

La reforma más urgente

Martín Peixoto

No transcurre un día sin que se mencionen algunas de las asignaturas que tenemos pendientes y la imposibilidad de resolverlas en las circunstancias actuales.

Lo notable es que, en muchos de los asuntos más controvertidos, existían consensos amplios para hacerles frente. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos se diluyó a pesar de que contaba con el apoyo del Presidente Vázquez y de sectores del Frente Amplio, además de los partidos de oposición. En el período que corre, la anulación de la Ley de Caducidad se aprobó desconociendo dos pronunciamientos populares, y ejerciendo presión contra varios legisladores de la coalición de gobierno que no estaban de acuerdo con la medida (un senador terminó alejándose del Frente). El impuesto a la tierra fue cuestionado por sectores del Frente y toda la oposición. La suspensión de Paraguay y la admisión de Venezuela por la puerta del costado recibió fuertes críticas del Vicepresidente y de los partidos de oposición (también fue notoria la incomodidad del Canciller). Lo mismo sucede con el tema de la enseñanza. En todos estos asuntos existió un consenso, al menos en ciernes, entre partidos que, sumados, representan a la mayoría del electorado. Sin embargo, en cada uno de ellos terminó imponiéndose la opinión minoritaria (si se traduce en los votos que obtuvieron en los comicios).

¿Por qué fracasan los consensos mayoritarios? ¿A qué se debe que, llegado el momento, los sectores de la coalición de gobierno que se hallaban enfrentados terminen estrechando filas o votando juntos en el Parlamento?

En mi opinión, esto pasa porque tenemos el sistema político equivocado. El nuestro es muy rígido, crea fronteras infranqueables donde no es necesario que existan, y no da traducción institucional a las mayorías en los asuntos específicos.

Salvo el punto de las fronteras infranqueables, lo demás es característico de los sistemas presidencialistas. En ellos el gobierno se elige por un período fijo, no importa lo que suceda en el medio. Para gobernar no se exige que se tenga mayoría parlamentaria e incluso es preferible que no ocurra para que los Poderes se mantengan en equilibrio (era la idea de los fundadores de este sistema, que se puso en marcha antes de que se crearan los partidos políticos modernos). En el modelo norteamericano, que sirvió de referencia para los presidencialismos contemporáneos, los mandatos legislativos se renuevan cada dos años justamente para evitar una correspondencia excesiva entre el Ejecutivo y el Congreso (un tercio del Senado y toda la Cámara de Representantes). En tal caso el Presidente puede gobernar con mayorías ad hoc que atraviesan las fronteras de los partidos. Pero también puede ocurrir -y ocurre con frecuencia- que el Congreso lo bloquee y quede atado de manos para el resto de su mandato (los norteamericanos llaman “lame duck”, pato cojo, a los presidentes que se hallan en esta situación).

La condición para que este sistema funcione de manera adecuada es que los partidos tengan estructuras más o menos laxas que permitan acuerdos entre partes de los mismos. Si esto no sucede el sistema se paraliza. Es lo que vemos actualmente en los Estados Unidos donde demócratas y republicanos están más enfrentados que nunca.

Nuestro propio sistema tiene alguna de las características mencionadas arriba pero carece de otras -no se reelige al Presidente, no hay elecciones legislativas en la mitad del período de gobierno, no existe una clara separación de poderes, los partidos son menos laxos- y se le añadieron algunos componentes que lo tornaron más rígido, como el tiempo del mandato presidencial -que aquí dura cinco años y en Estados Unidos cuatro- y el balotaje.

Entre las características que nos faltan, no me parece que la reelección del Presidente por un único período complementario -como en los Estados Unidos desde 1951-, grave de manera determinante en el funcionamiento del sistema presidencialista. Por su parte, las elecciones legislativas en la mitad del mandato presidencial pueden servir de medidores de la opinión pública, pero a veces conducen a callejones sin salida. Desgraciadamente, los bloqueos entre los Poderes son un riesgo constitutivo del sistema presidencialista.

En cuanto a los otros dos puntos mencionados arriba -la separación de poderes y los partidos laxos-, nuestro sistema se aleja notoriamente del modelo clásico sin obtener beneficios claros. La injerencia entre los Poderes -la posibilidad de que el Parlamento destituya a uno o a todos los Ministros, y que, bajo determinadas circunstancias, el Presidente pueda disolver el Parlamento- es propia de los sistemas parlamentaristas, no del presidencialismo, y causó serios problemas en épocas pasadas (en ese aspecto la Constitución es un híbrido y podría usarse para implantar un régimen parlamentarista).

Tampoco tenemos partidos tan laxos como los norteamericanos. Los nuestros son más cercanos a los europeos -más sólidamente estructurados, con una identidad más definida-, aunque en compensación bastante más permeables que estos últimos gracias al doble voto simultáneo y a una larga tradición de negociaciones. Sin embargo, esta característica, que fue muy útil en el pasado, se perdió casi por completo desde que se introdujo el balotaje.

Respecto de la mayor extensión de los períodos de Gobierno, en el peor de los casos acentúa los vicios del presidencialismo, por ejemplo cuando el Presidente está atado de manos o simplemente hace la plancha. En ambos casos habrá que esperar los años que faltan hasta que termine su mandato. Nada de esto puede ocurrir en un sistema parlamentarista donde el gobierno sólo existe si cuenta con una mayoría parlamentaria.

Pero de todos los componentes el que más daño nos causó fue el balotaje.

Lo primero que se puede decir de este procedimiento es que fracasó en sus dos propósitos, el declarado y el verdadero. El declarado era que promovía la formación de coaliciones de gobierno (que, en sentido estricto, se refería a la de los partidos tradicionales). Pero esto no ocurrió -la coalición que surgió del primer uso del balotaje se rompió en la mitad del período y no se volvió a recomponer más-, ni había ningún mecanismo que obligara a que ocurriera. Si realmente se le quería dar un marco institucional a las coaliciones se debió elegir el único sistema que las asegura: el parlamentarismo. El presidencialismo le concede al Presidente total autonomía en la composición del gobierno, mientras que el parlamentarismo se basa en el hecho de que el gobierno sólo puede existir si cuenta con una mayoría parlamentaria propia. En un sistema de múltiples partidos como el nuestro esas mayorías suelen lograrse mediante coaliciones.

Peor le fue al propósito verdadero, que fue impedir que el Frente Amplio llegara al gobierno. El artilugio sólo resistió una elección y luego se revirtió contra sus creadores: el Frente terminó rebasando la valla, que era muy alta. Dado que le es imposible formar coalición con otros partidos, sólo podrá seguir conservando márgenes tan elevados si se mantiene unido. La ironía es ésa, justamente: el balotaje no impidió que triunfara el Frente y en cambio logró que se soldaran más fuertemente grupos que tienen entre sí diferencias crecientes (en ocasiones mayores que las que existen entre algunos de esos sectores y los partidos tradicionales). En este punto sí debe admitirse que el balotaje ayudó al propósito declarado, pero no para crear una coalición que ya existía, sino para evitar que se rompiera. Hay que añadir que la situación presente sólo puede favorecer a quienes consigan imponerse dentro del Frente.

Esa es la razón principal por la que no resulta fácil establecer acuerdos amplios que traspasen las fronteras de los partidos. Tenemos un sistema rígido por naturaleza, el presidencialismo, que en su forma clásica se compensa con partidos laxos. Nosotros, por el contrario, con partidos mejor delineados, le añadimos un componente que lo volvió todavía más inflexible. Es hora de reconocer que se trató de un error.

Un paso hacia la normalidad sería suprimir el balotaje y permitir que se llegue al gobierno con menos del 40 por ciento de los votos. De este modo el Frente podría procesar mejor sus diferencias sin tener que hipotecar sus posibilidades por tiempo indefinido. Ya sólo eso beneficiaría al conjunto del sistema político.

Pero mejor sería ir directamente hacia un sistema parlamentarista, que refleja mejor que ninguno la realidad política cambiante. La mayoría se juega día a día y mes a mes. Si se pierde se da paso a un nuevo gobierno, que se puede formar en base a acuerdos entre los partidos representados en el Parlamento o se determina mediante elecciones anticipadas donde se elige otro Parlamento. Pero, a veces, ya ayuda a superar los bloqueos que una parte de la coalición amenace con irse o iniciar conversaciones con terceros partidos. No cuesta mucho imaginar situaciones vernáculas en las que esto podría haber ocurrido.

La otra gran ventaja del parlamentarismo es que los acuerdos se hacen ex post, según lo que resulte de los comicios. De este modo, ningún partido necesita renunciar a su identidad cuando se presenta a elecciones. Luego, en el Parlamento, lo que cuenta para sumar mayorías son las bancas que obtenga cada sector. Nosotros tenemos la ventaja adicional de contar con el doble voto simultáneo, que nos permitiría formar mayorías con fracciones afines sin depender completamente de las grandes estructuras partidarias. Así aumentaría el número de agrupaciones políticas en condición de coligarse.

En mi opinión, no es necesario salir a buscar votos debajo de las piedras para romper los bloqueos. Esos votos ya existen. Lo que hay que hacer es darles el marco adecuado. Nada más.