tiende a deslumbrar al político más modesto, donde solo él o ella se cree el o la representante legítimo o legítima de la nación, por sobre los intereses particulares y mezquinos representados por los partidos y el congreso. La realidad de un período presidencial fijo, de un momento histórico demasiado corto para dejar una huella en la historia, lleva a todos los presidentes a tratar de sobrepasar las oposiciones facciosas del parlamento, haciendo uso de los considerables recursos del ejecutivo con fines políticos con el propósito de tratar de crear desde el ejecutivo, en solo cuatro o seis años, una mayoría política que le permita a su colectividad, o si logra reformar la constitución, le permita a él o a ella seguir usufructuando del poder.

Es más, porque el presidente tiene un período fijo, no puede ser reelegido, y no puede amenazar al parlamento con su disolución, los dirigentes de otros partidos pronto caen en la cuenta de que la mejor forma de aumentar su participación en las elecciones municipales y parlamentarias posteriores es desligándose de las dificultades que encierra el gobernar una sociedad afligida por serios problemas socioeconómicos. Las elecciones posteriores se caracterizan por una política de mejor oferta, puesto que la suerte de los gobiernos no depende de una votación perdida en el parlamento. Éste pasa a ser un centro de crítica al ejecutivo, el que, además, corre el riesgo de perder el apoyo de sus propios partidarios que se aprestaban al cálculo de la próxima elección presidencial.

Paradójicamente, la reacción al atolladero del presidencialismo en América Latina ha conllevado a incrementar los poderes del presidente. Pero este esfuerzo sólo agrava el problema, al reducir las instancias de negociación entre el presidente y el poder legislativo y los incentivos en el parlamento para crear coaliciones gobernantes. Incluso, cuanto más se impone el mandatario, más se desincentiva la estructuración de un respaldo eficaz entre partidos y grupos celosos de su autonomía y de sus perspectivas electorales futuras, agravando la tensión y dando la imagen de una crisis permanente en el sistema político.

Ante la percepción de fracaso y de parálisis política y el desprestigio de la misma no es sorprendente que en varias instancias la ciudadanía ha buscado un salvador, un individuo que les resuelva los problemas, la inspire y le dé esperanza, alguien que esté por encima de la política y de la politiquería. La glorificación del liderazgo unipersonal por encima de los partidos y de la política puede en situaciones de crisis generar líderes con amplio apoyo mayoritario que se benefician políticamente distanciándose del poder legislativo y de los partidos como entidades aberrantes.

Desgraciadamente esa tendencia, por definición antiinstitucional, en vez de consolidar la democracia y crear mecanismos institucionales para resolver en forma genuina los desafíos en cualquier sociedad, sólo los agrava, al debilitar o instrumentalizar los poderes del estado y el propio estado de derecho en servicio al líder. Como destaca Max Weber, el liderazgo personal no sólo atenta contra las instituciones, es también la forma de autoridad más inestable, capaz de caer con la misma rapidez que surge, dejando enormes vacíos de poder. Las sociedades contemporáneas requieren de líderes, pero mejor: requieren de instituciones que se rijan según el imperio de la ley.

Para atenuar las deficiencias del presidencialismo en América Latina tanto académicos como dirigentes políticos se han pronunciado en muchos países a favor de un cambio de régimen político hacia un sistema semipresidencial —propuesta que se planteó recientemente en Chile en el acuerdo entre la Democracia Cristiana y Renovación Nacional para responder a la crisis de representación en Chile. La idea es de girar de un presidencialismo clásico a un régimen más bien mixto donde un presidente pueda tener atribuciones importantes en liderar a un país en ciertos rubros, como relaciones internacionales y defensa, mientras que un primer ministro actuaría más bien como jefe de gobierno con el aval del congreso para llevar adelante la política interior del país. Al tener mayorías de su propio partido en el legislativo, un presidente pasa a tener una función más directa de liderazgo, y el semipresidencialismo se asemeja más a un sistema presidencial clásico. Al no tenerlas se evoluciona más hacia un sistema mixto de “cohabitation” donde el primer ministro al liderar un gobierno que representa más directamente las mayorías en el legislativo tiene mayores atribuciones reales.

No está claro sin embargo que el sistema semipresidencial resuelva el problema que genera la doctrina de separación de poderes. Cuando el presidente tiene mayoría de su partido en el parlamento, se convierte en un sistema presidencial fuerte. Pero cuando este pierde esa mayoría, se crea una tensión peligrosa entre el presidente y el parlamento, representado por el primer ministro. En Francia por lo general los presidentes han podido contar con mayorías de su partido. En aquellas instancias donde se ha dado el fenómeno de *cohabitation* o de gobierno dividido, el régimen ha tendido a ser menos exitoso. Para muchos especialistas el semipresidencialismo de Weimar fue parte del problema institucional que tuvo el país al derrumbarse el primer intento genuino de establecer un sistema democrático en ese país. Y más recientemente se ha visto un notable fracaso del semipresidencialismo en algunos de los

países de Europa del Este que adoptaron el modelo francés al terminar la Guerra Fría. Este ha exacerbado conflictos entre presidentes y primeros ministros, caso que también se da casi en forma permanente en Haití, el único país en las Américas que ha adoptado aquel sistema.

Hacia Un Sistema Parlamentario en Chile: Cómo Lograr el Cambio de Régimen:

El problema entonces reside en cómo lograr una democracia estable a partir del reconocimiento de la realidad política de nuestros países. Lo lógico para sociedades con sistemas de partidos fragmentados o multipartidistas, donde un presidente no puede contar con la posibilidad de crear mayorías estables para gobernar, es transitar a un sistema parlamentario. No de asamblea como la Tercera o Cuarta República francesa, sino con las características de los sistemas parlamentarios del mundo contemporáneo, con resguardos importantes, como ser el voto de censura constructivo y un sistema electoral que incentive la estructuración de partidos fuertes y coherentes con legitimidad popular.^{xviii}

Simplificando, en Chile el sistema parlamentario tendría tres ventajas:

1. En primer lugar la generación de un gobierno parlamentario relajaría la enorme presión que existe en un sistema presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que estimula la polarización y puede incluso radicalizar las opciones. El sistema de segunda vuelta, aunque tiende a reducir la incertidumbre que proviene de la elección de un candidato con apoyo minoritario, tiene el efecto de exacerbar la polarización política al forzar la creación de coaliciones de carácter temporal al calor de un conflicto electoral. Un régimen parlamentario, elegido con un sistema electoral de carácter proporcional o mixto con distritos relativamente pequeños, bajaría el perfil de las elecciones presidenciales y daría esperanzas a distintos sectores de poder tener injerencia en la generación de coaliciones gubernamentales. También evitaría el reciente fenómeno latinoamericano de candidaturas presidenciales relámpago basadas en popularidad personal generada con el acceso a la televisión, candidaturas sin una base partidaria y organizativa lo suficientemente fuerte para permitir éxito como gobernador. Incluso las cualidades personales que permiten la elección de estos candidatos son cualidades que dificultarían el gobierno posterior.

2. En segundo lugar, el funcionamiento de un sistema parlamentario contribuiría a moderar la política. Con un sistema parlamentario los gobiernos tendrían que estructurarse en el parlamento, privilegiando las opciones de centro y de coaliciones de partidos. En un régimen parlamentario los incentivos para crear coaliciones de mayoría son altos, ya que la falta de consenso mayoritario lleva a un nuevo proceso electoral con el riesgo para los partidos y parlamentarios de perder sus escaños.

Un sistema parlamentario tendría el efecto de cambiar las correlaciones de fuerzas dentro de los partidos, dando más importancia a los parlamentarios elegidos y menos importancia a las

cúpulas partidistas; también llevaría a una mayor disciplina de partido. El mero hecho de que dirigentes de partido pasan a hacer gestión de gobierno es importante. Al pasar los miembros prominentes del parlamento a ocupar cargos ministeriales, éstos se comprometerían con la gestión gubernamental. Incluso desde un punto de vista político es valioso tener un alto grado de rotativa ministerial. Esto permite satisfacer ambiciones políticas, al mismo tiempo que incorpora un grupo amplio de dirigentes a las tareas de gobierno. El fenómeno, tan común en América Latina, de dirigentes importantes con escaños en parlamentos débiles, sin capacidad de colaborar de forma inmediata en la estructuración de gobiernos de coalición, constituye una barrera importante a la creación de las mayorías políticas necesarias para tener un gobierno democrático exitoso.

No es lógico argumentar que un sistema parlamentario no funcionaría bien en un país latinoamericano por la falta de madurez de los partidos. Los partidos y dirigencias políticas se ajustan a los incentivos que reciben del juego político. Si el juego político tiene tendencias centrípetas y no centrífugas, los elementos más favorables al diálogo van a consolidarse dentro de las agrupaciones políticas. La disciplina partidaria es una variable dependiente, no independiente. La función es producto de la estructura.

Tampoco es lógico argumentar que los problemas de América Latina son muchísimo más agudos que los problemas de los países europeos, no permitiendo el establecimiento de estructuras políticas que puedan funcionar en sistemas parlamentarios. Acordémonos que en muchos países europeos, los conflictos religiosos, étnicos, lingüísticos y de clase han sido desgarradores. Países como Bélgica e incluso Holanda son países con divisiones históricas mucho más profundas que las que tenemos en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, con fórmulas parlamentarias para crear consenso han podido elaborar gobiernos exitosos de coalición.

Aun en Italia, que a menudo se menciona como un caso negativo del parlamentarismo, las crisis políticas son crisis de gobierno, no de régimen. La rigidez del sistema presidencial ha significado que en América Latina las crisis de gobierno pasan rápidamente a ser crisis de régimen. América Latina requiere de un sistema institucional que se ajuste a la idiosincrasia del continente, profundamente marcado por sus tradiciones políticas y legales, pero también un sistema que aliente las tendencias centrípetas; instancias de consenso, y compromiso político que puedan generar mayorías para gobernar, dándoles garantías a las minorías que no van a ser destruidas.

3. En tercer lugar, el funcionamiento de un régimen parlamentario eliminaría la parálisis gubernamental y el enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al presidente en el parlamento, entregando un gobierno más eficiente y ágil para solucionar los problemas del país. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un compromiso por un período presidencial que ya no cuente con mayoría

operativa. El dramático caso de países latinoamericanos, donde presidentes, que en un comienzo gozaron de enorme popularidad, perdieron el poder real al perder su apoyo parlamentario y tuvieron que dimitir antes de tiempo, demuestra el peligro de un mandato presidencial minoritario que se prolonga sin reglas claras para completar el período constitucional. Por definición un primer ministro y su gabinete tienen más poder que un presidente y el suyo —hasta perder el apoyo mayoritario en el parlamento— generándose en breve tiempo una solución para el punto muerto político.

Ahora, por razones culturales y simbólicas es muy difícil pensar que se aceptaría el tránsito a un sistema netamente parlamentario en Chile o América Latina. El país que llegó más cerca a un cambio de régimen fue Brasil, que convocó un plebiscito sobre el tema. A pesar de un apoyo contundente al cambio por parte de fuerzas políticas y líderes importantes en Brasil, el plebiscito se perdió. Por ello cualquier cambio tiene que ser gradual, uno que lleve a “parlamentarizar” el proceso de toma de decisiones con algunos cambios institucionales importantes. Así como Portugal ha ido evolucionando de un semipresidencialismo a un sistema parlamentario propiamente tal, Chile podría tomar algunas medidas que asentarían las bases para una evolución en esa dirección.

El punto de partida sería suprimir la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, pero no permitir la elección de un presidente minoritario en primera vuelta. Si ningún candidato recibe aprobación mayoritaria (50% + 1), la segunda vuelta debiera realizarse en la Cámara de diputados. Para Chile este procedimiento no es una novedad, ya que en el pasado fue el Congreso quien tenía la facultad de elegir al presidente entre los candidatos que hayan obtenido las dos primeras preferencias. (Tampoco el sistema de designación del presidente por el Congreso es una novedad en EE. UU. ya que si ningún candidato presidencial obtiene una mayoría en el Colegio Electoral, a su vez elegido por votación popular, la elección del presidente se realiza en la Cámara de Representantes donde cada banca estatal tiene un voto.) Además la selección del presidente por la Cámara resuelve el problema del presidente minoritario que se buscó solucionar con el sistema de segunda vuelta —sistema que, como se planteó anteriormente, adolece de graves problemas.

Al no tener ningún candidato apoyo mayoritario en el electorado, por definición el congreso recién electo representa en forma cabal las preferencias políticas del país, teniendo por ende la legitimidad necesaria para escoger al presidente de la nación de entre los candidatos que obtuvieron la mayor votación popular. Por existir históricamente en Chile tres grandes tendencias en el electorado, esa selección podría hacerse entre los tres primeros si la distancia entre ellos se sitúa en un rango predeterminado. Con la selección del ejecutivo por el congreso, es más probable la estructuración de una suerte de gobierno de coalición y de lógicas de cooperación. A diferencia del sistema de segunda vuelta electoral, la selección del presidente en el legislativo incentivaría la formación de coaliciones pre-electorales para lograr un triunfo presidencial en primera vuelta, al tiempo que se establecería desde un comienzo un

diálogo fluido entre sectores afines para poder designar el presidente a falta de una candidatura mayoritaria.

Pero es aquí donde los procedimientos para la selección de un candidato debieran fortalecerse. El candidato con mayor votación debiera tener la oportunidad, dentro de un plazo corto predeterminado, de estructurar una coalición gobernante, un programa de gobierno y un gabinete que contaría con el voto de la mayoría de la cámara baja. Si este fracasara en ese esfuerzo, la cámara escogería al segundo o tercer candidato en preferencias dentro de un plazo similar con tal que pudiese generar una propuesta de gobierno que gozaría de apoyo mayoritario.

El presidente así elegido podría a su vez disolver el Congreso una vez en su mandato presidencial si perdiera un voto de censura, facultad que contempla la Constitución uruguaya y que ha sido factor importante en incentivar la mantención de coaliciones de gobierno al no querer ir los parlamentarios a la reelección antes del término de sus períodos constitucionales. Si el presidente no lograra una mayoría parlamentaria que le permitiera conformar un nuevo gobierno, este tendría que renunciar a favor de un primer ministro que ejercería el poder hasta la próxima elección presidencial.

En otras palabras el país se mantendría presidencialista si un candidato logra obtener la presidencia con una mayoría de apoyo ciudadano. Si no la obtuviese, el país pasaría a una lógica de régimen parlamentario donde el ejecutivo sería generado por el legislativo como institución ampliamente representativa de la ciudadanía que tendría la responsabilidad, aunque limitada, de generar el poder ejecutivo. Al parlamentarizar la lógica de selección del ejecutivo y al asentar la importancia de crear programas y compromisos de gobierno —con válvulas de escape por si éstos tuvieran que cambiar las prácticas políticas y los incentivos políticos girarían también hacia lógicas más bien de cooperación y no tanto de confrontación— retomando prácticas que también han sido importantes en Chile en el pasado.

En un momento histórico como el actual, cuando existe un compromiso universal para fortalecer la democracia como el único sistema viable para una sociedad moderna, es fundamental estudiar a fondo las diversas opciones institucionales del mundo contemporáneo en un esfuerzo por dar a los países del continente un futuro democrático estable con gobiernos eficientes que puedan entregar desarrollo económico con justicia social. Chile tiene que establecer un diálogo no sólo con su pasado, sino que también con su futuro, y mirar las experiencias exitosas de otros países que son afines. Para muchos “la transición” en Chile había terminado, pero es la ciudadanía con sus expresiones de malestar que está empujando para que se completen las reformas necesarias, al tiempo que se busque como renovar la política para que todos se sientan mejor representados.

NOTAS

ⁱ Arturo Valenzuela, *El Quiebre de la Democracia en Chile*, 2a edición en español (Santiago: Universidad Diego Portales, Colección Ciencia Política, 2003), pp. 33-37.

ⁱⁱ Para resultados de opinión pública consultar encuestas periódicas del Centro de Estudios Públicos en www.cepchile.cl.

ⁱⁱⁱ Para un trabajo que subraya el desencanto con la política y la importancia de renovar los partidos véase Arturo Valenzuela y Lucía Dammert “Problems of Success in Chile” *Journal of Democracy* Vol. 17, No. 4 (Octubre 2006): 65-79. Las encuestas LAPOP se resumen en Mitchell A. Seligson y Amy Erica Smith (comps) *Cultura política de la democracia, 2010* (Nashville, Tn.: LAPOP- Latin American Public Opinion Project, 2010). Sobre los partidos Chilenos y los bajos niveles de participación hay varios trabajos sobresalientes, entre ellos Sergio Y. Toro y Juan Pablo Luna, “The Chilean Elections of December 2009 and January 2010,” *Electoral Studies* Vol. 30, No. 1 (March 2011): 22-30; Juan Pablo Luna y Rodrigo Mardones, “Chile: Are the Parties Over?” *Journal of Democracy* Vol 21, No. 3 (2010): 7-21; y Juan Pablo Luna y David Altman, “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization,” *Latin American Politics and Society* Vol. 53, No. 2 (Summer 2011):1-28. El excelente proyecto “Auditoría a la Democracia” del PNUD ha contribuido en forma importante al análisis de estos datos como también a la generación y publicación de trabajos para encarar los desafíos políticos en Chile.

^{iv} Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait* (New York: Anchor Books, 1962), Capítulo XIII.

^v Véase Roy P. Fairfield, editor, *The Federalist Papers: A Collection of Essays Written in Support of the Constitution of the United States* (Garden City, New York: Anchor Books, Doubleday & Company, 1961), pp. 16-23.

^{vi} James L. Sundquist, “Needed a Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States,” *Political Science Quarterly* 103 (Winter, 1988-89). Consulte también James L Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1986).

^{vii} Entre los trabajos que han evaluado la reforma del sistema electoral se encuentran Carlos Hunneus (comp.) *La reforma al sistema binominal en Chile: Propuestas para el Debate* (Santiago: Editorial Catalonia, 2006) (donde se destacan los trabajos de José Auth, Tomás Duval, Eugenio Guzmán, y Samuel Valenzuela); Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (comps.) *Reforma del sistema electoral chileno* (Santiago: PNUD, Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Libertad y Desarrollo, y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) 2008); Alvaro Bellolio A. y Jorge Ramirez R. “Sistema Binominal y Modernización Electoral: Evaluación y Lineamientos de Reforma,” *Serie Informe Sociedad y Política* 123 Septiembre 2011 Libertad y Desarrollo; Cristobal

Aninat y Patricio Navia, “Reformas Políticas: Los avances y lo que falta,” *En Foco* No. 41 (Santiago: Corporación Expansiva, Mayo 2005); Javier Francisco Días y Alfredo Joignant, “Hacia una nueva era de reformas democráticas,” *Chile 21 Reflexiona al Chile del XXI*, (Santiago: Fundación Chile 21, 2005).

viii Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990* (New York: Oxford University Press, 1994). Véase también Diehter Nohlen, “El Análisis comparativo de sistemas electorales,” *Estudios Públicos*, Vol. 18 (otoño 1985), y Giovanni Sartori, “La Influencia de los Sistemas Electorales,” *Estudios Públicos* (Verano 1985). Sobre los orígenes de los sistemas de partidos Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (comps.) “Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction” en Lipset y Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments* (New York: Free Press, 1967).

ix En un trabajo de simulación Peter Siavelis y yo advertimos el peligro de una posible subrepresentación de fuerzas políticas relevantes en Chile con el sistema binominal si éstas se fragmentaran en varios bloques —algo que no ocurrió— Arturo Valenzuela y Peter Siavelis, “Ley electoral y estabilidad democrática: Un ejercicio de simulación para el caso de Chile” *Estudios Públicos* No. 43 (Invierno 1991):27-87. En estudios importantes posteriores Peter Siavelis destacó como las dos coaliciones de centro derecha y centro izquierda pudieron disciplinarse para sacarle ventajas al binominal “Los peligros de la ingeniería electoral: Y de predecir sus efectos” *Política* No. 45, Primavera 2005:9-28 y Peter Siavelis “Enclaves de la Transición y Democracia Chilena,” *Revista de Ciencia Política* Vol. 29, No. 1 (2009):3-21. Con el debilitamiento de los partidos después de la alternancia cabe preguntarse si la lógica de incentivos políticos funcionaría de la misma manera hoy.

x Grupo de Trabajo Sobre Reforma al Sistema Electoral (Comisión Boeninger), *Informe Grupo de Trabajo Sobre Reforma al Sistema Electoral* (Santiago de Chile: Manuscrito no publicado emitido el 8 de junio, 2006). (Agradezco a Marcela Ríos, miembro de la comisión, por haberme proporcionado copia de este trabajo.)

xi Existe una amplia literatura sobre la reforma de los partidos políticos. El trabajo compilado por Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker *Reforma de los partidos políticos en Chile* (Santiago: PNUD, Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica, Libertad y Desarrollo, y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN, 2008)) es un buen punto de partida. Véase también Manuel Alcántara *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos* (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques I Socials, 2004); Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1995.)

xii Pilar del Castillo y Daniel Zovato (comps.) *La financiación de la política en Iberoamérica* (San José: IIDH-CAPEL, 1998); Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (comps.) *Dinero y contienda político-electoral: Reto de la Democracia* (Ciudad de

México: Fondo de Cultura Económica, 2003). Para Chile consultar Mauricio Morales Quiroga y Rafael Pineiro Rodríguez “Gasto en campaña y éxito electoral de los candidatos a diputados en Chile” *Revista de Ciencia Política* Vol. 30, No. 3, 2005.

^{xiii} El carácter poco representativo de un senado donde los senadores eran designados por las legislaturas estatales (con instrucciones precisas de servir como emisarios o embajadores de los estados ante el gobierno federal) llevó a que se cambiara la constitución en Estados Unidos (enmienda 17 en 1913) para permitir la elección directa de los senadores. Esa reforma le quitó la lógica federalista de un senado generado por los estados (como la tiene el Bundesrag Alemán hoy en día), al tiempo que no aumentó la representatividad popular de la cámara alta. La falta de genuina representatividad del senado se ha constituido en un elemento de la crisis de representatividad en Estados Unidos en la segunda década del Siglo XXI.

^{xiv} Arturo Valenzuela y Alexander Wilde, “Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress” en Joel Smith y Lloyd D. Musolf (comps.) *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States* (Durham, N.C. Duke University Press, 1979.)

^{xv} Lucas Sierra I. y Lucas Mac-Clure, *Frente a las Mayorías: Leyes Supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile* (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 2011).

^{xvi} Para un análisis de las presidencias interrumpidas en América Latina en último cuarto de siglo véase Arturo Valenzuela “Latin American Presidencies Interrupted,” *Journal of Democracy* Vol. 15, No. 4 (Octubre 2004): 5-19. Una versión en español fue publicada por *América Latina Hoy* Vol. 49 (Ediciones Universidad de Salamanca, 2008): 15-30.

^{xvii} Las deficiencias de la segunda vuelta son documentadas en Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (South Bend, Ind.: University of Notre Dame Press, 1995).

^{xviii} Para el caso de Chile, y basándome en mis estudios sobre el quiebre de la democracia en Chile, primero plantié la posibilidad de que Chile transitara a un sistema parlamentario en Arturo Valenzuela “Orígenes y Características del Sistema de Partidos Políticos en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario,” *Estudios Públicos* No. 18 (otoño 1985): 88-154. Trabajos posteriores abarcando el mismo tema incluyen: Juan Linz y Arturo Valenzuela “Presidencialismo, Semi-Presidencialismo y Parlamentarismo” *Estudios Públicos* No. 36 (Primavera 1989): 5-70; Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 1994), Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) *Las crisis del presidencialismo*, 2 tomos (Madrid: Alianza Universidad, 1998.) Para el caso de Chile véase Juan J. Linz, Arend Lijphart, Arturo Valenzuela y Oscar Godoy (comp.), *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica, 1990.) Trabajos adicionales sobre el tema del parlamentarismo en América Latina incluyen: Matthew Soberg Shugart y John M Carey, *Presidents and Assemblies* (New York, N.Y.: Cambridge University Press, 1992); Bolívar Lamounier y Dieter Nohlen (comps.) *Presidencialismo ou*

parlamentarismo: Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira (São Paulo: Edições Loyola-IDESP 1993, Jorge Lanzaro (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, 2001); Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales* (Ciudad de México: UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008).