

---

## *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*

Jorge Lanzar o\*

### **Introducción**

**R**emontando el debate “parlamentarismo versus presidencialismo”, este artículo se suma a los planteos que hacen una evaluación más positiva de las matrices de la democracia presidencial y a los empeños por catalogar la variedad de modalidades que este régimen de gobierno presenta. Con este espíritu, proponemos una tipología de los presidencialismos que caracteriza en particular las formas pluralistas frente a las formas mayoritarias y plebiscitarias –tal como otros autores lo han hecho en relación con los regímenes parlamentarios y a las democracias en general.

El texto se refiere asimismo a las prácticas de compromiso y a las experiencias de coalición, las cuales no son exclusivas del parlamentarismo y se producen también en los regímenes presidenciales, dando lugar a un “presidencialismo de coalición” que tuvo sus manifestaciones en épocas previas y que actualmente prospera en unos cuantos países de la región.

Tales enfoques permiten eventualmente hacer un análisis más comprensivo de la evolución del “neo-presidencialismo” latinoamericano en la fase de transición histórica que se inicia en las últimas décadas del siglo XX –un cambio de época marcado por los ciclos de reforma estructural y por grandes transformaciones políticas–, estableciendo mejores puntos de referencia para el estudio compa-

---

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

rativo y el cotejo con el presidencialismo en los Estados Unidos. Se trata de un emprendimiento en el que ya han avanzado otros autores con aportes significativos, y al que contribuyen los estudios incluidos en este libro.

### **Parlamentarismo versus presidencialismo: una crítica “anti-crítica”**

1) El debate “parlamentarismo versus presidencialismo” despunta en América Latina a mediados de los años ochenta, cuando varios países de la región entran en una “doble” transición, en un proceso comparable al de Europa del Este después del “derrumbe”, que se coteja incluso con el que habían encarado una década antes las comarcas meridionales del Viejo Mundo.

La “primera” transición se refiere a la salida de las dictaduras del sur del continente, y de manera más amplia a procesos de mejoría en la calidad de la democracia o de instalación de sistemas democráticos (como en México o en Centroamérica).

La “segunda” transición se refiere a su vez a las agendas de “ajuste” y de reforma estructural: en el estado y en el mercado, en la política y en la economía, en los modos de regulación y de gestión pública, con transformaciones importantes en los diversos planos de la sociedad, en el espacio nacional, en la integración regional y en el relacionamiento internacional<sup>1</sup>.

Estamos ante un giro de época, con una disputa por las pautas de civilización que pone en jaque a las construcciones que se fueron levantando a lo largo del siglo XX, antes y después de la crisis del ‘30, mediante un proceso extenso y contencioso –todavía abierto– a través del cual, en formas inacabadas, con irregularidades e incertidumbres, va apareciendo el trazo de los nuevos patrones de desarrollo<sup>2</sup>.

Se trata de un movimiento de rotación histórica mayor, que se viene produciendo en el mundo entero. Sin embargo, tras el manto de homogeneidades que supuestamente acarrea la “globalización”, ante el peso de la dependencia, el formidable embate ideológico del “pensamiento único” y los condicionamientos internacionales que lo respaldan, se alzan –caso a caso– distingos relevantes. Tal cual ha ocurrido en otros recodos fundamentales, se trata de una evolución común, pero no uniforme. El mapa de la segunda transición, tanto como el de la primera, es un mapa de diversidades.

Esto vale para la forma de las reformas y sus resultados, con distinto *path* y distintas configuraciones de estado y de mercado. Vale asimismo para los procesos políticos que comandan esa reestructuración y para los géneros de democracia que se perfilan en la nueva etapa histórica. Esa diversidad se reconoce, en particular, en los sistemas presidenciales. Como se argumenta en estas páginas, el

presidencialismo latinoamericano de la época, al igual que el de antes, presenta diferentes tipos de régimen y diferentes modos de gobierno. No se concreta en un modelo único, y registra evoluciones significativas, en varios casos con saldos positivos, en lo que toca a la democracia y a la gestión política.

2) La corriente crítica que se despliega a partir del artículo señero de Juan Linz (1984) y que pudo alcanzar una audiencia académica considerable, subrayó la poca asociación que la fórmula presidencialista ha tenido en nuestros países con la democracia; señaló los puntos débiles de este régimen de gobierno; y se empeñó en un llamado a la reforma, con un signo parlamentarista sustitutivo<sup>3</sup>.

En apoyo a este llamado, el planteo evocaba las circunstancias dramáticas –de polarización radical, de vaciamiento y de confrontación de poderes– que nos arrastraron en su momento hacia las dictaduras<sup>4</sup>, manejando estadísticas que mostraban que la mayor parte de los golpes autoritarios de las últimas cuatro décadas sobrevivieron en países de sistema presidencial. Se afirmaba a la vez que éste no resultaba el régimen más apto para enfrentar en democracia a las agendas de reforma estructural, que exigen flexibilidad gubernamental y enlaces de mayoría.

Estas tesis vienen asociadas a un renacimiento del institucionalismo –en distintas vetas teóricas e ideológicas<sup>5</sup>– y quieren remontar el descuido que había prevalecido en las etapas anteriores, rescatando la importancia de las reglas procesales y de la estructura institucional y la centralidad de las armazones de estado y de gobierno, en el despliegue de las gramáticas políticas<sup>6</sup>.

3) Los cargos que se hacen al régimen presidencialista se refieren fundamentalmente a su rigidez y a sus posibilidades de “bloqueo”, a la división político-institucional, a la baja propensión cooperativa y a sus marcas de eficiencia, remitiendo a elementos de la matriz constitutiva: independencia de poderes; legitimidad doble del parlamento y del presidente; períodos fijos para los respectivos mandatos, con las ventajas y desventajas que presenta caso a caso la reelección y la no reelección; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma-cero en el que el ganador se lleva todo. Ello debe relacionarse con el catálogo de facultades del Poder Ejecutivo, los grados de concentración del mando y las líneas de equilibrio institucional, los ciclos de productividad política y de sanción legislativa recortados por el mandato fijo, la temporada electoral y las ecuaciones de competencia, contando igualmente la falta de incentivos para armar coaliciones duraderas y el riesgo de gobiernos de minoría más o menos ineficaces, así como de gobiernos de temperamento “plebiscitario” y vocaciones hegemónicas imperativas, más o menos monopólicas, más o menos excluyentes, con el agregado de los recursos de *by-pass* y las prácticas para-constitucionales. Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partido son endeble y cuando el número de unidades es nutrido, en situaciones de pluripartidismo que tienden a ser consideradas “problemáticas”<sup>7</sup>.

## **En defensa del presidencialismo**

En general, tales avances han tendido a satanizar al presidencialismo y a ensalzar al parlamentarismo a través de un encuadre que merece una reconsideración cuidadosa, que ya se ha abierto camino y que se alimenta con algunos trabajos de importancia. Los aportes de Shugart y Carey (1992) y de Mainwaring y Shugart (1993 y 1997) –que aquí retomamos– han sido fundamentales para esta apertura y se cruzan con algunas reflexiones generadas desde antes en América Latina, que salieron en defensa del presidencialismo<sup>8</sup>.

Sin referirnos a los problemas que genera a su vez el parlamentarismo –sobre el que pesan también varios cargos, y que en los lugares donde reina da lugar a reiterados planteos de reforma simétricamente opuestos–, solamente en lo que respecta al presidencialismo y en un examen sintético, cabe subrayar al menos cuatro extremos.

1) Por lo pronto, es preciso tener en cuenta que, como demuestran Shugart y Carey (1992), más allá del horizonte de América Latina las tandas de ruptura democrática han afectado a los regímenes parlamentarios tanto como a los regímenes presidenciales, si no más. Hasta la segunda post-guerra y en los campos europeos, caen sobre todo los parlamentarismos<sup>9</sup>. Posteriormente, y en particular en el territorio latinoamericano, caen sobre todo los presidencialismos. Por lo demás, si en vez de tomar sólo las últimas décadas –como han hecho los críticos del presidencialismo– se echa una mirada a todo el siglo XX, se ve que los quiebres institucionales alcanzan a veintiuno en los regímenes parlamentarios, a doce en los regímenes presidenciales y a seis en los regímenes mixtos (Shugart y Carey, 1992).

Las causales de crisis deben buscarse pues en un encadenamiento más complejo de acontecimientos y condicionantes, teniendo en cuenta el grado de “elasticidad” de las instituciones (Bert Rockman), el hecho de que pueden “operar de manera diferente en diferentes circunstancias”, y que ello ocurre a través de las movimientos de los actores políticos, que no son simplemente adaptativos. Así lo prueba el examen de la historia y del desarrollo actual de los mismos países latinoamericanos que se han utilizado como ejemplos de la maldad del régimen presidencial, en los que cabe registrar recuperaciones y mejorías.

Ello remite a la debilidad de algunas aproximaciones al uso, que en una oposición pendular frente a las tendencias anteriores caen en una suerte de “fetichismo” institucional, adjudicando a estas armazones, para bien y para mal –en diseños que se presumen intrínsecamente virtuosos o intrínsecamente perversos– una magnitud de efectos autónomos, que por sí solas no tienen ni pueden tener. Llega a encontrarse aquí un idealismo formalista de nuevo cuño, que a veces va a la par de un cierto desprecio por las vitalidades de la acción política y también del desconocimiento de la complejidad de las dimensiones en que se plasma una estructura institucional determinada<sup>10</sup>.

De ahí la pertinencia de los trabajos que mantienen en alto la importancia de los encuadres institucionales, pero que reconocen esa complejidad y al mismo tiempo sus límites como marcos estructurales, los cuales, si bien condicionan, no determinan enteramente el desempeño político, y adquieren efectividad a través de las conductas de los sujetos y las dinámicas de competencia.

Por otra parte, y sin perjuicio de la veracidad de muchos de los artículos de crítica evocados, hay que reivindicar ciertas virtudes en el diseño matriz del régimen presidencial, y cabe sostener legítimamente que algunos de los elementos ubicados como defectos pueden a su vez operar positivamente. Por definición, y aunque algo similar suele ocurrir con los aspirantes a primer ministro en los sistemas parlamentarios, en el presidencialismo los votantes identifican de manera más nítida a los candidatos para la jefatura de gobierno, los eligen por lo general en términos inmediatos (con casos en que interviene un colegio electoral o un arbitraje parlamentario), y tienen en principio la certidumbre de que permanecerán en el cargo por un período establecido, obligándose a asumir, para bien y para mal, una responsabilidad directa acerca de los rumbos políticos<sup>11</sup>.

2) Pero el punto a partir del cual el presidencialismo puede presentar sus mejores ventajas, y no precisamente por azar, es el que está en la base del diseño de origen: la separación de poderes; su independencia relativa y la relativa autonomía de los parlamentarios; el sistema de controles mutuos y de equilibrios institucionales que atraviesa y moldea los enlaces de partido, generando condiciones de balance en la gramática de gobierno. Lo que es visto como problema por las críticas corrientes, y sin duda puede serlo en determinadas situaciones, aparece como un beneficio y sirve justamente para lo que se quiso constitucionalmente que sirviera: si lo que se privilegia no es tanto la supuesta eficiencia de un gobierno “unificado”, sino las articulaciones que en vez de facilitar acotan las operaciones unilaterales de la presidencia y apuestan a un juego de “frenos y contrapesos” (“*checks and balances*”) con una autoridad expresamente limitada y una autorización política repartida.

Una interpretación del “espíritu de las leyes” afinada y más acorde a las evoluciones contemporáneas, con distintas fórmulas de estado “activo”, debe pensar en una eficiencia de gobierno que para ser tal –a fin de adquirir amplitud y penetración, asentamiento y estabilidad– habrá de concretar sus realizaciones y procurar sus objetivos mediante una productividad calificada de los centros de planeamiento y de dirección, pero ajustándose a las reglas del equilibrio y a la pluralidad de poderes: para empezar, atravesando la red de relaciones entre los órganos ejecutivos y legislativos, normalmente con dos cámaras y una red de comisiones parlamentarias; circulando asimismo por el alambique del sistema de partidos; acotando la “tiranía de las minorías”, pero también la “tiranía de las mayorías”, como postulaba Madison en *El Federalista*<sup>12</sup>.

Naturalmente, esto apela a una concepción del gobierno –de su eficiencia y de su eficacia– que va más allá de una performance simplemente ejecutiva y tien-

---

de a combinar, en claves presidencialistas, dos elementos primordiales de la productividad política: la acción de estado y el logro de ciertas metas, la capacidad directiva y la función de liderazgo para la innovación y para la implementación de políticas públicas junto con la estabilidad, la amplitud de la representación, la defensa amplia de intereses y una legitimación apropiada (Rockman, 1997).

Podemos encontrar aquí un principio valedero de democracia, con una pauta que resulta ventajosa para los requerimientos de reforma y la calidad de la política, dado que puede conciliar la iniciativa y la dirección de los organismos ejecutivos centrales –un presidente electo directamente por la ciudadanía y su elenco partidario– con una participación plural y sistemática de otros sujetos y otras instituciones. Representación amplia, movilización general y opciones relativamente concentradas en el momento de elegir gobierno. Representación concreta, producción de liderazgo y centralidad política, diversificación de opiniones y de poderes, con una tramitación abierta y relativamente inclusiva en los procesos sucesivos de decisión pública.

Esta tensión entre el ejercicio y la limitación del poder público (entre eficiencia y representación), nudo básico de todo planteo democrático de la constitución, se presenta de manera particularmente relevante como la gran ventaja y asimismo el gran dilema de un régimen presidencialista marcado por el pluralismo<sup>13</sup>.

3) Con esos perfiles, la arquitectura presidencialista –al igual que el parlamentarismo– es capaz de albergar distintas lógicas políticas. Puede hacer valer un dominio de mayoría, con un juego más o menos excluyente, de ganadores y perdedores. Puede afrontar una dinámica adversativa, de bloqueos y confrontaciones, sin salida o con desembocaduras críticas. Puede asimismo dibujar un cuadro de presidencialismo “duro” o “reforzado” (“exagerado”), que para imponer la prioridad presidencial y evitar los “puntos muertos” concentra potestades en la jefatura de gobierno mediante un estatuto jurídico conducente –institucionalizado– o mediante recursos de *by-pass*, desde los bordes de la constitución, en acciones que comprometen la legalidad.

Pero el desenvolvimiento del gobierno presidencial puede igualmente ajustarse a la geometría de los equilibrios institucionales y al abanico de opiniones a través de un armado de voluntades en el que pesen la separación de poderes y la pluralidad de representaciones políticas, teniendo en cuenta las diferencias asentadas en las cámaras legislativas (y contando además los cuerpos regionales y las representaciones sociales), y reclamando por tanto esfuerzos de compromiso, alianzas y coaliciones.

Esto sucede en casos en que el partido o la fracción del presidente dispone de la mayoría en el parlamento, en la medida en que el juego normal de discrepancias o la indisciplina en sus propias filas obligan al intercambio político interno y a la negociación “transversal” con sectores de otros partidos, o bien cuando la

exigencia de un quórum especial o un determinado encaje estratégico –un propósito político de envergadura– lleva a buscar estos acuerdos inter-partidarios. Sucede asimismo en casos en que, por el contrario, el partido o la fracción del presidente no cuenta con la mayoría en los órganos legislativos; en esquemas bipartidistas, tal como ha ocurrido en algunos países de América Latina y en los Estados Unidos, durante las décadas de gobierno “dividido”; o en esquemas pluripartidistas, que plantean otras alternativas dentro del presidencialismo, en situaciones comparables con los gobiernos de minoría que se desenvuelven regularmente en algunos de los regímenes parlamentarios de Europa continental<sup>14</sup>.

La política de compromisos, las negociaciones, la cooperación entre partidos y fracciones de partido, los actos de “coordinación” política e inter-institucional, han sido y son prácticas inherentes al metabolismo de los sistemas presidenciales en Estados Unidos y en países de América Latina que de ninguna manera pueden ser catalogadas como una “excepción” o como simples “desviaciones” de un modelo el cual, según sus detractores, correría normalmente por otras vías.

Tras esto hay que contar también la posibilidad de gobiernos de coalición en clave presidencial, que han existido antes en varios de los recorridos históricos de América Latina y que prosperan en este fin de siglo, luego de las transiciones democráticas, a través de fórmulas políticamente productivas que se suponen ajenas a tal régimen y que presuntamente sólo el parlamentarismo estaría llamado a propiciar. Es sobre esta base que identificamos, como especies corrientes, el presidencialismo de compromiso y el presidencialismo de coalición.

4) En el mismo sentido, la circunstancia de que “el ganador se lleva todo” (*winner takes all*) no es un defecto propio y exclusivo del presidencialismo como régimen de gobierno. Los juegos de suma-cero pueden verse facilitados por ciertas clases de presidencialismo –como ocurre asimismo en ciertas clases de parlamentarismo– gracias a las modalidades de constitución y de ejercicio del Poder Ejecutivo. Pero ello depende de manera igualmente fundamental del cruce de otras variables, que consideraremos a continuación<sup>15</sup>.

En esquemas simples puede haber un juego liso de ganadores y perdedores, pero en los sistemas complejos los ganadores tienden a ser varios y pueden multiplicarse. Ello se deriva precisamente de las reglas constitucionales a que hemos hecho referencia. En definitiva, de lo que se trata –tanto en los presidencialismos como en los parlamentarismos– es de verificar los márgenes de concentración, de división y de difusión de la autoridad pública, a nivel central y a nivel regional, en base a las dimensiones institucionales, más o menos inclusivas, que permiten compartir poderes, aumentando el grado de satisfacción política, la participación de los partidos en los procesos decisorios y las posibilidades de compromiso (Rockman, 1997; Colomer, 1998).

## **Tipos de presidencialismo y modos de gobierno: composiciones pluralistas, figuras de mayoría y ejercicios plebiscitarios**

Estas indicaciones remiten a un panorama de diversidad. En efecto, el diseño presidencialista establece un marco de condiciones básicas que actúa en el seno de sistemas complejos, con estructuras específicas y a su vez cambiantes según sean la matriz institucional básica y los movimientos de coyuntura en los que obra la productividad política, la configuración de la agenda y de los ejes de conflicto, la gestión de gobierno, el patrón de cooperación y de competencia de los partidos y de los otros participantes, en ciclos de moderación y en ciclos de polarización, en ejes de compromiso, patrones de alianza, fórmulas de coalición. En vista de ello, una especie determinada da lugar a distintos tipos de régimen presidencial, distintos modos de gobierno, variaciones dentro de un mismo cuadro, con etapas y lógicas diferentes.

Las críticas corrientes se refieren en general a un modelo único y uniforme, atendiendo a ciertos elementos definitorios mínimos sin concebir distinciones en el tapete. No obstante, y al igual que los regímenes parlamentarios, los presidencialismos son surtidos y cabe establecer clasificaciones en una tarea que ya ha tenido desarrollos importantes: focalizando las relaciones nodales entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, la tabla de facultades del presidente, el régimen electoral y el sistema de partidos (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1993 y 1997; Jones, 1995; Carey y Shugart, 1998; ver también Mainwaring y Scully, 1995).

Los estudios del presidencialismo pueden alcanzar mayor densidad si se incorporan otras magnitudes institucionales y se rescata la viveza de la productividad política, acercándose a una cuerda de filiación más clásica, de amplitud y flexibilidad.

Sopesando la conjunción de factores mencionados (que hacen a la especificidad de un sistema determinado), remarcando las siluetas de democracia que componen, y en particular atendiendo a su grado de pluralismo como estructura institucional y como modo de gobierno sin perjuicio de otras ilustraciones, los presidencialismos pueden inscribirse en un espectro ordenado indicativamente en base a dos bocetos típicos: por un lado, los sistemas mayoritarios; por el otro, los sistemas pluralistas.

En términos impresionistas y esquemáticamente, puede decirse que en los sistemas afincados en la regla de la mayoría el que gana gobierna, y tendencialmente los dispositivos políticos se arman para que así sea. En los sistemas afincados en reglas pluralistas, de jure y de facto, el que gana comparte de alguna manera su triunfo y está obligado a negociar los productos de gobierno. Tendencialmente, los dispositivos políticos están armados para que así ocurra, y en general las mayorías no vienen “manufacturadas” sino que han de ser políticamente cons-

truidas mediante un régimen de intercambio, de transacciones y asociaciones. En el primer caso podemos tener cuadros de “supremacía presidencial”. En el segundo, podemos tener relaciones de mayor coordinación –compromisos y coaliciones– que ligan al ejecutivo con las cámaras legislativas y con otros cuerpos estatales, vinculando a su vez a los partidos y a las fracciones de partido. En el marco de esas coordenadas cabe registrar finalmente los esquemas de gobierno: gobierno de partido o “de un solo partido”; régimen de compromisos; gobiernos de minoría; y distintas fórmulas de coalición.

Esta aproximación corresponde a los enfoques generales a que hicimos referencia, y sigue el rastro abierto por algunos clásicos como Montesquieu, Alexis de Tocqueville y Max Weber, encontrando una baza más cercana en los aportes de Robert Dahl y de Arend Lijphart, cuyas obras contribuyen a extender las líneas maestras de la teoría democrática y marcan las reflexiones modernas sobre el pluralismo (ver en particular Dahl, 1989 y Lijphart, 1987).

Aplicamos al campo de los presidencialismos una distinción que ya ha hecho Lijphart de manera notable en el campo de los parlamentarismos, en su nomenclatura de las democracias. Si embargo, Lijphart no reconoce la diferencia para los regímenes presidenciales y los ubica a todos en la bolsa mayoritaria (Lijphart, 1987 y 1999).

En los términos que aquí se plantea la distinción es envolvente, y al igual que en esos enfoques matrices remite al escalón superior de las formas de la democracia y resulta en un cuadro de cuatro casillas, en el que cada régimen político –presidencial o parlamentario– se cruza con un modo de gobierno pluralista o de mayoría. Terciando en este esquema aparecen las gestaciones plebiscitarias, que pueden ser consideradas simplemente como un ejemplar mayoritario, pero tienen un sello peculiar por el perfil de legitimación y los procesos de producción de poder político.

	<b>Modos de Gobierno</b>	
<b>Régimen de gobierno</b>	Parlamentarismo de mayoría	Parlamentarismo pluralista
	Presidencialismo de mayoría	Presidencialismo pluralista

Más allá de la elaboración que toma en cuenta los basamentos de la sociedad civil y de los enfoques de la teoría de los grupos, el pluralismo se refiere a la estructura de la acción política y al modo de gobierno, remitiendo precisamente al grado de pluralidad y de dispersión en los ejercicios de la competencia y del poder político. Así, el criterio que utilizamos para calificar a los regímenes presidenciales y parlamentarios se basa en el armazón institucional de la autoridad públi-

ca y en las pautas de pluralidad que marcan los procesos de elección, de representación y de decisión en las articulaciones de gobierno<sup>6</sup>. Dentro de un determinado cuadro institucional y político, la cuestión remite centralmente a las relaciones de partido, a los vínculos entre gobierno y oposición, a las ecuaciones de mayoría y minoría, ya sea en códigos relativamente exclusivos y eventualmente excluyentes, o en códigos que imponen o favorecen, precisamente, una participación o “coparticipación” plural.

### **Las claves del presidencialismo pluralista**

No entramos aquí en la elaboración concreta de la tipología esbozada y en la caracterización de todas sus especies. Retomando las observaciones precedentes, y en términos acotados, me limito a señalar los criterios indicativos que pueden tomarse en cuenta, dentro de ese cuadro, para establecer si un sistema presidencial ha de ser calificado como régimen de mayoría o como régimen pluralista, en una serie de dimensiones referidas a la representación y al modo de gobierno que contribuyen a su vez a definir una forma de democracia presidencial<sup>17</sup>.

1) Como trazo fundamental, constitutivo, cuentan el tipo de relación entre la jefatura de gobierno y el parlamento, las modalidades de competencia y de coordinación entre ambos cuerpos, el cúmulo de facultades de cada uno, la autoridad que confieren al presidente las normas jurídicas y la que le confieren de hecho los dispositivos de los partidos, la efectividad de la separación de poderes, las reservas de iniciativa en la producción de leyes, el sistema de vetos (parciales o totales) y las modalidades de promulgación, el recurso a los decretos ejecutivos en materias de orden legislativo, la discrecionalidad de la administración y la incidencia de las cámaras; en fin, el sistema de información y comunicación, de intercambios y coordinaciones que pueda haber en las líneas de conexión entre los poderes y al interior de cada uno de ellos.

En ese vínculo incide la conformación propia de los dos polos. Por un lado, la organización del ejecutivo y de la jefatura de gobierno, de la casa presidencial y del gabinete, sus aparatos burocráticos y los perfiles de funcionamiento; el comando más unipersonal o más colegiado; la estructura institucional de la presidencia (la amplitud y la forma de sus secretarías, comisiones y gabinetes, centros de estudios y de gestión política); la jerarquía misma del presidente, concentrada o más abierta, con más intervención o más delegación; el peso y las formas de la actuación del consejo de ministros y de sus miembros; el grado de autonomía en la jurisdicción propia de los ministerios. Por el otro lado, la organización del parlamento, las alternativas y la efectividad del bicameralismo en elecciones concurrentes o diferenciadas, las tablas de quórum y de mayorías calificadas, el mapa de las comisiones y sus alcances jurisdiccionales, la existencia de redes especializadas y de oficinas de asesoramiento, en un conjunto que asegure las corrientes

de información, el acopio sistemático de saberes, la autonomía en la actividad legislativa y en el control, en la defensa de intereses y de opciones políticas.

2) Ese círculo de gobierno se articula a su vez con el ordenamiento centralizado y las instancias descentralizadas del estado, en constituciones unitarias o federales, teniendo en cuenta la efectividad de la descentralización, y en su caso la efectividad del federalismo, así como las repercusiones que éste tiene en la configuración del sistema de partidos y a nivel de las instancias centrales de gobierno<sup>18</sup>.

Toca igualmente a la administración general, a los servicios públicos y a los órganos de contralor, a las estructuras y culturas burocráticas, a la participación de los representantes de partido –plural o exclusiva– que se establece a nivel de las jerarquías directivas de las reparticiones públicas. Aquí intervienen también las relaciones de poder de las autoridades electivas y los partidos con los cuerpos profesionales (los funcionarios de carrera, los gerentes y los técnicos, las múltiples burocracias diferenciadas, que al decir de Richard Rose pueden conformar a veces verdaderos “sub-gobiernos”). En estos espacios resultan relevantes las características que adquiere el vínculo ancestral entre política y administración, lo que remite a los poderes presidenciales y ministeriales sobre los aparatos burocráticos, a la prelación y el dominio de los partidos en el concierto de las élites estatales, así como al triángulo del parlamento, el gobierno y esas burocracias<sup>19</sup>.

3) El relieve del núcleo de instituciones gubernamentales y administrativas depende de las tallas del régimen electoral, fundamentalmente del principio mayoritario o proporcional y sus combinaciones, del carácter concurrente de los comicios para los diferentes organismos, del cerramiento de las opciones, de las franjas de inclusión y exclusión.

Atado a ello interviene la efectividad de los partidos como sujetos políticos dominantes<sup>20</sup>. En este rango, como elemento determinante del grado de pluralismo, más allá de la presencia de los partidos en términos aislados, aparece la configuración del sistema de partidos, su asentamiento y su solidez, la continuidad de las piezas que lo integran, junto con la estabilidad y el reconocimiento de las reglas de juego, la legitimidad compartida, la lealtad y la alternancia, la competitividad y las sintonías de la competencia, el patrón de intercambios y de cooperación, las redes intra-partidarias e inter-partidarias que tienden los hilos del mercado político.

La matriz del sistema de partidos –su forma y la forma en que se ubican en la política de masas, su relación con el estado, con las burocracias, las circunscripciones regionales, los sujetos corporativos y los demás actores– es probablemente el pilar mayor en el armado de un orden político, desde las avenidas fundacionales originarias y en cada proceso reconstitutivo, marcando las posibilidades y la magnitud de una estructura pluralista, recubriendo las maquinarias institucionales, y dando vida a las reglas que ordenan formalmente su operatividad.

De acuerdo con las elaboraciones usuales, importa de manera central el carácter bipartidista o pluripartidista de la ecuación vigente, junto a la distancia ideológica y al tipo de polarización, con partidos más o menos “laxos”, “abiertos” o “cerrados”, más o menos heterogéneos, fraccionados, de confederación regional, “coalicionales”, “asociativos” o unitarios, asentados en la disciplina o acostumbrados a la independencia, recordando que, como se apuntó antes, el multipartidismo no tiene siempre los efectos enfermizos de inestabilidad y parálisis que se le han adjudicado, y que si se agudiza la pluralidad partidaria, como está ocurriendo en varios países de América Latina, el sistema puede encontrar –como encontró antes– caminos de composición política en prácticas inéditas o en prácticas recurrentes, con figuras productivas de gobierno y de reforma.

Según vimos, es a partir del cruce de estas dimensiones –los dispositivos orgánicos del gobierno y del estado con la pragmática electoral y las relaciones de partido– que se abren las posibilidades de gobierno “unificado” o “dividido”; concretamente, las alternativas institucionales y las dinámicas políticas, en claves de competencia y de participación, que moldean el juego de mayorías y minorías, con poderes y líneas de representación más repartidos o más concentrados<sup>21</sup>.

4) En esta operativa encajan las reglas no escritas y los fondos de cultura política –culturas y subculturas, políticas y partidarias, en plural y con mayores o menores grados de heterogeneidad/homogeneidad, con sus mezclas y superposiciones irregulares, sus conflictos, en un régimen que es a la vez de articulación y de competencia– a través de actitudes y conductas reiteradas y observables: las “cadenas de tradición” (“costumbres invisibles que moldean nuestras vidas”, como decía Disraeli) y una serie de cánones arraigados que operan incluso como referente de los formatos de innovación. En los procesos de cambio como los que estamos atravesando se encuentra un campo estratégico de condicionantes y alteraciones, de contencioso político y acciones ideológicas, de disputas por la “hegemonía” o por el dominio cultural.

5) También influyen de manera más o menos decisiva los estilos de liderazgo, las constelaciones de dirección política y de legitimación. En términos indicativos, puede decirse que el liderazgo opera dentro de las coordenadas de cada complejo institucional y que en cierto modo está condicionado por ellas. Un jefe de gobierno es “fuerte” o “débil”, eficiente y exitoso en sus objetivos políticos, en la medida en que su gestión se amolda a los principios de una constitución formal y real determinada. En tal sentido, hay parámetros de legitimidad y una suerte de “legalidad” en las sintonías de liderazgo, dibujada por las reglas formales e informales de la red de instituciones de gobierno, del sistema de partidos, de los cauces de tradición y las pautas de cultura, de las determinaciones y atribuciones “fácticas” regulares, incluyendo lo que Jeffrey Weldon (1997) ha llamado “poderes metaconstitucionales”.

Sin perjuicio de esas determinaciones, o mejor dicho a través de ellas, el liderazgo es no obstante una variable relativamente independiente: constituye un nú-

cleo vertebral de la producción política que cuando falta o es deficitario puede dar lugar a problemas de gobierno complicados, y aparece como resultado de la elaboración de poderes y de la competencia, en ecuaciones que remiten a una recurrencia histórica o que pueden entrañar un cambio significativo. Las coyunturas de excepción o de “emergencia”, los cuadros de crisis, polarización o empate, y muy en particular los nudos de una rotación de época como la que estamos viviendo –que apelan a un reformismo extraordinario, con requerimientos redoblados en los trámites de conversión estructural–, llegan a facilitar las entradas de temperamento “radical”, si no las rupturas abiertas, que se hacen valer precisamente por sus cualidades “atípicas”, supuestamente contrarias a la política “usual”, aun cuando puedan reproducir acontecimientos similares de ciclos históricos precedentes. Dentro de un mismo régimen de gobierno –presidencial o parlamentario, pluralista o de mayoría– cabe registrar entonces una cierta “regularidad”, y asimismo un espectro de variación en los estilos de liderazgo, aun en la trayectoria de un mismo gobernante, que puede ajustar (o verse obligado a ajustar) sus perfiles de actuación para adaptarse al cambio de circunstancias, a diferentes cuadros políticos, a la relación con otros actores, a distintas dinámicas institucionales<sup>22</sup>.

En lo atinente a los regímenes presidenciales (aunque aplicable también a los parlamentarios) vale mencionar algunas alternativas relevantes. Por ejemplo: las inclinaciones más ideológicas o más pragmáticas (“posicionales”), en lógicas de “convicción” y en lógicas de “responsabilidad”, los liderazgos “movilizadores” (removedores e impactantes, transgresores incluso), y en cambio los liderazgos más atentos al compromiso –“transformistas” estos, más “revolucionarios” los otros. También han de considerarse en este sentido las dosis de confrontación y de negociación que modulan el manejo de la agenda, así como la estructura del mando presidencial y de los procesos decisorios. La impronta personalista o colectiva (ministerial, de gabinete), de concentración o de delegación en la jefatura de gobierno y en el desempeño del Poder Ejecutivo. Una presidencia más “administrativista”, que se refugia unilateralmente en los recursos propios de su jurisdicción, estirando los márgenes de autonomía y discrecionalidad, o bien una presidencia de mayor amplitud política, dispuesta al diálogo y a la composición inter-partidaria e inter-institucional.

En el ciclo histórico por el que atravesamos, los ejercicios de gobierno están signados por las tareas de la “doble” transición y enfrentan una agenda desafiante de reformas. Necesariamente, pues, el liderazgo ha de tener un carácter “innovador”, lo que requiere –en términos conjugados– una voluntad política coherente y una capacidad de gestión relativamente alta, con un elenco bien dispuesto<sup>23</sup>. Ambos elementos, voluntad y capacidad política, pueden combinarse, según los casos, en una estrategia de “impacto” o en lógicas incrementales. No ha de creerse que –como se ha fabulado reiteradamente– sólo las acciones radicales, duras y veloces, son innovadoras. Por el contrario, el gradualismo es a menudo más apto, y suele producir innovaciones de muy buena calidad, no sólo por la composición democrática sino también por el diseño y el trámite de las reformas.

6) Aquí cabe hacer referencia a los ejercicios plebiscitarios (o “populistas”<sup>24</sup>). En principio, como advirtió Max Weber (1982), todas las formas de la democracia de masas tienen un ingrediente plebiscitario, gracias a las elecciones directas y al sufragio universal. Esto vale de distinta manera para las jefaturas de gobierno en distintos regímenes (tanto para “el primer ministro inglés” como para “el presidente americano”), aun cuando deba admitirse que, en este sentido, por su premisa constitucional y la forma de votación, el presidencialismo tiene para bien y para mal una propensión plebiscitaria “innata”, que se instala más cómodamente en los sistemas de vocación “mayoritaria”<sup>25</sup>.

Las fórmulas plebiscitarias pueden responder, no obstante, a una inclinación que va más allá de esa nota común, y que tiende de hecho a forzar la “elasticidad” de las instituciones y de los órganos representativos de integración colectiva plural, maltratando los códigos de la racionalidad legal para pronunciar los elementos carismáticos y un decisionismo imperativo. Por más que emplee el andamiaje del estado, el esquema suele rodear a los aparatos de mediación y en particular a los partidos, acaso reformulando tales mediaciones o bien “colonizándolas”, para alinearlas a una comandancia “vertical” y “personalista”, pasando de repente por encima de ciertos núcleos de tradición y de cultura política, o incluso apoyándose en ellos cuando favorecen una operativa de este estilo. Todo esto implica algún grado de desarreglo de las instancias representativas, o, si se quiere, un sesgo peculiar en las formas de la representación, en las estampas del liderazgo y en las bases de la producción política, en aras de una factura que abreva en invocaciones unívocas a la soberanía popular, en relacionamientos con las masas aparentemente “inmediatos”, en enlaces con organizaciones sociales y cuerpos gremiales, partidos y “movimientos” de distinto tipo<sup>26</sup>.

Tenemos entonces una especie de democracia presidencial más caudillesca, que pronuncia los principios “cesarísticos” y practica a menudo lo que Weber denominaba “demagogia de masas”, concentrando los hilos del poder a través de una dinámica que “presiona” sobre los procedimientos institucionales y llega incluso a saltarlos, recortando el vigor de los cuerpos colectivos y los canales sistemáticos de representación, y afectando la pluralidad en los procesos de decisión y eventualmente la densidad y los tiempos de los sistemas de garantía mediante un dominio de juegos excluyentes e incluyentes con pretensiones de hegemonía. En los extremos estarían los fenómenos de “gobierno plenipotenciario” (Eli Diniz) o del “hiper-presidencialismo” (Carlos Nino), con gestos más o menos autoritarios, que pueden ubicarse en las fronteras de la legalidad y llegan algunas veces a transgredirla, pero que no siempre ni necesariamente se salen de un molde específico de democracia<sup>27</sup>.

---

## **El presidencialismo en transición: diversidad democrática y coaliciones políticas**

1) Aunque entre nuestros académicos y en otros círculos haya podido constituir una “moda universal”<sup>28</sup>, durante los años que corrieron desde el planteo seminal de Juan Linz la “opción parlamentaria” no tuvo andamio en América Latina, y no es evidente que lo vaya a tener a corto plazo. Los procesos políticos nacionales –así como las relaciones internacionales o en los bloques regionales–, y en particular las incidencias de la “segunda” transición, que conducen a un cambio fundamental en los modelos de desarrollo, continúan ventilándose en el continente dentro del cauce del presidencialismo, con saldos diferentes pero sin duda importantes en materia de eficiencia gubernamental, de innovación política y de reformas estructurales.

Esto sucede en un mapa de diversidad y de variaciones, con sistemas que encuadran en los distintos tipos de presidencialismo que hemos consignado y atraviesan a su vez por diferentes ciclos, y lo que es más significativo, con sistemas en transición que experimentan transformaciones considerables y, dentro de la matriz presidencial, van pasando de un tipo a otro. En unos cuantos casos –aunque no sin oscilaciones, y a menudo con cortedades– tales movimientos tienden a favorecer la consolidación institucional, las marcas de democracia política, e incluso ciertas ganancias de pluralismo.

Más allá de las inquietudes académicas, hay por ende un desplazamiento histórico que alienta el replanteo de los debates sobre el presidencialismo. En vez de un cambio en el principio de gobierno hacia esquemas parlamentarios o mixtos, lo que parece estar en juego es la reproducción, el refuerzo y eventualmente la renovación del régimen presidencial (Nohlen y Fernández, 1998) por caminos diversos y cambiantes, en el arco de sus diferentes géneros, y en su caso con un desarrollo positivo de sus formatos específicos de democracia. Este es el eje de la problemática política, y es asimismo el eje al que acudimos en el abordaje teórico.

Siguiendo una huella en la que se cruzan varios de los trabajos citados en estas páginas –con aportes valiosos de referencia obligada y enfoques no necesariamente coincidentes– es preciso insistir pues en la reflexión crítica, el estudio de casos, la pesquisa histórica y los análisis comparativos del presidencialismo realmente existente, siguiendo la ruta de revisión que se abre paso en la última década, a fin de progresar en su clasificación, distinguir los tipos de este régimen y sus respectivas biografías, la institucionalidad completa en que se inscriben y su funcionamiento peculiar<sup>29</sup>, y para registrar asimismo las evoluciones corrientes en trayectos que se mantienen dentro del cauce presidencial pero que –hoy como ayer– dan lugar a fórmulas variadas y cambiantes.

Estas pueden ser identificadas como manifestaciones de otra etapa del presidencialismo latinoamericano, en la cual las nuevas improntas se combinan con los rastros seculares del “mestizaje” histórico (Carlos Strasser): un “neo-presi-

dencialismo”, que viene con la “ola” democrática de este fin de siglo y como protagonista de las grandes obras de reforma, alineándose a las conversiones de la política, de los partidos y de la ciudadanía, del estado y de la economía, del espacio doméstico, de los bloques regionales y el relacionamiento internacional.

2) Desde la óptica que hemos propuesto, tenemos presidencialismos que operan en clave “mayoritaria”, sea en construcciones institucionalizadas –que hacen al presidencialismo “reforzado”– o en base a ejercicios de corte “plebiscitario”, apegándose o no a la legalidad estricta del proceso gubernamental. En la otra punta tenemos un presidencialismo moderado, de poderes repartidos y mejores equilibrios –comparable al que prospera en Estados Unidos– que presenta sus propias siluetas de democracia y que puede ser más propenso a las gramáticas pluralistas<sup>30</sup>.

Por otra parte, como se ha dicho, un sistema puede funcionar con “lógicas” diversas, dentro de los márgenes de “elasticidad” de sus instituciones o mediante una transformación conducente, en ciclos políticos de distinto signo, en coyunturas de crisis o en trámites graduales de mutación. Las confecciones originarias y las pautas de cultura establecen determinaciones profundas y perfilan caracteres que tienden a reproducirse. No obstante, las fases de transición de gran calado –como la que estamos viviendo actualmente–, y en particular los procesos de refundación del estado y del sistema político, con sus conflictos, convergencias y realineamientos, constituyen a la vez momentos históricos de oportunidad para el desarrollo de la democracia, y eventualmente para el desarrollo del pluralismo.

3) Dentro de ese continuo encontramos varios gobiernos que mantienen un esquema mayoritario y caen o recaen en manifestaciones plebiscitarias (populistas o “neo-populistas”), de un “bonapartismo” actualizado y modernizador, a veces desastroso (Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez, Abdalá Bucaram), a veces relativamente “exitoso” (Menem y en otros términos Fujimori, mientras duró su cuarto de hora)<sup>31</sup>. Otros gobiernos quedan atrapados en medida diversa por la fragmentación y la disidencia, la desagregación y el conflicto, con muestras de improductividad política y bloqueos institucionales. Ambos escenarios parecen confirmar la fatalidad de los dictámenes pesimistas, aunque en realidad no estamos ante una derivación necesaria del presidencialismo como tal, sino ante una de sus modalidades posibles y en cuadros que denotan más la flaqueza que la fortaleza de las instituciones políticas y del sistema de partidos, a raíz de factores endémicos y empujes de inestabilidad.

4) En contraste, hay un conjunto importante de países en los que la democracia presidencial se mantiene, retorna, o bien se abre camino: en un panorama promisorio, aunque por cierto desperejo, de rutas diversificadas, que combinan –no podría ser de otra manera– tradición e innovación, evoluciones significativas y rastros de la historia o del pasado reciente. Simplificando, tenemos así casos de mayor consistencia, antecedentes y perspectivas favorables, y casos en que se verifican procesos trabajosos, más o menos extensos y graduales, de distinta proyección

y distinto grado de estabilidad, que cargan con sus lastres y muestran fallas, aunque tienen también, en rubros seleccionados, ciertas ventajas comparativas.

En este campo, la afirmación de la democracia presidencial ocurre paradójicamente en “mares agitados”: por los cursos de reforma estructural, las incidencias de movilidad política y las repercusiones sociales, con las diferencias que pueden registrarse caso a caso y según la trayectoria de cada uno: ello remite a fenómenos de transformación y consolidación del orden político, que reproducen y en general desarrollan la pluralidad de poderes, su distribución y los equilibrios institucionales mediante avances de distinta magnitud en las dimensiones estratégicas del régimen de gobierno. A saber: la composición, el ordenamiento y la productividad del sistema de partidos; el régimen electoral; los principios y la amplitud de la representación, los formatos de competencia y las tasas de competitividad; las relaciones entre la administración ejecutiva y el parlamento; el accionar de uno y otro núcleo, la autoridad presidencial y el estilo de liderazgo; la efectividad de las estructuras federales, de las jefaturas municipales y de las instancias de descentralización; la reorganización de las burocracias y de la gestión pública; la independencia y la conducta del aparato judicial y de nuevos o viejos organismos de contralor, con avatares en el sistema de garantías, en los derechos civiles y en las libertades cívicas; en fin, el metabolismo en las configuraciones de ciudadanía, en la cultura y en las actitudes políticas. En la mayoría de los casos, ello ha venido acompañado por modificaciones de los estatutos jurídicos y de las cartas constitucionales, en un cruce de cambios políticos y gestaciones normativas que se retroalimentan y producen ajustes y reajustes en las contiendas partidarias, en el balance de fuerzas y en el desenvolvimiento gubernamental.

En algunos casos, y en ciertos renglones, estas dinámicas llegan a mejorar las expectativas de pluralismo, a veces de derecho y a veces de hecho, por efecto de las prácticas en curso, y en particular por mejorías en el arco de partidos, que no siempre plasman en las armaduras normativas. La tendencia no es unívoca, y por el contrario, en el plano institucional –como en el protagonismo de los actores– menudean al mismo tiempo las iniciativas que extienden algunos dispositivos mayoritarios, propagan el régimen de *ballottage*, concentran el poder en las sedes ejecutivas, aumentan las facultades del presidente y sus posibilidades de actuar por decreto, y franquean la discrecionalidad de los comandos “técnicos” y “gerenciales”, favoreciendo las corrientes de largo plazo y algunos usos de última generación. Hay así movimientos contradictorios y contenciosos, pulseadas en un sentido y en otro, con inclinaciones que son universales, puesto que cunden también en los otros regímenes de gobierno y fuera de la comarca latinoamericana.

Los trabajos reunidos en este libro se refieren a seis de los países que entran en la categoría: con regímenes presidenciales en transición, en democracias consolidadas o en vías de desarrollo, a través de recorridos complicados, que en el mismo movimiento enfrentan por supuesto problemas serios y exhiben focos críticos.

Junto a las alternativas del presidencialismo pluralista en Uruguay<sup>32</sup> es importante revisar los otros casos que se analizan en este volumen –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México–, puesto que presentan trayectorias sin duda muy diversas pero que convergen, trabajosamente, en las vicisitudes de consolidación de la democracia presidencial.

5) En esta nueva etapa del presidencialismo latinoamericano –en el contexto de la “doble” transición y de las transformaciones en el sistema de partidos y de los modos de gobierno–, en varios lados se reanuda y en otros se inaugura el camino de los “pactos” y de los convenios de régimen. Se registran asimismo niveles de consenso en las políticas de reforma, con patrones de “trueque” y de cooperación inter-partidaria de diferente porte, caso a caso o en líneas transversales de recurrencia.

Asistimos incluso a una vuelta al presidencialismo de compromiso, que prosperó antes en varios países y que no hay que confundir con las coaliciones<sup>33</sup>.

En términos llamativos, habrá en particular un auge importante de las fórmulas de coalición: coaliciones electorales y particularmente coaliciones de gobierno, coaliciones de reforma y lo que algunos caracterizan como coaliciones parlamentarias, que a veces son solamente acuerdos legislativos –pases de compromiso– que también se han registrado en varios países en épocas anteriores y que hoy presentan características renovadas.

El “presidencialismo de coalición” –que, como dijimos, tiene en nuestras comarcas sus precedentes históricos– se extiende ahora de manera significativa, con prácticas que según los críticos del presidencialismo, este régimen no alienta, y que muchos suponían privativas del parlamentarismo (por ejemplo Sartori, 1994). Por lo demás, el fenómeno se abre paso en arenas multipartidarias o de pluripartidismo bipolar, mostrando que la “difícil combinación” (Mainwaring, 1993) de presidencialismo con pluralidad de partidos, que puede sin duda ser problemática, más de una vez encuentra sendas de gobierno apropiadas<sup>34</sup>.

Para la caracterización de estos fenómenos, su clasificación y el análisis de algunas cuestiones estratégicas, cabe aplicar los parámetros generales que propone la teoría de las coaliciones, teniendo en cuenta las dos grandes “tradiciones” en la materia (Laver y Schofield, 1990): por los ramales de la teoría de juegos –desde Riker (1962) en adelante– o con la densidad de la “European Politics” (Lijphart, 1987 y otros)<sup>35</sup>.

De todos modos, las coaliciones y los gobiernos de coalición en el régimen presidencial están sujetos a su propia lógica y tienen rasgos peculiares, que han sido resaltados por algunas aproximaciones (Flisfisch, 1992; Amorim Neto, 1994 y 1998; Lanzaro, 2000). Varios de los estudios que componen este libro abordan precisamente los fenómenos de coalición y vienen a ser un aporte al desarrollo del debate. Es ésta una reflexión relativamente incipiente en la que hay que insis-

tir, explorando las novedades que se presentan en América Latina y con análisis comparados<sup>36</sup>.

6) Los seis casos que se analizan en este volumen son una buena muestra de las figuras de coalición –diferentes en su carácter y en su fortaleza– que encontramos en el panorama latinoamericano actual<sup>37</sup>.

Lujambio da razón de las coaliciones parlamentarias que ha habido en México en el correr de la última década, desde la presidencia de Salinas y en particular durante el gobierno de Zedillo.

Sin contar las angustias del Paraguay, donde de todos modos el gobierno de González Macchi hizo inicialmente pruebas de coalición, los demás países del Mercosur han ingresado a este respecto en un capítulo de relevancia.

Es el caso de Argentina, que analiza Novaro, en las distintas etapas del primer período de Menem y en su segunda presidencia, con una progresión en el balance de fuerzas<sup>38</sup>, y luego con la formación de la “Alianza” y su estreno de gobierno, durante el período de Fernando de la Rúa, en una ecuación política plagada de debilidades, que no cesa de tener de complicaciones.

Como surge del trabajo de Mayorga que forma parte de este libro, Bolivia entra desde 1989 en el camino de las coaliciones, en un cuadro de “presidencialismo parlamentarizado” (presidencialismo “híbrido”, según Gamarra, 1992) a raíz de que la elección del presidente en segunda vuelta se hace por el Congreso (con la libertad efectiva de no nombrar al que salió primero en la consulta ciudadana directa) y en un arco plural de partidos, que tejen hilos de cooperación. Con el antecedente del “Pacto de la Democracia” que respaldó la gestión de Paz Estenssoro (1985-89), estas coaliciones de generación parlamentaria han incidido en las construcciones de gobierno, en la agenda de reformas, en la política democrática y en las relaciones de partido, en lo que representa para Bolivia una “revolución silenciosa” (Mayorga, 1997) que no ahuyenta sin embargo los malos ratos.

Con una experiencia más nutrida y prolongada es también el caso de Brasil, que aquí es abordado por Renato Lessa y Kurt von Mettenheim. El *presidencialismo de coalizão* (Abranches, 1988) vuelve por sus fueros, después de la destitución de Collor, durante los gobiernos de José Sarney, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso, recuperando las prácticas de coalición que han constituido una clave de gobierno por mucho tiempo (particularmente desde 1946 a 1964). Ello es visto como una respuesta adecuada a las “bases de la tradición republicana” del país (presidencialismo, federalismo “robusto”, bicameralismo, representación proporcional, multipartidismo), en un campo de heterogeneidad –política y económica, social, cultural y regional– con una pluralidad que se renueva<sup>39</sup>.

Después de Pinochet y en el trayecto analizado en este libro por Garretón y Siavelis, Chile retoma igualmente algunos rasgos de las décadas anteriores a la

---

del sesenta y da pie a una nueva tanda de compromisos y coaliciones, en un régimen que tiene que lidiar con los “enclaves” autoritarios legados por la dictadura (ver también Siavelis, 2000; Carey, 1998; Faúndez, 1997; Moulián, 1992). Habrá entonces una democracia “limitada”, que al mismo tiempo presenta siluetas que se consideran “consensuales” –en una caracterización polémica, que en estas mismas páginas es objeto de discusión. Esto ocurre en un sistema multipartidista que se alinea fundamentalmente en dos grandes bloques políticos: el polo de la derecha, que se recompone y aduiere nuevas proyecciones, a partir del desempeño estelar de Joaquín Lavín; el polo de la “Concertación”, forjado en la reconquista democrática y que gobierna desde 1990, en el que hay una compenetración intensa con redes de enlace considerables, si bien los partidos que la integran preservan sus identidades, manteniendo entre ellos relaciones nutridas de asociación pero también de competencia, como lo demuestra, entre otras cosas, la carrera a la presidencia de Ricardo Lagos.

En un cuadro de otra raigambre, también en Uruguay tenemos desde 1990 coaliciones en régimen presidencial, con fórmulas distintas a las que hubo antes, en la época del bipartidismo tradicional: precisamente a partir del desarrollo de la izquierda, en la medida que se afirma el multipartidismo bipolar y la política de bloques, dando paso a una reforma constitucional que modifica sustancialmente el régimen electoral y otras piezas estratégicas del antiguo sistema pluralista (Lanzaro, 2000 y en este volumen; Chasqueti, 1998; Mancebo, 1991).

6) El presidencialismo latinoamericano circula por lo tanto a través de sendas sinuosas y diversificadas, con tipos de régimen y modos de gobierno distintos y mutantes, diferentes formatos de democracia y ciertas alternativas de pluralismo. En los itinerarios de fin de siglo no son pocos los países que presentan en este orden un panorama alentador, con innovaciones políticas y desarrollos institucionales que por su complejidad, sus variantes y sus variaciones difícilmente encuadran en los términos simples que planteó el debate “parlamentarismo versus presidencialismo”.

Para dar cuenta cabal de estos fenómenos y de los cauces históricos precedentes es preciso avanzar en la elaboración teórica, en la investigación de los casos nacionales y en el análisis comparado. Toda una agenda para la ciencia política contemporánea, y en particular para los estudiosos de América Latina, que ya ha sido objeto de abordajes importantes, con enfoques renovados y que dan pie a ulteriores desenvolvimientos.

## Bibliografía

- Abranches, Sérgio H. 1988 “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, en *Dados* (Rio de Janeiro) N° 1.
- Amorim Neto, Octavio 1994 “Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação”, en *Nova Economia* (Rio de Janeiro) N° 1.
- Amorim Neto, Octavio 1998 “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of Ten Latin American Countries”, ponencia presentada al *XIX Congreso de LASA* (Chicago).
- Armijo, Leslie, Thomas Biersteker y Abrahan Lowenthal 1994 “The Problems of Simultaneous Transitions”, en *Journal of Democracy* N° 4.
- Binder, Leonard et al. 1971 *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press).
- Bogdanor, Vernon 1983, *Coalition Government in Western Europe* (London: Heineman).
- Budge, Ian y Hans Keman 1990, *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States* (New York: Oxford University Press).
- Carey, John 1998 “Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s”, ponencia presentada al *XIX Congreso de LASA* (Chicago).
- Carey, John y Matthew Shugart 1998 *Executive Decree Authority* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Cavarozzi, Marcelo 1992 “Consolidación democrática y reconstrucción de la economía en América Latina”, en *Revista de la UNAM* (México).
- Colomer, Josep 1998 *Divided We Win. Political Satisfaction in Complex Regimes* (Washington DC: Georgetown University).
- Conaghan, Catherine y James Malloy 1994 *Unsettling Statecraft, Democracy and Neoliberalism in Central Andes* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press).
- Cotler, Julio y Romeo Grompone 2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Cox, Gary y Samuel Kernell (eds.) 1993 *The Politics of Divided Government* (Boulder: Westview Press).
- Chasqueti, Daniel 1998 “Balotaje, coaliciones y democracia en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 11.

- Dahl, Robert 1989 *Un prefacio a la teoría democrática* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, GEL).
- Deheza, Grace Ivana 1998 “Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial”, en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) *El presidencialismo renovado* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Diniz, Eli 1997 *Crise, reforma do estado e governabilidade* (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas).
- Dixon, Robert 1968 *Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics* (New York: Oxford University Press).
- Faúndez, Julio 1997 “In Defense of Presidentialism: The Case of Chile, 1932-1970”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Flisfisch, Angel 1992 “Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales”, en Godoy, Oscar (ed.) *Cambio de Régimen Político* (Santiago, Universidad Católica de Chile).
- Gamarra, Eduardo 1992 “Presidencialismo híbrido y democratización”, en Mayorga, René (coord.) *Democracia y gobernabilidad en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Garretón, Manuel Antonio y Malva Espinosa 1992 *¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política?* (Santiago de Chile: FLACSO).
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre 1996, “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES) - N° 143.
- Huber, John y Bingham Powell 1994 “Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy”, en *World Politics* - N° 46.
- Jones, Charles O. 1994 *The Presidency in a Separated System* (Washington DC: The Brookings Institution).
- Jones, George W. 1991 “Presidentialization in a Parliamentary System?”, en Campbell, Colin y Margaret J. Wyszomirski (eds.) *Executive Leadership in Anglo-American Systems* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Jones, Mark 1995 *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (Indiana: University of Notre Dame Press).
- Kato, Junko 1996 “Institutions and Rationality in Politics - Three Varieties of Neo-Institutionalists”, en *British Journal of Political Science* - N° 26.
- Lanzaro, Jorge (comp.) 1998 *El fin del siglo del corporativismo* (Caracas: Nueva Sociedad).

- Lanzaro, Jorge (coord.) 2000 *La "segunda" transición en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Laver, Michael y Norman Schofield 1990 *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe* (New York: Oxford University Press).
- Lijphart, Arend 1969[a] "Consociational Democracy", en *World Politics* 21-2.
- Lijphart, Arend 1969[b] "Typologies of Democratic Systems", en *Comparative Political Studies* 1-1.
- Lijphart, Arend 1977 *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press). Edición en español de 1989: *Democracias en las sociedades plurales* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, GEL).
- Lijphart, Arend 1987 *Las democracias contemporáneas* (Barcelona: Ariel).
- Lijphart, Arend 1999 *Patterns of Democracy* (New Haven: Yale University Press).
- 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 1993 "Los peligros del presidencialismo", en Diamond, Larry y Marc Plattner (eds.) *El resurgimiento global de la democracia* (México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM).
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1994 *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press) Vol. 1 y 2.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1997 *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza) Vol. 1.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1998 *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza) Vol. 2.
- Luebbert, Gregory 1986 *Comparative Democracy. Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel* (New York: Columbia University Press).
- Llanos, Mariana 1998 "El Poder Ejecutivo, el Congreso y la política de privatizaciones en Argentina (1989-1997)", en *Desarrollo Económico* – N° 151.
- Llanos, Mariana y Ana Margheritis 1999 "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante la primera presidencia de Menem", en *Política y Gobierno* (México: CIDE) N° 2.
- Mainwaring, Scott 1993 "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies* - Año 2, N° 26.
-

- 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).
- Mainwaring, Scott y Tim Scully 1995 *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Mancebo, Ester 1991 “De la ‘entonación’ a la ‘coincidencia’: problemas del presidencialismo en el caso uruguayo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 4.
- Margheritis, Ana 1998 *Liderazgo presidencial y reformas económicas. Argentina 1989-1995* (Buenos Aires: Instituto Di Tella).
- Margheritis, Ana 1999 “Reformas económicas y liderazgo presidencial fuerte: Argentina en perspectiva comparada”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 11.
- Mayorga, René 1996 *Antipolítica y neopopulismo. Análisis comparado de Perú, Brasil y Bolivia* (La Paz: CEBEM).
- Mayorga, René 1997 “Bolivia’s Silent Revolution”, en *Journal of Democracy* - N° 1.
- Meneguello, Rachel 1998 *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Mettenheim, Kurt von (ed.) 1997 *Presidential Institutions and Democratic Politics* (Baltimore: The John Hopkins University Press).
- Moon, Jeremy 1995 “Innovative Leadership and Policy Change: Lessons from Thatcher”, en *Governance* - N° 1.
- Moulián, Tomás 1992 “El régimen de gobierno y el sistema de partidos en el presidencialismo moderno”, en Godoy, Oscar (ed.) *Cambio de Régimen Político* (Santiago, Universidad Católica de Chile).
- 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).
- O’Donnell, Guillermo 1992 “Democracia delegativa”, en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 61.
- Palermo, Vicente 1998 “Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada”, en

*Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 11.

Palermo, Vicente y Marcos Novaro 1996 *Política y poder en el gobierno de Menem* (Buenos Aires: Norma).

Pareja, Carlos 1990 “Los partidos políticos y el “Señor Presidente”: un matrimonio mal avenido”, en *Cuadernos del CLAEH* – N° 55.

Philip, George 1998 “The New Populism, Presidentialism and Market-Oriented Reform in Spanish South America”, en *Government and Opposition* - N° 33.

Portantiero, Juan Carlos 1993 “Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica”, en *Revista Sociedad* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires-U.B.A.) N° 2.

Riker, William 1962 *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press).

Rockman, Bert 1997 “The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems”, en Mettenheim, Kurt von (ed.) *Presidential Institutions and Democratic Politics* (Baltimore: The John Hopkins University Press).

Rodrigues, Leôncio Martins et al. 1993 *Em defesa do presidencialismo* (Rio de Janeiro: Espaço e Tempo).

Sartori, Giovanni 1992 “Ni presidencialismo, ni parlamentarismo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 5.

Sartori, Giovanni 1994 *Ingeniería constitucional comparada* (México: Fondo de Cultura Económica).

Shugart, Matthew y John Carey 1992 *Presidents and Assemblies* (New York: Cambridge University Press).

Siavelis, Peter 2000 *The President and Congress in Postauthoritarian Chile* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press).

Strom, Kaare 1984 “Minority Governments in Parliamentary Democracies”, en *Comparative Political Studies* - Año 2, N° 17.

Strom, Kaare 1990 *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press).

Sundquist, James 1988 “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States”, en *Political Science Review* - Año 4, N° 103.

---

Thibaut, Bernhard 1993 “Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 6.

Tsebelis, George 1995 “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, en *British Journal of Political Science* - N° 25.

Weaver, Kent y Bert Rockman (ed.) 1993 *Do Institutions Matter?* (Washington DC.: The Brookings Institution).

Weber, Max 1982 (1918) “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada”, en *Escritos Políticos* (México: Folios).

Weldon, Jeffrey 1997 “Political Sources of Presidentialismo in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).

Weyland, Kurt 1996 “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities”, en *Studies in Comparative International Development* - N° 313.

## Notas

1 Hay autores que –siguiendo el ejemplo de Guillermo O’Donnell– hablan de la “segunda transición” para referirse a las alternativas de consolidación que vienen después de la transición democrática. Aquí empleo la expresión en el sentido indicado en el texto, remitiendo a una transformación histórica mucho más abarcativa: de la matriz política, económica y social; del estado y del mercado. Este enfoque se emparenta con el de Cavarozzi (1992) o con el de Garretón y Espinosa (1992), y con los de quienes hablan de transiciones “simultáneas” o “duales”, en un proceso complejo y “secuencial” (Portantiero, 1993; Armijo, Biersteker y Lowenthal, 1994).

2 Con una perspectiva compleja, más amplia que la que pueden brindar los enfoques sobre el desarrollo económico, es útil recordar los términos en que se ha planteado el problema de las crisis y de las secuencias del desarrollo político en el marco de las teorías de la modernización. Ello nos llevaría a observar de qué manera se dibujan en la coyuntura actual de crisis ciertos elementos clave del desarrollo político nacional: igualdad y participación, eficiencia en el gobierno y capacidad de “penetración” de los aparatos públicos, incidencia en los procesos de distribución y redistribución, articulación e integración de las nuevas aristas de diferenciación social –en tanto componentes de identidad y de legitimación de las sucesivas construcciones de la nación y del estado. En este sentido, ver Binder et al (1971).

3 La argumentación que ha hecho escuela es la que expuso Juan Linz en un paper que se hizo famoso: *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?*, cuya primera versión data de 1984. Es este texto muy valioso, que junto con una serie de planteos concurrentes –del propio Juan Linz y de otros autores– vuelve a colocar en el centro del debate el coitejo clásico entre gobierno presidencial y gobierno parlamentario. La ciencia política retomó así una polémica de siglos, que –como advertía Walter Bagehot en 1869 (*The English Constitution*)– es un nudo estratégico de las opciones constitucionales. Linz y Valenzuela (1994) trae la última versión del trabajo de Juan Linz (fiel a la original, pero aumentada y corregida, con comentarios que incorporan referencias a una discusión de diez años) e incluye las contribuciones, también importantes, que hicieron en su momento Arend Lijphart, Giovanni Sartori y Alfred Stepan con Cindy Skach, dedicando su segundo tomo al análisis de casos de América Latina (en español, Linz y Valenzuela, 1997 y 1998).

Otra línea de desarrollo en esta materia –más atenta a la contextualidad del presidencialismo, a los rastros históricos, a las pautas de cultura y a las ecuaciones políticas nacionales– ha sido encabezada por Dieter Nohlen (Cfe.: Nohlen y Fernández, 1991), con trabajos que se reproducen en una publicación ulterior de Nohlen y Fernández (1998) en la cual se añaden varios aná-

lisis sobre las evoluciones más recientes. Un examen del debate y de los planteamientos reformistas se encuentra en Thibaut (1993).

4 El caso de Chile –el gobierno de la Unidad Popular, la conflictiva que se desató y el fin trágico de Salvador Allende– aparecía aquí como ejemplo fatídico, equivalente, *mutatis mutandi*, a lo que dentro del panorama europeo representó en una época la crisis de la República de Weimar, que dio paso al ascenso nazi.

5 Los trabajos de Theda Skocpol y de James March y Johan Olsen (de mediados de los ochenta), como posteriormente el de Douglass North, son referencias obligadas al respecto. Las entradas institucionalistas o neo-institucionalistas son múltiples, de diferente orientación y de diferente calado. En este sentido, ver por ejemplo Kato (1996).

6 En contrapartida, algunas iniciativas trasuntaban una suerte de ingenuidad fundacional; sobrevaloraban la capacidad de llegar a las obras de diseño; no calibraban suficientemente el peso de la tradición presidencial, las inversiones de cultura, los juegos de competencia inter-partidaria y las conjugaciones políticas que se hubieran requerido para abrir la “opción parlamentaria”. Imaginando la tarea de reforma a la manera de los *framers* originarios del constitucionalismo estadounidense, con la ilusión de una manufactura “inaugural” como la que habría plasmado en España a la salida del franquismo, desconociendo la complejidad y el espesor que tuvieron realmente tales emprendimientos. De ahí que, desde un principio y dentro de las propias filas parlamentaristas, con la “escuela” de Nohlen, así como en trabajos como el de Sartori (1992) y otros, surgieron advertencias sobre las dificultades existentes y, junto con ello, la propuesta de una ingeniería que fuera “paso a paso”, con un mayor respeto por las tradiciones y por el itinerario histórico, accediendo a sistemas “mixtos”, “semi” presidencialistas o “semi” parlamentarios.

7 Una buena presentación de las críticas al presidencialismo se encuentra en Shugart y Carey (1992) y en Mainwaring (1993). Ver también Pareja (1990).

8 Es interesante en este sentido el volumen publicado por un conjunto de intelectuales brasileños de primera línea, en momentos en que Brasil encaraba un plebiscito para decidir su formato constitucional (presidencialismo o parlamentarismo, república o monarquía), del que saldría derrotada la opción parlamentaria: Rodrigues et al (1993).

9 Un panorama de inestabilidad de los regímenes parlamentarios, que se reproduce hoy por hoy con otros tonos en países “sub-desarrollados” de otros continentes, en áreas de influencia colonial europea.

10 Una discusión interesante de estos aspectos –incluyendo una evaluación de la performance de los regímenes parlamentarios y presidenciales– se en-

cuenta en la recopilación de Weaver y Rockman (1993). Estos autores critican los planteos institucionales simplistas y llaman a una reflexión de mayores densidades: “marcar las diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo (...) no es el punto final (...) sino más bien el comienzo de lo que es inevitablemente un análisis más complejo y sutil acerca de la influencia de las instituciones sobre la efectividad del gobierno”. En un texto posterior, Rockman insiste en sostener que, aisladamente consideradas, “*institutions shape much but, in the end, determine little*”.

11 Aunque en seguida relativiza este elemento, el propio Juan Linz reconoce que “las elecciones presidenciales ofrecen la ventaja indiscutible de permitir que la gente escoja al jefe del ejecutivo en forma abierta, directa y por un lapso predecible” (1993).

12 En esta línea, ver los aportes argumentales de Shugart y Carey (1992). En referencia particular a los Estados Unidos, pero en una apreciación que puede hacerse extensiva a las matrices comunes del presidencialismo, Jones (1994) pone por delante el sistema de separación de poderes como rasgo fundamental de un diseño en el cual dos instituciones legitimadas por la elección comparten poderes y, en términos dinámicos, “compiten” –son orgánicamente “alentadas a competir”– para concretar su participación en la autoridad de gobierno y en los procesos de decisión.

13 El parlamentarismo encara el problema en otra clave, mediante la unidad de origen y la relación de dependencia (o de confianza) entre parlamento y gobierno, en principio, a través de una mayoría conquistada en las elecciones o construida posteriormente. Paradójicamente, el presidencialismo puede tener un presidente “débil”, en el sentido institucional. Paradójicamente también, la fórmula parlamentarista no siempre asegura la fortaleza del parlamento como poder autónomo y como actor regular de gobierno. Es preciso, pues, acudir a un orden de clasificación como el que proponemos para identificar tipos de presidencialismo, tal como se distinguen los tipos parlamentarios (el modelo de Westminster, frente a algunas fórmulas “continentales”, de poderes más “continentados”, valga el juego de palabras).

14 En los Estados Unidos el gobierno “dividido” surge cuando la presidencia corresponde a un partido y al menos una de las dos cámaras del Congreso está controlada por el partido de oposición, más allá de las exigencias, de la autonomía o del disenso que el presidente pueda encontrar entre los legisladores de su propio partido, dado que el voto por la presidencia y el voto por las cámaras puede separarse y tener resultantes diferenciadas, ya sea en la misma instancia, cuando las elecciones para ambos órganos son concurrentes, con el corte “estratégico” del voto (*split-voting* o *ticket-splitting*), o bien cuando hay elecciones (en *single*) sólo para el Congreso en períodos que no coinciden con la renovación presidencial. Esto ha ocurrido frecuentemente,

sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX y en la segunda mitad del siglo XX, convirtiéndose en los últimos tiempos en una nota común. Según las tablas de Jones (1994), desde 1946 y durante períodos que suman en conjunto más de treinta años (rondando el 60% del tiempo de gobierno), la mayoría de los presidentes americanos (Truman, Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan, Bush y Clinton) ha tenido que lidiar con esta división partidaria (*split-party control*) en ancas de la separación de poderes y del bicameralismo. Ver asimismo Cox y Kernell, 1993. La tipificación deriva del cruce de las relaciones de partido con la división institucional y supone un desarrollo de la hipótesis originaria de la separación de poderes, para la cual el gobierno debía ser por definición “dividido” y así se lo quería, al margen de la entrada de los partidos y de la “unificación” que se puede perfilar si algún conjunto tiene a la vez la mayoría en el ejecutivo y en el legislativo. Estirando la noción, el gobierno dividido puede darse asimismo en regímenes parlamentarios: en los gobiernos de minoría de algunos países de Europa continental, con sistemas pluripartidistas (Strom, 1984 y 1990). Es también el cuadro que se presenta en Francia, en los casos de “cohabitación”: dentro de los marcos de un régimen semi-presidencial, de Poder Ejecutivo “dualista” y elecciones parlamentarias intercaladas, con un presidente que no es meramente protocolar y un primer ministro de otro partido a la cabeza del gabinete gobernante (Mitterrand-Chirac, Chirac-Jospin). Un sistema que, en función de estos alineamientos y en términos siempre *sui generis*, lleva de hecho y de derecho a la “alternancia” entre una lógica presidencialista y una lógica parlamentarista. Para un análisis de la figura del gobierno “dividido”, más allá de la frontera de los Estados Unidos, puede verse el número monográfico de la Revista *Governance* (4-3/1991).

15 Atento al problema de la innovación y de la estabilidad política, George Tsebelis (1995) trata de superar la oposición polar entre parejas institucionales, en la que suelen encerrarse muchos de los debates corrientes (parlamentarismo versus presidencialismo, unicameralismo versus bicameralismo, bipartidismo versus multipartidismo), y sostiene con tino que el punto está más bien en identificar el número, la cohesión y las posibilidades de convergencia de los *veto players* –actores de veto, individuales o colectivos, institucionales y partidarios– cuyo acuerdo se requiere para procesar los cambios en un sistema político determinado.

16 El pluralismo tiene, como es sabido, diversas acepciones. En alguna de sus cuerdas podemos referirnos al pluralismo en la sociedad, a la diversidad de los sujetos, al “mundo de las asociaciones” y, más particularmente, a la *group politics* y a las articulaciones corporativas, que tienen incidencia en la forma de la democracia y también en el tipo de gobierno, tal como lo subrayan muchos autores (en particular, Philippe Schmitter y Gregory Luebbert). A este respecto, ver Lanzaro (1998). No obstante, como se indica en el tex-

to, en estas páginas consideramos el pluralismo sólo en lo que concierne estrictamente al régimen de gobierno, los procesos de elección, la representación y los procesos decisorios en los poderes del estado, la estructura de la administración y las relaciones de partido.

17 Aunque el catálogo que sugiero es un poco más amplio, buena parte de las dimensiones consideradas son las que enumera Arend Lijphart (1987), como plataforma de su clasificación de las democracias. Lijphart vuelve aquí sobre sus elaboraciones anteriores (Lijphart, 1969 [a], 1969 [b], 1977) y se remite expresamente a la tipología de Robert Dixon (1968), retomando los componentes que este autor utiliza para definir la democracia de “consenso” (en oposición a la democracia “mayoritaria”). La tabla de indicadores de Dixon es un punto de partida excelente para delinear la figura del presidencialismo “pluralista”, en los términos que propongo en este trabajo. A este respecto, también constituye una referencia señera la distinción entre democracia “madisoniana” y democracia “populista” que hizo Robert Dahl en su famoso “Prefacio” de 1956 (Dahl, 1989).

18 Un elemento a tener en cuenta en este orden es la dimensión del país, su tamaño y su diversidad; la distancia y la heterogeneidad política, geográfica, social, cultural; las cercanías y las lejanías en la constitución de la sociedad política, en el vínculo de los ciudadanos, de los agentes económicos y de las organizaciones, como factor que puede incidir en los atributos y las atribuciones de la figura del presidente en tanto núcleo de representación y vértice de poder nacional, en espectros de jerarquía pronunciada o en soluciones más paritarias.

19 Estos puntos son relevantes en términos históricos y en cada recodo de modernización, contando aquí la antecedencia originaria (el orden de surgimiento, de consolidación de poderes y funciones, la acumulación de saberes en la fase de fundación del estado nacional) entre los partidos, las burocracias y otros actores de proyección estatal, así como el cuadro que surge a este respecto de los ciclos sucesivos de reestructuración del modo de desarrollo, del estado y del gobierno. La cuestión es particularmente estratégica en la etapa que estamos viviendo actualmente, visto que las reformas del estado pasan por el establecimiento de ciertos tipos de *management* público o lisa y llanamente por la privatización, con estilos gerenciales y mercantiles y un peso variable del “factor tecnocrático” que ponen en riesgo a la vez la integridad y los principios de articulación de las burocracias profesionales, y también la efectividad de la dirección política, el rango de desempeño de los partidos y el bagaje de recursos de intervención y de regulación.

20 Me refiero a las claves del *party government*: en la formación y selección de autoridades públicas y de actores políticos especializados, como centros de producción de liderazgo y como actores de gobierno (o de oposición) –te-

niendo particularmente en cuenta su lugar en los procesos de transición y en los trámites de reforma— a través de carreras profesionales y por el camino regio de las elecciones competitivas libres, en determinados carriles de representación, agregación e integración, funcionando como núcleos de opinión y de interpelación ideológica.

21 Según un planteo de Huber y Powell (1994) —que se recuesta igualmente en los teoremas de Lijphart— los procesos democráticos se organizan así, alternativamente, de acuerdo a una “visión de control mayoritario” o bien en base a una “visión de la influencia proporcional”, en esquemas que condicionan de distinta manera la labor de gobierno, el vínculo entre los partidos y el registro de preferencias de la ciudadanía.

22 Como un buen ejemplo en referencia a las sucesivas “dinámicas institucionales” que marcan la gestión de Carlos Menem, ver Margheritis (1998 y 1999) y Llanos y Margheritis (1999).

23 Con respecto a estos componentes imprescindibles del liderazgo innovador —voluntad política y capacidad de gestión—, vale la pena revisar los conceptos y el cuadro tipológico que elabora Jeremy Moon (1995). La ausencia de ambos elementos deja campar la inercia. La sola capacidad administrativa lleva a una gestión simplemente reproductiva, sin cambios. Al revés, la sola voluntad política, sin una capacidad de instrumentación adecuada, genera una suerte de “fanatismo” (*zealotry*) que puede ser inconducente.

24 Como bien se sabe, son muchas y muy diversas las formas que se consideran “populistas”. Aquí nos referimos específicamente a una configuración de corte político, que como tal puede tener distintas “afinidades” y direcciones ideológicas dispares, cuando no claramente opuestas (Weyland, 1996; Philip, 1998). En términos de producción política, no debe extrañar pues que algunos de los liderazgos populistas de las últimas décadas —en América Latina y en Europa— vengan a desmontar los modelos de desarrollo (las construcciones estatales y políticas, económicas y corporativas) que se fueron estableciendo con el correr del siglo XX, en varios casos con la contribución de otros liderazgos populistas.

25 Es interesante anotar que existe una creciente preocupación por los fenómenos de “presidencialización de las democracias parlamentarias” de Europa Occidental: en referencia al aumento de los poderes del primer ministro, su dominio sobre el gabinete, la concentración de la toma de decisiones en el vértice del Ejecutivo, la relación cada vez más asimétrica con el Parlamento y con su propio partido, su vínculo con la ciudadanía y la articulación electoral, el esquema de *accountability* y el marketing político. La cuestión ha sido analizada con respecto al caso inglés —dentro del modelo Westminster, y particularmente bajo la égida de Margaret Thatcher (Jones, 1991). Más am-

pliamente, uno de los *Workshops* del *European Consortium for Political Research* (ECPR, Copenhagen, 2000) se ha dedicado al debate de estos cursos de “presidencialización” en regímenes parlamentarios.

26 Esta es una caracterización tosca. Para hacer un examen más preciso y establecer distinciones entre diferentes montajes plebiscitarios o populistas, es necesario acercarse a los procesos históricos concretos, que son diversos y presentan características singulares, particularmente en lo que toca a los modos de producción política, el sistema de articulaciones en que se apoyan, las organizaciones sociales o corporativas, y especialmente los partidos, sabiendo por lo pronto que hay una distancia grande entre las ecuaciones populistas “anti-partido” y las que no lo son; que los escenarios cambian si hay o no eventualidades de “informalización” o “desinstitucionalización” y cuando median redes corporativas u otras organizaciones colectivas. Para una muestra de la diversidad de manifestaciones del populismo presidencial contemporáneo (o “neo-populismo”), ver Mayorga (1996) y Palermo (1998).

27 Vale recordar en este sentido las trazas de la “democracia delegativa” (O’Donnell, 1992), así como las nociones que manejan Conaghan y Malloy (1994): de “despotismo democrático” (según la idea de Tocqueville), o de regímenes “híbridos”, que están encuadrados en la democracia por su origen electoral competitivo pero que dejan desear, a causa del estilo de liderazgo y de los arrestos de gobierno, la relación entre los poderes del estado, la inmediatez de sus procesos decisivos y otras fallas en la gestión pública.

28 Como decía Woodrow Wilson a fines del siglo XIX, al defender el gobierno “congresional” y antes de convertirse en un decidido presidencialista.

29 Para calificar a un régimen presidencial, de acuerdo a la perspectiva expuesta no podemos atenernos a un solo criterio (aun cuando algunos tienen sin duda mayor centralidad). Es preciso captar la especificidad del complejo institucional, considerando el peso de las diferentes dimensiones y cruzando los distintos “indicadores” enunciados. Por ejemplo, gracias a la Constitución de 1988 los presidentes chilenos que suceden a Pinochet disponen de un conjunto de atribuciones que resulta “exagerado”, pero el modo de gobierno (la relación de los poderes del estado, el vínculo entre los partidos, al interior del bloque oficialista y con la oposición) ha sido relativamente moderado y plural –“consensual” según algunos– por la existencia y la continuidad de las coaliciones, dado el afán de preservar la estabilidad democrática y los empeños de efectividad gubernamental, a raíz de las exigencias de quórum parlamentario y de los “enclaves” heredados del autoritarismo, la conformación de las cámaras y las comisiones legislativas, en virtud de los requerimientos peculiares (o de los “incentivos”) de un régimen electoral mayoritario que premia sin embargo a la minoría; en fin, por una suma de propósitos políticos que ha animado la configuración de liderazgos y el propio empaque de ese

---

presidencialismo “fuerte”. Otro tanto ocurre en el Brasil, donde el poder presidencial ha sido reforzado pero debe hacerse valer en un terreno de fuerzas plurales y, no sin dificultades, dentro de las coaliciones que sostienen al gobierno, en un arco parlamentario complejo y en un mapa federal en el que lucen estados fornidos y gobernadores con autonomía política.

30 Apesar de que los Estados Unidos tienen un régimen electoral de corte mayoritario, el presidencialismo de ese país tiende a operar en claves pluralistas, con las trazas de los gobiernos de compromiso, gracias a la intervención de otros elementos: la división de los poderes gubernamentales y la independencia judicial; el bicameralismo y la densa red de comisiones parlamentarias; la posibilidad de votaciones separadas, no concurrentes, para la Presidencia y el Congreso –lo que a menudo redundando en situaciones de gobierno “dividido”–; la estructura federal firme; la configuración abierta, “asociativa” y regional de los partidos; la autonomía relativa de los congresistas.

31 Ver Mayorga (1996), Philip (1998), Palermo (1998), Cotler y Grompone (2000). El eslabón más reciente de la cadena populista –que ha tenido muchas bajas– está constituido por el ascenso de Hugo Chávez en Venezuela en ancas de nuevos “movimientos” (como el “Polo Patriótico” y “VRepública”), en un cuadro de agudo deterioro de los partidos tradicionales, tras los escapes iniciados desde esas mismas filas por Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera.

32 Costa Rica –que no figura en esta recopilación– también es, entre otros, un ejemplo relevante: por las modalidades de gobierno y el trámite de las reformas, en su tránsito del multipartidismo bipolar con un dominio asimétrico a una ecuación bipartidista, que da lugar a la alternancia y mejora los equilibrios políticos.

33 Para la distinción entre compromisos y coaliciones en régimen presidencial –presidencialismo de compromiso y presidencialismo de coalición– ver Lanzaro (2000). Aunque se presta a confusiones y “estira” en forma dudosa el concepto de coalición, vale la pena revisar a este respecto el planteo de Sundquist (1988).

34 En términos generales las coaliciones suponen una composición de gobierno que convoca a más de un partido. Pero esta pluralidad no necesariamente implica una gramática pluralista que se extienda a las relaciones con la oposición, a nivel de los procesos decisorios y de una representación en los organismos del estado, que vaya más allá de los cuerpos parlamentarios o de las jefaturas regionales. Según la organización institucional y las ecuaciones políticas, una coalición puede dar lugar a gobiernos que operan en clave mayoritaria, exclusiva y excluyente.

35 Para un panorama comparativo sobre coaliciones, ver, entre otros, Luebbert (1986), Bogdanor (1983), Laver y Schofield (1990), Budge y Keman (1990) y Strom (1990).

36 Un inventario de las experiencias de la región, aunque con datos dudosos y afirmaciones discutibles, se encuentra en Deheza (1998).

37 Dentro de un catálogo más amplio habría que considerar, por ejemplo, las coaliciones que se labraron en Costa Rica durante la época del pluripartidismo bipolar, precediendo a los “pactos” bipartidarios más recientes que ampararon algunas iniciativas de reforma.

38 Entre un cúmulo importante de trabajos que se ocupan del menemismo ver, por ejemplo, Gerchunoff y Torre (1996), Palermo y Novaro (1996), Margheritis (1998) y Llanos (1998).

39 Abranches (1988), Amorim Neto (1994) y Meneguello (1998) han hecho un estudio comprensivo del “gobierno de partidos”, los patrones de cooperación y el tejido de coaliciones, desde la elección de Tancredo Neves hasta la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, recorriendo los períodos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco. Un panorama del presidencialismo brasileño en los procesos de reforma del estado, desde Collor de Mello a Fernando Henrique Cardoso (1985-1995), se encuentra en Eli Diniz (1997).