
La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy

Manuel Antonio Garretón *

Una temática postergada

En Chile ya no se discute la cuestión del presidencialismo y el parlamentarismo. El tema parece congelado desde comienzos de la década del noventa.

En efecto, entre 1990 y 1991 hubo un debate –tanto académico como parlamentario– sobre el régimen de gobierno y los límites del presidencialismo. Se retomaba así una discusión que durante la dictadura de Pinochet había sido planteada por el Grupo de Estudios Constitucionales, formado por políticos, académicos y juristas opositores que elaboraban un proyecto de Constitución para un futuro democrático. Esa entidad había culminado su trabajo con la propuesta de un sistema de gobierno semi-presidencial. Entre quienes encabezaban el Grupo de Estudios Constitucionales estaban el futuro presidente Aylwin y quien sería luego su ministro de Justicia.

En los años posteriores a la dictadura, los proponentes de este régimen de gobierno –que intentaba corregir los problemas del presidencialismo chileno instaurado por la Constitución de 1925– fueron cambiando sus posiciones. Llegaron entonces a manifestarse o bien como definitivamente contrarios a un cambio en el régimen de gobierno, o bien como partidarios de mantener al respecto un debate más bien académico, bajo el supuesto de que el país no estaba maduro para en-

* Departamento de Sociología, Universidad de Chile.

frentar un sistema que no fuera presidencial, con lo cual cualquier propuesta debía postergarse para un futuro muy hipotético. De tal modo, los estudios que realizó una Comisión del Parlamento, y otros eventos de discusión sobre la materia a los que nos referiremos más adelante, no pasaron de eso: estudios y discusiones que no llegaban a conclusiones propositivas (Godoy, 1992; Fernández, 1991)¹.

El aprendizaje de la historia política

Mas allá de cuál fuera el destino de estas discusiones y debates, ¿qué es lo que estaba en juego al plantearse la revisión del presidencialismo y la búsqueda de nuevas fórmulas de régimen de gobierno?

Por un lado, la responsabilidad del sistema institucional en la crisis de la democracia de 1973. En efecto, teniendo presente la gravedad del conflicto socio-político y la fuerza de los actores nacionales e internacionales en juego, nadie podría sostener que el derrumbe democrático de 1973 se haya debido principalmente a una inadecuada institucionalidad.

Pero también es cierto que tal institucionalidad moldea el conflicto de cierta manera, pone o quita opciones de acción, fuerza determinados comportamientos que se van haciendo hábitos en los actores individuales y colectivos, permite vislumbrar determinadas salidas. Es decir, aunque no sea la variable determinante, la institucionalidad política en lo que se refiere al sistema de gobierno no es irrelevante en el resultado final de un conflicto o una crisis.

Entre los factores institucionales que jugaron en un sentido coadyuvante a la crisis política puede mencionarse la no existencia de primera vuelta en las elecciones presidenciales, con el resultado de que a lo largo del siglo XX tuvimos gobiernos minoritarios, con grandes proyectos de cambio, que se sucedieron unos a otros sin que se constituyeran mayorías o coaliciones estables. También hay que tener en cuenta la combinación de un pluripartidismo polarizado con un sistema presidencialista fuerte, pero con presidentes minoritarios, en un estado centralizado y unitario. Todo ello hacía que una cuestión relativamente sin importancia en situaciones de normalidad, como la identificación entre jefe de estado, jefe de gobierno y encargado de asegurar la unidad del o de los partidos de gobierno, dejara al presidente impotente en situaciones de crisis.

En otros términos cabe preguntarse: ¿qué habría pasado entre 1970 y 1973 si desde décadas atrás se hubiera contado con una institucionalidad fuerte, que obligara a formar coaliciones de gobierno y que permitiera la nominación de un jefe de gobierno o vicepresidente, con mayoría en el Parlamento? De hecho, ésta fue la fórmula política propuesta poco tiempo antes del golpe militar de 1973 por algunos sectores de la oposición y también por militares constitucionalistas leales al sistema democrático que no querían evitar su derrumbe. Pero ello no tenía via-

bilidad política, y era demasiado tarde para canalizar el conflicto y la crisis desatada por fuerzas no controlables intitucionalmente.

Por otro lado, no es ajena a la preocupación por el sistema de gobierno la experiencia de una dictadura militar presidencialista y constitucionalizada. El desarrollo del régimen militar, así como el proyecto de estatuto político cristalizado en la Constitución de 1980 –tanto en sus fórmulas transitorias como en las que debían regir desde 1989 si Pinochet ganaba el plebiscito de 1988– implicaban una radical recomposición de las relaciones entre estado, partidos y sociedad. Se buscaba terminar con el sistema de partidos, sometido a una intensa represión desde 1973. El poder judicial había perdido toda independencia. El poder legislativo había sido ridiculizado y desvalorizado, al haber sido reemplazado el Parlamento por la Junta Militar de Gobierno. La Constitución se había impuesto fraudulentamente y consagraba para el futuro amarres institucionales que harían difícil el gobierno democrático.

En esas condiciones, bajo el régimen democrático cabía abrigar la idea de una nueva constitución o, al menos, de una reforma radical, lo que implicaba plantearse la mejor fórmula posible de régimen de gobierno que superara a la vez los déficits del pasado democrático y los vicios antidemocráticos heredados de la dictadura.

Desde una perspectiva complementaria se plantea el balance de una transición o democratización incompleta, que dejó un régimen democrático lleno de imperfecciones y enclaves autoritarios que limitan seriamente el ejercicio de la soberanía popular². Recordemos que la Constitución de 1980 fue modificada por el plebiscito de 1989 en forma solamente parcial, a partir de las negociaciones entre la oposición democrática y la dictadura agonizante, después del plebiscito de 1988. Sin referirnos al conjunto de problemas de la Constitución heredada, con relación al tema que nos interesa, la forma de gobierno que se consagraba constituía un presidencialismo exacerbado y a la vez debilitado.

En efecto, el presidencialismo aparece reforzado institucionalmente frente al Parlamento, en la medida en que se le han quitado a éste capacidades fiscalizadoras y legislativas, especialmente en lo que se refiere a cuestiones patrimoniales y de derechos humanos. El mecanismo de urgencias determinado por el ejecutivo, la ausencia de iniciativa parlamentaria sobre ciertas materias, los quórum de insistencia, y un sistema electoral que privilegia el poder de veto de la minoría, hacen que el Parlamento vea debilitada su legitimidad y su eficacia ante el ejecutivo. Ello resulta evidente en los casos en que ha habido acuerdos extraparlamentarios entre élites políticas y poderes fácticos que llegan “amarrados” al Congreso, como fueron las leyes tributarias y laborales del comienzo de la administración Aylwin, a las que nos referimos más adelante.

Pero este presidencialismo a primera vista reforzado se ve a su vez debilitado ante el Parlamento –en términos políticos– en la medida en que el sistema

electoral (binominal mayoritario, en el que una lista debe duplicar en votos a la otra para obtener las dos bancas de una circunscripción y en el que no existe una tercera fuerza con la cual formar mayoría para ciertos quórum) le da a la minoría un poder de veto, lo que se consolida con la existencia de senadores designados, de modo que es prácticamente imposible que el presidente cuente con una mayoría efectiva en el Parlamento. Dicho de otra manera, hay una limitación no democrática al presidencialismo por parte del Parlamento y éste no puede, a su turno, cumplir cabalmente con su tarea democrática.

Por sobre todo se trata de un presidencialismo cuyo contrapeso no proviene ni de la soberanía popular ni del Parlamento, sino que reside en los poderes exacerbados que detentan determinadas instituciones como el Tribunal Constitucional, el Banco Central, el Consejo de Seguridad Nacional, los Senadores designados o las Fuerzas Armadas (a través de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe, el nombramiento de los oficiales, los presupuestos reservados). Asimismo, ciertas materias políticas, administrativas y económicas requieren un quórum parlamentario que impide al presidente conseguir en el Congreso la sanción de proyectos que reformen las normas que quedaron establecidas por la dictadura.

Por último, el sistema de segunda vuelta en las elecciones presidenciales es un avance en relación a la Constitución de 1925, que permitía presidentes minoritarios ratificados por el Congreso. Pero en el marco de las limitaciones anteriores, con un sistema electoral como el existente, ello sólo asegura coaliciones defensivas que no pueden actuar como verdaderas mayorías o minorías, quedando además excluidas varias minorías significativas.

Los bloqueos institucionales

Así, durante los dos gobiernos democráticos desde 1990 ha regido este sistema de gobierno: de presidencialismo a la vez reforzado y debilitado, y de Parlamento convertido en espacio de veto de la minoría, sin poderes fiscalizadores y legislativos reales. Ello ha tenido varias expresiones negativas que afectan la vida democrática y tienden a erosionar la legitimidad de la política. Por un lado, el bloqueo constitucional y la imposibilidad de resolver problemas legados por el régimen militar y que la transición dejó pendientes. Por otro lado, el bloqueo del sistema de representación. Finalmente, problemas de gobernabilidad referidos a las coaliciones.

Respecto del primer problema, señalemos que todos los esfuerzos hechos por los gobiernos democráticos para reformar la Constitución han fracasado en la medida en que la UDI, una minoría política de derecha muy ligada a los militares, usando la capacidad de bloqueo que le dan el sistema electoral y los senadores designados, no está dispuesta a ningún cambio que pueda afectar la institucionalidad heredada y las posiciones de poder que ésta le otorga. Renovación Nacio-

nal (RN), el sector de la derecha que podría perfilarse como más democrático, ha sido ambiguo en esta materia y no ha querido nunca romper con la UDI, terminando por abandonar las propuestas de reforma constitucional que ella misma aceptó en el momento de las negociaciones de 1999. El cuerpo directivo de RN había incluso aprobado alguna vez una propuesta que sustituía los senadores designados por quórum especiales y que modificaba la composición del Tribunal Constitucional, pero sus senadores y algunos diputados se opusieron a los proyectos de reforma constitucional.

Todo ello significa que en estos años de democracia la mayoría ha tenido que gobernar con la Constitución heredada de la transición, sin otra modificación significativa en materia de funcionamiento político que la consagración de elecciones municipales.

La otra cuestión de fondo que permanece sin resolución debido al bloqueo del sistema político institucional se refiere a las violaciones de los derechos humanos bajo la dictadura. En primer lugar, una ley de amnistía impide el juicio para la casi totalidad de los crímenes cometidos entre 1973 y 1978. En segundo lugar, las modificaciones legales a esta norma, y la introducción de otras que pudieran acelerar las acciones de esclarecimiento y justicia en esta materia, han sido permanentemente frenadas por la oposición. En tercer lugar, el Parlamento carece expresamente de funciones fiscalizadoras con respecto a las situaciones anteriores al primer gobierno democrático de 1990. Finalmente, una parte importante de estas materias queda a cargo de la Justicia Militar, la que termina siempre sobreyendo los casos. Recién desde fines de 1998 –debido al efecto de la detención de Pinochet en Londres– la justicia ordinaria ha iniciado juicios y procedimientos a los militares involucrados.

Se podría sostener que la cuestión pendiente de los derechos humanos no tiene nada que ver con el sistema de gobierno. Sin embargo, el caso chileno muestra que el presidencialismo reforzado y debilitado, así como el Parlamento debilitado y transformado en lugar de veto de una minoría, reducen la acción de los poderes del estado en esta materia a una dimensión puramente simbólica. Es lo que ocurrió con la formación de la Comisión Rettig (“Verdad y Reconciliación”) durante el gobierno de Aylwin, y con la Mesa de Diálogo con participación de representantes del gobierno, militares y abogados de derechos humanos en 1999. Es cierto que la dimensión simbólica es de enorme importancia y que además ha habido algunos acuerdos legislativos en materia de reparación a víctimas y familiares. Pero no es menos cierto que en el campo del esclarecimiento, y sobre todo de la justicia, la situación está empantanada desde hace muchos años debido a la ausencia de solución institucional.

Por lo demás, la experiencia de otros países enseña hasta qué punto han sido importantes las intervenciones del Parlamento o instituciones como el referéndum para dictar normas que, bien o mal, resuelvan problemas pendientes. En es-

te sentido, el caso sudafricano muestra la enorme eficacia de un sistema de gobierno que institucionaliza la Comisión de Verdad y Reconciliación, le da facultades jurisdiccionales y la hace responsable ante el Parlamento.

En relación al bloqueo en el funcionamiento general del sistema político, hay dos aspectos resaltantes. Así, pese a conformar una coalición mayoritaria, la mayoría no puede gobernar efectivamente, y algunas minorías significativas no tienen representación parlamentaria. Además, el Congreso, como se ha comprobado en las cuestiones de derechos humanos y en otras, no puede ejercer su función legislativa y fiscalizadora. Tampoco tiene los aparatos necesarios de estudio y de conocimiento. Todo ello, además de dificultar su función como ámbito de debate público, tiende a darle una apariencia más bien formal u ornamental.

Por último, cabe referirse a algunos problemas relacionados con las coaliciones partidarias, especialmente de gobierno. Si bien el sistema obliga a formar coaliciones para no quedar al margen de la representación, el incentivo institucional es puramente coyuntural. En efecto, en una situación de bipartidismo electoral y multipartidismo sociopolítico real, además de que la tercera fuerza queda al margen, se produce una situación perversa en las coaliciones. En la medida en que lo más probable es obtener un solo escaño, los peores enemigos de un candidato de determinado partido de la coalición son, para las nominaciones, los candidatos potenciales de su propio partido, y para las elecciones, el candidato del partido aliado. Ello tiende a agravarse si se trata de una coalición con más de dos partidos.

Asimismo, a diferencia de los sistemas parlamentarios donde el liderazgo de la coalición lo asume el ganador en la competencia electoral, en el sistema chileno de coaliciones no institucionalizadas pero forzadas por el sistema, el candidato de la coalición y eventual futuro presidente se lleva todos los premios por un período largo y preestablecido. Y las compensaciones al socio de la coalición –en general de cargos y no programáticas– están destinadas sólo a sus cúpulas. Si ello reforzara la tendencia a la competencia interna por el liderazgo en la coalición no sería grave, pero el problema es que favorece tendencias centrífugas, que generan permanentemente riesgos de división.

También existe un problema de gobernabilidad en las relaciones entre el presidente y los partidos que lo apoyan, en la medida en que no existen soluciones que no sean la estricta subordinación de los partidos al presidente o a la oposición en el Parlamento, con lo que el presidencialismo se torna abstracto. La ausencia de mecanismos institucionales impide la existencia de espacios de discusión, conlleva soluciones informales como las que veremos más adelante y tiende a erosionar el prestigio de los partidos, que son vistos como instancias obsecuentes o boicoteadoras del presidente, es decir, innecesarias o nocivas. La falta de credibilidad o de confianza en los partidos que registran las encuestas de opinión está, a nuestro entender, vinculada en gran parte a esta irrelevancia o negatividad de los partidos con relación a la figura central del presidente.

En síntesis, los problemas planteados tienden a desvalorizar la política en la medida en que el Congreso no aparece como un espacio indispensable de legislación, fiscalización y debate público, y en que los partidos se ven reducidos a la lucha por cargos que, a juicio de la opinión pública, no tienen importancia en la resolución de los problemas fundamentales de la sociedad.

Las estrategias parciales de superación

Ya hemos dicho que desde antes de la recuperación democrática, en agosto de 1988, un grupo de personalidades, denominado Grupo de Estudios Constitucionales, presentó un proyecto de “Régimen de Gobierno Semi-Presidencial”. Este proyecto proponía, principalmente, la figura del vicepresidente, elegido junto al presidente; un primer ministro con las funciones de jefe de gobierno y responsable ante el presidente y la Cámara de Diputados; mecanismos de disolución de la Cámara y el voto de censura constructivo. El fundamento de este proyecto era evitar los bloqueos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que habían existido en la historia política de Chile, en un país con tendencias a la polarización o al empate político, lo que tenía efectos adversos en la “operatividad y viabilidad del sistema” (Chaparro, 1992).

En mayo de 1990, a pocos meses de inaugurada la democracia luego de diecisiete años de dictadura militar, la Cámara de Diputados acordó la creación de una Comisión Especial del Régimen Político Chileno que en su informe de noviembre de 1991, difundido al año siguiente, replanteaba la cuestión del régimen de gobierno.

La Comisión promovió un amplio debate entre académicos, políticos y especialistas; invitó a expertos extranjeros; realizó una serie de reuniones y también seminarios internacionales. Una de estas conferencias –realizada en España–, en la que participaron políticos y académicos de diversos países, culminó con una declaración que sugería la creación de una Comisión del Parlamento chileno como instancia para estudiar propuestas acerca del régimen de gobierno y así llegar a consensos en esta materia. En el Informe Final de la Comisión se hace una revisión crítica del presidencialismo en Chile y se examinan las alternativas del régimen parlamentario y del régimen semi-presidencial para el caso chileno. En los Anexos del Informe se incluye una propuesta de acuerdo en la que se consigna explícitamente la “necesidad de reformar el régimen político vigente”, para lo cual se propone estudiar diversas propuestas que apunten a “mejorar las condiciones de gobernabilidad del país, especialmente las relaciones entre Ejecutivo y Parlamento; favorecer gobiernos de mayoría; flexibilizar la capacidad del sistema para adecuarse a cambios políticos y descentralizar el poder”. También se incluye una propuesta explícita de régimen semi-presidencial presentada por el diputado Gutemberg Martínez³.

Sin embargo, las Conclusiones del Informe Final de la Comisión son mucho más vagas y generales, aludiendo a principios de modernización y adecuación del régimen de gobierno para perfeccionar la democracia, y terminando con una propuesta para constituir una Comisión Especial del Parlamento de cinco senadores y cinco diputados a fin de estudiar, en el plazo de un año, proyectos de perfeccionamiento o de modificación del régimen político.

En definitiva, la cuestión del régimen de gobierno quedó estancada y reducida a debates académicos cada vez menos frecuentes bajo la afirmación general de que éste no era un problema prioritario y de que debía retomarse cuando el país estuviera políticamente maduro para ello. No obstante, los gobiernos democráticos han continuado insistiendo en las reformas constitucionales destinadas a eliminar los llamados “enclaves autoritarios institucionales”: derogación de la institución de los senadores designados, modificación de la composición y de las atribuciones del Tribunal Constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional, reforzamiento de las funciones fiscalizadoras y legislativas del Congreso, flexibilización de los mecanismos y del quórum para la reforma de la Constitución (incluyendo la posibilidad de un plebiscito convocado por el presidente), modificación del quórum para ciertas leyes, restitución de las potestades presidenciales en la nominación y remoción de las autoridades militares, etcétera. Con mucho menor insistencia se ha planteado una reforma al sistema electoral que vaya más allá de la vigencia actual de pactos institucionales en un sistema binominal mayoritario.

Las reformas constitucionales de 1989 estuvieron destinadas a eliminar y sustituir algunas normas de la Constitución de Pinochet para facilitar elecciones relativamente más competitivas ese año y atenuar ciertas pautas autoritarias flagrantes (período presidencial, menor proporción de senadores designados, flexibilización de la reforma constitucional, cambios en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional restringiendo sin eliminar la tutela militar, mayor protección a los derechos humanos y eliminación de la proscripción ideológica política). Pero después de ellas, en materia de democratización política sólo se realizó una reforma en 1992 para permitir gobiernos municipales elegidos.

Cabe indicar que los proyectos de reformas democratizadoras del sistema político han contado siempre con el bloqueo por parte de los partidos de oposición. Incluso, como hemos señalado, cuando la directiva del partido más “blando”, Renovación Nacional, aprobó algunas de estas reformas (sin que se tocara, en todo caso, el sistema electoral), parte importante de sus “sectores duros”, incluidos los parlamentarios, se opuso a ello.

Por lo tanto, los problemas analizados –generados tanto por una democracia incompleta como por un régimen de gobierno imperfecto– han sido enfrentados no con reformas institucionales sino con determinadas estrategias políticas.

Tales estrategias han sido dirigidas a generar ciertos acuerdos entre el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y la oposición de derecha, a conformar coaliciones y pactos para asegurar un gobierno mayoritario, y a asegurar la conducción política en el interior de la coalición gubernamental.

Respecto de los acuerdos forzosos entre gobierno y oposición –dado el poder de veto que ésta detenta–, se conformó una estrategia denominada “democracia de los consensos” en una muy errada alusión al principio de democracia consociativa o consensual. Se trataba, sobre todo en el primer período democrático, de negociaciones celebradas por el gobierno con la oposición política o militar, o con algún sector social como los empresarios y trabajadores, eventualmente saltándose incluso a los propios partidos de la Concertación, que debían aceptarlas como hechos consumados. Muchas veces tales negociaciones adquirieron la forma de acuerdos extraparlamentarios que luego se hacían llegar al Congreso como proyectos de ley. En algunos casos, como la reforma tributaria o laboral, el Parlamento no tenía otra alternativa que aprobar tales proyectos, relativamente “amarrados”. Otras veces algunos partidos de la coalición gubernamental rechazaron esas iniciativas, como en el caso de proyectos relativos a los derechos humanos. En general, en todas estas situaciones el Congreso no ejercía su verdadera función de debate y de elaboración legislativa.

Otra fórmula de la llamada “democracia de consenso” ha sido la de las Comisiones Nacionales. Así, en ciertas áreas decisivas o sensibles, donde era necesario un debate o un consenso –ya fuera porque no existía una política clara al respecto o porque era necesario legitimar una cierta política más allá de los ámbitos parlamentarios– se generaron instancias constituidas por personalidades provenientes del estado, el poder legislativo, la clase política y la sociedad civil para proponer políticas. Ello ha ocurrido en campos como los derechos humanos, pobreza, educación, ética pública, nuevas tecnologías, la cuestión indígena, etcétera. Más allá del carácter innovador de la idea y de la importancia que han tenido en materia de derechos humanos para establecer un cierto diagnóstico común y algunas medidas de reparación, estas instancias han servido, en general y con excepciones, más para descomprimir una determinada situación conflictiva que para llegar a acuerdos que tengan consecuencias normativas y prácticas. Ello debido, precisamente, a la ausencia de una efectiva inserción vinculante, ya sea en el aparato del estado o ante el Congreso.

En realidad, la denominada democracia de consensos fue sobre todo una estrategia para superar conflictos o resolver asuntos puntuales en una situación en que la mayoría gubernamental se ve imposibilitada de hacer valer dicha mayoría en el Congreso, sin que ello se expresara en cambios institucionales efectivos. Así, excepto en lo concerniente al paso de la dictadura al régimen democrático, no hubo acuerdo o consenso en ningún tema básico: estructura constitucional, justicia frente a violaciones a los derechos humanos, comunicaciones públicas,

municipalización, regionalización y descentralización, el papel del estado o el modelo redistributivo. En términos estrictos, no existe aún un consenso básico en ninguna de las cuestiones centrales de la organización de la sociedad. En todas ellas ha habido arreglos, imposiciones, adaptaciones, pero no consenso sobre los principios fundamentales, quizás porque no ha habido debate ni conflicto explícito debido al temor –en realidad infundado– de romper los precarios arreglos de una transición que dejó una democracia incompleta.

En relación al tema de las coaliciones y los pactos, lo que se ha producido en primer lugar es la consolidación de un doble sistema partidario. Desde el plebiscito de 1988 y la primera elección en diciembre de 1989 cristaliza un bipartidismo que se expresa en términos de gobierno-oposición parlamentaria, alineando en el Congreso a la derecha opositora y a la Concertación o coalición gubernamental. Ello junto con un sistema multipartidario tripolar en el que hay dos grandes partidos de derecha y uno menor, tres partidos mayores de la Concertación y uno de menor importancia cuantitativa, todos los cuales tienen representación parlamentaria, y algunos partidos de izquierda sin representación parlamentaria entre los que sobresale el clásico Partido Comunista. Es cierto que el sistema obliga a coaliciones, pero al mismo tiempo deja a sectores importantes sin representación: los gobiernos mayoritarios lo son social y políticamente, pero no institucionalmente, y los problemas de liderazgo en el interior de las coaliciones quedan sin mecanismos institucionales de resolución.

Respecto de los problemas de conducción gubernamental –en un régimen de presidencialismo reforzado y debilitado a la vez, sin mayoría efectiva en el Parlamento y constituido por una coalición de varios partidos que no puede ejercer institucionalmente su carácter mayoritario–, a lo largo de estos años se han usado diversas estrategias informales, sustitutivas de los mecanismos institucionales para resolverlos.

Así, en el gobierno de Aylwin se recurrió al llamado “partido transversal”, consistente en que el presidente ejerce sus funciones constituyendo equipos informales de autoridades y funcionarios que él ha nominado, tanto en los niveles más altos como en otros ámbitos, pertenecientes a los diversos partidos de la coalición. En el gobierno de Frei, la tendencia inicial fue a un gobierno multipartidario, mucho más al estilo del “cuoteo” informal, en el que el equipo de conducción era formado por dirigentes de los partidos que constituían la coalición, pero donde el liderazgo no tenía soporte institucional (ministro del Interior como jefe de gabinete), lo que generaba un problema insoluble si éste era ejercido por un partido minoritario de la coalición. Fracasada esta fórmula, se optó por el predominio del partido mayoritario, que era el partido del presidente, operando a través del “círculo de hierro” en torno a la Presidencia, en el que participaban ministros de algunos de los otros partidos. Finalmente, el fracaso de este tipo de conducción hizo volver las cosas a un simple presidencialismo clásico, pero carente de conducción política⁴.

Conclusiones

Es evidente que en el caso chileno estamos en presencia de la superposición de dos realidades o de dos tipos de problemas que se retroalimentan.

El primero es la ausencia de un verdadero régimen democrático, o la vigencia de un proceso de democratización incompleta, que dio por resultado gobiernos democráticos en el marco de un sistema no plenamente democrático, cargado de enclaves autoritarios, con serios límites a la expresión de la voluntad popular y con alto poder de veto por parte de minorías políticas y poderes fácticos. Ni siquiera estaríamos en presencia de una perversión al estilo de la “democracia delegativa” –según la calificación de Guillermo O’Donnell– sino ante un régimen proto-democrático o, por usar el lenguaje de Linz, apenas ante una “situación democrática” y no un régimen democrático (O’Donnell, 1997; Linz, 1973).

Es en este contexto que se plantea el segundo orden de problemas, el cual tiene que ver con la naturaleza de un presidencialismo a la vez reforzado y debilitado, es decir, con un régimen de gobierno cuya estructura institucional no ha resuelto los problemas del pasado y genera nuevos problemas de gobernabilidad democrática.

La pregunta que surge es, entonces, si el conjunto de los problemas indicados –algunos heredados del autoritarismo, otros del antiguo sistema democrático y que nunca se resolvieron o cuya solución ha generado nuevas dificultades, y otros enteramente nuevos– se puede solucionar sin alguna modificación del régimen o forma de gobierno.

Las cuestiones de fondo son, por un lado, superar los límites que los poderes fácticos institucionales le ponen al presidencialismo. Por otro, contrapesar dicho presidencialismo con un fortalecimiento de los órganos de expresión de la voluntad popular, tanto en el ejercicio eficaz de sus funciones fiscalizadoras y normativas, como en su atributo de representatividad. Por último, asegurar institucionalmente el funcionamiento, transparencia y eficacia de una coalición mayoritaria de gobierno.

Todo ello apela a una reforma política que elimine los enclaves autoritarios y reconstituya una verdadera democracia. Pero algunas de estas cuestiones, especialmente las dos últimas, requieren reformas específicas que van en la vía de un sistema parlamentario moderado, o bien de un sistema presidencial balanceado o semi-presidencial. Supuestas las reformas democratizadoras pendientes, cabría considerar al menos tres reformas en lo que respecta al régimen de gobierno: la figura de un jefe de coalición gubernamental o jefe de gobierno, la institucionalización de las Comisiones y Consejos Nacionales y su responsabilidad ante el Parlamento, y la existencia de parlamentos regionales con jefes de gobierno regionales electos.

Digamos, en conclusión, que hay que mirar con reservas el argumento que esgrime a las tendencias históricas contra la ingeniería institucional. Es cierto que esas tendencias deben ser asumidas, pero no es menos cierto que con ese argumento se evita resolver los problemas históricos de arrastre. Precisamente, para rescatar lo mejor de una tradición presidencialista y superar los elementos de crisis recurrentes derivados de nuestro presidencialismo, es que hay que reformar este régimen. Y ello significa introducir al menos algunos elementos del sistema parlamentario.

Bibliografía

Comisión Especial de Estudio del Régimen Político de Chile 1991 Cámara de Diputados de Chile.

Chaparro Patricio (ed.) 1992 *Las propuestas democráticas del Grupo de los 24* (Santiago: Corporación Grupo de Estudios Constitucionales) 241-271.

Fernández, Mario 1991 “El Primer Ministro dentro del sistema presidencial. Una propuesta para Chile”, en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) *Pre - sidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).

Garretón, Manuel A. 1995 *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones* (Santiago: Fondo de Cultura Económica).

Garretón, Manuel A. 1999 “Chile 1997-1998. Las revanchas de la democratización incompleta”, en *Chile 98. Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet* (Santiago: FLACSO).

Godoy Oscar (ed.) 1992 *Cambio de Régimen Político* (Santiago: Universidad Católica de Chile).

Linz, Juan J. 1973 “The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime”, en Stepan, Alfred (ed.) *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future* (New Heaven: Yale University Press).

O'Donnell, Guillermo 1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y educación* (Buenos Aires: Paidós).

Notas

1 Ver el pre-Informe de la Comisión Especial de Estudio del Régimen Político de Chile (1991), creada por Acuerdo de la Cámara de Diputados el 9 de agosto de 1990.

2 Sobre los enclaves autoritarios, ver Garretón (1995).

3 Ver pre-Informe de la Comisión Especial de Estudio del Régimen Político de Chile (1991).

4 Ello quedó de manifiesto en diversas ocasiones, entre las cuales la más significativa fue el arresto de Pinochet en Londres en 1998. Ver Garretón (1999).