

# CLAROSCUROS DEL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA

Jorge Lanzaro

Mucho antes que los españoles, son los presidentes electos de la América hispana quienes probablemente guardan las referencias más útiles para anticipar el curso presidencialista de una democracia parlamentaria como la nuestra. El profesor uruguayo Jorge Lanzaro es uno de los primeros expertos en historia política y constitucional del centro presidencial en América del Sur y México, ampliamente seguido por sus publicaciones de ciencia política también en España.

El presidencialismo latinoamericano no ha gozado de buena fama. Por lo pronto, porque se le asocia a la inestabilidad política que por años fue un mal endémico en la región, en un balance que ignora, sin embargo, la historia de algunos países, en los cuales la democracia ha tenido desempeños sostenidos y en algún caso mucho más tempranos que en otras tierras. La multiplicación de las dictaduras en el ciclo que va desde los años 1960 a los 1980 vino a reforzar esta mirada.

Juan Linz —un grande de la ciencia política contemporánea, recientemente desaparecido— agregó razonamientos teóricos a ese sentido común, mediante un planteo de 1984 que hizo escuela.

Tres décadas después de aquel trabajo señero, la democracia presidencial latinoamericana se porta mejor de lo que esas miradas presumían y ha tenido una evolución que registra avances tangibles, aunque hay también ciertas manifestaciones cuya calidad deja que desear.

#### PARLAMENTARISMO VERSUS PRESIDENCIALISMO

El planteo de Linz inauguró el debate parlamentarismo versus presidencialismo, señalando los puntos débiles del régimen presidencial y convocando a adoptar la «opción parlamentaria», en una coyuntura crítica: cuando los países latinoamericanos recorrían el camino de las transiciones democráticas y encaraban consecutivamente las transiciones liberales, en un empuje de privatizaciones y reformas promercado que tendrá su auge en los años 1990, impulsando la reestructuración del modelo de desarrollo predominante en el siglo XX.

El enfoque de Linz tuvo la peculiaridad de criticar al presidencialismo como tal, imputándole rigidez, baja propensión cooperativa y posibilidades de bloqueo, derivadas de la propia matriz institucional de este régimen de gobierno: separación de poderes, elección popular directa tanto del parlamento como del presidente, con legitimidad doble y periodos fijos para los respectivos mandatos, dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, juegos de suma cero y falta de incentivos para

armar coaliciones. Con esas trazas, el presidencialismo no representaba una alternativa conducente para consolidar las nuevas democracias y procesar las reformas en boga.

Estos argumentos —que han tendido a satanizar al presidencialismo y a ensalzar al parlamentarismo— dieron lugar a una crítica anticrítica que defiende ciertas virtudes del modelo presidencial. En particular y paradójicamente, en aquello que aparece como el flanco problemático del presidencialismo: la separación de poderes y la elección propia de cada poder, su independencia relativa y el sistema de controles mutuos. Mientras que el parlamentarismo apuesta a la unidad política entre parlamento y gobierno, la premisa constitucional del presidencialismo establece en principio «frenos y contrapesos» (*checks and balances*), con una autoridad expresamente limitada y repartida, que da cabida a la diversidad política, las más de las veces con representación proporcional y con posibilidades de gobierno «dividido», cuando el partido del presidente no tiene mayoría en las cámaras. El «bloqueo» —o sea la no innovación— viene a ser *ex profeso* parte natural de este juego de poderes separados, que para alcanzar productos de gobierno, reclama de convergencias institucionales y de compromisos políticos.

Además de este argumento, los defensores del presidencialismo aportaron evidencias empíricas que desmienten las visiones polarizadas acerca de la fatalidad del presidencialismo y las bondades del parlamentarismo. En efecto, a lo largo del siglo XX, en el mundo occidental, las rupturas democráticas han afectado a los regímenes parlamentarios tanto como a los regímenes presidenciales, si no más. De hecho, hasta la segunda posguerra muchos parlamentaris-

mos europeos vivieron en la inestabilidad y cayeron en situaciones graves de descomposición. La peripecia de la República de Weimar fue en este sentido un ejemplo de referencia, con una proyección en el mundo europeo similar a la que tendría luego la tragedia del gobierno de Allende en las comarcas latinoamericanas.

Siendo así, las causales de crisis no parecen responder solamente a una determinada matriz institucional, sino que —caso a caso— dependen más que nada del grado de integración de la política democrática y en particular, de la vitalidad competitiva y los compases de lealtad de los sistemas de partidos<sup>1</sup>.

En efecto, en todos los regímenes de gobierno la dinámica política está fuertemente condicionada por la estructura de competencia y más precisamente por el sistema de partidos, que son factores decisivos en cuanto a la forma de llegar al gobierno y a la forma de gobernar. Si bien es cierto que el formato institucional cuenta mucho, es cierto también que la configuración y el temple del sistema de partidos viene a ser una dimensión decisiva<sup>2</sup>.

Estamos, pues, ante dos diseños políticos fundados en principios democráticos distintos, pero igualmente válidos, que difícilmente cabe considerar como intrínsecamente perversos o intrínsecamente virtuosos. Cada uno de los sistemas opera a su modo y ambos han dado lugar —históricamente y en la actualidad— a distintas alternativas políticas.

#### EL PRESIDENCIALISMO REALMENTE EXISTENTE

A treinta años del trabajo señero de Juan Linz y a pesar de las prédicas académicas en favor del parlamentarismo

—que encuentran poco eco en la clase política—, los países de América Latina no optaron por un cambio de régimen. Se mantuvieron dentro de los cauces del presidencialismo y las reformas constitucionales que se sancionaron en las últimas décadas han tendido más bien a reforzar la autoridad del presidente, aunque manteniendo en general la representación proporcional. Los sistemas de partidos experimentan a su vez transformaciones importantes y evoluciones distintas país a país, con subidas y bajadas. Todo ello en medio de serias vicisitudes políticas y a través de dos grandes ciclos de cambios: la fase neoliberal de los años 1990 y el giro a la izquierda que se produce a la entrada del siglo XXI. En tales términos, el presidencialismo realmente existente presenta un panorama variado, de luces y sombras, con novedades y recurrencias.

Hay por lo pronto un hecho a festejar: la democracia se ha generalizado en casi todos los países y los gobiernos surgen por lo común de elecciones libres. Ciertamente, ha habido renunciaciones presidenciales compulsivas, con salidas anticipadas y sucesiones forzadas, al influjo de crisis políticas y con algunos reveses rayanos en el golpe de estado parlamentario. Esto ocurrió en unos cuantos países, en varios de ellos más de una vez (Argentina, Bolivia, Ecuador), sin que faltaran las situaciones agitadas, nacionales e internacionales, como en Honduras o Paraguay. En muchos casos hubo una suerte de parlamentarismo furtivo, ya que las crisis sobrevienen cuando los jefes de gobierno carecen de apoyo político y se producen desavenencias institucionales, que en un régimen parlamentario tendrían otros canales de resolución. De todos modos, la

caída de presidentes no generó rupturas democráticas drásticas, ni dictaduras militares, como las que asolaron la región en otros tiempos. El único golpe de estado liso y llano, fue el que se produjo contra Hugo Chávez en 2002 y abortó rápidamente.

Sin embargo, los regímenes presidenciales en plaza son de distinto tipo y de distinta calidad democrática. Han sido clasificados en función de diferentes criterios y sobre todo a partir de dos grandes variables, que se combinan: a) La distribución de competencias entre parlamento y gobierno, el balance institucional entre los poderes del Estado, midiendo la concentración de la autoridad política y las facultades legislativas en el poder ejecutivo y el presidente. b) El sistema de partidos, su grado de pluralidad y de competencia efectiva.

#### PRESIDENCIALISMO CON PARTIDOS Y SIN PARTIDOS

Las disposiciones constitucionales aportan el marco basal de la distribución de competencias y muestran una tendencia a la concentración de potestades en la cabecera ejecutiva, que viene de los años 1930 y que no ha hecho más que agudizarse en las últimas décadas. Esta tendencia —que afecta a todos los regímenes contemporáneos y hace parte de la «presidencialización» del parlamentarismo— lleva a que la presidencia y la administración ejecutiva se conviertan en el «poder gubernamental» por excelencia, generando una marcada asimetría institucional respecto al parlamento y a otros órganos públicos.

Dentro de ese cuadro, la relación entre los poderes del Estado y los modos de gobierno dependen asimismo del sis-

tema de partidos. La competencia efectiva y la existencia de sistemas de partidos plurales, con una oposición organizada y consistente, es un factor decisivo, que genera diferencias muy marcadas, en el plano electoral, en las formas de llegar al gobierno y en las formas de gobernar, con consecuencias tangibles respecto a los *checks and balances* y a la calidad de la democracia<sup>3</sup>. Es preciso distinguir, pues, el presidencialismo con partidos y el presidencialismo sin partidos, en sistemas de partidos débiles, asimétricos o en colapso.

Aunque las democracias competitivas se multiplican en América Latina, la región no se ha salvado de los gobiernos populistas, que son un fenómeno recurrente a lo largo de la historia y con distintos signos ideológicos. La ausencia de partidos y de sistemas partidos plurales y competitivos es el rasgo político característico de los populismos, que han vuelto al tapete, tanto en el ciclo de reformas promercado de los 1990 (Fujimori en Perú), como en los giros a la izquierda que se producen desde el 2000 (Bolivia, Ecuador y sobre todo la Venezuela de Chávez). Tenemos entonces democracias «híbridas» —con desequilibrios institucionales y concentración de poderes, sin oposición efectiva— que incurren en el «despotismo democrático» o el «autoritarismo electoral».

#### PRESIDENCIALISMO DE COMPROMISO Y PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN

Más allá de los populismos, hay democracias presidenciales con ejercicios mayoritarios y presidencialismos de corte pluralista, con fórmulas de compromiso y gobiernos de

coalición. Contra las creencias de la sabiduría convencional, existen ejemplos abundantes del «presidencialismo de compromiso», que es un patrón de gobierno regular en EEUU y en varios países de América Latina. A su vez, el «presidencialismo de coalición» tiene antecedentes históricos importantes y ha sido una práctica habitual en las últimas décadas, no solo en Chile y en el ejemplo paradigmático de Brasil, sino también en otros casos relevantes (Argentina, Bolivia, Uruguay). Las coaliciones han menudeado: para encarar con eficacia la «difícil combinación» del presidencialismo con el multipartidismo y al generalizarse la elección presidencial mayoritaria, dando pie a alianzas electorales que se convierten en coaliciones de gobierno.

Los compromisos y las coaliciones son dos modalidades diferentes de gobierno. En el presidencialismo de compromiso hay negociaciones y acuerdos interpartidos —con transacciones individuales o colectivas— pero no media un pacto envolvente, ni una verdadera asociación, ni ataduras densas de responsabilidad, de modo que los compases de cooperación y competencia son relativamente abiertos, con márgenes de libertad para los partidos y el gobierno.

Los tratos se celebran caso a caso, en referencia a leyes y otras decisiones, aunque a veces pueden dibujarse líneas de alianza. Hay incluso pautas que componen un verdadero «sistema de compromisos», como ha ocurrido históricamente en EEUU y en Uruguay, así como en otros países latinoamericanos, en esquemas bipartidistas o multipartidistas, en situaciones de gobierno «dividido» y combinando a menudo con el presidencialismo de coalición (típicamente en Brasil y Chile). El cuadro influye en la gestión

presidencial, sin que exista estrictamente gobierno compartido. Puede llegar a haber ministros de distinta filiación, como un gesto de aproximación política, pero estos no representan a su partido.

En las coaliciones de gobierno media un acuerdo político entre partidos, que se desempeñan como socios y se reconocen como tales, asumiendo una orientación determinada y obligaciones mutuas, a los efectos de encarar acciones de gobierno, componer el gabinete e integrar otros cargos estratégicos. Los ministros representan en forma pública y efectiva a los partidos que entran en sociedad, comprometiendo su responsabilidad política. Hay, pues, relaciones de interdependencia y reciprocidad, en sintonías de gobierno «compartido».

Los incentivos para formar coaliciones en régimen presidencial son similares a los del régimen parlamentario: cargos y bienes de poder, cálculos electorales, preferencias ideológicas y políticas públicas. Hay casos de «unión nacional» o de «gran coalición» entre contrincantes: Conservadores y Liberales en Colombia (de 1958 a 1974 y últimamente con Uribe y Santos) o la Concertación DC-PS en Chile desde 1988, comparables con algunas experiencias europeas (Alemania actual, Holanda y sobre todo Austria en la segunda posguerra).

Una coalición responde a líneas de cooperación, pero también de competencia: de los socios frente a otros partidos y actores sociales, pero asimismo competencia de los socios entre sí, modelada y moderada por la coalición, pero siempre presente. Aquí obran las coaliciones en tría —dos contra uno (México, Uruguay)— o las coalicio-

nes en un sistema bipolar de bloques partidarios (Brasil, Chile).

#### IZQUIERDAS Y DERECHAS GOBERNANTES

En la «tercera ola» de la democracia en América Latina, las izquierdas y las derechas llegan al gobierno por la vía de elecciones (convertidas en *the only game in town*), sin pasar por golpes de estado, acciones armadas y empujes revolucionarios, generando incluso situaciones inéditas de alternancia pacífica. Cuando es competitiva, la política electoral tiene por lo general un efecto moderador, con acotamiento de la polarización y una disputa por el centro, típica de las democracias consolidadas.

Salvo quizás el caso de Alberto Fujimori en el Perú, ha habido, y hay hoy día en América Latina, gobiernos de derecha o centro derecha, que obran en regímenes democráticos, aunque también aquí la calidad de las democracias es variada, contando con partidos y sistemas de partidos más o menos consistentes, más o menos competitivos. En este campo ideológico encontramos expresiones tradicionales, pero despuntan también derechas «nuevas» o «modernas» e incluso viejas derechas actualizadas, que —tal como ocurre entre las izquierdas contemporáneas— adoptan conductas democráticas con mayor o menor convicción y si se mueven en escenarios de competencia efectiva, tienden eventualmente a moderar sus posturas ideológicas y sus acciones políticas.

Sin contar la década de 1990, durante el ciclo de fortuna del neoliberalismo —en el que se destacaron varios exponentes de derechas gobernantes— los casos recién

tes no son pocos, en una lista encabezada por Colombia, que incluye alternancias significativas: El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y el ejemplo pendular de Chile, con la presidencia de Sebastián Piñera, entre dos mandatos de Michelle Bachelet. No obstante, aunque existen algunos estudios, a diferencia de lo que ocurre en las comarcas europeas, no se ha prestado a las derechas —en particular a sus últimas manifestaciones— la atención que el fenómeno merece.

La novedad que se lleva las palmas, con un boom de abordajes en la academia y en los circuitos públicos, remite sin duda a un acontecimiento histórico muy significativo: el establecimiento por vía electoral de gobiernos de izquierda o centro-izquierda, en un arco nutrido de países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela, Uruguay.

Si bien este giro a la izquierda tiene el carácter de una «ola», los gobiernos de tal filiación muestran una marcada diversidad. En una punta del espectro resaltan las nuevas figuras populistas de Venezuela, Bolivia y Ecuador, que son muy llamativas y presentan características originales, pero entran en la saga que va del populismo de los antiguos al populismo de los modernos, desde los albores del siglo XX hasta el presente: incluyendo los clásicos populismos desarrollistas (Vargas, Cárdenas, Perón), el populismo neoliberal y los actuales populismos de izquierda.

La actual temporada de la izquierda latinoamericana registra al mismo tiempo un fenómeno inédito y menos estruendoso: el estreno de gobiernos de tipo socialdemocrático en Brasil, Chile y Uruguay, con las presidencias

de Lula da Silva, Ricardo Lagos, Michelle Bachelet, Tabaré Vázquez y José Mujica. Estos gobiernos pueden ser comparados con la socialdemocracia «clásica» —que se desarrolla en Europa del norte a fines de los 1930 y desde la segunda posguerra— y con las socialdemocracias «tardías» de Europa meridional —incluyendo España— que surgen en el último tercio del siglo XX.

Hay, pues, sucesivas generaciones socialdemocráticas, en etapas históricas distintas y distintas regiones, en el marco de diferentes modos de desarrollo del capitalismo. Estos gobiernos presentan rasgos comunes y diferencias significativas, en sus condiciones de emergencia, su configuración política y sus recursos de poder. Con ello varía su agenda política, los problemas y restricciones a enfrentar, su potencial reformista, así como el balance entre Estado y mercado, en las sucesivas generaciones y caso a caso en cada generación.

Todas las generaciones responden a un concepto político matriz, que caracteriza a los ejemplares que se establecen en América Latina: los gobiernos de tipo socialdemocrático son aquellos formados por partidos de izquierda «institucionales», de filiación socialista, que descartan los cambios radicales y sostienen posturas reformistas moderadas, al optar por la vía electoral, cuando actúan en sistemas de partidos plurales y competitivos. Esto les lleva por añadidura a asumir las reglas de la democracia representativa y de la economía de mercado. La opción electoral en escenarios de competencia efectiva modela la evolución de los partidos socialdemocráticos y sus orientaciones políticas, la ruta hacia el gobierno y las formas en que se ejerce el gobierno.

Una vez más, honrando el argumento que se expone en estas páginas, la combinatoria entre el régimen constitucional y el sistema de partidos signa las formas del gobierno y la calidad de la democracia presidencial, en un cotejo de las alternativas de la política latinoamericana con las de Europa y EEUU. ■

## NOTAS

- <sup>1</sup> Vale recordar que en buena parte de los países de Europa occidental, la institucionalización de los sistemas de partidos es un fenómeno históricamente tardío, en comparación al mundo anglosajón e incluso a los ejemplos estelares de América Latina, como el de Uruguay. De hecho, los sistemas de partidos institucionalizados y estables recién se generalizan a partir de la segunda posguerra y en ciertos casos, como España o Portugal, este fenómeno ocurre bastante después, en las décadas de 1970 y 1980, a la salida de regímenes autoritarios longevos.
- <sup>2</sup> Al punto que Maurice Duverger —en su libro sobre *Les partis politiques* (1951)— llegó a sostener que la «oposición clásica» entre el régimen parlamentario y el presidencial «ya no puede ser el eje del constitucionalismo moderno», el cual se ubica más bien en el formato del sistema de partidos.
- <sup>3</sup> En 1848 Fredrik Grimke expuso esta premisa (*So in a republic parties take the place of the old system of balances and checks*), que Duverger retoma un siglo después: *La séparation réelle des pouvoirs est donc le résultat d'une combinaison entre le système des partis et le cadre constitutionnel.*