

---

## *Presentación*

**Jorge Lanzaro\* y René Antonio Mayorga\*\***

**E**ste libro es el resultado de un programa académico del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), desarrollado por iniciativa del Grupo de Trabajo de Partidos Políticos y Sistemas Electorales –coordinado por Jorge Lanzaro– en conjunto con el Grupo de Trabajo de Teoría de la Democracia, coordinado por René Mayorga. En la anterior estructura de CLACSO y al comienzo de este programa, ambos Grupos formaban parte de la Comisión de Política y Estado, coordinada por Manuel Antonio Garretón (Departamento de Sociología, Universidad de Chile). La actividad se cumplió a través de dos seminarios internacionales: “Formas de democracia y tipos de presidencialismo en América Latina” (Santa Cruz de la Sierra, noviembre 1998) y “Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina” (Montevideo, septiembre 1999), contando en este último caso con el apoyo de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM).

El propósito de este programa ha sido el de estudiar las formas de democracia presidencial, y en concreto, los tipos de presidencialismo que se presentan en América Latina en las últimas décadas, luego de la salida de los regímenes autoritarios que asolaron la región, en un período de transición política, marcado doblemente por los esfuerzos de consolidación de la democracia y por el empuje de re-

---

\* Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

\*\* Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), La Paz, Bolivia.

formas estructurales de corte neoliberal. Se trata por tanto de un empeño concertado para promover la reflexión teórica y el análisis empírico sobre un tema de notoria centralidad, que pretende contribuir a los desarrollos de la ciencia política en América Latina. Los aportes publicados en este libro –que se refieren a seis países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y Uruguay)– estudian las distintas formas del régimen de gobierno presidencial y las innovaciones que ellas han experimentado en las postrimerías del siglo XX y a la entrada del siglo XXI, prestando atención a los efectos del diseño institucional y al impacto de las reformas que se han producido en este orden, teniendo en cuenta a su vez la evolución del sistema de partidos y las modalidades de liderazgo presidencial, así como otros cambios relevantes en la estructura y en la dinámica de la política.

En la nueva etapa democrática a la que ha accedido América Latina el régimen presidencial sigue siendo la fórmula común de gobierno, y más que un cambio de sistema –como se había propuesto en círculos académicos y en algunas iniciativas políticas– lo que está en juego en la región es el desarrollo del presidencialismo y en no pocos casos su consolidación, sus alternativas diferentes y su calidad en lo que respecta a la construcción o reconstrucción de la democracia y en términos de eficiencia gubernamental. Dentro del cauce presidencial, atravesamos pues por una fase de transición y encontramos un panorama de diversidad: tanto en los dispositivos institucionales como en las prácticas y en los derroteros de la política, tal como ha sucedido regularmente en etapas históricas precedentes y tal como ocurre de suyo en el cuadro de los regímenes parlamentarios. Reconocer los asentamientos del presidencialismo latinoamericano y reivindicar esa diversidad, establecer cabalmente las características específicas de cada caso y llegar a catalogarlos en tipologías adecuadas, avanzando en el análisis comparativo, es la finalidad principal del programa académico impulsado por CLACSO y el eje de articulación de este libro, en un propósito que convoca a otros estudiosos de la cuestión y en el que ya se han registrado progresos valiosos.

A mediados de la década del ochenta, los enfoques corrientes estaban centrados en la crítica del presidencialismo como modelo uniforme, en una óptica que lo consideraba intrínsecamente inconveniente y venía asociada a la defensa normativa de la “opción parlamentaria”. El debate *parlamentarismo* versus *presidencialismo* se constituyó así en uno de los ejes dominantes, sobre todo a nivel académico y particularmente en los países del sur del continente. En el correr de los años noventa y con la llegada del nuevo siglo, la problemática politológica se ha ido desplazando y la discusión se viene enriqueciendo, con investigaciones que resultan en una evaluación más ponderada de la democracia presidencial y dan cuenta de sus defectos, pero también de sus saldos favorables, procurando establecer las variedades y las variaciones del presidencialismo “realmente existente”. A ese emprendimiento queremos contribuir con los trabajos reunidos en este volumen.

Más allá de los aportes sobre las características particulares de cada uno de los seis sistemas nacionales, el intercambio a que dieron lugar los seminarios realizados y los diferentes capítulos de este libro remiten en cadena a varios puntos de relevancia para el desarrollo teórico y el análisis comparado.

En primer término acudimos a un nuevo examen sobre las ventajas y desventajas del régimen presidencial, revisando los términos en que se planteó este debate en las elaboraciones de la década del ochenta, y notoriamente en el trabajo señero de Juan Linz (1984 y 1994). Es éste un punto de partida vigente y muy valioso, que sigue siendo referencia obligada, en un camino en el que se cruza asimismo la línea de pensamiento encabezada por Dieter Nohlen (Nohlen y Fernández, 1991 y 1998). No obstante, nuestra reflexión trata de ir más allá de esas premisas, basándose en la evolución concreta del presidencialismo latinoamericano y con avances críticos, que toman a su vez en cuenta las perspectivas abiertas por trabajos posteriores, en particular Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1993 y 1997). Sin perjuicio del cotejo con los regímenes parlamentarios –de fuente europea– el trabajo lleva a un enlace provechoso con los estudios especializados en el presidencialismo de los EE.UU., y aprovecha asimismo los acopios sobre la política latinoamericana provenientes de los centros académicos de nuestra región.

Reconociendo que en varios casos el presidencialismo latinoamericano exhibe las trazas que usualmente se consideran problemáticas, en contraste este libro incluye aportes en dos sentidos. Algunos de los autores que aquí escriben salen “en defensa” del régimen presidencial –en función de sus características intrínsecas y de la propia matriz de separación de poderes–, reivindicando lo mejor de la “tradicción” vernácula, y ponen en tela de juicio su desventaja sistemática frente al parlamentarismo. Por otra parte y como sello de su enfoque general, el volumen considera una serie de ejemplos significativos, de países en los cuales el presidencialismo de fin de siglo sigue cursos de desarrollo que en mayor o menor medida pueden reputarse positivos, evitando los “bloqueos” y las salidas disruptivas, con ganancias sensibles para la calidad de la democracia, la estabilidad política y la efectividad del gobierno. En esto, algunos sistemas retoman el legado del período anterior a las crisis que dieron pie a las dictaduras, los cuales presentaban de por sí buenos saldos. Otros sistemas se estrenan en una senda promisoriosa, superando las tres del pasado. Y todos ellos experimentan mutaciones importantes.

Afirmando un principio teórico fundamental, en ese marco ponemos por delante la diversidad de las formas de la democracia, en su configuración histórica y en los desarrollos contemporáneos. Y distinguimos en consecuencia dos grandes tipos de presidencialismo, en paralelo con las clasificaciones que se han hecho para diferenciar los regímenes parlamentarios. Sin ignorar la existencia de fórmulas populistas o “neo-populistas” –autoritarias o de fibra democrática dudosa– ubicamos aquí las democracias presidenciales de corte mayoritario, y en un

enfoque original identificamos asimismo modos de gobierno que tienen raigambre pluralista o que están evolucionando en esta dirección, de una manera más o menos consistente y sostenida. Los casos estudiados en este libro aportan una buena muestra de dicho registro tipológico, que remite a la suma de facultades presidenciales y al grado de concentración de poderes –constitucionales y “meta” constitucionales– y tiene en cuenta sobre todo las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la impronta de las estructuras regionales del estado y la efectividad del federalismo, las reglas electorales y la configuración del sistema de partidos, el estilo de liderazgo y las pautas de cultura política.

Con esa perspectiva insistimos en el análisis propio –específicamente referido a los sistemas de la región– de los modos de gobierno que la política comparada se ha encargado de catalogar: los gobiernos de mayoría o de minoría, y más concretamente las ecuaciones de gobierno “dividido”, que son comunes en el régimen presidencial de los EE.UU. y aparecen también en el ámbito europeo (en regímenes parlamentarios y semi-presidenciales). América Latina tiene en este plano una historia rica –que es preciso reconsiderar– y presenta actualmente innovaciones de envergadura, que apelan al desarrollo de las investigaciones ya avanzadas. Estas páginas contribuyen a establecer las características de tales recorridos y resaltan en particular las modalidades que genera el gobierno “dividido”, en varios de los países considerados, como consecuencia de la metamorfosis de la política y de la cultura cívica, de las reformas en el régimen electoral y del cambio en los sistemas de partidos.

Esta obra muestra entonces que la “difícil combinación” de presidencialismo y multipartidismo, así como el mantenimiento de la representación proporcional en el Parlamento –en casi todos los países de la región, e incluso ante la adopción generalizada de la elección presidencial mayoritaria, con *ballottage* (en dos vueltas, mediante un segundo pronunciamiento ciudadano o arbitraje parlamentario)– no generan necesariamente los efectos perversos que la literatura en la materia suele adjudicarles. Por el contrario, en esta nueva etapa del presidencialismo latinoamericano, éstos y otros acontecimientos dan lugar a aprendizajes conducentes y a respuestas de renovación política, que en nuestro trabajo reciben un examen cuidadoso y llevan a repensar los postulados teóricos y la sabiduría convencional.

Al lado de los usos tradicionales del presidencialismo “duro” –el personalismo, los ejercicios “decisionistas”, el desequilibrio en la relación de poderes y en los vínculos partidarios– surgen de este modo mejorías en el balance institucional y político, una moderación del poder presidencial y ciertas tendencias cooperativas, que modulan el patrón de competencia entre los partidos, pactos y acuerdos de “concertación”, compromisos y coaliciones, de magnitudes y expectativas variadas, que en algunos casos tienen sus antecedentes y en otros vienen a remontar los juegos de “bloqueo”, las salidas para-constitucionales y de *by pass*, las mismas prácticas “plenipotenciarias” del “hiper-presidencialismo”.

Un fenómeno sobresaliente en esa línea es el de las coaliciones políticas, al que se refiere expresamente el título de esta publicación. Las coaliciones de gobierno –que el sentido común y algunos autores consideraban privativas del parlamentarismo– no son ajenas al régimen presidencial. El “presidencialismo de coalición” ha tenido manifestaciones significativas en otras épocas (por ejemplo, en Brasil y en Chile) y hoy día se presenta con otras magnitudes y en una geografía política más extensa, incluyendo a varios sistemas latinoamericanos y concretamente a los países considerados en nuestro libro. Coaliciones de gobierno en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay, que a su vez acusan entre sí diferencias marcadas. Coaliciones parlamentarias y eventualmente coaliciones de gobierno en México, que era hasta hace poco el arquetipo del presidencialismo “imperial”.

Aquí tenemos sin duda un punto fuerte en la nueva problemática del presidencialismo latinoamericano, que despierta un interés creciente –tanto en la academia como en la vida política cotidiana– y al que hemos querido prestar una atención acorde con su centralidad. Junto a los abordajes concurrentes que empiezan a despuntar, tratamos así de arrimar elementos que puedan enriquecer la teoría de las coaliciones, la cual ha sido construida en base a la experiencia de los regímenes parlamentarios y está por tanto en vías de una reelaboración, a fin de integrar los productos propios del presidencialismo y para establecer a la vez las peculiaridades que las coaliciones tienen en este régimen, hoy por hoy y en el pasado. A este respecto, se vienen realizando felizmente investigaciones fructíferas, aunque es mucho lo que queda por hacer.

Los textos reunidos en este volumen contienen enfoques diferentes, en una línea que responde al carácter plural de la convocatoria, pero convergen en un propósito vertebral, y en el conjunto constituyen un aporte para la revisión crítica de la problemática del presidencialismo latinoamericano y a fin de abordar sus realidades con una nueva óptica, aunándose a otros trabajos de inspiración similar. Hay aquí una inflexión teórica, que permite desarrollar las perspectivas que se han ido delineando desde la década del noventa.

Ello apela a ulteriores investigaciones y al despliegue de la reflexión comparada, para seguir ampliando la acumulación empírica y los términos del debate en sus parámetros generales y en el examen de los replanteos, las cuestiones nuevas y las preguntas que surgen en el camino, como resultado de estos mismos avances académicos y por la dinámica de los presidencialismos americanos.

Desde ya, nuestro trabajo prolonga como dijimos algunas iniciativas seminales –que marcaron un vuelco en la discusión– y entra en el paquete de los estudios que se internan en el territorio de los presidencialismos, con una mirada renovada. Hemos tratado no obstante de ir a más en esta línea, proponiendo aperturas de cosecha propia en los términos referidos. Resumiendo lo expuesto, el emprendimiento nos deja un análisis de las relaciones de gobierno en cada uno de los países incluidos. A través de esa tarea y en un par de capítulos de orden gene-

ral, rastreamos la diversidad de cauces de la democracia presidencial en América Latina y contribuimos a delinear su tipología. En el trayecto identificamos modos de gobierno diferentes, ecuaciones de mayoría y ecuaciones pluralistas o que van ganando en pluralismo, repasando algunos hábitos tradicionales pero también una serie de novedades que surgen en el horizonte actual a raíz de diversos cambios políticos y de la evolución de los sistemas de partidos. Hay aquí ejercicios mayoritarios y populistas, así como pases de cooperación y de compromiso, lo que para algunos supone una inauguración de expectativa y para otros un retorno a prácticas de otros tiempos, remitiendo de cualquier manera a patrones renovados de competencia entre los partidos, y en varias circunstancias a fórmulas de gobierno “dividido”. El estreno, y en su caso el reencuentro, de las coaliciones en régimen presidencial, con una experiencia que se extiende y adopta perfiles particulares, dentro de parámetros nacionales diferentes y en formatos de pluralidad de partidos, es quizás el fenómeno más notable, y un foco prioritario de atención.

Tales muestras justifican la revisión del debate sobre el presidencialismo y el parlamentarismo, a través de un contencioso teórico que sigue abierto, y tienen sobre todo el mérito de poner en evidencia que el régimen presidencial –dentro de las estructuras institucionales que le son propias, con las “rigideces” que se le imputan y aun en combinaciones “difíciles” como las que puede generar el multipartidismo, navegando por los “mares agitados” de la transición política y de las reformas estructurales– presenta márgenes considerables de flexibilidad y de productividad, mediante capacidades de gobierno, ingenierías institucionales y relaciones de partido que adoptan distintas formas, y que en algunos casos dan lugar a experimentos significativos de negociación y de cooperación, a resoluciones de compromiso, a arreglos consensuales y en particular a construcciones de coalición.

Las trayectorias del presidencialismo latinoamericano, y especialmente sus nuevas constelaciones, a su modo y a pesar de las carencias subsistentes –más allá del juicio que puedan merecer los resultados sustantivos y los efectos sociales de las políticas aplicadas– exhiben virtualidades que lo dejan mejor parado en el coitejo con el parlamentarismo y tienen en buena medida consecuencias valorables para el desarrollo de la democracia y los oficios de gobierno.

Nuestro reconocimiento a los que colaboran en este libro y también a todos los colegas que participaron en los seminarios de Santa Cruz y de Montevideo, con documentos y discusiones que permitieron avanzar en la tarea. Agradecemos el apoyo que la Secretaría de CLACSO ha brindado a este programa y agradecemos asimismo a los compañeros de la sede de Buenos Aires y del Instituto de Ciencia Política que trabajaron con gran esmero en la preparación de los materiales y en el proceso de edición.

## **Bibliografía**

Linz, Juan 1984 “Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?”, ponencia presentada al *Workshop on Political Parties in the Southern Cone*, organizado por el Woodrow Wilson Center, Washington DC.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1994 *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press) Vol. 1 y 2.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1993 *Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal* (Kellogg Institute) Working Paper N° 200.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) 1991 *Presidencialismo versus parlamentarismo* (Caracas: Nueva Sociedad).

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) 1998 *El presidencialismo renovado* (Caracas: Nueva Sociedad). Shugart, Matthew y John Carey 1992 *Presidents and Assemblies* (New York: Cambridge University Press).