

## Presidencialismo, multipartidismo y sistema binominal: Una reflexión y una propuesta<sup>\*</sup>

Mucho se habla y con razón de la agenda pendiente de la **transición**, referida fundamentalmente a los temas de la reconciliación entre los chilenos y la democratización de nuestras instituciones. Estas líneas tienen por objeto mirar más allá, en una perspectiva de **consolidación** de una democracia estable.

Tiendo a pensar que, junto con la cuestión militar -tema de largo aliento, que escapa a las posibilidades de este artículo- la perspectiva de avanzar hacia una auténtica consolidación democrática en nuestro país dependerá, en buena medida, del tipo de relación que seamos capaces de articular entre forma de gobierno (presidencialismo/parlamentarismo), sistema de partidos y sistema electoral.

Históricamente, en el período anterior a 1973, fue la relación perversa que se dio entre estos tres componentes lo

---

\* Publicado en El Mercurio de Santiago, Cuerpo D, domingo 22 de octubre de 1995.

que ayuda, en buena medida, a explicar el quiebre democrático: la existencia de un presidencialismo de minoría, de un multipartidismo polarizado y de un sistema de representación proporcional sin correcciones, introdujo en la política chilena una lógica perversa que contribuyó significativamente al desplome institucional.

Me atrevería a sugerir que, de estos tres elementos, el más consistente, el más arraigado en nuestra cultura política, es el multipartidismo. Podría -en un paralelo con nuestra loca geografía- que el sistema multipartidista es como la Cordillera de los Andes; está ahí, sólido, imponente y bien establecido. El multipartidismo se confunde con el origen del sistema de partidos y permanece, durante más de cien años, como un dato bastante inamovible.

Si el multipartidismo es como la Cordillera de los Andes, el presidencialismo es, por lo menos, como la Cordillera de la Costa; existe como un dato sólido, pero sin la misma consistencia del primero. En algunos momentos, especialmente a fines del siglo pasado y a comienzos de este siglo, nuestra forma de gobierno ha experimentado incluso ciertas modificaciones, variantes o reformas, más allá de los muchos mitos y perjuicios que subsisten en torno al presidencialismo y al parlamentarismo en Chile, a lo que nos referimos más adelante.

El tercer elemento es el sistema electoral, que es -siguiendo con el paralelo geográfico- como las mareas oceánicas. Es el más cambiante de todos si consideramos las distintas oleadas de reformas que se han introducido desde 1874 en adelante, durante más de ciento veinte años de vida republicana. De hecho, hemos transitado desde la representación proporcional hacia el sistema binominal sin mayores traumas, lo que sugiere que es el dato más débil y variable y, por lo mismo, el que permite más opciones.

¿Cuál es el problema, en una perspectiva de consolidación democrática?

A mi juicio, hay un doble problema: en primer lugar, la relación misma entre multipartidismo y presidencialismo es bastante compleja y no siempre se presenta con fluidez. Es una combinación altamente propensa a la inestabilidad. Hay toda una literatura, muy controvertida por cierto, que sugiere que prácticamente no hay democracias estables que combinen multipartidismo y presidencialismo. Si uno toma, sin embargo, el caso de Europa en el período de la posguerra, caracterizado fundamentalmente por la existencia de un sistema multipartidista, uno puede relacionar la estabilidad política democrática con formas parlamentarias o semipresidenciales de gobierno. Ellas han permitido, las más de las veces, una política de alianzas que ha incidido positiva y favorablemente en la estabilidad democrática. El caso de América Latina, en cambio, ha sido señalado por la literatura como un ejemplo elocuente de cómo un sistema multipartidista, asociado a una forma presidencial de gobierno, ha tenido un efecto bastante perverso desde el punto de vista de la gobernabilidad y la estabilidad política democrática.

No es mi ánimo magnificar el punto y desde ya declaro mi escepticismo frente a las explicaciones mono-causales que intentaron explicar el quiebre democrático en América Latina a partir de este tipo de variables. Pero sí es digno de destacar que, en general, las formas presidenciales de gobierno, en el contexto de un sistema multipartidista, tienden a introducir mayores elementos de rigidez, mientras que las formas parlamentarias tienden a introducir mayores elementos de flexibilidad. El principio de doble legitimidad (en el sentido que tanto el Ejecutivo como el Legislativo son generados por votación directa), la mutua independencia que hay entre Congreso y Ejecutivo, la no correspondencia, general-

mente hablando, de las mayorías representadas en ambas cámaras, entre otros, son algunos de los elementos que explican la rigidez de uno y la flexibilidad del otro.

El segundo problema es que, en el contexto de un sistema multi-partidista y una forma presidencial de gobierno, la representación proporcional sólo contribuye a empeorar las cosas, en términos de las tendencias a la fragmentación, la constitución de gobiernos de minoría y la escala propensión coalicional, entre otros. Todo ello hace que la combinación entre multipartidismo, presidencialismo y representación proporcional aparezca, de alguna manera, como el peor de los mundos.

¿Qué hacer frente a una realidad como la descrita, que, por lo demás, incluye elementos de mucho arraigo no sólo en nuestra historia, sino en nuestra propia cultura política?

Me atrevería a sugerir que el gran desafío que tenemos por delante consiste en introducir incentivos para que el sistema multipartidista, que es el dato más duro de los tres, devenga en coaliciones mayoritarias y estables de gobierno. De alguna manera, como tendremos que convivir con la realidad (o el mito) del presidencialismo en Chile, no se vislumbran posibilidades de implantación de una forma de gobierno de tipo parlamentario, más por prejuicio que por análisis racional.

En efecto, en nuestra cultura política -especialmente de las elites dirigentes- encontramos el mito del presidencialismo y un marcado prejuicio en relación al parlamentarismo. Así, por ejemplo, se dice que el parlamentarismo en Chile habría fracasado, en circunstancias que nunca se ha intentado. La llamada "República Parlamentaria" corresponde a cualquier cosa menos a una forma parlamentaria de gobierno: el Presidente de la República era elegido directamente, no tenía fa-

cultad de disolver el Congreso, etc. Lo cierto es que nunca hemos tenido un auténtico régimen parlamentario en Chile.

Junto con este prejuicio en relación al parlamentarismo, debemos convivir con el mito del presidencialismo, a pesar que nuestra historia, al menos en los cuarenta años anteriores al desplome institucional, da cuenta de una serie de deficiencias al respecto: gobiernos de minoría, enfrentamiento permanente entre el Ejecutivo y el Legislativo, falta de correspondencia entre las mayorías representadas en ambos poderes del Estado, baja propensión coalicional, crisis de gabinete, entre otros.

Aceptemos, sin embargo, que es difícil combatir los mitos y prejuicios y que, a fuerza de ellos más que de un análisis racional, tendremos que seguir viviendo bajo una forma de gobierno presidencial. El desafío consiste entonces en establecer cómo, sin perjuicio de introducir ciertas correcciones o modificaciones menores, puede el presidencialismo convivir con el multipartidismo, en un marco de coaliciones estables y mayoritarias de gobierno, relacionado todo lo anterior con el tercer elemento, el más débil y susceptible de variación, que es sistema electoral.

Esta última afirmación nos lleva a considerar -también en forma desprejuiciada, para ser consecuentes con lo dicho anteriormente- el tema del sistema electoral binominal.

Quisiera hacer tres afirmaciones en relación a este sistema electoral tan sui generis. En primer lugar, a mi juicio, no hay sistemas electorales que sean en sí mismos democráticos o antidemocráticos; tan democrático puede ser un sistema uninominal como uno plurinominal o incluso uno binominal.

En segundo lugar, tampoco puede decirse que el pro-

blema con el sistema binominal es que haya conducido a un bipartidismo porque, de hecho, no ha ocurrido así. El multipartidismo ha subsistido, lo que demuestra, entre otras cosas, que es el dato más duro de los tres. Es cierto que la intención original de quienes diseñaron el sistema binominal era propender a un sistema bipartidista. De hecho, este no contempla la existencia de pactos electorales. Pero este proyecto primitivo fracasó rotundamente. Desde el momento en que se incluyeron los pactos electorales se ha permitido que subsista el multipartidismo en Chile. Incluso el llamado "índice de proporcionalidad" es bastante elocuente en el sentido que, más o menos, los resultados electorales que han obtenido los partidos políticos se reflejan en una proporción similar en su representación parlamentaria.

Es más. En la práctica, el sistema binominal ha producido lo que podríamos llamar un "multipartidismo de tendencia bipolar" - similar, aunque por otros caminos, al de la Quinta República en Francia - en virtud del cual, manteniendo el multipartidismo, ha permitido una propensión coalicional interesante que se expresa en la existencia de un bloque de gobierno y uno de oposición. Por lo tanto, a mi juicio, tampoco el problema con el sistema binominal es que amenace el multi-partidismo o que vaya a propender a un bipartidismo, porque no ha ocurrido ni lo uno ni lo otro.

¿Cuál es entonces el problema con el sistema binominal y la razón por la cual debiera ser modificado? El problema, a mi juicio, es doble: en primer lugar, es excesivamente restrictivo y excluyente, en cuanto impide la representación parlamentaria de fuerzas políticas que fluctúen alrededor de un 10 por ciento o menos de los votos (al menos que integren una alianza electoral) y, en segundo lugar, porque induce a un cierto tipo de negociaciones llamadas "cupulares" (pactos por omisión u otros), que tienden a desgastar y desprestigiar la política y a producir una creciente alienación social.

Por eso, a mi juicio, se justifica a un sistema de representación proporcional corregido. Ello, porque, históricamente, la fuente de legitimidad del sistema democrático chileno fue su alta representatividad. Hay trabajos muy interesantes que señalan que el sistema electoral en Chile fue muy tardíamente participativo, pero muy tempranamente representativo. Esa fue una de las mayores virtudes de nuestro sistema electoral y de partidos. De allí las insuficiencias de este sistema binominal, que es poco representativo y altamente restrictivo o excluyente, además de inducir a decisiones excesivamente cupulares.

¿Cuál es, sin embargo, el problema de transitar del sistema binominal al sistema de representación proporcional, aunque sea corregido? Básicamente, que nos quedamos sin incentivos para construir alianzas o coaliciones mayoritarias y estables de gobierno. Mi propuesta consiste en que, junto con establecer de **representación proporcional corregido**, (corregido en el sentido que se limitaría por distritos o circunscripciones el número de diputados y senadores a fin de evitar la excesiva proliferación de partidos) se establezca, simultáneamente, un sistema **presidencial corregido**. ¿Por qué? Porque la experiencia nos demuestra que la relación entre presidencialismo, multipartidismo y representación proporcional puede llegar a ser bastante perversa en el sentido de fragmentación político-electoral, constitución de gobiernos de minoría y baja propensión coalicional, lo que atenta y conspira contra la perspectiva de consolidar una democracia estable en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Digamoslo claramente: hasta ahora, lo que nos ha forzado a construir alianzas o coaliciones mayoritarias de gobierno, es el sistema electoral binominal. Si vamos a modificar este último, -lo que se justifica, según hemos dicho- y avanzar hacia una representación proporcional corregida, entonces también corrijamos el sistema presidencial. ¿En

qué sentido? A mi juicio, sería necesario introducir la figura del Primer Ministro, nombrado por el Presidente de la República, pero con mayoría en la Cámara de Diputados. Ello constituiría un incentivo adecuado en términos de la construcción de alianzas o coaliciones políticas estables y mayoritariamente de gobierno. Algunos hablan de la segunda vuelta electoral como solución, pero la experiencia demuestra que esta no se ha constituido en un incentivo adecuado en términos de coaliciones estables y mayoritarias de gobierno, según lo señalan, entre otros, los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia.

En síntesis, si es efectivo, como hemos sostenido en este artículo, que el multipartidismo es, en el caso chileno, el más duro de los tres elementos, que el presidencialismo, más por mito y prejuicio que por un análisis racional, va a seguir entre nosotros por un buen tiempo y que resulta conveniente avanzar hacia un sistema electoral de representación proporcional corregido, en ese caso conviene también introducir algunas correcciones al sistema presidencial, especialmente en cuanto a la designación de un Primer Ministro con mayoría de la cámara de Diputados.

Esto último se constituiría en un incentivo para formar coaliciones estables y mayoritarias de gobierno que es, en una trilogía como la señalada, la única forma de asegurar un mínimo de gobernabilidad, en una perspectiva de consolidación de una democracia estable.

Finalmente, estimamos que este esquema debería incluir al menos dos elementos adicionales: en primer lugar, que las elecciones presidenciales coincidan en el tiempo con las parlamentarias (lo que podría lograrse, sin alterar el actual cronograma, a partir del año 2005, en que coinciden naturalmente y de allí en adelante en la forma señalada), volviendo al sistema de cuatro años de gobierno sin re-elección



en el período inmediatamente posterior y, en segundo lugar, que el Presidente de la República haga uso de la facultad que le confiere el artículo 33, inciso 3 de la Constitución, en cuanto a encomendar a uno de sus Ministros las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. Ni el Presidente Aylwin ni el Presidente Frei han utilizado este mecanismo, el que no existía en la Constitución de 1925 y que puede llegar a ser bastante interesante. Obviamente estos dos mecanismos adicionales tienen por objeto velar por la relación mas fluida posible entre el Ejecutivo y el Legislativo, que es una de las claves de la estabilidad política democrática.

Estimamos que, de esta manera, a partir de nuestra propia realidad y, muy en especial, de las lecciones que podemos extraer de nuestra propia historia, será posible consolidar una democracia estable en Chile.