

MESA 7-1

MATRICES DE DEMOCRACIAS PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA .MÁS ALLÁ DE LA FALSA ANTINOMIA ENTRE MODELO MAYORITARIO Y MODELO DE COALICIÓN

Lic. Adriana Gallo

Universidad de Belgrano - Argentina

En este trabajo examinaremos el funcionamiento de las democracias en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay utilizando la clasificación taxonómica entre *democracias mayoritarias* y *de consenso* creada por Lijphart. Este autor engloba a todos los regímenes *presidencialistas* en la primera clase, sin advertir matices dentro de la plétora de diseños institucionales posibles, y considera que las tendencias mayoritarias de nuestros sistemas políticos han atentado contra el establecimiento y consolidación democráticas en estas latitudes.

Nuestro objetivo será desglosar aquel esquema de alternativas cerradas y dicotómicas y, a partir de ahí, evaluar el impacto de las últimas reformas político-institucionales en estos países, que tendieron a sustituir la propensión mayoritaria de sus instituciones por fórmulas *consensuales*, pero manteniendo como un dato inamovible la forma política *presidencialista*. Empero, determinaremos que la adopción de ciertos componentes consociativos ha derivado en la conformación de diversos patrones, en algunos casos de colaboración y en otros de confrontación entre los actores intervinientes, lo cual torna extremadamente difícil elaborar una categoría morfológicamente definida como *presidencialismo de consenso*.

En conclusión, pese a que, con las reformas de las décadas pasadas, en algunos de los países estudiados se han podido avizorar construcciones basadas en cánones colaboracionistas tendientes a capear las deficiencias estructurales del presidencialismo, todavía no estamos en condiciones de formular un dispositivo adecuado para superar la oposición entre los pares de contrarios propuestos por Lijphart y establecer ejes de compromiso, patrones de colaboración y pautas de coordinación que puedan tener su traducción institucional en el establecimiento de un genuino y efectivo *presidencialismo consensual*.

The purpose of this paper is to examine the functioning of democracies in Argentina, Brazil, Chile and Uruguay using the taxonomical classification of majoritarian democracies and consensus democracies created by Lijphart. This author includes all presidential regimes in the former class, without taking into account shadings among the plethora of possible institutional designs, and considers that the majoritarian tendencies of our political systems have gone against the establishment and consolidation of democracy in South America.

Our aim will be to analyze this scheme of closed and dichotomous alternatives and, using this as a starting point, evaluate the impact of the latest political-institutional reforms in these countries, which show a tendency to substitute the majoritarian inclination of their institutions for consensus formulae, but maintaining as an unalterable given the presidential political form.

Nevertheless, we will determine that the adoption of certain consensual components has resulted in the formation of various patterns, of collaboration in some cases, and in others of confrontation between the parties involved, which makes it extremely difficult to create a morphologically defined category such as consensus presidentialism.

In conclusion, in some of the countries we have studied, despite reforms in the past decades, where constructions based on collaborationist characteristics with a tendency to sort the structural deficiencies inherent in the presidentialist regime have started to appear, we are still unable to form an adequate model to overcome the opposition between the contrasting pairs proposed by Lijphart and to establish

lines of compromise, patterns of collaboration and coordination characteristics which may translate institutionally into a genuine and effective consensus presidentialism.

Aclaración previa

Este trabajo no trata específicamente el tema de la integración, pero indaga sobre las características institucionales de los países del Cono Sur y sienta las bases para establecer cuál es el diseño que proporciona más posibilidades de promover la cooperación conjunta de los actores sociales y políticos intervinientes.

También nos permitirá determinar que la diferencia entre los países europeos, que tienen sistemas parlamentarios o semipresidencialistas y los de América Latina, que poseen regímenes presidencialista, impide que las generalizaciones de la Unión Europea puedan extrapolarse automáticamente al fenómeno del Mercosur. Para garantizar la transformación hacia una nueva dinámica de desarrollo y de integración regional, es importante contar con instituciones sólidas que mitiguen la influencia de grupos corporativos para evitar la obstrucción y los conflictos serios que puede minar el camino de la integración.

Introducción:

En décadas recientes -una vez superado el clásico debate entre parlamentarismo y presidencialismo, y distinguidas las particularidades básicas de los diseños institucionales latinoamericanos en contraposición a su congénere estadounidense- se han hecho nuevos estudios acerca del funcionamiento de las instituciones políticas en estas latitudes, intentando captar matices que dieran cuenta de la plétora de esquemas gubernamentales posibles dentro del tipo general *Presidencialismo*.

Aquel debate, de corte netamente normativo, fue generado por Juan Linz y Alfred Stepan (1978), quienes consideraban que el presidencialismo había tenido una correlación negativa con el establecimiento y consolidación democráticas. Tanto Linz y Stepan, como Valenzuela (1994), Lowenstein (1949), entre otros académicos, sostenían que, en la medida en que los colapsos y disrupciones institucionales sucedidas en América Latina durante las décadas del 70 y 80 habían sido producto de sus regímenes políticos, la adopción de un sistema parlamentario en estos países incrementaría las posibilidades de manejar las crisis y de funcionar con mayor eficacia y fluidez.

Las falencias que estos autores atribuyen al presidencialismo como sistema de gobierno - y que especialmente se encuentran en los casos latinoamericanos- son principalmente estos:

- La **extrema rigidez de los mandatos**: la elección del presidente por un período fijo provoca que el proceso político aparezca dividido en períodos rígidos y discontinuos, sin posibilidad de realizar ajustes intermedios cuando las circunstancias políticas así lo demandaran (Linz, 1994: 55-56).
 - La clara **preponderancia del Poder Ejecutivo** por sobre el Legislativo, que -y en esto es una excepción el esquema de gobierno norteamericano (Estados Unidos constituye una excepción a la evaluación clásica sobre el presidencialismo, la cual se explica básicamente por el carácter fuertemente federal y la acentuada separación de poderes del esquema gubernamental norteamericano, al mismo tiempo que por el sistema electoral del país y el desligamiento de los legisladores con respecto del sistema partidario. Esta situación fortalece al parlamento como órgano, y le permite operar corporativamente, contrapesando el poder del ejecutivo en el marco de un sistema presidencialista.) - produce un desequilibrio entre las ramas de poder y una tendencia a considerar que quien obtiene la titularidad de este cuerpo de transforma automáticamente en el ganador (*winner takes all*). De esta manera, la forma en que se relacionan las fuerzas opositoras es de suma cero, con lo cual la dinámica de confrontación entre el partido de gobierno y la oposición se traduce en

una obstrucción interpodere, lo cual produce que el presidente se vea imposibilitado de desarrollar su programa, y el Poder Legislativo tampoco pueda implementar las leyes que sanciona ni ejecutar políticas de gobierno.

- La **legitimidad dual**. En los diseños presidencialistas tanto el presidente como la asamblea gozan de una legitimidad democrática, por lo cual ninguno puede ser constitucionalmente depuesto por el otro. La soberanía del pueblo se refleja en dos fuentes autónomas de poder político: el Presidente, quien ejerce una soberanía nacional, y el Congreso, encarna la representación política de los diferentes intereses de las unidades autónomas que conforman a un Estado federal. Este desdoblamiento de la soberanía implica que la legitimidad popular sea reclamada tanto por el jefe del ejecutivo como por los propios congresistas (Linz, 1994:7).

- La **elección popular directa** ocasiona un riesgo de personalizar el poder, lo cual constituye una reminiscencia del caudillismo y favorece la emergencia de personalidades ajenas a la clase política, de *outsiders*, con limitada experiencia en política partidaria y legislativa (Suárez, 1982, Rose, 1981).

Consiguientemente, al debate académico acerca de las perspectivas de supervivencia de la democracia en Latinoamérica y de su vinculación con el sistema político, se le han ido sumando valiosas contribuciones entre las cuales se encuentra la de Arend Lijphart, quien propone una clasificación taxonómica entre democracias mayoritarias y democracias de consenso, y tiende a colocar a los regímenes presidencialistas en la primera clase, a partir de una serie de dimensiones que él enumera en su estudio clásico (1987). Lijphart ha renovado su análisis en un reciente libro, *Modelos de democracia*, en el que agrega algunas variables nuevas para su clasificación, y divide las diferencias entre ambos grupos en dos grandes dimensiones claramente separadas- la dimensión Ejecutivo- Partidos y la federal-unitaria (2000).

De esta manera, estas serían las diez características distribuidas en sendas dimensiones, que, según el esquema propuesto por Lijphart, distinguen a la democracia de mayoría de la de consenso:

Dimensión Poder Ejecutivo- Partidos:		Modelo mayoritario	Modelo de consenso
1.	Gabinetes	Concentración. Gabinetes de un solo partido. Estricta mayoría.	Participación. Grandes coaliciones.
2.	Relaciones legislativo- ejecutivo.	Fusión. Hegemonía del gobierno.	Separación formal e informada legislativo- ejecutivo.
3.	Sistemas de partidos	Bipartidismo.	Pluripartidismo.
4.	Sistema electoral	Mayoritario.	Proporcional.
5.	Sistemas de grupos de interés	De mayoría relativa con competencia libre entre los grupos	Sistemas de grupos de interés coordinados y corporatistas

Dimensión federal-unitaria:	Modelo mayoritario	Modelo de consenso
-----------------------------	--------------------	--------------------

1.	Administración-centralización	Gobierno unitario y centralizado.	Gobierno descentralizado (federalismo territorial y no territorial)
2.	Bicameralismo	Asimétrico (una cámara con mayores poderes que la otra).	Simétrico (equilibrado. Representantes de minorías).
3.	Constitución	No escrita. Soberanía parlamentaria (reforma por mayoría).	Escrita. Poder de veto de las minorías.
4.	Constitucionalidad de las leyes	Legislaturas tienen la última palabra	Revisión judicial
5.	Bancos centrales	Dependientes del Ejecutivo	Independientes

De todas maneras, en aras de los fines de nuestro trabajo, estudiaremos tan solo la primera dimensión, en tanto que, para el autor, es la que influye en que el presidencialismo derive en el primer modelo.

En opinión de Lijphart, como en los regímenes presidencialistas el titular del Ejecutivo es elegido por el voto popular, ya sea directamente o por vía de un colegio electoral, mientras que los primeros ministros son seleccionados por los cuerpos legislativos, esto contribuye a que no intervengan sectores institucionales en el proceso selectivo y que, por lo tanto no se los incluya en cargos públicos. A esto se suma el carácter unipersonal del ejecutivo que, a diferencia de la naturaleza colegiada de las operaciones ejecutivas en los regímenes parlamentarios, torna extremadamente problemático compartir el poder en el presidencialismo. A la vez, según el autor, la circunstancia de que *el ganador se lleva todo*, deriva en que las únicas alternativas electorales sean las de métodos de pluralidad y de mayoría y el hecho de que la presidencia sea la mayor recompensa política a ganar, y que solo los partidos más grandes tengan posibilidades de obtenerla, representa un impulso fuera del multipartidismo y en dirección a un sistema bipartidista.

Así, según esta concepción, el presidencialismo es hostil a los compromisos de consenso y a los pactos necesarios en el proceso de democratización y durante períodos críticos, lo cual trae aparejado las siguientes consecuencias: situaciones de bloqueo, imposibilidad de formar coaliciones estabilizadoras y falta de fusibles institucionales que eviten la caída del sistema frente a las crisis y emergencias, lo cual deteriora la gobernabilidad, arriesga la estabilidad y afecta la eficiencia del sistema.

La conclusión global a la que arriba Lijphart es que, en la medida en que en los países latinoamericanos existen intensas diferencias políticas surgidas de una historia reciente de guerra civil o dictadura militar, grandes desniveles sociales y profundas divergencias económicas, se hace imperioso el establecimiento de un consenso capaz de articular soluciones que, si bien no terminan con las desigualdades, las encauzan en procedimientos que garantizan la viabilidad democrática.

En consecuencia, Lijphart prescribe la necesidad de aplicar en los países con sistema presidencialista en los que falta el consenso, una forma de gobierno consensual en vez de uno de mayoría. En definitiva, para el autor, este modelo de compromiso- que implica un trayecto de pactos y concertaciones entre los actores, que deberán ser confirmados, convalidados y efectivizados a través de una amplia coalición gubernamental- parece constituir la vía apropiada para abrir el camino hacia la consolidación institucional de las democracias latinoamericanas.

Hipótesis de trabajo:

En este trabajo nos proponemos realizar un análisis sobre el funcionamiento de las democracias presidencialistas en los cuatro países del Cono Sur, a saber, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, teniendo en cuenta su evolución reciente, tanto en términos de compromisos interpartidarios como de enmiendas realizadas en sus constituciones, tendientes a lograr fórmulas consensuales en sustitución de la propensión mayoritaria que predominaba en los países de nuestra región.

El objetivo de este estudio es desglosar el esquema de alternativas cerradas y dicotómicas creado por Lijphart, en el que se asocia la existencia de ciertos rasgos peculiares con la presencia de uno de los modelos determinados, y exponer que la adopción de características propias de la democracia de consenso no siempre da como resultado configuraciones de compromiso.

Con el objeto de realizar un análisis pormenorizado de los subtipos que puede asumir el presidencialismo, habrá que tener en cuenta la combinación y articulación de ciertos factores, por ejemplo las atribuciones formales de las ramas de gobierno, el sistema electoral, las características de la competencia entre los partidos, etc., como así también los contextos sociales y políticos en que se desenvuelven estos regímenes.

Veremos que, después de las reformas de las últimas décadas del siglo XX, el presidencialismo en los cuatro países del Cono Sur, con sus particulares formas de combinar aquellos elementos y sus variadas configuraciones institucionales, ha oscilado entre modalidades predominantemente **mayoritarias**, otras considerablemente **plurales** y también algunas **plebiscitarias** (una forma soslayada por Lijphart, que puede englobarse, a grandes rasgos, en el tipo mayoritario). De esta manera, consideraremos que la adopción de ciertos componentes consociacionales ha derivado en la construcción de diversos patrones en algunos casos de colaboración y en otros de confrontación, entre los actores políticos que entraban en juego.

Así, concluiremos que, la incorporación de ciertas pautas de compromiso en regímenes presidencialistas puede, en algunas ocasiones servir para capear las deficiencias estructurales de estos sistemas. Sin embargo, en los casos en que no se establezca un auténtico pacto entre las fuerzas políticas y sociales intervinientes, puede producirse una divergencia infranqueable entre plebiscitación presidencial y reaseguro de participación efectiva de las minorías, que haga eclosión en el ámbito de las instituciones y provoque una zozobra en la estabilidad del sistema político.

Reformas institucionales y presidencialismo de coalición:

A partir de los años ochenta, cuando la mayor parte del continente latinoamericano se encontraba sometido al proceso de doble transición- de sistemas autocráticos a democráticos y de economías fuertemente intervenidas por el Estado a reformas estructurales y liberalización de la economía- se reavivó la discusión *presidencialismo versus parlamentarismo* y se le agregó la variante de incluir la influencia del régimen electoral en los términos del debate. A partir de allí se concluyó que en estos países la combinación letal de presidencialismo y proporcionalidad constituía la clave de bóveda para explicar la inestabilidad de nuestras instituciones gubernamentales.

Más allá de las críticas teóricas formuladas al presidencialismo en América Latina, la evidencia empírica arroja un resultado negativo con respecto a la posibilidad de dejar de lado este tipo de regímenes políticos. La verdad es que en ninguna de las recientes democracias de este continente se han adoptado formas parlamentarias o semipresidencialistas, inclusive en aquellos países en que se introdujo el debate en torno a la modificación del sistema de gobierno, las alternativas proclives al cambio fracasaron rotundamente. (En 1993, en Brasil se implementó un *referendum* para evaluar el apoyo ciudadano al cambio hacia un sistema parlamentarista y fue ampliamente rechazado. Para más información, léase Zovatto, 2001.)

Así es que las reformas políticas que tuvieron lugar en América latina durante los ochenta y noventa estuvieron inscriptas en un marco en el que se consideraba como un dato inamovible la existencia de un sistema de gobierno presidencialista. Sin embargo, el objetivo principal de estas reformas, en la mayoría de los casos, fue atenuar aquellos rasgos que eran concebidos como los causantes de la ingobernabilidad y la parálisis institucional, procurando alcanzar un tipo de presidencialismo que se aproximara al modelo consensual descrito por Lijphart. Cabe señalar que las posibilidades de una implementación exitosa de este tipo de régimen político están en estrecha relación con los elementos antes mencionados: el sistema partidario, el régimen electoral y la constelación de atribuciones presidenciales sobre el legislativo.

Con respecto al sistema de partidos, podríamos decir que en los últimos decenios del siglo pasado, solo en Chile y Uruguay, el universo partidista respondía a las mismas pautas que antes de las interrupciones dictatoriales de la década de 1970 (Partido Socialista, Democracia Cristiana, Partido Radical Socialdemócrata, Partido por la Democracia y conservadores en Chile; y Partido Colorado, Partido Nacional y Frente Amplio en Uruguay.). En Argentina, a los dos históricos partidos -UCR y PJ- sobre los que todavía se erigía el sistema político democrático, se les sumó una tercera fuerza con un elevado nivel de apoyo, que llegó a arrebatarse el segundo puesto al radicalismo, lo cual produjo que el sistema de partidos nacional virara hacia un sistema con un formato multipartidista moderado y una mecánica de partido predominante. Por el lado de Brasil, los sólidos y estructurados partidos nacidos en el siglo anterior, - por ejemplo, el PT -coexistieron con una multitud de nuevos partidos débiles, indisciplinados, sin jerarquización ni estructura interna- como los casos del PMDB, PSDB, PDT y PFL.

A la vez, la tradición de utilizar la representación proporcional en los comicios legislativos, junto a la propia heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas había acentuado algunas características de los sistemas de partidos en los países estudiados: multipartidismo poco estructurado en Brasil o ideológicamente polarizado en Chile.

En consecuencia, el alto número de partidos provocó una rotación más compleja a la hora de alcanzar éxitos electorales y de conformar acuerdos amplios que llevaran a gobiernos de coalición. En efecto, un exceso de fuerzas partidistas suele ser perjudicial para la gobernabilidad, en la medida en que hace más intrincada la construcción de compromisos sólidos, claros y estables entre aquellos sectores dispuestos a concertar y gobernar.

En cuanto a los poderes presidenciales, vemos que los cuatro países presentan variaciones considerables al respecto: Chile y Argentina son casos de una presidencia *potencialmente dominante* (aunque el presidente chileno posee aún más atributos que el vernáculo), (Una presidencia potencialmente dominante tiene como atributos propios capacidad de emitir decretos de necesidad y urgencia, veto fuerte (se requiere más de un 50% de la cámara para una insistencia), puede tener también la introducción legislativa exclusiva de ciertos proyectos de ley en áreas establecidas (en el caso argentino, no la tiene). Una presidencia proactiva implica que el presidente tiene poderes de decreto, pero no así veto fuerte y los poderes reactivos significan que el presidente si bien puede vetar e introducir ciertos temas, no puede establecer leyes sin previa autorización del Congreso, es decir que no cuenta con poder de decreto. (Mainwaring y Shugart, 2002a:59).) la presidencia brasileña, por su parte, es *proactiva*, y finalmente, en Uruguay los poderes del primer magistrado son *reactivos*. Así, en lo concerniente a la influencia de estas potestades presidenciales sobre las chances de establecer gobiernos consociativos, consideraremos que cuanto más concentrado esté el repertorio de facultades institucionales en la silueta presidencial, menos estímulos existen para cooperar en una fórmula consensuada. La búsqueda de representación de los diferentes sectores políticos y sociales en cada uno de los países y el intento de moderar las tendencias mayoritarias de nuestros sistemas políticos, sentaron las bases para que las reformas institucionales de las décadas pasadas se orientaran hacia fórmulas más consensuales que contemplaran la participación efectiva de los diversos actores en

la escena política y estructuraran una acción conjunta de los mismos en los procesos decisorios.

Sin embargo, en este trabajo se procurará demostrar que los mecanismos impulsados para menguar los poderes presidenciales y estimular la cooperación no siempre han derivado en configuraciones consociativas (Inclusive, en el caso uruguayo las reformas electorales llevadas a cabo en 1996 significaron un retroceso en términos de compromisos intrapartidarios y condujeron a la implantación de un esquema predominantemente mayoritario.) y que, aunque la enrevesada combinación de multipartidismo y presidencialismo puede desembocar en situaciones problemáticas para la democracia, no se puede formular una clave infalible que sirva para contrarrestar la conjunción de ambos elementos y que conduzca al establecimiento de un genuino y efectivo *presidencialismo consensual*.

Análisis país por país:

Argentina:

El restablecimiento de la democracia y el pleno funcionamiento de los derechos cívicos y políticos que empezaron a regir a partir de 1983 marcaron el inicio de una etapa de reacomodamientos en el interior de las instituciones, búsqueda de consensos básicos y construcción de contenidos alternativos a la pesada carga autoritaria que había gravitado en nuestro país en los años anteriores. A pesar de la restauración de un pacto democrático, el sistema institucional argentino no había brindado el marco adecuado para garantizar una democracia estable, que asegurara la representatividad y el control del ejercicio del poder, y facilitara la cooperación de sus fuerzas políticas para proyectar un destino común.

Al finalizar la década del 80, Menem asumió el gobierno en un contexto hiperinflacionario, y al acertar en varios aspectos en el plano económico, consiguió crear una nueva hegemonía, instaurada en la idea de estabilidad y orden, promoviendo una concentración de poderes en la figura del presidente y una autonomía acentuada en la toma de decisiones.

El régimen político que se estableció en nuestro país durante la década del noventa estuvo claramente inscripto dentro de la categoría de presidencialismo mayoritario, en la medida en que Menem contó con mayoría - ya sea relativa o absoluta- en ambas cámaras durante todo su mandato y el PJ controló la mayor parte de las provincias. (En 1989, el Partido Justicialista también triunfó en las elecciones legislativas, en la Cámara de Diputados, consiguió 67 bancas, sobre un total de 127, mientras que la UCR obtuvo 41 y en el Senado el PJ continuó siendo hegemónico. En 1995 en las elecciones parlamentarias el partido oficial obtuvo un 55% en senadores y un 51% en diputados, teniendo *quorum* propio en ambas cámaras, se pudo hablar de gobierno unificado. Léase Molinelli.) (Aunque, no hay que soslayar los componentes plebiscitarios del liderazgo menemista asociados a la figura de caudillo del interior capaz de otorgar unidad y cohesión al electorado tradicionalmente peronista).

Así, durante el largo ciclo menemista existieron tendencias fuertemente hegemónicas, fenómenos claramente personalistas y una discrecionalidad por parte del presidente que socavaron la independencia y eficacia de los mecanismos capaces de controlar el ejercicio del poder.

La concentración de atribuciones en la figura presidencial (Solo en la primera presidencia Menem emitió 336 decretos de necesidad y urgencia. Al respecto ver Ferreira Rubio y Goretti (1996).), que había tenido originariamente el sentido de aumentar el margen de acción y facilitar el control de la crisis, empezó a ser percibido como una maniobra despótica que podía poner en peligro las reglas de juego, e hizo que surgieran cada vez más sectores críticos al gobierno. Al finalizar la primera etapa del gobierno de Menem, el cuestionamiento a su estilo discrecional empezó a tener eco hasta dentro del propio Partido Justicialista, donde se perfilaban figuras que desafiaban el liderazgo del presidente, lo cual fue estableciendo una bifurcación entre gobierno y partido, donde el último se alejaba retirando gradualmente su apoyo a las medidas gubernamentales.

Esta situación derivó en una serie de cambios en los partidos y en un impulso hacia reformas institucionales que procuraron contener las tendencias hiperpresidencialistas, moderar las atribuciones del ejecutivo y equilibrar las funciones de los órganos de poder.

Así, la reforma de la constitución de 1994 estableció un cambio en los aspectos formales de las atribuciones de las ramas de gobierno: dotó de más poderes al Parlamento y buscó hacer más fluidas las relaciones entre los órganos de poder, disminuyendo la discrecionalidad del presidente y las tendencias delegativas y mayoritarias (Por ejemplo, fue modificado el art. 86, inc 2 que facultaba al Poder Ejecutivo a dictar reglamentos que fueran necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. También se extendieron reglamentariamente las sesiones ordinarias del Congreso. Además de incorporarse una reglamentación a la facultad presidencial de dictar Reglamentos de Necesidad y Urgencia. También se incluyó la figura de Jefe de Gabinete con responsabilidad frente al Parlamento.).

La consecuencia inmediata de las reformas fue la formación de una coalición multipartidista inédita en nuestra historia que parecía anunciar el comienzo de un ciclo de cooperación entre los diversos actores que constituían el escenario político. En el segundo período presidencial de Menem, la oposición se encontraba dividida principalmente entre la histórica UCR, que seguía sumida en un debate interno que le permitiera superar su crisis de identidad, y el Frente Grande - posteriormente Frepaso-, un típico partido profesional electoral establecido en torno a ciertos *issues* (como la lucha contra la corrupción, el privilegio de la educación, la justicia y la ética administrativa) que capturaba votos disidentes, en especial centroizquierdistas, y concentraba a sectores que se habían desgranado del partido oficial. Así, ante la necesidad de ampliar las bases del consenso antimememista, estos dos partidos, junto a otras fuerzas menores, se asociaron en la denominada *Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación* que pasó a constituir la coalición opositora por excelencia y terminó imponiéndose en las elecciones legislativas de ese año, ocasionando la primera derrota del Justicialismo en el poder.

Cabe mencionar que las coaliciones en un sistema presidencialista son de diferente naturaleza que sus congéneres en parlamentarismos, en razón de que en los primeros, los aliados de la coalición electoral suelen diferir de quienes participan en el gobierno o brindan su apoyo legislativo (Mainwaring y Shugart, 2002b: 257-258).

En las elecciones generales de 1999, el binomio aliancista De la Rúa-Álvarez derrotó por amplio margen a la fórmula justicialista Duhalde-Ortega, consiguiendo así la alternancia de partidos en la Presidencia.

La primera etapa del gobierno de la Alianza, que sucedió atestada de recriminaciones y tensiones entre sus dos socios por el duro ajuste económico y un rumbo general diferente al anunciado en la campaña, encontraría su punto cúlmine con la renuncia del vicepresidente Álvarez y la desintegración del bloque gobernante. Esto provocó, posteriormente, que el presidente se encerrara en su círculo íntimo, generando una pérdida del respaldo oficial por parte, no sólo del Frepaso, sino también de la UCR. Esta situación puso seriamente en jaque la gobernabilidad, concluyendo, finalmente, en el desolador desenlace que ya conocemos.

La Alianza no se constituyó como un frente que agrupaba a los sectores significativos de una sociedad plural, asumiendo el carácter pluridimensional del que habla Lijphart, sino que el único elemento conglutinante entre las fuerzas políticas que sellaron la liga era su férrea oposición al menemismo. De esta manera, los hechos demostraron que una coalición definida por un principio

negativo de oposición, difícilmente pueda aglutinarse coherentemente en torno un proyecto gubernamental.

Consecuentemente, el nuevo compás de competencia entre partidos adoptó una disposición bipolar más cercana a la dicotomía gobierno- oposición que a la participación efectiva de todos los sectores estratégicos de una sociedad compleja. En efecto, la Alianza había adquirido su identidad como la oposición frente a un gobierno presidencialista mayoritario y hegemónico, pero la inexistencia de un pacto fundacional entre las partes que componían el frente y el vacío programático de la confederación partidaria impidió el pasaje sin fracturas de un presidencialismo fuertemente mayoritario al establecimiento de un sistema político sustentado sobre una gran coalición gubernamental.

Brasil

La peculiaridad del sistema político brasileño, que combina de una manera problemática, presidencialismo, federalismo, fragmentación partidaria y presencia de partidos atrapados e indisciplinados, ha derivado en que los presidentes se vieran compelidos a pertrechar extensas coaliciones legislativas para evitar tener que gobernar con una minoría parlamentaria, situación proclive al conflicto político-institucional.

Así, los presidentes brasileños conforman gabinetes que son -de hecho- de coalición, en tanto que otros partidos son convocados a formar parte del mismo para constituir una base de apoyo multipartidario. El gabinete debe expresar a los diferentes actores partidarios y regionales para que el presidente pueda tener garantizado el respaldo en el Congreso, pero como los ministros operan de portavoces de sus partidos o de sus regiones pueden tener objetivos y alineaciones incompatibles con las del presidente, con lo cual, en virtud del considerable margen de acción que estos poseen en el delineado de políticas, puede tornar problemático el proceso de toma de decisiones y conducir a situaciones de bloqueo (Palermo, 2000).

De este modo, las características del sistema de partidos brasileño conllevaron a la configuración de coaliciones laxas y disgregadas, y la utilización del veto mutuo del que habla Lijphart no operó como protección de los intereses de una minoría sino que alentó la neutralización recíproca de los actores intervinientes con la consecuencia inevitable del inmovilismo e inestabilidad.

Vemos así, que una fórmula institucional que promueve la dispersión de poder y la intervención de una pluralidad de actores diferentes en el escenario político, sumada al federalismo fuerte, al extendido uso de prebendas y al particular sistema de partidos contribuyó a lacerar los compromisos, alejándose claramente del ideal de democracia consociativa descrito por Lijphart.

En efecto, en Brasil se osciló entre fases de dominio del poder de toma de decisiones por parte de los presidentes (generalmente en la etapa inicial de sus mandatos) y fases de dispersión extrema del poder, atentando seriamente contra las pretensiones de institucionalizar un consenso adecuado entre los diferentes actores que participaban del juego político. En el presidencialismo brasileño, la circunstancia de que "el ganador se lleva todo" podía cifrarse en estos términos "el ganador empieza queriendo llevarse todo y a causa de ausencia de estrategias colaborativas, termina perdiendo todo."

Por un lado, los fornidos poderes presidenciales que otorga la constitución de 1988 (Se incorporaron mecanismos proactivos, como el decreto. (Mainwaring y Shugart, 2002a:59).), sumados a la ausencia de un compromiso partidario férreo por parte del presidente hacia su partido de origen han tendido a otorgar un margen de maniobra inicial que fue cultivado por los magistrados, desarrollando un perfil decisionista, plebiscitario y antipartidario.

Sin embargo, el apoyo parlamentario al presidente resulta inevitable para poder implementar consistentemente la agenda presidencial, en la medida en que ningún proyecto se transforma en ley sin la aprobación del Parlamento y este último puede enmendar sin restricciones las disposiciones temporarias (Mainwaring, 2002:118).

Efectivamente, el poder presidencial está sujeto a un espeso entretejido de instituciones y prácticas sedimentadas, indispensables para que el presidente ejerza el gobierno eficientemente. Así fue que los obstáculos que se interpusieron ante los presidentes en su intento por conseguir apoyo para sus políticas de estabilización y reforma del estado tendieron a agravar las dificultades económicas, realimentando la espiral obstruccionista que los presidentes tuvieron que afrontar.

Acá analizaremos, brevemente el funcionamiento del sistema político brasileño con posterioridad a la reforma de 1988. Fernando Collor de Melo fue un *outsider* y fracasó en sus intentos de promover la modernización al no contar con una base sólida de apoyo legislativo. A la inversa, Fernando Henrique Cardoso obtuvo respaldo por parte de una abarcativa coalición multipartidaria, que implicó un compromiso, por un lado, con caudillos tradicionales y por otro, con empresarios, tecnócratas y políticos proclives a la modernización. En el caso de Cardoso, este esquema funcionó a causa del éxito del Plan Real y de su propia habilidad para conjugar un proyecto modernizador con las prácticas tradicionales que pautaban el desenvolvimiento de la dinámica política. Al mismo tiempo, la implementación de políticas neoliberales contribuyó a corroer la capacidad representativa de los partidos, contrarrestando el peso de sectores potencialmente opuestos al gobierno. No obstante, el éxito de Cardoso no se debió a una disposición pactista por parte de los partidos sino a una aceptación pasiva de otorgarle un margen de maniobra mayor del que habían tenido los presidentes anteriores. La gravedad de la crisis económica y la creciente inflación que se tornaba incontrolable, condujeron a que legisladores y gobernadores aceptaran reducir sus cuotas de poder y otorgaran un espacio de acción mayor para el presidente, aceptando la agenda neoliberal y acatando los mandatos de los organismos financieros internacionales.

Sin embargo, Cardoso cedió en muchos de los objetivos que se había propuesto y tuvo que recurrir a antiguas formas de intercambios materiales para poder enmendar la constitución y volver a postularse. El éxito de Cardoso en la aplicación de programas estabilizadores y reforma del estado residió fundamentalmente en la posibilidad de combinar plebiscitación del presidente, sostenida en sus logros económicos- que duraría hasta la crisis devaluatoria-, y prácticas políticas ancladas en la dinámica del sistema partidario de este país.

Actualmente, prevalece un esquema similar: el principal desafío que enfrenta "Lula" Da Silva, es evitar una crisis de la deuda pública que se cierne sobre las finanzas, para lo cual busca obtener el apoyo financiero para su lucha contra el hambre, eje central de su gestión, y concretar las alianzas que -aún al precio de apartarse de su programa inicial y de la plataforma del PT- le aseguren la gobernabilidad y viabilidad política de su gobierno.

En síntesis, en Brasil, la necesidad de establecer coaliciones de gobierno no ha derivado en un tipo de presidencialismo de coalición sino en un sistema imbricado en un mapa complejo de chantajes y presiones recíprocas que, en la mayoría de los casos, los presidentes han intentado sortear colocándose en una posición suprapartidaria, más cercana al presidencialismo plebiscitario. Empero quienes advirtieron la imposibilidad de eludir a sectores con poder e influencia, optaron por la negociación y la cooperación. En el período analizado, observamos que el ex presidente Collor quiso actuar con autonomía política, se negó a pactar y el resultado fue un rotundo fracaso, mientras que Cardoso tuvo éxito porque pudo asociar capacidad de liderazgo con asignación de recursos a cambio de apoyo político. En sintonía con esa estrategia, "Lula" entreteje alianzas con sectores otrora considerados antagónicos para lograr la estabilidad de su gestión gubernamental.

Si bien es cierto que la gobernabilidad ha ido incrementándose y hoy en día los partidos políticos son menos frágiles, efímeros y débilmente institucionalizados que hace diez años (Los cuatro partidos principales- PMDB, PSDB, PFL, PT- apenas superaban el 50% de los votos en 1990. En 1998 obtuvieron el 67% de las bancas y el 67% de los votos. (Meneguello, 2002)), de todas maneras, queda expuesto que, lejos de tratarse de prácticas consensuales y patrones de colaboración, lo que prevaleció en Brasil fue un entramado de concesiones entre los actores, vertebrado en el clientelismo y el

patronazgo y no - como en la propuesta de Lijphart- en la solidaridad, la lealtad y la voluntad de hallar ventajas conjuntas.

Chile:

A partir del plebiscito del SÍ y el NO celebrado en el año 1988 que permitió deponer al dictador Pinochet, las fuerzas políticas democráticas chilenas lograron sellar un acuerdo entre ellas conformando lo que se denominó la Concertación Democrática - una alianza entre el Partido Socialista, la Democracia Cristiana, el Partido Por la Democracia y el Partido Radical Social Demócrata -, cuyo propósito era evitar que el presidente de facto se eternizara en el poder, completando un cuarto de siglo de gobernante dotado de poderes omnímodos.

La Concertación es un ejemplo de coalición heterogénea formada al calor de la oposición al régimen autoritario de Pinochet, surgida con el objeto de establecer consensos básicos que quedaran plasmados en una fuerza política capaz de impedir que la derecha volviera a ejercer el poder.

De todas formas, hay que recalcar que en los años previos al golpe de estado de 1973, en Chile existía un sistema partidario multipartidista polarizado, dividido en tres grandes bloques ideológicos relativamente iguales -izquierda, centro, y derecha- en el cual los demócratas cristianos -ubicados en el centro del abanico ideológico chileno- y los socialistas -la rama izquierdista de la coalición- se enfrentaron en numerosas ocasiones y llegaron a confrontar duramente. Por esa razón, su asociación en un frente único solo es explicable por el considerable peso que mantuvieron los conservadores y los seguidores del autoritarismo en el país transandino.

Así, la existencia de esta coalición es producto del empeño y esfuerzo común en preservar la estabilidad democrática, pero al mismo tiempo, de la necesidad de adaptarse a un régimen electoral mayoritario que premia a la minoría y que acentúa la bipolaridad (El sistema es binominal, es decir que en cada circunscripción electoral son elegidos dos diputados y dos senadores, el voto es único y categórico y se elige un solo candidato por lista, en un sistema que se denomina lista cerrada con voto preferencial. Así, resultan electos un senador por la mayoría y otro por la primera minoría (a menos que el primero duplique en votos al segundo, en tal caso se adjudicaría las dos bancas) con lo cual se achican las chances de los partidos minoritarios y como el reparto de fuerzas ha sido históricamente parejo, se da por sentado que el partido ganador no obtendrá el doble que el que le sigue. Para más información, léase Mainwaring y Shugart, 2002.). Esto proporcionó estímulos para que los partidos que se habían alineado en pos de la reconquista democrática decidieran formar parte de un frente político común.

Así, a partir de la redemocratización y de la manifestación de los partidos de conformar un polo democrático, se pudieron contrarrestar las amplias atribuciones presidenciales, establecidas en la constitución de 1981 (Desde la constitución de 1833, el Poder Ejecutivo era fuerte y, sin ser monárquico, podía mantener el orden en un país levantisco.) (que se modificó en la consulta popular de 1988, y se enmendó en 1993) y, a partir de allí, las relaciones ejecutivo- partidos políticos se desarrollaron de una manera plural y componedora, acercándose al primer requisito del arquetipo elaborado por Lijphart.

El caso de la Concertación chilena se caracteriza por haber contado con una estructuración de listas electorales comunes previas a la elección- donde los partidos estaban en la misma coalición nacional-, lo cual implicaba un nivel de compromiso más alto con la coalición que en los casos en que los partidos mantienen una identidad de votación totalmente separada. Aún así, los partidos mantienen organizaciones independientes, preservan su identidad y tienen la opción de abandonar la alianza, aunque el sistema electoral restrictivo y las ventajas que se obtienen de ser miembro de la liga gobernante constituyen incentivos para permanecer alineados en la coalición.

Chile representa un ejemplo de caso exitoso en su experiencia de prácticas de coalición en un sistema presidencialista fuerte con una herencia multipartidista distribuida ahora en un espectro bipolar. No obstante, la viabilidad de este presidencialismo pluripartidista puede llegar a ser temporaria, en la medida en que

los poderes presidenciales son muy elevados y pueden convertirse en incentivos para que esta gramática bipolar establecida en términos de sistema mayoritario con premio a la minoría resulte poco satisfactoria para quienes deban conformarse con el premio menor y conduzca gradualmente a una democracia propiamente de mayoría.

Un ejemplo de esto se puede encontrar en las últimas elecciones presidenciales ganadas por el socialista Lagos. La centralidad excesiva que había tenido la Democracia Cristiana dentro de la coalición le impedía a este partido resignar importantes cuotas de poder y dejar la presidencia de la República, entregándosela a un socialista. A pesar de que Lagos había intentado recalcar su pertenencia a la Concertación por encima de la del Partido Socialista, apostando a un discurso neutro y poco ideologizado, muchos adeptos a la Democracia Cristiana y electores moderados de la coalición no votaron por él en los comicios presidenciales generales, lo cual refleja la intransigencia de los partidos miembros para aceptar que la presidencia recaiga en otro socio coligado.

El caso chileno deja entrever que- pese al esfuerzo común de las fuerzas que conformaron la Concertación para preservar la estabilidad democrática y la voluntad de participar en listas conjuntas- en un sistema presidencialista con robustas atribuciones del ejecutivo, la meta principal sigue siendo la adjudicación de la primera magistratura de la Nación. Esta situación, sumada a la considerable distancia ideológica que separa a los miembros principales del frente, provoca tendencias centrífugas- que hasta ahora han sido exitosamente neutralizadas- y proporciona un acicate para establecer una lógica donde quien consiga la presidencia sea *el ganador que se lleva todo*.

Uruguay:

La República Oriental del Uruguay se ha caracterizado a lo largo de los años por la estabilidad de su sistema institucional como así también por la longevidad y permanencia de su sistema partidario. La particularidad que manifestaron los partidos políticos uruguayos a través el tiempo fue la existencia de una fraccionalización interna que no hizo zozobrar al partido como unidad corporativa.

Otra característica del sistema político uruguayo era la denominada coparticipación que seguía el lineamiento propuesto por Lijphart en su democracia *consociational*, e imponía la división de las jefaturas departamentales, de los órganos de contralor nacionales y de los servicios estatales, así como una distribución surtida en las administraciones regionales. El principio de la coparticipación fue consagrado por los reglamentos de la Constitución y los pactos que habilitaron la construcción del Estado y del sistema político, ajustándolo con otras normas concurrentes (por ejemplo, la representación proporcional, la exigencia de quórum y mayorías calificadas para los principales actos legislativos, las reformas constitucionales y las designaciones públicas estratégicas) (Lanzaro, 2000: 213).

Es esencial comprender el rol de la coparticipación en el diseño y funcionamiento tanto del sistema político como del sistema partidario, en tanto que este último antecedía a la organización burocrática y le proporcionaba consistencia. Se trataba de un sistema partidario fuerte, que operaba en su conjunto donde la competencia por los cargos no era la única instancia de generación de poder. El sistema político de Uruguay exhibía un gobierno presidencial de índole pluralista, en el cual muchas de las decisiones estratégicas, los productos legislativos de mayor calado y los procesos de reforma constitucional se establecieron en alianzas transversales, entre sectores de los dos partidos tradicionales. Esta situación no desemboca necesariamente en la formación de coaliciones de gobierno, pero dio lugar al desarrollo de un presidencialismo de compromiso con un sistema de equilibrios políticos.

Desde el plano de las normativas electorales, la ley de lemas o doble voto simultáneo y acumulativo (La ley de lemas implicaba que en las elecciones generales cada uno de los lemas, o sea los partidos políticos, presentaba una pluralidad de candidaturas, denominadas sublemas, que subsiguientemente se sumarían, estableciendo como triunfador al sublema más votado

dentro del lema más votado.) certificaba, de alguna forma, esa coexistencia de unidades paralelas que no ponían en jaque la funcionalidad del sistema de partidos. El Partido Colorado y el Partido Blanco o Nacional, cuya distancia ideológica es baja y su superposición es alta, fueron eternos contrincantes que compitieron pacífica y cooperativamente por el poder durante más de cien años de bipartidismo. Esta situación sufrió una alteración con la aparición del Frente Amplio como tercer partido, lo cual derivó en la configuración un nuevo formato partidario, que posteriormente requeriría reajustes institucionales para facilitar su adaptación.

Si bien la primera experiencia de gobierno de coalición en régimen presidencial se produjo cuando Lacalle asumió el gobierno en 1990, mediante un pacto, relativamente frágil y poco resistente, entre miembros del Partido Colorado y del Partido Nacional, es a partir de la segunda presidencia de Sanguinetti en 1995 que se forma una coalición de gobierno extraordinaria, agrupando a todos los sectores del Partido Colorado y del Partido Nacional. Se trataba básicamente de una coalición de reforma, que impulsaba ciertas transformaciones estructurales pendientes y que daría envión a la reforma constitucional de 1996, en respuesta a la alteración sufrida en el sistema partidario (Lanzaro: 2000: 219-220).

Con la reforma constitucional de 1996 se sustituyó a la ley de lemas y se puso en práctica un sistema de tres fases para los comicios presidenciales: la primera de ellas era la celebración de primarias de los partidos para postular a sus respectivos candidatos, la segunda parte eran los comicios nacionales para elegir al Presidente; y finalmente, el ballottage que se llevaría a cabo en caso de que ninguno de los contendientes alcanzara la mitad más uno de los votos.

En las elecciones de 1999, el Frente Amplio se ubicó primero con un 40% de los votos y obtuvo la bancada parlamentaria mayor. En efecto, como en la primera ronda electoral ninguno de los dos alcanzó la mayoría absoluta, se produjo una segunda vuelta entre Jorge Batlle por la coalición entre colorados y blancos, y Tabaré Vázquez por el Encuentro Progresista /Frente Amplio, que dio como ganador al primero. Sin embargo, en la presidencia de Batlle, la participación en los cargos públicos quedó restringida a los miembros de la coalición mayoritaria, y en la medida en que se excluyó al Frente Amplio, pese haber obtenido un 40% de apoyo popular, observamos que este nuevo esquema adoptó una lógica rayana a la suma cero (El Gabinete de Batlle estuvo compuesto de la siguiente manera. Del PC: Foro Batllista, G. Stirling (Interior), L. Brezzo (Defensa Nacional), D. Operti (Relaciones Exteriores), A. Davrieux (Dirección de planeamiento/ Presupuesto), Lista 15, A. Bension (Economía y Finanzas), H. Fernández Ameglio (Salud Pública), L. Cáceres (Transporte y Obras públicas), R. Lago (Secretario de la presidencia), A. Varela (Turismo). PN: G. González (Ganadería, agricultura y pesca) S. Abreu (Industria, Energía y minería), A. Alonso (Trabajo y Seguridad social), A. Mercader (Educación y cultura), C. Cat (vivienda), J. Trobo (Deportes). (Martínez Barahona, 2001).).

Paradójicamente, el objetivo del sistema de mayoría absoluta es incentivar alianzas y constitución de pactos que puedan trasladarse al orden parlamentario y promover la estabilidad. Sin embargo, vemos que la carrera presidencial establecida en clave mayoritaria implicó una eliminación progresiva de actores en la escena política, y alteró sustancialmente las prácticas de competencia y cooperación entre partidos, que habían prevalecido en el país del este desde principios del siglo anterior.

Concluyendo, diremos que en Uruguay, con este sistema se fue suprimiendo gradualmente a sectores estratégicos de la escena electoral, acotando los elementos participativos del sistema de partidos oriental.

Curiosamente, el reciente triunfo del Frente Amplio, si bien dependió del apoyo de fuerzas minoritarias, no estuvo basado predominantemente en el desarrollo de tácticas de reciprocidad y colaboración intrapartidaria, sino que, sacando provecho de la dinámica mayoritaria, esta coalición pudo aglutinar a una porción significativa de votantes que se sentían excluidos del pacto binario Colorado- Nacional, coronando el *rêquiem* de 174 años de bipartidismo e inaugurando un nuevo contrato político.

Comparación entre países:

En esta instancia evaluaremos las características que asumieron las diversas experiencias de presidencialismo de coalición en los países del Cono Sur después de las últimas reformas institucionales, a la luz del esquema propuesto por Lijphart. En este caso, vamos a tomar solamente la primera dimensión, es decir la que alude a las *relaciones entre partidos y poder ejecutivo* en la medida en que, a los efectos de nuestro análisis, agrupa los factores que nos interesa investigar y a la vez que presentan alguna variación luego de las reformas recientes. Además para Lijphart estos son los aspectos significativos a la hora de catalogar a los regímenes presidencialistas como mayoritarios.

Antes que nada, sería de utilidad aclarar algunas cuestiones:

1º. En cuanto al primer aspecto evaluado, es decir el funcionamiento del **Gabinete**, el autor apunta dos cuestiones en las cuales existe una diferencia entre ambos modelos, a saber, la permanencia en el cargo y el apoyo legislativo al gobierno. Ahora bien, para Lijphart, los posibles resultados para el primer punto serán: o bien gabinete de partido único -característico del tipo mayoritario- o de coalición- propio de su par consensual-; en lo concerniente al segundo ítem, la distinción estará dada entre coaliciones de ganador mínimo (aquellas en las cuales, el gabinete tiene el mínimo de componentes partidarios para garantizarse una mayoría legislativa); supradimensionados (que contienen más partidos que el mínimo); o infradimensionados (que poseen menos partidos de lo necesario). Esta diferenciación tiene valor analítico en sistemas parlamentarios donde, la continuidad en el cargo del ejecutivo está en estrecha relación con la aprobación parlamentaria. En sistemas de gobierno presidencialistas, la permanencia en el cargo del presidente está asegurada por un período fijo (obviamente, exceptuando situaciones extraordinarias), por eso, para el autor, se trata de ganadores mínimos, por definición y el apoyo del Congreso sólo se requiere para la aprobación de propuestas legislativas, aspecto en el cual pueden establecerse cualquiera de las tres opciones antes mencionadas.

En cuanto a la primera cuestión, a la permanencia en el cargo, habrá que considerar que en los países analizados existió, de alguna manera u otra, gabinetes de coalición, con lo cual hemos tenido en cuenta dos factores fundamentales: primero, el tipo y las características de las coaliciones: si se trata de formaciones de carácter frentista –dentro de ellas diferenciar entre alianzas electorales, gubernamentales y estratégicas- (En términos de Tokatlian (1999), las alianzas que se han sucedido en América Latina son de tres tipos: electorales, gubernamentales y estratégicas. Entre los casos que veremos, solo están las dos primeras: las alianzas electorales que “aspiran a ganar las elecciones y surgen como expresión de una oposición que pretende doblegar a un partido (o a un régimen) que ha estado en el gobierno por un período relativamente prolongado (...) no importando tanto el cariz ideológico que tenga”. Las alianzas gubernamentales, por su lado, “implican una coalición que no sólo pretende una victoria electoral, sino también asumir los compromisos, las responsabilidades y los desafíos de la gestión administrativa”), de coaliciones *ad hoc* o de asociaciones para el ballottage (recordemos que todas las reformas incorporaron mayoría absoluta -o con umbral rebajado- para la elección presidencial) y, en cualquiera de los casos, cómo son las relaciones entre los partidos que la componen. En segunda instancia, en tanto en estos sistemas el ejecutivo es unipersonal, se deberá tener en consideración el rol del presidente y de su partido dentro de la liga.

Con respecto al segundo punto, el nivel de apoyo legislativo del partido o de la coalición del presidente, procuraremos evaluar, la persistencia de los miembros coligados durante los mandatos y así encuadrar al partido o coalición en las categorías de Lijphart.

2º. En orden a la variable **Relaciones Ejecutivo- Legislativo**, en la medida en que analizamos sistemas de gobierno presidencialistas, hemos considerado el peso del ejecutivo con relación a las otras ramas de poder, en función de la caracterización previamente desarrollada.

3º. En cuanto a la variable **Sistema de Partidos**, como bien sostiene el autor está en estrecha relación con la primera diferencia. Aquí haremos alusión al

número efectivo de partidos (Se tomará el índice de Laasko y Taagepera (1979), que es el siguiente: $N = 1/\sum p_i^2$. (p es la proporción de escaños e i es el partido en cuestión)) y a la disposición entre ellos (Para esto, se seguirá, a grandes rasgos, la tipología de Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, (1976-1987), teniendo en cuenta, no solo la cantidad de partidos sino también su distancia ideológica.), por un lado y por otro, a los factores cohesivos y las dimensiones más relevantes que se privilegiaban a la hora de construir las coaliciones y de establecer diferencias con sus contrincantes. Para Lijphart, las dimensiones pueden ser: socioeconómica, religiosa, étnico-cultural, urbana-rural, apoyo al régimen o posmaterialista.

4º. En relación a la variable **Régimen Electoral**, consideraremos su aplicación a ambas cámaras y evaluaremos si con las reformas se trató de profundizar los rasgos mayoritarios o representativos.

5º. No se tomará la quinta cuestión que se refiere al **Sistema de grupos de interés** por dos razones: en primer lugar, porque no encontramos ningún punto de conexión entre este ítem y las enmiendas institucionales analizadas y en segundo término, porque como bien expone el autor, esta es la única variable de la dimensión desarrollada en la que no existe un claro nexo causal que las vincule a las otras cuatro, mientras que estas últimas gozan de tales conexiones.

ARGENTINA			
1.	Gabinete	Permanencia en el cargo	<p>Tipo y características de las coaliciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alianza • Formación frentista con listas conjuntas • Alianza electoral • Asimétrica: un partido institucionalizado, de cuadros estratégico (UCR) y partidos electoral-tácticos (Frepasso) • Distancia ideológica media-baja (partidos de centro izquierda y centro)
		Rol del Presidente	Miembro del socio mayoritario (sin ser presidente del partido)
	Nivel de apoyo legislativo a la coalición	Elecciones 1999. Apoyo legislativo a la liga 40,54%. (Gabinete infrarepresentado)	
2.	Relaciones Ejecutivo-Legislativo	Presidencia potencialmente dominante	
3.	Sistema de partidos	Número de partidos	<ul style="list-style-type: none"> • Número efectivo de partidos*: 2,70 (antes de la reforma) / 2,64 (después de la reforma). • Tendencia históricamente bipolar (peronismo- antiperonismo, menemismo- antimememismo)
		Dimensiones políticas relevantes	<ul style="list-style-type: none"> • Postmateriales (Fundamentos éticos más que ideológicos) • Apoyo/ oposición al régimen (Partidos unidos por oposición al menemismo y al modelo económico asociado a él. Frente político: instrumento táctico para vencer al adversario más que para gobernar)

4.	Sistema electoral	<ul style="list-style-type: none"> Diputados: proporcional (listas plurinominales con fórmula electoral D' Hont) Senado. Mayoritario con premio a minoría (trinomial, con dos escaños para la mayoría y uno para la primera minoría) <p>Se volvió más proporcional en la Cámara alta.</p>
----	-------------------	---

* Escaños en la Cámara baja.

Fuentes: <http://www.georgetown.edu/pdba/english.html>, Payne, Zovatto, etc. 2003, pág. 79., Latinobarómetro, 2001, Mainwaring y Shugart, 2002, pág. 88. <http://www.ianda.org/ICPP/index.htm>, Antonio Martino 1990, cap.XV, <http://www.lanic.utexas.edu/>

BRASIL				
1.	Gabinete	Permanencia en el cargo	Tipo y características de las coaliciones	<ul style="list-style-type: none"> Coaliciones de hecho, lábiles, disgregadas. Collor de Melo (1989). Coalición electoral: PRN, PDS, PFL, PTB, PDC, PL. Composición del gabinete inicial: PMDB, PFL, PTR. Distancia ideológica media. Cardoso (1994): PSDB, PFL, PTB, PP. Composición del gabinete inicial: PSDB, PFL, PMDB, PTB. Distancia ideológica considerablemente alta. Lula (2002): PT-PL. Distancia ideológica alta.
			Rol del Presidente*	<ul style="list-style-type: none"> Collor de Melo (PRN): 4.2% Cardoso (PSDB): 12.1%
		Nivel de apoyo legislativo a la coalición*	<ul style="list-style-type: none"> Collor de Melo 1989: 54.9 % / 1992: 43 % Franco: 1993: 64% / 1994: 46% Cardoso 1994: 56.3% / 2000: 41% <p>(En un comienzo se trató de coaliciones de ganadores mínimos, al final de gabinetes infrarrepresentados)</p>	
2.	Relaciones Ejecutivo-Legislativo	Ejecutivo-	Presidencia proactiva	
3.	Sistemas de	Número de partidos	<ul style="list-style-type: none"> Número efectivo de partidos: 6,70 Sistema poco estructurado y con alta fragmentación Partidos débiles, indisciplinados 	

	Dimensiones políticas relevantes	<ul style="list-style-type: none"> Partidos <i>catch all</i>, electorales programáticos Oligarquías con intereses regionales, que participan para obtener porciones de poder Patronazgo y clientelismo
4.	Sistema electoral	<ul style="list-style-type: none"> Diputados: proporcional (listas plurinominales cerradas con voto preferencial con candidato nato) Senado. Mayoritario (trinominal, con mayoría simple)

Fuentes: <http://www.georgetown.edu/pdba/english.html>, Payne, Zovatto, etc. 2003, pág. 79., Latinobarómetro, 2001, Mainwaring y Shugart, 2002 pág. 88. <http://www.janda.org/ICPP/index.htm>, Antonio Martino 1990, cap.XV, <http://www.lanic.utexas.edu/>

*Fueron omitidos los datos sobre los cuales no podían hacerse aseveraciones concluyentes

CHILE			
1.	Gabinete	Permanencia en el cargo	<p>Tipo y características de las coaliciones</p> <ul style="list-style-type: none"> Concertación Formación frentista considerablemente simétrica Alianza gubernamental Distancia ideológica media-alta (PS de izquierda y DC de centro) Partidos de cuadros estratégicos o ideológicos, sólidos e institucionalizados
			<p>Rol del Presidente</p> <ul style="list-style-type: none"> Miembro del segundo partido de la liga
		Nivel de apoyo legislativo a la coalición	Elecciones 1999 Ricardo Lagos (Concertación) 47,9 de los votos en la primera vuelta. Elecciones legislativas de 2001: 47,9 % (Gabinete)
2.	Relaciones Ejecutivo-Legislativo		Presidencia potencialmente dominante
3.	Sistema de partidos	Número de partidos	<ul style="list-style-type: none"> Número efectivo de partidos: 2,36 (Se toma a cada coalición como a un partido independiente) Ex sistema multipartidista polarizado Actualmente bipolar (Concertación- Derecha)
		Dimensiones políticas relevantes	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo/ oposición al régimen (Partidos unidos por oposición a la derecha autoritaria, construcción de un polo democrático)

4.	Sistema electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados: binominal (lista cerrada con voto preferencial) • Senado: mayoritario con premio a minoría (binominal, con un escaño para la mayoría y uno para la primera minoría- a menos que el partido mayoritario duplique en votos al segundo) (Se tornó más mayoritario)
----	-------------------	---

Fuentes: <http://www.georgetown.edu/pdba/english.html>, Payne, Zovatto, etc. 2003, pág. 79., Latinobarómetro, 2001, Mainwaring y Shugart, 2002 pág. 88. <http://www.janda.org/ICPP/index.htm>, Antonio Martino 1990, cap.XV, <http://www.lanic.utexas.edu/>

URUGUAY			
1.	Gabinete	Permanencia en el cargo	Tipo y características de las coaliciones <ul style="list-style-type: none"> • Asociación para ballottage • Partidos de cuadros estratégicos, relativamente sólidos y estables • Distancia ideológica baja entre el Partido Colorado y el Nacional (se excluye a la izquierda en la coalición de gobierno)
		Rol del Presidente	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro del partido ganador en la segunda vuelta
		Nivel de apoyo legislativo a la coalición	Elecciones 1999: Partido Colorado 31,32% Partido Nacional 21,30% Gabinete de ganador mínimo (porque se incorporan miembros del Partido Blanco)
2.	Relaciones Ejecutivo-Legislativo	Ejecutivo-	Presidencia reactiva
3.	Sistema de partidos	Número de partidos	<ul style="list-style-type: none"> • Número efectivo de partidos: 3,18 (antes de la reforma) / 3,07 (después de la reforma) • Ex sistema bipartidista con una fraccionalización partidaria funcional. Partido: unidad bicípite (lema y sublema) Posteriormente, sistema de tercios. Partido Colorado, Partido Blanco y Frente Amplio
		Dimensiones políticas relevantes	<ul style="list-style-type: none"> • Socioeconómicos (Partido Colorado y Partido Blanco: partidos de centroderecha unidos por historia común de cogobierno y por oposición al izquierdista FA)

4.	Sistema electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados: proporcional, con ley de lemas • Senado: proporcional (Sin modificaciones en cuanto a su proporcionalidad)
----	-------------------	--

Fuentes: <http://www.georgetown.edu/pdba/english.html>, Payne, Zovatto, etc. 2003, pág. 79., Latinobarómetro, 2001, Mainwaring y Shugart, 2002 pág. 88.

<http://www.janda.org/ICPP/index.htm>, Jorge Lanzaro, 2000, Antonio Martino 1990, cap. XV, <http://www.lanic.utexas.edu/>

La lectura de estos resultados, combinada con la previa evaluación del funcionamiento del presidencialismo de coalición en cada uno los países analizados, arroja como conclusión que los factores que socavan las posibilidades de cooperación son estos:

- Coaliciones de hecho en sistemas de partidos no estructurados e incoativos. Esta situación promueve la disgregación de las coaliciones de gobierno, lo que genera progresivamente gabinetes infrarepresentados, contribuyendo a la inestabilidad e ingobernabilidad.
- Asimetría en la coalición. Cuando hay diferencias organizacionales, de penetración electoral y de peso dentro de la liga, los socios minoritarios tienden a estar disconformes con la distribución de poderes resultante, lo cual reduce los estímulos a la participación, provocando cismas y secesiones.
- Fuertes poderes presidenciales. Desbalancean el equilibrio de poderes que debe reinar en este tipo de sistemas y operan como promotores de caracterizaciones de ganador único.

En suma, el mayor impedimento para construir un tipo de presidencialismo de coalición está dado por la ausencia de partidos sólidos, disciplinados y adaptados a este nuevo tipo de configuración. Los casos de Argentina y Brasil ilustran que, ya sea en casos de formaciones frentistas o en coaliciones informales, la presencia de partidos débilmente institucionalizados opera como un factor adverso a la colaboración. Tan es así que, la existencia de partidos sólidos y con identidades constituidas, puede llegar a contrarrestar los efectos mayoritarios causados por las atribuciones del presidente en comparación con otros órganos de poder, como en el caso de Chile.

Como excepción, mencionamos a Uruguay, donde los elementos que contribuyeron a restringir las posibilidades de cooperación entre los partidos fueron: la importancia cada vez mayor de un partido desafiante que quedaría afuera en los gobiernos de los partidos tradicionales, y la incorporación de un sistema de doble vuelta que, al promover acuerdos entre los dos partidos históricos, buscaba dejar sin chances a la tercera fuerza en crecimiento, induciendo a un juego predominantemente mayoritario.

Conclusión:

Las reformas políticas sucedidas en América Latina en las décadas pasadas tendieron a hacer mucho hincapié en la incorporación de mecanismos que atenuaran o corrigieran las deficiencias inherentes al régimen presidencialista, procurando tornar más viable la representación y participación de diversos actores en la dinámica del proceso político, facilitando la adaptación del sistema a las modificaciones en los partidos, la ciudadanía y el Estado. A grandes rasgos, se ha tendido a tornar más fluidas las relaciones entre ejecutivo y legislativo, se ha promovido la formación de coaliciones al sustituir la pluralidad simple por la doble rueda electoral y se han intentado reducir los poderes presidenciales favoreciendo a otras instancias inferiores de ejercicio de poder. Todo esto, a simple vista, parecería conducir- tomando como base al esquema propuesto por Lijphart- a una

democracia de consenso, dejando atrás el diagrama mayoritario que había prevalecido desde tiempos inmemoriales en nuestras tierras.

No obstante, hemos podido observar que las expresiones históricas que se concretaron en los países del Cono Sur adquirieron trazos diferentes, según los lineamientos institucionales, partidarios y políticos de cada uno de ellos.

El sistema político vigente en **Argentina**, sufrió una serie de variaciones a partir de la fenomenal concentración de poderes en el ejecutivo que se produjo en la era menemista, encuadrándose en la categoría de presidencialismo netamente mayoritario. Esta situación ocasionó que se desarrollaran fuertes impulsos destinados a morigerar esas tendencias decisionistas y discrecionales y repercutió en un cambio en el sistema de partidos y en las prácticas de negociación, que finalmente quedó asentada en la nueva constitución de 1994. El fracaso de la Alianza ilustra la dificultad de establecer un gobierno consociativo a partir de una coalición forjada y desarrollada bajo un esquema y una distribución de poderes marcadamente mayoritarios, provocando una desavenencia inzanjable entre edificación de consensos y eficacia institucional.

En **Brasil**, el establecimiento de gabinetes de coalición había signado prácticamente toda la historia de este país. En nuestro análisis, sostenemos que, en este caso, la creación de coaliciones endebles y poco duraderas ha atentado contra la instauración de una democracia genuinamente de coalición. Este caso se acerca más al subtipo plebiscitario, donde la tendencia general de los presidentes ha sido colocarse por encima del sistema de partidos, sorteando los impedimentos institucionales que les dificultaban ejercer un liderazgo cesarista, basándose fundamentalmente en las atribuciones proactivas que en el país carioca tiene la figura presidencial. Al mismo tiempo, las tácticas desplegadas por los distintos actores partidarios, regionales y oligárquicos no han sido colaboracionistas, sino, por el contrario han tendido a basarse en la negociación y el chantaje. Así, cuando el presidente logró negociar exitosamente y mitigar las presiones sectoriales, se redujeron las fricciones, pero no existió un compromiso de las partes para participar de un proyecto político común.

Chile es considerado un caso exitoso de gobierno de coalición, en virtud de la transición consensuada y de la disposición de los partidos a cooperar entre sí. Si bien en este trabajo suscribimos a esa evaluación, hemos procurado establecer el carácter probablemente temporario que tendrá este modelo, en la medida en que el amplio conjunto de atribuciones del que disponen los presidentes chilenos tiende a provocar variaciones en la dinámica en la que se desenvuelven las relaciones entre las fuerzas que participan. Sintéticamente, en la medida en que la figura del presidente tiene tanta gravitación en el esquema de poderes chileno, la pelea por la presidencia puede llegar a neutralizar los otros beneficios subalternos, tendiendo a virar hacia una lógica de suma cero.

El caso de **Uruguay** es particularmente curioso en este sentido, en la medida en que la última reforma provocó una transformación significativa en las prácticas de competencia entre los diversos actores. Los mecanismos consensuales que se desarrollaron por más de sesenta años habían convertido al sistema político de nuestro vecino rioplatense en una evidencia de que el tipo consociacional descrito por Lijphart era, de alguna manera, adaptable al presidencialismo. Sin embargo, la variación en el sistema de partidos y la reforma institucional de 1996 constituyeron una contramarcha en los términos antes descritos, derivando en un pasaje de un sistema de compromisos a uno predominantemente mayoritario.

Vemos así, que las particularidades que adoptaron cada una de estas cristalizaciones histórico políticas responden a una peculiar combinación de elementos institucionales, partidarios y representativos.

Así como se pueden identificar diversos subtipos dentro de la categoría de 'sistema presidencialista', y se pueden yuxtaponer las dimensiones que enumera Lijphart en su tipología sobre las democracias, en este trabajo hemos procurado ampliar el variopinto universo de posibilidades entre distintas combinaciones de elementos. Los casos analizados nos han servido para iluminar la hipótesis de que la

incorporación de elementos propios de las democracias de consenso no siempre se traducen en fórmulas institucionales consociativas y esto está en relación con la pluralidad de factores intervinientes antes mencionados.

En síntesis, las reformas de la última década han procurado romper con la asociación inevitable entre presidencialismo y prácticas mayoritarias, incorporando mecanismos capaces de proporcionar las bases para una democracia consensual. Sin embargo, pese a que se ha producido un avance en ese aspecto y se han podido avizorar construcciones basadas en pautas colaboracionistas, todavía no estamos en condiciones de formular un dispositivo adecuado para superar la oposición entre los pares de contrarios propuestos por Lijphart. Es decir, desde la perspectiva teórica, no estamos aptos para establecer ejes de compromiso, patrones de colaboración y pautas de coordinación que conduzcan hacia la construcción de una categoría morfológicamente definida como '*presidencialismo de consenso*' que sea capaz de constituir el diseño institucional apropiado para garantizar la estabilidad y gobernabilidad en las democracias del Cono Sur.

Bibliografía:

Abal Medina, Juan M. (h) y Franco Castiglioni (1999): "Crisis, transformación y nuevos partidos políticos: los casos del FG/Frepaso y *Forza Italia* en perspectiva comparada", *Metapolítica*, vol.3, núm. 10.

Alfonsín, Raúl (1996): *Democracia y Consenso. A propósito de la reforma constitucional*. Fuali- Tiempos de Ideas- Corregidor, Buenos Aires.

Andrade Geywitz, Carlos (1991): *Reforma de la constitución de la República de Chile de 1980*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

Escudero, Laura (2001): "Argentina" en Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (coord.) *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, México, Fondo de Cultura Económica, IFE, 2003.

Ferreira Rubio, Delia y Mateo Goretti (1995): "La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?" *Contribuciones*, 12 (enero-marzo).

Laasko, Markku y Taagepera, Rein (1979): "Effective number of parties: A measure of application to Western Europe", *Comparative Political Studies*, 12, pgs.3-27.

Lanzaro, Jorge (2000): "Democracia presidencial y alternativas pluralistas. El caso uruguayo en perspectiva comparada" en Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés, *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 2001.

Lijphart, Arend (1969): "Consociational Democracy", en *World Politics* XXI, 2

Lijphart, Arend (1987): *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.

Lijphart, Arend (2000): *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.

Limongi, Fernando y Argelina Figueredo (1998): "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão" en *Lua Nova. Revista de cultura e Política*, nro.44, San Pablo, CEDEC.

Linz, Juan y Alfred Stepan (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, J.H University Press.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1994): *The failure of Presidential Democracy*, Baltimore, J.H University Press.

Mainwaring, Scott (2000): "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil" en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Mainwaring, Scott y Shugart Matthew Soberg (2002a): "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate" en Mainwaring, Scott y Shugart Matthew Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Mainwaring, Scott y Shugart Matthew Soberg (2002b): "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina " en Mainwaring, Scott y Shugart Matthew Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Martínez Barahona, Elena (2001): "Uruguay" en Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (coord.) *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, México, Fondo de Cultura Económica, IFE, 2003.

Meneguello, Rachel, (2002): "El impacto de la modernización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños", en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (h), *El asedio a la política*, Homo Sapiens, Rosario.

Novaro, Marcos (1998): "El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia" en Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés, *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Panizza Francisco (2001): "Más allá de las democracias delegativas" en Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés, *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Palermo, Vicente (2000): "Instituciones políticas y gestión de gobierno: los términos del debate institucional brasileño", en Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés, *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Payne, Mark (et.al): *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina* (BID, 2003), pag.9 a 45.

Picazo Verdejo, Inés (2001): "Chile" en Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (coord.) *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, México, Fondo de Cultura Económica, IFE, 2003.

Rose, Richard (1981): "Government against sub governments: A European perspective on Washington " en Richard Rose y Ezra Suliman (eds.) *Presidents and Prime Ministeres*, Washington DC, American Enterprise Institute.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, (1976-1987): Vol. I, Madrid, Alianza Universidad.

Suárez, Waldino (1982): "El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", *Revista de Estudios Políticos*, 29.

▫ Tokatlian, Juan Gabriel: "Alianza apenas electoral", en [http://www.clarin.com.ar/](http://www.clarin.com.ar/http://www.clarin.com.ar/)

Zovatto, Daniel (2001): "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias; 1978-2000" *Revista CLAD Reforma y democracia* Nro 21, Caracas.