

Presidencialismo versus parlamentarismo en Argentina: una discusión extemporánea (Parte I)

**Por Pedro Isern.*

¿Tiene sentido discutir sobre la conveniencia de un sistema parlamentario en lugar de un sistema presidencialista cuando el Estado de Derecho es débil?

Dado que hay sistemas presidencialistas que funcionan y sistemas parlamentarios que no (y viceversa), ¿No deviene una discusión irrelevante allí donde hay un Estado de Derecho débil y una discusión secundaria (aunque relevante) allí donde funcionan las instituciones?

La democracia argentina contemporánea es de baja calidad. Sin embargo, es incorrecto sostener que parte principal de la responsabilidad radica en un sistema presidencialista que ha devenido hiper-presidencialista. La discusión sobre el presidencialismo versus el parlamentarismo refleja en parte la falta de comprensión de importantes dirigentes (como por ejemplo el ministro de la Corte Suprema de Justicia, Eugenio Zaffaroni) sobre las prioridades en la delicada realidad institucional de la Argentina (1). La discusión sobre la conveniencia de un sistema parlamentario sobre un sistema presidencialista no solo no tiene sentido en semejante estado de debilidad institucional que vive hoy Argentina, sino que se contradice con dos ejemplos mas representativos (por la posibilidad de intentar una comparación valida), como las experiencias democráticas de Uruguay (desde 1985) y Chile (desde 1990).

La comparación no solo es notable en tanto ambos vecinos poseen un sistema presidencialista estable. Mas aún, Chile y Uruguay han tenido gobiernos de coalición desde 1990 en adelante. La Concertación que ha gobernado Chile por cuatro períodos consecutivos (1990-2010) era una alianza entre democristianos, socialistas, el Partido por la Democracia (creado por Ricardo Lagos en 1989) y radicales. Esa experiencia chilena ha demostrado que no es imprescindible un sistema parlamentario para articular alianzas. Por el contrario, la estabilidad y consolidación de la democracia chilena se ha basado en un sistema presidencialista donde funcionaron los consensos (2).

La experiencia de gobiernos de coalición en Uruguay es, en un punto, incluso mas relevante. La administración del Partido Nacional o Blanco entre 1990-95 (liderada por Luis Lacalle) co-gobernó con los Colorados, la segunda administración Colorada (segundo período de gobierno de Julio María Sanguinetti) entre 1995-2000 co-gobernó con los Blancos y la administración Colorada liderada por Jorge Batlle (2000-2005) co-gobernó con los Blancos. Podemos llamarlo co-gobierno dado que hubo ministros Colorados en el gobierno Blanco y ministros Blancos en los gobiernos Colorados. En la actualidad (2010-2015), gobierna la segunda administración consecutiva del Frente Amplio. El Frente supone una coalición compleja y variada entre

socialistas, comunistas, socialdemócratas, ex-blancos, ex-colorados y otros independientes.

En este marco, es posible destacar que aquellos que propician el sistema parlamentario para Argentina descansan sobre una falsa premisa. Así, el argumento de algunos analistas sería el siguiente: “Hay mayormente un acuerdo en la ciencia política contemporánea que sostiene que los sistemas parlamentarios generan mas incentivos para la búsqueda y formación de consensos que los sistemas presidencialistas. Argentina tiene un sistema presidencialista y ha sido incapaz de alcanzar mínimos consensos entre las principales fuerzas políticas. Luego”, continuaría el razonamiento, “se sigue que para Argentina es necesario intentar implementar un sistema parlamentario”. El razonamiento es falaz: si bien la literatura marca que los sistemas parlamentarios procesan en general mejor las crisis que los sistemas presidencialistas (articulando nuevos consensos sin generar situaciones traumáticas), no se sigue que la ausencia de consensos en Argentina se deba a la imposibilidad de generarlos que demuestra tener el hiper-presidencialismo. Es posible que la ausencia de consensos básicos entre la dirigencia argentina se encuentre exacerbada por el hiper-presidencialismo, pero no ha sido causada por éste. Luego, no se sigue que la mera implementación del parlamentarismo genere los incentivos para buscar y alcanzar consensos o, en caso contrario, contribuya a construir nuevas coaliciones en forma no traumática.

Es necesario remarcar la falacia del razonamiento: Se sostiene que 1) el sistema parlamentario ha demostrado ser mejor que el presidencialista (asumamos por un momento que es así); 2) Argentina posee un sistema hiper-presidencialista; 3) la dirigencia política argentina ha sido incapaz en 28 años de democracia de alcanzar consensos básicos; 4) luego, “es necesario ir hacia un sistema parlamentario”. Asumiendo como válidas las 3 primeras premisas (la 2 y 3 son obviamente ciertas), no se sigue el paso 4 como conclusión. ¿Dónde radica el non-sequitur? En asumir que la ausencia de consensos en la dirigencia argentina se debe al sistema de gobierno y no a la baja calidad cívica de los partidos (principalmente el peronismo) y de los electores. Si bien es cierto que el hiper-presidencialismo ha exacerbado el problema, no es cierto que el parlamentarismo, per se, vaya a moderarlo. Por el contrario, el parlamentarismo generará distintos incentivos que exacerbarán, en una nueva versión, la baja calidad republicana que poseen los ciudadanos y dirigentes argentinos.

El contra-ejemplo chileno y uruguayo es relevante. Es posible sostener que un sistema parlamentario funcionaría bien en estos dos países. A si mismo, es posible pensar que ambos sistemas de gobierno funcionarían mal en Argentina. La discusión sobre la conveniencia de un sistema parlamentario pone el carro delante del caballo.

Aún así, como mencionamos, actores relevantes de la dirigencia argentina han remarcado que parte de la inestabilidad crónica que ha mostrado la democracia es la existencia de un hiper-presidencialismo. Éste hace que cuando el gobierno posee alta aceptación en la opinión pública, el Presidente aspire siempre a abusar de su poder y que, por el contrario, cuando el Presidente decae en la consideración popular (como le sucedió a Cristina Fernández de Kirchner

después de la implementación de la resolución 125 que elevaba los impuestos a las exportaciones agrícolas, el 11 de marzo de 2008), empiece a ponerse en duda no solo su capacidad para gobernar sino incluso su capacidad para terminar su mandato constitucional. Ante ello, se propone como solución la posibilidad de un sistema parlamentario, argumentando que éste tiene la capacidad de moderar los “ciclos políticos”, es decir, controlando mejor al primer ministro en épocas de bonanza y sosteniéndolo o removiéndolo en épocas críticas, evitando situaciones traumáticas.

Sin embargo, argumentar que el problema de la inestabilidad política en Argentina es la existencia de un sistema hiper-presidencialista es poner el carro delante del caballo. Argentina es políticamente inestable porque hay ausencia de Estado de Derecho. Es decir, hay desprecio por la ley tanto entre la dirigencia como a lo largo de amplios sectores sociales, sean éstos de clase media, alta o baja. Cuando, como sostenía el jurista Carlos Nino, se vive en un país al margen de la ley la vigencia de un sistema presidencialista o parlamentario es irrelevante. Así, nos encontramos con sistemas presidencialistas que funcionan con estabilidad y alta calidad institucional, como EE.UU., Chile, Costa Rica o Uruguay, y sistemas parlamentarios con baja calidad institucional, como Jamaica, India, Bangladesh, Sudáfrica, Bostwana. Por su parte, nos encontramos con sistemas presidencialistas con baja calidad institucional, como Honduras, México, Paraguay o Venezuela, y sistemas parlamentarios con alta calidad institucional, como Canadá, Australia, Inglaterra, Alemania, Suecia, Noruega.

En este sentido, podemos recurrir ahora el ejemplo italiano. La comparación nos ayudaría a comprender que es necesario poner los caballos del Estado de Derecho por delante del carro del sistema de gobierno y, eventualmente en el mediano plazo, discutir si, en una República donde tanto los dirigentes como la sociedad civil respetan las normas, es preferible un sistema presidencialista o parlamentario. Si bien en la actualidad (noviembre de 2011) Italia enfrenta una profunda crisis política y económica, su sistema parlamentario ha sido en el pasado un ejemplo mencionado por los analistas. En realidad, es exactamente lo opuesto a un buen sistema de gobierno. El milagro italiano de posguerra ha sucedido a pesar de la continua caída de gobiernos. La economía italiana ha prosperado (al menos, hasta principios del siglo XXI) a pesar de la endémica inestabilidad y corrupción del sistema político. Si es que el ejemplo hacia el parlamentarismo es Italia, Argentina no solo seguirá siendo un país inestable y corrupto sino hiper inestable e hiper corrupto.

La lista de ejemplos sería larga pero el punto principal es uno solo: donde no se ha podido establecer un contrato social y moral aceptado por la gran mayoría de dirigentes y ciudadanos, la discusión sobre la conveniencia de un sistema presidencial o parlamentario es irrelevante ya que ambos fracasarán. En cambio, allí donde impera el Estado de Derecho la discusión sobre el sistema de gobierno es secundaria pero relevante, ya que podría ayudar a mejorar la calidad de la democracia.

Paso seguido, lo relevante aquí es marcar que el parlamentarismo puede ser, ceteris paribus, un mejor sistema de gobierno que el presidencialismo pero que ello es irrelevante en un marco donde la economía política de un país no ha

resuelto cuestiones anteriores como la mayor o menor fortaleza del Estado de Derecho. Es decir, la vigencia del Estado de Derecho hace a cualquier de los dos sistemas funcionar y su ausencia contribuye al fracaso de ambos. Es posible pensar que el parlamentarismo ha contribuido a una mayor estabilidad en la ya estable Noruega, pero no es posible pensar que el parlamentarismo generaría estabilidad en la inestable y opaca Honduras o en la inestable y opaca Argentina.

Por su parte, para analizar el funcionamiento de un sistema presidencialista eficiente no es necesario recurrir a los EE.UU. En cambio, podemos ver que Uruguay y Chile son sistemas presidencialistas donde no ha habido, desde el retorno democrático en 1985 y 1990 respectivamente, inestabilidad política y caída de gobiernos. Por el contrario, dado que en ambos vecinos impera el Estado de Derecho, las crisis políticas (como en Uruguay en el 2002) y económicas (como en Chile en 1998 o Uruguay en el 2002) no ha sido aprovechadas por la oposición para intentar debilitar al Presidente sino para dialogar y construir consensos.

(1) La mayoría de los especialistas coincide en que el parlamentarismo es un mejor sistema de gobierno. Por ejemplo, ver la opinión del Profesor de Derecho Martin Bohmer en <http://www.lanacion.com.ar/913796-parlamentarismo-vs-presidencialismo-cual-es-el-mejor-modelo-para-la-argentina>. Por su parte, el profesor Sergio Berenztein lleva a cabo un argumento que, sin embargo, puede refutarse en la experiencia chilena: <http://www.lanacion.com.ar/36675-presidencialismo-y-gobierno-de-coalicion>. Ver la presentación de Berenztein en el Congreso de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) en <http://www.encuentroanualacde.com.ar/videos.html>.

(2) En la actualidad (2010-2014) gobierna una coalición encabezada por una expresión de centro-derecha (Renovación Nacional) y otra expresión de derecha dura (UDI). Por otra parte, la experiencia chilena es relevante porque ha introducido los procesos de renovación y moderación como variables centrales para entender por qué algunas democracias prosperan y otras no. El largo proceso de renovación y moderación de la izquierda chilena nos ayuda a comprender cuan extemporáneo es el debate presidencialismo-parlamentarismo cuando se trata de entender por qué una democracia posee alta calidad y otra no.

**Profesor Depto. Estudios Internacionales, FACS - Universidad ORT Uruguay.
Master en Filosofía Política, London School of Economics and Political Science.*