

Democracias contemporáneas y actualidad parlamentaria en los procesos de transición: Chile, Hungría y España

Laura Valencia Escamilla*

INTRODUCCIÓN

En la actualidad llama la atención que en el mundo moderno sólo pueden sostenerse e imponerse las formas de Estado que apelan de alguna forma a la democracia. Esta es una situación históricamente nueva. Se puede decir que el marco de legitimación democrático representa el papel de un *a priori*, surgido históricamente, de nuestra moderna ideología política pues las formas de gobierno y los ordenamientos jurídicos en la actualidad ya sólo son cuestionados sobre la base del hecho de si están o no legitimados democráticamente. Difícilmente se encuentra ya una forma de gobierno en el mundo de hoy, que no se designe a sí misma de alguna manera como “democrática” pero es más bien en el sentido de la legitimación democrática. La argumentación al respecto se da a partir del empeño casi universal de los gobernantes de fines de este siglo, incluidos los de regímenes no democráticos, por explorar la idea del “gobierno del pueblo” a fin de otorgar legitimidad a sus regímenes. Nunca como ahora los jefes de Estado habían apelado con tanta

frecuencia a las ideas democráticas para legitimarse, aunque sólo fuese para justificar un gobierno autoritario sobre la base de que era necesario a fin de transitar en el futuro hacia una democracia “auténtica o purificada”.

Desde este punto de vista, la democracia se justifica como la expresión de una suerte de ley de la naturaleza humana, ley que Toqueville califica como un hecho providencial “que reina en las sociedades americanas y avanza en Europa hacia el poder”. Por ello consideraba “una locura vanagloriarse de detener la marcha de la democracia. Quiera Dios que aún haya tiempo de dirigirla y de impedir que nos conduzca al despotismo de uno solo, es decir, a la forma más detestable de gobierno que la mente humana haya podido nunca concebir”.¹ Pese a que el temor del autor francés se haya hecho realidad, en los últimos años una gran cantidad de países que han transitado de formas autoritarias de gobierno han manifestado su adhesión hacia la fórmula democrática como la mejor. Ante el evidente fracaso del “socialismo real” la pauta democrática ha mantenido su fortaleza frente a cualquier forma de gobierno.

* Maestra en Ciencia Política por la Fcrys de la UNAM; candidata a Doctor en Sociología y Política por la Universidad Complutense de Madrid, España.

Entre 1974 y 1990 treinta países de Europa del Sur, Latinoamérica, Asia, Europa, y África transitaron de diversas formas de gobiernos autoritarios hacia formas más democráticas de gobierno. Todos ellos implicaron de alguna manera semejanzas que los incluye en la llamada "tercera ola" democrática cuyas características son: transiciones rápidas; éxito relativo; dependencia del desarrollo local, y se dieron tanto en el mundo industrial, en el comunista y en el llamado "Tercer Mundo".²

La "oleada" democratizadora de Huntington (la tercera ola) ha llevado a un número creciente de países, en los que el reclamo democratizador ha abierto la posibilidad de implementar mecanismos de representación que de alguna forma conducirían al "éxito democrático". En la actualidad, los cambios producidos después de los diversos colapsos autoritarios en regímenes donde la militarización y la intolerancia prevalecían, las instituciones representativas parecen ser uno de los caminos para llegar a la meta democrática a través del fortalecimiento y autonomía de las mismas. Las reformas políticas emprendidas por estos países identifican al Parlamento como una de las alternativas para emprender su proyecto democrático. Las propuestas varían de país en país, pero el balance se da en cuatro sentidos principalmente: el problema de la representatividad, su funcionamiento interno, su relación con el Ejecutivo y la soberanía detentada por el Parlamento en cuestión.

Actualmente Parlamentos como el británico, el francés, el italiano, el canadiense o el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, el israelí, o incluso aquellos que provenían de regímenes autoritarios, son ejemplos de cambio.³ Si bien es cierto que el cambio en dichos países son la aplicación del reforzamiento de sistemas democráticos ya establecidos. Los

casos que se estudiarán en el presente trabajo se refieren a la transición de tres países provenientes de regímenes autoritarios: Chile, Hungría y España, países que se transforman en democracias a partir de procesos que se inician en el terreno político pero que tienen su origen en una crisis global del sistema.

Para los fines de la investigación, el trabajo se limitará al ámbito político y sobre todo a la institución parlamentaria como centro creativo de la transición. Será en los parlamentos de estos países donde las reformas legislativas tienen como objetivo la consolidación de la democracia, mediante el robustecimiento de la institución en cuanto a su capacidad de influencia política y funcionamiento en general; a establecer nuevos canales para la relación entre representantes y representados; así como la búsqueda del equilibrio en la relación del ejecutivo con el parlamento y de la estabilidad política, en particular. Dichos cambios incluyen modificaciones en la ideología gubernamental, en el sistema de partidos, en el sistema electoral, en las demandas de sus ciudadanos hasta en eventos que están fuera del ámbito nacional.

I. EL PARLAMENTO EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

En los procesos de transición del autoritarismo a la democracia que empezaron a producirse en los países del sur de Europa a mediados de la década de los setenta, y que se han extendido a la mayor parte de los países latinoamericanos y más recientemente a los del este europeo, el papel del Parlamento en las diversas transiciones depende de diversos factores.

Para empezar, las teorías de la consolidación democrática en los últimos años han señalado ulteriores funciones del Parlamento. 1) Al

gunos enfoques —que son la mayoría— sugieren que las asambleas legislativas, junto con asociaciones de interés, son el “foro central” en la reconstrucción de legitimidad para el nuevo régimen y por tanto, son cruciales para la consolidación democrática.⁴ 2) Otros consideran al Parlamento como posible y relativamente raro camino que conduce a la consolidación democrática, que en una situación normal es alcanzada principalmente por la vía de los partidos o de los líderes carismáticos, bajo la condición de que el Parlamento sea capaz de ganar espacios en la toma de decisiones con relación a problemas de políticas urgentes, neutralizar la fuerza militar y reformar el orden jurídico heredado.⁵ 3) Finalmente hay quienes sostienen que el Parlamento es casi superfluo en el establecimiento del consenso original acerca de las reglas del nuevo juego entre los actores políticos principales, y solamente es relevante para el “subsiguiente estadio de institucionalización y reproducción del consenso democrático”.

Generalmente, el gobierno, un líder carismático, las fuerzas militares o el liderazgo del partido son personajes que actúan como los principales actores en el establecimiento de un régimen democrático sin hacer mucha referencia al cuerpo representativo. Son ellos quienes en principio establecen las reglas del nuevo juego sin ningún tipo de vigilancia o control de parte de los órganos elegidos.

Sin embargo, en la medida en que el proceso se desplaza hacia la construcción y consolidación, las reglas y procedimientos tienden a caer en las instituciones representativas y en la elite parlamentaria que contribuyen, de alguna forma, a la integración de las fuerzas políticas y sociales del país (tanto las emergentes como las antisistema), es decir, la integración se enmarca en el consenso entre los actores; en la estabilización a través de la regulación pa-

cífica del conflicto entre los principales actores políticos; y la construcción del apoyo popular a través de la participación en elecciones, en expresiones de confianza o desconfianza popular, entre otras, llevando a cabo la tarea de integración y socialización de la sociedad civil (agregando intereses según Almond), o sea reforzando las funciones del Parlamento.⁶

En este sentido el grado en que se dan los acuerdos a nivel parlamentario depende de la adopción del sistema electoral, de las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo y de las reglas parlamentarias. Cuando el parlamento es de “mayoría”, se ofrecen canales en la articulación pública de intereses respecto a las fuerzas excluidas del gobierno y al mismo tiempo dan lugar a un gobierno fuerte y estable, aunque su plataforma de expresión generalmente está subordinada o sumisa a un gobierno.

Cuando el Parlamento se forma por consenso se ofrecen oportunidades a todas las fuerzas políticas y sociales importantes, con representación parlamentaria generalmente formado por coaliciones mayoritarias o gobiernos minoritarios (Inglaterra en 1974). El resultado es un gobierno débil donde el Parlamento es un foro para la mediación central y toma de decisiones entre las fuerzas políticas (Italia) o las fuerzas sociales más importantes del país (Alemania).⁷

Ambos elementos varían en cuanto al grado de “poder” que se le dé al Parlamento, porque para el caso de un parlamento de mayoría, con disciplina de partido y control de sus miembros, esta situación genera en una primera etapa, un protagonismo que coincide con la transición (España 1977-1982); una segunda etapa que a la vez que consolida el sistema político, debilita al Parlamento, sobre todo cuando al producirse la alternancia se imponen victorias mayoritarias sucesivas; y finalmente cuando

existe mayor protagonismo de la oposición, el Poder Legislativo tiene mayor presencia al formarse un equilibrio entre las fuerzas políticas. Al mismo tiempo que la estabilidad gubernamental se asegura por el consiguiente debilitamiento y subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo.⁸

Cuando se habla de Parlamentos por consenso se tienen gobiernos donde el compromiso está basado en mecanismos para la mediación legislativa y en poderes de codecisión entre los diversos actores de presión. En este caso, el Parlamento juega un papel importante como agente de agregación e integración de intereses, los cuales en la mayoría de las ocasiones utilizan a los comités parlamentarios como instrumentos formales o informales de las batallas entre los principales grupos de interés, tal es el caso del Congreso Norteamericano, el Parlamento Inglés y el Bundestag Alemán quienes se distinguen por la amplia influencia que los grupos de interés tienen frente a sus legisladores.⁹

Ciertamente hablar del parlamento como el "centro" de la consolidación democrática nos asegura un análisis serio de la situación, significaría la exclusión de diversas instituciones que contribuyen a la misma. Sin embargo, debemos tomar en cuenta la demanda que en los últimos tiempos el Parlamento ha tenido como ente legitimador de las acciones gubernamentales. Incluso hay quienes aseguran como Patterson y Copeland que "estamos viviendo en la era del parlamentarismo".¹⁰

Todo ello obedece, sin duda a una gran cantidad de Parlamentos que a la vez surgen y se consolidan, o que están siendo partícipes de su propia "institucionalización" en el sentido de que han cumplido o están en proceso de cumplir un largo camino de desarrollo —que vendría desde la Segunda Guerra Mundial y que

hasta la fecha no ha concluido. La institucionalización de los parlamentos incluye cuatro aspectos fundamentales: autonomía, formalidad, uniformidad, y complejidad.

La autonomía parlamentaria apela a la independencia que la asamblea representativa tiene para organizarse así misma sin la intervención o el dominio del aparato gubernamental, del partido político, de la burocracia, la iglesia, de la fuerza militar o de la presión de los grupos de interés internos y externos.

La formalidad son los procesos y reglas que indican claramente la normatividad por la que se rigen cada uno de los miembros en el Parlamento así como el papel que éstos cumplen dentro del proceso y el procedimiento parlamentario (derecho parlamentario).

La uniformidad se refiere al tipo de organización política expresada en la forma como se lleva a cabo el procedimiento legislativo en relación a la combinación de intereses (Almond).

Finalmente, la complejidad trata de la amplia estructura organizativa de la institución que cuenta con fracciones parlamentarias bien organizadas, minorías fuertes, amplios sistemas de información y apoyo técnico, así como organización del trabajo en comités ampliamente estructurados.¹¹

La falta o disfuncionalidad de alguno de éstos elementos impide la consolidación de la institucionalización de un Parlamento, sobre todo en el momento del cambio, pues algunas asambleas por su endeble institucionalidad, no han sobrevivido a los colapsos en los sistemas políticos, tal es el caso de la disolución del Parlamento en Perú por Alberto Fujimori, o el Reichstag Alemán durante la República de Weimar, el Parlamento de la Tercera República Francesa o el Congreso Argentino disuelto por el régimen peronista. Estos son ejemplos de Parlamentos que además de que adolecían de

una organización y un robustecimiento institucional, carecían del apoyo popular. En este sentido, podemos decir que la institucionalización parlamentaria necesita, a parte de los cuatro elementos antes citados, del reconocimiento popular, como lo afirmarían Kelsen y Ortega y Gasset en su momento, porque finalmente las asambleas representativas se deben al electorado que las eligió. De ahí que el proceso estaría incompleto sin la relación clásica de los Parlamentos: representante-representado.

Independientemente de las obsolescencias que puedan presentar estos cuerpos por su falta de racionalidad en el debate o ante el surgimiento de “nuevas” formas de representación, se observa que ninguna aglutina por sí sola la radio de acción de los Parlamentos. En el sentido de que éstos simbolizan el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones y que de alguna forma implica mantener los lazos de responsabilidad en la relación representante-representado.

Esta concepción es amplia pues nos ayuda a pensar en la representación como una forma simbólica en la que se busca que las actitudes de los votantes hacia sus legisladores se den a partir de una necesidad psicológica, al tener confianza en su gobierno, al engendrar sentimientos de orgullo por su nación y sus instituciones y al creer que sus intereses están siendo favorecidos por el gobierno en general y por las legislaturas en particular. Es decir, hace falta una cultura parlamentaria con base en la educación y socialización apoyada por los medios masivos de comunicación y confirmada por una opinión pública libre de todo poder económico y político. De esta forma se puede llegar a la relación propuesta entre las preferencias políticas de los votantes y el traslado de dichas preferencias a la acción gubernamental (combinación de intereses), incluyendo el beneficio in-

mediato de los bienes y servicios ofrecidos por los legisladores en particular y por el partido en general (gestión social). Todo ello nos indica que el cambio no solo estará dado por la complejidad en el funcionamiento de la máquina institucional, también incluye la relación que este mantiene con las manifestaciones de participación ciudadana, con la ideología gubernamental, con los cambios en el sistema de partidos, con las grandes demandas, con los eventos externos, con la publicidad, etcétera. La lista es amplia y abarca todos los ámbitos de la sociedad, lo que implica cambios importantes en la forma de representación a partir de la transformación democrática de algunos regímenes y la “redemocratización” de otros.

2. LA TRANSICIÓN CHILENA Y LA AGENDA POLÍTICA

133

Por diversas razones la transición chilena representa el mayor laboratorio político de los países del sur de América Latina. Entre 1964 y 1970, el presidente Eduardo Frei dio inicio a un proceso de reformas modernizadoras, que incluyeron una reforma agraria, tributaria, democratización del sistema educativo, y sociedades mixtas con el capital extranjero. Medidas que no resultaron exitosas desde el punto de vista político.

En este contexto y a partir de noviembre de 1970 Chile vivió otra experiencia de impacto internacional, con el presidente Allende y el gobierno de la Unidad Popular. Aunque Allende pudo impulsar algunos aspectos de su programa, —como la nacionalización de las minas de cobre y la ampliación de la Reforma Agraria—, muy pronto aparecieron las dificultades que pusieron fin a su gestión. El final de esta experiencia política fue trágico y violento, originando una dictadura basada en la doctrina de seguri-

dad nacional y a la cabeza el jefe militar, el General Augusto Pinochet. Es decir, las Fuerzas Armadas constituyeron el poder estatal cuyos mandos no podían ser reemplazados por un Presidente de la República, sino a través de un Consejo de Seguridad Nacional para ejercer la tutela militar sobre las instituciones civiles.¹²

A partir de 1975 se aplicaron políticas económicas neoliberales, instalando un nuevo dinamismo productivo apoyado por las exportaciones no tradicionales. En 1978 se introdujo el plan de las siete modernizaciones que incluyó una profunda remodelación de áreas como las relaciones laborales, el cambio de la seguridad social, una amplia privatización de empresas públicas y una reducción del papel del Estado en los sectores sociales. Hay que admitir que después de la severa caída productiva en 1982, el régimen militar logró una reactivación económica.

En 1980 se incrementó la legitimidad de las acciones de Pinochet mediante la aprobación de la Constitución, y la concesión al General a permanecer ocho años más en el poder. Pero no es sino hasta 1988 cuando a la celebración del plebiscito, se hizo sentir la oposición generalizada de la población unida en el Comando Nacional por el NO que puso todo su énfasis en la elección entre dictadura o democracia a partir del establecimiento de un nuevo régimen político, respetuoso con los derechos humanos, plural y de participación popular. La derrota de Pinochet en este plebiscito fue solamente parcial, 43% a favor frente al 55% en contra. En ese momento entraron en vigor una serie de normas institucionales, Pinochet se benefició de una prórroga de su mandato presidencial. Según la Constitución, podía seguir como presidente de la República hasta marzo de 1989. El mismo texto había incluido una previsión mediante la cual Pinochet debía bus-

car un nuevo mandato hasta marzo de 1997 en el caso de que perdiera el referéndum. Este año adicional de mandato resultó un factor clave para fijar los límites de la transición.¹³

Se puede discutir cuándo empezó y cuánto tiempo duró la transición chilena. Unos opinan que podemos considerar el proceso acabado con las elecciones parlamentarias de 1991. Otros consideran que el período que va desde el plebiscito de 1988 hasta las elecciones de 1989 tuvo lugar una transición de régimen pero no una transición política, y solamente después de 1989 se abrió la posibilidad de contestar a los desafíos políticos ante el nuevo gobierno.

Como en el plebiscito de 1988 el 55% respaldó la opción NO, Pinochet tuvo que ceder paso a las elecciones. La oposición se agrupó con el liderazgo del demócrata cristiano, Patricio Aylwin, quien alcanzó la mayoría en las elecciones presidenciales de 1989 con el 55% de los votos.

Las primeras elecciones municipales tuvieron lugar en 1992, la primera vez desde 1971. La coalición gobernante (Partido Demócrata Cristiano y Partido Socialista) obtuvo el 53% de los votos. Las elecciones presidenciales de 1993 demostraron lo mismo, cuando el candidato de la Concertación de los Partidos por la Democracia volvió a ganar, esta vez en la persona de Eduardo Frei.¹⁴

Al analizar las elecciones parlamentarias la conclusión más sorprendente es que en ambos casos la derecha está fuertemente sobre representada en el Congreso constituido después de las elecciones. Así por ejemplo, en 1993 los candidatos de la Concertación de los Partidos por la Democracia (centro izquierda) obtuvieron el 55% de los votos y 70 de los 120 escaños del Congreso, frente al 36% de la Unión por el Progreso de Chile (derecha) es decir, la mayoría electoral no se convirtió en un

poder que controlara el Congreso y por tanto, el parlamento carecería de autonomía. Lo que indica que sin la institución el cambio sería parcial y las fuerzas autoritarias continuarían gobernando o por lo menos "vigilando", el proceso de transición.¹⁵

2.1 CAMBIOS CONSTITUCIONALES

El 30 de julio de 1989, en un plebiscito secreto, la ciudadanía chilena votó por la revisión profunda de la llamada "Constitución de la Libertad" que había elaborado el régimen de Pinochet en 1980 para que se institucionalizara y así consolidar su poder político. El plebiscito de 1989 produjo el cambio de 54 artículos de doce capítulos de la Constitución antes de que entrara en vigor. A parte de eso, el presidente Aylwin y su gobierno llevó adelante las reformas que incluyeron la descentralización de la administración y pequeñas reformas del sistema electoral. Frei también se empeñó en las reformas constitucionales y optó por la aproximación gradual. Según su agenda constitucional, primero se suprimiría la institución de los senadores designados y se reformaría el proceso legislativo. Luego se introduciría la elección directa de las municipalidades y de los alcaldes. El tercer paso sería la sustitución del sistema electoral binominal mayoritario por otro proporcional. En la cuarta fase se otorgaría mayor poder de supervisión al Congreso, se modificaría la estructura del Tribunal Constitucional y el presidente se haría con el derecho de convocar un plebiscito en el caso de conflicto serio con el legislativo. No obstante, la agenda no pudo incluir la renovación del derecho presidencial de designar y remover a los altos mandos de las Fuerzas Armadas, lo que demuestra el grado de influencia que todavía posee el ejército en la vida política del país.¹⁶

En cuanto al Congreso, los condicionamientos de la Constitución abarcaron diversos planos. En primer término, se buscó afianzar la existencia de los nueve senadores designados, cargos que en su totalidad correspondían, por su origen, a personajes conservadores, la mayoría de ellos vinculados al gobierno militar, designados mayoritariamente por el presidente. Pinochet hizo todas estas designaciones, incluida la de él mismo, después de las elecciones del 14 de diciembre de 1989, antes de dejar su cargo. Con la institución de los senadores designados unida a los altos quorums previstos para la aprobación de las leyes orgánicas, se aseguraba una estabilidad para las cláusulas más cuestionadas de la Constitución.

El sistema electoral binominal mayoritario contribuyó al efecto de dejar en minoría al gobierno de transición en el Parlamento. El sistema (elección de dos diputados y dos senadores por cada distrito electoral) permitía a los partidos de derecha asegurar la mitad de la representación parlamentaria con un 33,34% de los votos, exigiendo al mismo tiempo a la Concertación tener más de un 66% para disponer de una mayoría legislativa. Es decir, la cartera militar se aseguró de mantener los candados estructurales a fin de evitar reformas profundas. Lo que viola el principio de uniformidad al impedir la agregación y combinación de intereses e impedir la pluralidad del sistema.

Al redactar la Constitución de 1980, el Tribunal Constitucional fue restablecido, pero sus miembros fueron elevados a siete. Además se aseguró un amplio control conservador sobre este órgano, ya que tres de sus miembros pasaron a ser elegidos por la Corte Suprema por mayoría absoluta. Los restantes son abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional y uno por el Presidente de la República.

La parte más cuestionada de la Constitución continúa siendo el esquema de la relación civil-militar. La oposición democrática acentuó dos contra argumentos en cuanto a las prerrogativas de los militares. Por una parte, conforme al artículo 93 el presidente puede nombrar a los comandantes en jefe de la Armada y de la Fuerza Aérea y al director general de los carabineros, sin embargo, no tiene el derecho de removerlos. Por otra parte, los artículos 95 y 96 crearon el Consejo de Seguridad Nacional, cuyos integrantes incluyen a los presidentes del Senado y la Corte Suprema, a los comandantes en jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y al director general de Carabineros. Así los militares gozan de una representación mayoritaria en el cuerpo, lo que tiene una importancia indudable porque sólo dos miembros pueden proponer la convocatoria del Consejo y con respaldo mayoritario pueden dirigirse al presidente con una proposición escrita. En este terreno la oposición logró algunos éxitos. Se aumentó el número de los integrantes civiles del Consejo, y así se hacía necesario contar al menos con un voto civil para obtener la mayoría absoluta.¹⁷

Las reformas constitucionales están sujetas a un quórum especial en el Congreso que, en el caso de las normas de mayor importancia, llega a los dos tercios de los parlamentarios en ejercicio. Los artículos 116, 117 y 118 aclararon todas las circunstancias que se necesitan para un cambio de la Constitución. La oposición democrática atacó estas disposiciones en tres puntos: la gran proporción de la mayoría cualificada necesaria para modificaciones textuales, las ventajas del presidente frente al Congreso en este terreno y la obligación de que dos parlamentarios siguientes voten en favor de una modificación. En la mayoría de los casos es suficiente el apoyo de las tres

quintas partes de ambas cámaras. Sin embargo, hay disposiciones que exigen un "tratamiento especial". Estas son los capítulos I (los principios del régimen), VII (el Tribunal Constitucional), X (las Fuerzas Armadas) y el XI (el Consejo de Seguridad Nacional). Conforme al Artículo 118 cualquier modificación de estos cuatro capítulos debe ser retrasada hasta que las dos cámaras del Congreso sean reemplazadas y el próximo Congreso las acepte con una mayoría de dos tercios.

La oposición democrática logró eliminar el artículo 118, a su vez los capítulos I, VII, X y XI se añadieron el artículo 116 que se conforma con la aprobación de dos tercios de las dos cámaras. Otros dos capítulos: el III de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el XIV de la reforma constitucional obtuvieron prioridad y también fueron incluidos en el artículo 116. Sin embargo, en diciembre de 1996 se rechazó por 25 contra 21 votos en el Senado, el proyecto de reformas constitucionales conocido como "propuesta Frei II". Este tenía como objetivo declarado producir un amplio consenso que diera por terminada la transición. No solo ha resultado imposible perfeccionar el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional, mejorar el sistema del Tribunal Constitucional, sino que, además se ha perdido la oportunidad de establecer un Senado íntegramente elegido. Chile quiere reformas y las necesita para mejorar los equilibrios entre el Presidente, el Congreso y los poderes neutros que toda democracia requiere.¹⁸ Sin embargo, solo se logrará en la medida en que se asegure la autonomía y la uniformidad de su institución, por lo que necesita convencer a esa otra mitad de la población que todavía sigue siendo "fiel" al régimen anterior.

3. TRANSICIÓN POLÍTICA EN HUNGRÍA

La transición política en Hungría es considerada por autores como Carmen González, un proceso peculiar, ya que dentro del grupo de países que en los años ochenta, pertenecían al Pacto de Varsovia, fue Hungría quien por “su carácter más liberal en lo político y en lo cultural, su economía más integrada en Europa Occidental y su mayor descentralización de las decisiones empresariales. La Hungría Kadarista fue el régimen que se empeñó más coherentemente en la vía de la legitimidad política basada en el éxito económico”.¹⁹

El principal dirigente del comunismo húngaro de 1956 a 1989 fue János Kádár. Durante esos años el partido comunista y sus miembros dirigían y planificaban el sistema en Hungría. En su Constitución se declaraba que en la República Popular Húngara el poder único lo ostentaba el Partido Socialista Húngaro y su líder. Pero no es sino hasta su muerte en 1989 cuando junto con otros acontecimientos como el surgimiento de partidos de oposición al régimen, o la profunda inflación en la que se vio envuelta la economía y la movilización interna de los reformadores del partido comunista, cuando éste sufre la pérdida de seis distritos electorales a manos de la oposición en las elecciones a diputados. Después de cuarenta y dos años de sistema de partido único, los húngaros elegirían entre candidatos de partidos de oposición. De esas elecciones sobresale el triunfo de candidatos del futuro partido gobernante (Foro Demócrata Húngaro MDP); y la amplia abstención que alcanzaría cifras del 60%.

El 23 de octubre de 1989 se declara que Hungría deja de existir como República popular y se convierte en República parlamentaria. Al mismo tiempo que se anuncia por ley la existencia del pluripartidismo de aquel país, exis-

tiendo oficialmente 29 partidos políticos; así como la división y refundación del partido comunista por Partido Socialista Húngaro (MSZP).

Una de las leyes más importantes que representan la transición política fue la declaración según la cual, la nación tendría un sistema político de república parlamentaria. Para Viktoria Semsey, el antiguo parlamento —entre 1985 y 1990— no solo cumplía papeles del antiguo sistema totalitario, sino que al mismo tiempo ayudaba a desmontar este mismo sistema. “Así por ejemplo, cuando admitía la nueva ley, el 30 de octubre de 1989, sobre el derecho a fundar partidos. A continuación, el 26 de noviembre —por consecuencia de un referéndum— nació una ley que prohibía organizar partidos en los lugares de trabajo, dispuso sobre los bienes del partido comunista húngaro y la disolución de la organización de milicias urbanas.”²⁰

3.1 CAMBIO CONSTITUCIONAL

El año 1989 marcó el récord de la legislación: el parlamento legisló 59 leyes en las que se incluye el cambio del sistema político constitucional, en el sistema gubernamental, se creó el tribunal Constitucional, se aprobó la ley de reunión, de asociación, de conciencia, de derecho sobre el referéndum, de peticiones populares, de libertades personales como viajar, expatriarse, etc. Ese año Hungría sufre una reconstrucción jurídica.

Las nuevas leyes en realidad nacieron de una situación especial. El Antiguo Partido Comunista y la Mesa Redonda de la Oposición participaron en la labor de preparación de las nuevas leyes, al mismo tiempo que se hacían legítimos mutuamente. En tanto que el parlamento ejecutaba “mecánicamente” los acuerdos que se firmaban sobre la Mesa. Al respecto

es interesante ver como la disciplina del partido fue fundamental para evitar posibles disturbios e inestabilidades en el momento de la negociación, porque si bien es cierto, el parlamento no funcionó como legislador de los acuerdos, la labor fue de acatamiento y de legitimación de la nueva Ley.

El 21 de diciembre de 1989, el parlamento tomó la decisión de su autodisolución hacia el 16 de marzo de 1990. Por el proceso constitucional se puede hablar, para este caso concreto, de una transición y cambio orgánico y pacífico, donde la transformación se origina legalmente desde la cúpula, bajo la dirección de políticos reformistas del antiguo régimen y de los nuevos partidos de oposición, específicamente doce partidos. Los candidatos de esos partidos figuraron después en las listas nacionales de las elecciones de marzo de 1990.

Como resultado de las negociaciones entre los dos partidos más fuertes de la oposición, el Foro Demócrata Húngaro y la Alianza de los Demócratas Libres, el parlamento declaró que el primero de marzo, mediante referéndum se iba a elegir al nuevo presidente de la República.

El 25 de marzo de 1990 se realizaron las elecciones libres al parlamento, utilizando el nuevo sistema mixto, donde existían dos listas de candidatos: una de candidatos independientes y otra de candidatos de partidos. Las elecciones se resolvieron en dos pasos, porque aunque en la primera ocasión triunfó el Foro Demócrata Húngaro, no los hizo con mayoría absoluta. En total, en las elecciones los partidos de centro-derecha, incluido el Foro, recibió el 42,9% de los votos y obtuvo 230 de los 386 escaños del Parlamento y la mayoría de las carteras ministeriales. La nueva formación parlamentaria, con cuatro partidos a la cabeza, acuerdan modificar la Constitución sobre la ma-

nera de elegir Presidente de la República, sobre la elección del gabinete ministerial y el acuerdo sobre las leyes fundamentales que exigían el convenio de las dos terceras partes del parlamento, (antes la mayoría de las leyes exigían esa misma proporción del parlamento); ampliación de las facultades del Presidente de la República, como el derecho de suspender y clausurar el Parlamento; nombrar y suspender a los directores y subdirectores de la Radio y Televisión en base a propuesta del primer ministro; la exigencia de mayoría absoluta en la elección del presidente de gobierno y para la presentación de moción de censura.

La crítica situación económica y los consiguientes ataques de la oposición hacen difícil el trabajo del Gobierno y la labor legislativa del Parlamento. La opinión pública tampoco está muy de acuerdo con el trabajo de la nueva dirección. Se critican sobre manera acciones que iban en contra de la antigua ideología arraigada en la mayoría de la población. Por ejemplo, se pone en tela de juicio la devolución sobre los bienes eclesiásticos, la Ley sobre la indemnización de los antiguos propietarios de tierras, el proyecto de enseñanza y el proyecto sobre seguro médico. Incluso el Tribunal Supremo Constitucional, anuló la votación de un proyecto de ley por el Parlamento, relacionado con la responsabilidad política de personal de antiguo régimen.

Uno de los problemas de la transición húngara es que a diferencia de la Chilena y la española, este país, no logró activar a las anchas capas de la sociedad, sino que más bien fueron los diferentes grupos intelectuales quienes participaron y se organizaron desde arriba. De ahí que la intensión de los gobernantes sea justificar el cambio y convencer a la población sobre la crisis del antiguo régimen. En ese sentido como tampoco existió un fuerte movimien-

to en contra del sistema, la oposición que más tarde se formaría estaría encabezado por los encargados de la dirección económica del país en los últimos años del kadarismo y los economistas miembros de la oposición democrática, ambos aspectos hicieron que la transición se efectuara desde el interior del régimen, de tal forma que el cambio ha sido calificado por autores como Guillermo O'Donnell, como una "redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario", motivada por la crisis económica del propio sistema.²¹

4. CONSOLIDACION DEMOCRÁTICA Y PARLAMENTO ESPAÑOL

Tras la muerte de Franco, 20 de noviembre de 1975, se inicia un proceso de transición política que concluiría en la formación de una democracia parlamentaria. Cambios que supusieron una reforma avalada por los actores políticos y sociales. Es decir, la transición supuso una combinación entre movilización popular, presión de la oposición e iniciativa del régimen.

La legitimidad popular al cambio político se observó en la participación de los españoles en los referéndums de 1976 y 1978, así como en las primeras elecciones generales y locales, donde la participación alcanzaría cifras superiores al 70%, actitudes que facilitaron la reforma.

En cuanto al sistema de partidos este se presentaba no tan debilitado por el estado de excepción en que se encontraba el régimen. Por ejemplo, el PSOE, se reorganizaba y crecía en el interior del país a partir de 1975 y a su lado existían algunos otros partidos marxistas con cierta influencia en la vida universitaria de las grandes ciudades. Además es significativo el descrédito de los partidos que apoyaban el antiguo régimen, hasta el punto en el que su

presencia en las elecciones de 1982 fue casi nula.²²

En este marco y basándonos en el texto de Mercedes Alda Fernández y Lourdes López Nieto,²³ el Parlamento, en el caso español, desempeñó un papel importante en la transición, sobre todo por las limitaciones constitucionales y las políticas en relación a la funcionalidad del mismo, actividades que se desarrollan en el ámbito del reclutamiento, de la legitimación e influencia en la toma de decisiones y sobre todo, en "el contexto político que condiciona el ejercicio de los poderes del Presidente y de este con el Legislativo".

En el apartado de las limitaciones, las autoras consideran que la aprobación por las Cortes franquistas de la Ley para la Reforma Política de 1976, es resultado del consenso y rompe con la clásica beligerancia entre fuerzas opositoras para llegar a la alternancia política y alcanzar la gobernabilidad asociada con la eficacia.

En el contexto político, las autoras hablan de tres etapas en las que el Parlamento sufrió una transformación en relación a su protagonismo. La primera etapa de construcción, es la primera fase de protagonismo parlamentario y se desarrolla entre 1977 y 1982; la segunda se dio en una fase de declive de ese protagonismo y la consolidación del sistema político con la presencia mayoritaria del PSOE (1982-1989); y la última etapa es de renacimiento (1989-1993), caracterizada por un mayor protagonismo de la oposición, situación que hace aparentemente más dinámico el juego democrático. El Parlamento español adquirió legitimidad en los años de transición y construcción, sobre todo por el trabajo realizado y la percepción de los votantes ante la percepción del este. No siendo así para el periodo de declive y protagonismo.

En dichas etapas se observa que la actividad parlamentaria variaba según la fase de

consolidación. Así se tiene que el reclutamiento, socialización y entrenamiento político ha sido insuficiente, sobre todo porque el mecanismo de elección del presidente de Gobierno y los ministros no obliga a que sus miembros sean necesariamente personajes que provengan del parlamento. En este sentido, las cifras que se proyectan para un periodo digamos de consolidación es que el 41% de los ministros entre 1982 y 1993 no son diputados, en cambio, sí lo son la mayoría de los exministros como una forma de recompensa a su labor en el anterior gobierno.

En consecuencia, se observa un alto grado de renovación de los parlamentarios, en la etapa de construcción y declive parlamentario y menos en la fase de protagonismo, seguramente porque, en esta última fase, la oposición empieza a reforzarse y el espacio ofrecido por el parlamento como trampolín de cambio político es fundamental para las fuerzas en competencia. Las consecuencias de la movilidad recaen en la labor del grupo mayoritario, ya que la relación del parlamento con los grupos de interés se ve limitado, al mismo tiempo que reduce sus posibilidades de participación en la toma de decisiones junto con el Ejecutivo, favorece la jerarquización de la actividad parlamentaria, potencializa el descenso en la cualificación profesional de los diputados y, por consiguiente, provoca la debilidad organizativa de los partidos al reducir su actividad al ámbito electoral, y como consecuencia, se tiende a la desvinculación de los parlamentarios con los distritos electorales por los que fueron electos.

Aunque la mayor parte de la actividad parlamentaria se desarrolla en comisiones y sin publicidad, es interesante observar que este mecanismo favoreció por una parte, el consenso y la aprobación de la legislación fundamen-

tal en las dos primeras fases, pero por el otro, como son los debates los que generalmente se dan a conocer al público, las imágenes transmitidas por radio y televisión son más impactantes para la audiencia que la opinión que pueda generar en los ciudadanos.²⁴

En relación a la actividad legislativa, son los primeros años de transición y reconstrucción donde se observa el incremento de las propuestas y proyectos de ley. En cambio, la fase de consolidación se distingue por el incremento de proposiciones no legislativas.

En sentido contrario, las iniciativas de control son menores en los primeros años de transición y aumentan significativamente en los años de consolidación. Esto porque los grupos de oposición, una vez reforzados, intenta divulgar su labor parlamentaria y presentarse ante el público como posible alternativa de gobierno (el 11% desde la II Legislatura, hasta la IV enviaba sus propuestas parlamentarias a los diferentes grupos de interés y a los medios de comunicación, siendo aproximadamente 150,000 las propuestas proyectadas para la difusión).

Así el trabajo de la oposición, al incrementarse, disminuye la articulación de intereses porque es en la primera fase cuando la cohesión de las fuerzas políticas es mayor y el partido triunfador es quien realmente protagoniza el monopolio de la actividad parlamentaria. Pero una vez consolidado el poder, la oposición adquiere fortaleza y está en posición de enfrentarse al gobierno y es en ese momento cuando la conexión del Ejecutivo con su grupo parlamentario disminuye en favor de este con los grupos organizados de interés y de la oposición. Como consecuencia, se tiene una baja participación del Parlamento en las políticas, sobre todo porque los contenidos de los proyectos de ley aprobados por el parlamento se relacionan más con presupuestos y gastos.

CONCLUSIONES

El fenómeno de la consolidación democrática presenta una doble dimensión histórica y, en consecuencia, una diferente situación institucional, dependiendo bien de su proyección frente a regímenes autoritarios preexistentes. El trabajo intentó definir las condiciones mínimas o básicas que permitieron la transición desde un régimen autoritario a uno democrático, asegurando en algunos casos ciertas pautas de continuidad (Chile) y en otros rompiendo totalmente con el pasado (Hungría y España). Lo que parece claro es que en todos los casos la centralidad del parlamento opera como una condición reforzada, ya sea por el hecho de asumir funciones propias de una asamblea constituyente (Hungría y España), o bien por tratarse del órgano del que debe emanar un nuevo ordenamiento que sustituya a la legislación anterior, a través de su función legislativa ordinaria. En cualquier caso, la cámara operó en su condición de esfera institucional que expresa el pluralismo político y la nueva legitimidad democrática. El parlamento asume un papel central dentro de ese contexto "maximalista" que se caracteriza en las etapas iniciales del surgimiento de un nuevo sistema institucional.

Sin embargo, cuando nos situamos en la etapa de consolidación es el sistema de partidos el verdadero soporte causal de la estabilidad democrática. Naturalmente, el parlamento como sede institucional de la pluralidad adquiere cierto protagonismo, pero esencialmente es el grupo parlamentario quien posee el verdadero protagonismo, sobre todo por los mecanismos de disciplina interna impuestos por los partidos (España).²⁵

En este contexto, el parlamento perdería su posición de centralidad creativa, para pasar a ocupar una función relativamente subordinada

a las decisiones de los estados mayores de los partidos y sobre todo de la mayoría gubernamental. Es así como el parlamento únicamente constatará las decisiones previamente tomadas por el comité, los congresos de los partidos o los grupos de interés junto con el Ejecutivo.

No obstante, que el parlamento en el proceso de consolidación democrática pierde relevancia, la figura de la institución es fundamental en el proceso político, es decir en la representación, el pluralismo, la alternancia, la objetivación del interés público, en fin, la cultura cívica, que combinada con amplias dosis de eficacia funcional, dan lugar a que el desarrollo democrático sea constante como en el caso español, y una aspiración frente al riesgo que representan sistemas en vías de transición o en proceso de consolidación (Chile y Hungría).

NOTAS

¹ Tocqueville, A. "Introducción", en *La Democracia en América*, Madrid, 1989, 2 vols, p. 11.

² La primera ola democrática, según la división realizada por Samuel Huntington, se desarrolla entre el siglo XIX hasta mediados de los años veinte. La segunda va desde el final de la segunda guerra mundial hasta los años sesenta. Huntington Samuel P., "Democracy's third Wave", en *Journal of Democracy*, núm. 2, primavera 1991, pp. 12-34.

Siete años después Huntington, aclara que la democracia no debe ser entendida únicamente en términos electorales, ya que si fuera así, la ola alcanzaría por lo menos a 118 países en los que se llevan a cabo elecciones, cifra que dista mucho de los 21 que Robert Dahl reconoce como democráticos. La diferencia marcada por Huntington y atribuida a su colega Larry Diamond, es que existen, además de las electorales, democracias liberales que se caracterizan, por la celebración de elecciones libres y legíti-

mas, por las restricciones al poder de los Ejecutivos; la independencia de los jueces; la protección de los derechos individuales, la libertad de expresión, de asociación, de credo y de participación; por el reconocimiento de los derechos de las minorías; por el establecimiento de límites al partido en el poder durante el proceso electoral; por la existencia de garantías efectivas en contra de la brutalidad y arbitrariedad policial; por la desaparición de la censura; y por el mínimo control gubernamental de los medios masivos de comunicación. En tanto, las democracias electorales se distinguen de la primera porque sus gobiernos resultan de elecciones más o menos libres, pero adolecen de muchas de las características que salvaguardan los derechos y las libertades existentes en las democracias liberales. Además de que los problemas económico y culturales de las democracias electorales han hecho casi imposible la transición democrática de países, sobre todo, no Occidentales. Del mismo autor: "After Twenty Years: The Future of The Third Wave", en *Journal of Democracy*, núm. 4, Invierno 1997, pp. 3-12.

³ En Inglaterra el 24 de noviembre de 1998, la Reina Isabel II anunció la eliminación de privilegios hereditarios de los lores, miembros de la Cámara Alta, quienes hasta entonces obtenían sus posiciones de la herencia que da el linaje, aspecto que de ninguna manera obedecía a la modernización política a la que se han sometido casi todos los países de la Europa occidental.

⁴ Mercedes Alda Fernández y Lourdes López Nieto "El Parlamento Español: 1977-1993. Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, 1993, pp. 241-264.

Schmitter, P. C. *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Stanford University, 1988.

Przeworsky, Adam, *Democracia y Mercado. Reformas Políticas y Económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, 1995.

Liebert, Ulrike, "El parlamento como foro central en la consolidación democrática: una explo-

ración preliminar", en *Estudios Parlamentarios*, núm. 1, junio-julio de 1992.

⁵ Julián SantaMaría "El Papel del Parlamento Durante la Consolidación de la Democracia y Después", en Juan Cano Bueso y Antonio Porras Nadales, (coords.) *Parlamento y Consolidación Democrática*, ed. Tecnos y Parlamento de Andalucía, Madrid, 1994, p. 135.

⁶ *Op.*, *Cit.*, Liebert, Ulrike, pp. 30-33.

⁷ *Ibíd.*, p. 35

⁸ No hay que olvidar que una situación en la que el "exceso" de poder del parlamento puede conducir a la transición hacia su propia ruina. La Cuarta República francesa (o la "República de los Diputados") es un ejemplo de la inestabilidad crónica generada por la multifacética composición de la asamblea y las discusiones áridas que provocaron el desprestigio del poder Legislativo.

⁹ *Op. Cit.*, Liebert, Ulrike, p. 40.

¹⁰ Patterson y Copeland "Parliaments in the Twenty-Fist Century", en *Parliaments in the Modern World* University of Michigan Press, 1994.

¹¹ *Ibíd.*, pp. 20 y siguientes.

¹² Zita Márkó, "La Agenda Política de la Transición Chilena", en Adam Andarle y José Girón (eds.) *Estudios Sobre la Transición Democrática en América Latina*, Universidad de Oviedo, España, 1997, pp. 183-187.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Baño, Chile, *Tendencias Políticas y Resultados Electorales después de veinte años*, 1989, p. 72; y Garretón *La Redemocratización en Chile*, 1993, pp. 17-22.

¹⁵ *Ibíd.*, Garretón.

¹⁶ *Latin American Weekly Report*, 3 de junio de 1993, p. 242.

¹⁷ Andrade, *La reforma de la Constitución*.

¹⁸ *Op. Cit.*, Márkó.

¹⁹ González, Carmen "Peculiaridades de la Transición Húngara a la Democracia. Comparación con la Transición Española", en *Cuadernos del Este*, p. 71

²⁰ Viktoria Semsey "Transición Política en Hungría (1989-1990)", en *Revista de Estudios Políticos*, núm 78, octubre-diciembre de 1992, p. 247.

²¹ *Op. Cit.*, Carmen González, p. 74.

²² *Ibíd.*, p. 75-76.

²³ "El Parlamento Español: 1977-1993. Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, 1993, pp. 241-264.

²⁴ Algunos autores consideran que el poder, transmutado en los partidos y en concreto en sus líderes, a través de los medios de masas, particularmente de la televisión, rompe los muros de la vida privada, produce creencias y teledirige las conductas. "Se hace prevalecer la imagen y la forma del mensaje sobre la substancia, habida cuenta que la imagen es enemiga del discurso abstracto, basado en conceptos. Lo efímero y el olvido se imponen sobre la duración y la memoria. El ciudadano ve así reducido el contenido racional e ideológico del debate político, que se desliza por una cascada de fascinación y al tiempo de manipulación y desinformación en un proceso vertical de la representación de arriba hacia abajo". Ángel Manuel Abellán "Problemas representativos y participativos de los ciudadanos: la democratización de los partidos políticos y la perspectiva electoral" en José Asensi Sabater (coord.) *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual*, Publicaciones de la Universidad de Alicante/ Instituto de Cultura "Juan Gil-Albert", Valencia, 1997, p. 290.

Además de que la televisión afecta al funcionamiento de la democracia, ya que la influencia que esta ejerce sobre aquella no siempre es buena, es lo que podría significar lo que para algunos se trata de "gobierno mediático, absolutismo de los media, mediocracia, sociedad

mediatizada o telecracia". La televisión en la actualidad modifica el papel o la función que antes desempeñaban las distintas instituciones, se sustituye al pueblo por el público. La diferencia consiste en que el pueblo organizado y representado, es capaz de ejercer una voluntad y una decisión coherente en defensa de sus intereses, es decir, "es la expresión de la voluntad popular, por el contrario, el público es un ser de fisonomía monstruosa, caprichoso, injusto, parcial, intolerante, rutinero, novelero, que se deja llevar de impresiones pasajeras, que ama con idolatría sin porqué, que se recrea con la mordacidad, que se suele ser su favorita la medianía intrigante y charlatana y que premia con usura a quien se lisonjea y le engaña". José Juan González Encinar "Televisión y Democracia", p. 395. En el mismo texto.

²⁵ La estabilidad política en la transición democrática española se debió en parte a la fuerte disciplina a la que están sometidos los partidos por un lado, en "la ley electoral que pone en las manos de las oficinas centrales de los partidos la capacidad de determinar quién aparece y en qué lugar en las listas electorales de los partidos"; y por el otro, en el *Reglamento del Congreso de los Diputados* se define al Parlamento español como "un Parlamento de grupos", siendo éstos los principales agentes del Congreso. Sánchez de Dios, Manuel "La disciplina de Partido en los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados", en *Revista de las Cortes Generales*, no. 39 de 1996, pp.185 y 209.

QUÓRUM



Collage y técnica mixta

Rafael Barajas Durán