

Resumen

ORIGENES Y CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN CHILE:

UNA PROPUESTA PARA UNA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO

Arturo Valenzuela

Este ensayo traza los orígenes del sistema de partidos chileno a través del examen de la estructura de escisiones de la sociedad. Su argumento es que la peculiaridad de los partidos políticos chilenos en términos de su número, alcance e impersonalismo, se debe a la expresión política de profundas escisiones sociales y culturales. El contexto electoral en que se desarrolló el presidencialismo exacerbó significativamente estas escisiones así como la naturaleza confrontacional de la política chilena. Después de analizar el papel de los partidos políticos en el quiebre de la democracia, el trabajo concluye proponiendo una forma parlamentaria de gobierno como una manera de promover mayor estabilidad en el polarizado y competitivo sistema de partidos del país.

I. Orígenes y Características

El sistema de partidos chileno debe sus características básicas a tres escisiones fundamentales: centro-periferia, religión y clase. Lo que fue determinante, sin embargo, fue el momento en que surgieron cada una de estas escisiones y la naturaleza de las estructuras institucionales que canalizaron, al tiempo que eran transformadas por, la forma en que las fuerzas políticas emergieron desde estas escisiones sociales y culturales. La escisión centro-periferia fue resuelta temprano en el siglo XIX. La imposición de una autoridad estatal central llevó a que grupos alternativos de poder se vieran obligados a promover sus intereses vía elecciones. Grupos políticos opuestos podían beneficiarse con la expansión del sufragio, objetivo que promovieron conjuntamente. Las reglas de oposición política--que asignaban un papel pivotal al parlamento--emergieron, significativamente, antes que el sufragio universal. La actividad partidaria y legislativa también precedió el desarrollo de una fuerte burocracia estatal. Los partidos creados fuera del ámbito legislativo se incorporaron al proceso político a través de la competencia política centrada en el parlamento. Tal como en Europa, el sistema de partidos retuvo básicamente los mismos rasgos que había adquirido y consolidado durante la primeras fases de expansión del sufragio, con la importante excepción del posterior surgimiento de la Democracia Cristiana.

Un análisis de las tendencias electorales revela que una de las características más notables del sistema de partidos chileno fue su alto grado de competitividad. Ningún partido o tendencia sostuvo una clara mayoría individualmente considerado. Aunque el número de partidos tendía a aumentar en épocas de crisis, los cinco partidos principales siempre se llevaron la mejor tajada. La competencia partidaria fue uniformemente alta en elecciones de nivel tanto local como nacional, y se extendía uniformemente por todo el país. La polarización fue otra de las características principales del sistema de partidos. El fraccionamiento en el número de partidos fue agravado por la distancia ideológica que los separaba. La polarización también fue uniformemente alta a lo largo de todo el país.

Las bases de apoyo partidario han sido ligeramente heterogéneas y no se corresponden estrictamente con las divisiones de clase. En elecciones pasadas, las categorías ocupacionales correspondientes a la clase trabajadora no han podido explicar lo sustancial de la varianza en la votación de ningún partido, con la excepción del Partido Comunista que se desempeñó consistentemente mejor en áreas que concentraban un alto porcentaje de población minera. La distribución de la votación de derecha e izquierda entre los sectores de clase obrera permanecieron sorprendentemente estables hasta la elección de Allende. Esta estructura de apoyo partidario se explicaba en parte por lazos clientelísticos y personalistas con los electores, y por la continua vitalidad de la escisión religiosa. Había una mayor probabilidad de que electores con fuerte identificación religiosa votaran por conservadores y, más tarde, por la Democracia Cristiana (PDC). También, el atractivo reformista del PDC le acarreó apoyo de sectores obreros de izquierda y de sectores rurales previamente abanderizados con la derecha.

Además del número de partidos, sus distancias ideológicas y bases heterogéneas de apoyo, el sistema de partidos también fue configurado por el contexto institucional en que operaba. Pueden distinguirse dos niveles: el nivel electoral y el proceso de negociación y acomodación política. En el nivel electoral, el sistema multipartidista polarizado carecía de un impulso centrípeto. El continuo surgimiento de movimientos centristas a costas tanto de la derecha como de la izquierda fue de corto alcance y escasamente representaba tendencias de centro viables.

Al nivel de la negociación y acomodación política, el sistema presidencial también promovió la inestabilidad del sistema de partidos. Como ningún partido era capaz por sí solo de ganar la presidencia, las coaliciones partidarias se constituían sólo por razones electorales. Dado que (de acuerdo con la Constitución de 1925) los presidentes no podían ser reelegidos, los líderes partidarios concluían que su suerte electoral mejoraba si se disociaban del gobierno de turno. Este rasgo condujo a una persistente erosión de las coaliciones preelectorales que, por su parte, resultaban en inestabilidad ministerial y en la incapacidad de los presidentes de poder llevar a cabo su programa de gobierno. Excepciones a esta regla fueron el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964), que gozó de apoyo mayoritario en el Congreso, y el de Eduardo Frei (1964-1970), que intentó gobernar sin coalición debido a la mayoría con que contaba en la Cámara de Diputados. En suma, debido a la competitividad y polarización del sistema de partidos, el reestablecimiento de la forma presidencial de gobierno con la Constitución de 1925 fracasó. Sin embargo, el sistema fue capaz de estructurar diversos acuerdos y de establecer un clima de negociación y compromiso. Esto emanaba de imperativos electorales, de la existencia de un centro pragmático, y de la viabilidad de ámbitos institucionales representativos para la toma de decisiones.

La visión predominante en círculos oficiales chilenos es que el quiebre de la democracia derivó de características estructurales del sistema de partidos. Concluyen que un sistema estable resultaría de la creación, a través de la manipulación de la legislación electoral y partidaria, de un sistema bi o tripartidista. Esta idea, que violenta la tradición de competencia partidaria en Chile, presenta dos problemas: (1) Una relación directa entre el número de partidos y la ocurrencia de quiebre institucional es difícilmente demostrable.

(Uruguay experimentó la caída de la democracia el mismo año del golpe en Chile, pese a su sistema bipartidista desideologizado). Lo que importa no es el número de partidos sino la distancia ideológica entre ellos. Pese a que partidos pragmáticos y no ideológicos han prevalecido en la mayoría del resto de los países latinoamericanos, Chile demostró mayor estabilidad democrática. (2) Aun cuando pudiera eventualmente estar relacionada la naturaleza del sistema de partidos con la frecuencia de quiebre institucional, es igualmente cuestionable que cambios en las leyes electorales y de partidos producirían un sistema de partidos distinto. Las variables relacionadas con el sistema de partidos sólo pueden contribuir al quiebre, pero nunca serán condiciones suficientes para que él se produzca.

Diversos factores condujeron a la gradual erosión del sistema de acomodación que caracterizó al sistema de partidos chileno. Uno fue la reforma electoral de 1958 que abolió la presentación de listas conjuntas, eliminando con ello una oportunidad de negociación entre los partidos. Más importantes aun fueron reformas orientadas a disminuir el poder del Congreso bajo el pretexto de fortalecer el poder del ejecutivo para abordar los crónicos problemas económicos del país (tales fueron las reformas constitucionales introducidas por el PDC y la derecha en 1970). Importante fue también el surgimiento en los años 60 de un nuevo partido de centro, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), con un estilo político que difería marcadamente del de sus predecesores en el centro, al distanciarse del tradicional clima de acomodación y compromiso de la política chilena. El derrumbe de la democracia en Chile fue, por lo tanto, un proceso dialéctico complejo, en el que pautas probadas de acomodación fueron corroídas por el surgimiento de un centro incapaz de mediar entre polos distanciados por la declinación de ámbitos institucionales de negociación.

Pese a los profundos cambios en la estructura institucional de Chile desde el quiebre de la democracia, ellos no han resultado en la destrucción del sistema de partidos. Tres factores dan cuenta de la inhabilidad del régimen para destruirlo:

(1) A pesar del fugaz crecimiento económico experimentado al final de los años 70, el apoyo a los partidos de izquierda no se explica completamente por pobreza o frustración. La identificación con los partidos de izquierda sigue siendo el resultado de la socialización política--la influencia organizacional y de grupos clave de referencia tales como los sindicatos.

(2) Los partidos se las arreglaron para establecer una importante presencia en un número significativo de instituciones en la sociedad.

(3) La persistente continuidad de la "escena política" chilena, que quedó congelada tal cual con el advenimiento del régimen militar.

La hiperfraccionalización que puede observarse desde la breve "apertura" política de agosto de 1983, no refleja un cambio sustancial en las alineaciones partidarias. De hecho, esta situación es la regla en contextos autoritarios en apertura parcial.

II. Una Propuesta para una Forma Parlamentaria de Gobierno

Qué ocurrirá si las reglas electorales son sustancialmente alteradas? Puede argumentarse lo siguiente: (1) El intento de excluir al Partido Comunista (PC), inspirándose en la Constitución de la República Federal Alemana, no funcionará debido a lo inapropiado de la comparación--especialmente la votación persistentemente alta del PC en Chile (15%-20%). (2) El intento de crear un sistema bipartidista a través de la manipulación de la legislación electoral también carece de realismo. Por ejemplo, la adopción de un sistema de un representante por distrito difícilmente podrá ser aceptada por los partidos de derecha, dado que tal medida sólo puede ofrecerles resultados inciertos. Un esquema de aparente "moderación" no puede forzarse sobre una sociedad con opciones partidarias claramente definidas. La ilegalización de la izquierda sólo reforzará las presentes divisiones, y no dejará a los partidos de centro y de izquierda más opción que la de agruparse.

La redemocratización en Chile no tendrá éxito si es estructurada sobre la premisa de que el sistema de partidos necesita ser destruido o dramáticamente alterado. La clave para la redemocratización es el reconocimiento de que la política chilena se basa en varias corrientes políticas polarizadas e importantes con fuerte representación partidaria. El desafío es, entonces, la estructuración de mecanismos orientados a la superación de las tendencias centrífugas en la política chilena y a alcanzar el consenso mínimo sobre las reglas del juego y las políticas que se requieren para gobernar el país. Esto puede ser alcanzado sólo mediante el fortalecimiento de los ámbitos institucionales de negociación capaces de proporcionar canales de expresión política, compromiso y gobierno efectivo.

El sistema presidencial chileno fracasó. El sistema multipartidista no puede generar apoyo mayoritario, excepto a través de la formación de amplias coaliciones preelectorales, pero la experiencia demuestra que hay pocos incentivos en un sistema presidencial para mantener las coaliciones en la legislatura. Los presidentes fueron elegidos invariablemente por minorías o por coaliciones que se desintegraban después de las elecciones. Los períodos fijos tanto para el presidente como el Congreso también contribuyeron a crear una atmósfera de estancamiento y una sensación de permanente crisis.

El establecimiento de un sistema parlamentario en Chile tendría tres ventajas disitintivas:

- (1) Terminaría con las enormes presiones por estructurar coaliciones que lo apuestan todo a una opción presidencial que de resultar ganadora se lo lleva todo, lo que por definición estimula la polarización en el contexto chileno.
- (2) Eliminaría el estancamiento y la confrontación que ha caracterizado las relaciones ejecutivo-legislativo en el siglo XX en Chile.
- (3) Proporcionaría un impulso centrípeto hacia actitudes coalicionistas y de compromiso, en vez de un esquema centrífugo de conflicto que resulta en soluciones maximalistas.

Que los sistemas parlamentarios son más débiles no es más que un mito. La fuerza de cualquier régimen se mide por su habilidad para implementar políticas y programas. Los sistemas parlamentarios funcionan sobre la base del apoyo mayoritario, siendo, por lo tanto, más fuertes por definición. Debe enfatizarse que sin contar América Latina, donde los gobiernos constitucionales han sido notoriamente débiles, los sistemas presidenciales son de sobra la excepción más que la regla. La reciente decisión española de instalar un régimen parlamentario, y la experiencia de Grecia, refuerzan la utilidad de un sistema parlamentario para Chile.