

# LOS PRESIDENCIALISMOS EN ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA: NUEVAS (O NO TAN NUEVAS) REFLEXIONES EN TORNO DE VIEJOS DEBATES\*.

*Santiago C. Leiras\*\**

## INTRODUCCIÓN.

La cuestión del mejor diseño institucional en el contexto de los procesos de transición a la democracia en América Latina apareció escasamente desarrollada en forma inicial. A pesar de la enorme literatura sobre la presidencia norteamericana, no hubo muchos estudios que trataran seriamente en el continente el presidencialismo comparativamente, ni tampoco estudio alguno que compare sistemáticamente regímenes presidenciales y parlamentarios<sup>1</sup>.

Sin embargo, en la última década adquirió especial importancia el tema de la reforma institucional (Alcántara, 1995) dado que involucraría la definición de nuevas reglas de juego político con la finalidad de establecer los marcos de la competencia partidaria, la modalidad de inserción de otros actores sociales relevantes en la arena pública, tales como asociaciones empresariales y sindicales, mediante el establecimiento de alguna forma institucionalizada de pacto social, y el mejor diseño institucional a fin de garantizar la gobernabilidad democrática -debate presidencialismo/parlamentarismo-.

---

\* Algunas reflexiones del presente trabajo forman parte de los capítulos 1, 2 y 3 de mi tesis doctoral "Nuevos liderazgos políticos en América Latina: Estilo populista, estrategia decisionista. Los casos de Carlos Menem (1989-1999) en Argentina y Fernando Collor de Mello (1990-1992) en Brasil". Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 2008.

\*\* UBA/UB.

<sup>1</sup> Un repaso de 94.000 artículos reseñados en el *International Political Science Abstract* entre 1975 y 1991 revela que solo 141 trabajos tratan sobre la presidencia o de sistemas presidenciales fuera de los Estados Unidos, y de esos artículos, sólo 22 se ocupan por el presidencialismo en América Latina, continente por excelencia del presidencialismo

Será el propósito particular del presente trabajo abordar el fenómeno del presidencialismo: recorriendo en primer lugar las principales líneas argumentales de debate en torno de esta modalidad de diseño institucional, intentaremos luego establecer una clasificación de los modelos existentes en la región que nos permita distinguir diferentes categorías de presidencialismo y hablar en consecuencia de *presidencialismos*. Tomaremos como foco de investigación los casos de Estados Unidos, Chile, Brasil, Colombia, Venezuela y Bolivia, dado que en estos países se han puesto en práctica reglas y prácticas ad hoc que se han manifestado compatibles con los atributos básicos del presidencialismo, y finalizaremos con una breve presentación sobre el particular caso argentino.

## **UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL. LAS PRINCIPALES CRÍTICAS.**

Retomando las principales definiciones brindadas en la literatura académica se entiende por Presidencialismo un sistema de gobierno basado en las siguientes características:

- a) Legitimidad de origen: la elección del jefe del ejecutivo es de carácter popular, sea en forma directa mediante el veredicto de la ciudadanía o a través de cuerpos de carácter colectivo como el colegio electoral cuyos integrantes, elegidos por el voto ciudadano, tienen la función de definir la fórmula presidencial<sup>2</sup>.
- b) Composición del poder ejecutivo: en la mayor parte de los sistemas presidencialistas, el poder ejecutivo es de carácter unipersonal siendo el jefe del poder ejecutivo jefe de estado, cumpliendo con las funciones de carácter protocolar, y al mismo tiempo jefe de gobierno, responsable como tal de la administración del estado. El presidente designa y remueve a los ministros que forman parte del gabinete de gobierno.

---

<sup>2</sup> Es el caso de la Argentina hasta la reforma constitucional de 1994, dado que, en primer lugar, el colegio electoral en la práctica normalmente ratificaba el veredicto popular y en segundo lugar porque la constitución de dicho cuerpo tiene, a diferencia del parlamento, una finalidad limitada en el tiempo, y terminada la misma, se disuelve.

- c) Relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo: en el presidencialismo esta relación tiende a ser de separación -con la correspondiente diferenciación de las atribuciones constitucionales de cada uno de los poderes- tratándose de poderes con funciones institucionalmente diferenciadas y mutua independencia en lo referente a su legitimidad de origen (Lijphart, 1997; Lowenstein, 1998; Orlandi y Zelaznik, 1995).

En una versión actualizada de su clásico trabajo de la década de 1980, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?", Juan Linz se centró en un análisis crítico de los sistemas presidenciales, en algunas de sus posibles consecuencias en la selección y el estilo del liderazgo, las expectativas populares y la articulación de los conflictos, y en aquellas rigideces derivadas fundamentalmente de sus cuatro características principales:

1. Tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo o por un colegio electoral elegido por el pueblo con ese único fin, como el legislativo elegido de una o dos cámaras tienen legitimidad democrática, construyendo un sistema de legitimidad democrática dual.
2. Tanto el presidente como el congreso son elegidos por un período fijo, siendo el cargo del presidente independiente del legislativo, y la duración del legislativo, independiente del presidente. Esto es aquello que Linz caracteriza propiamente como rigidez del sistema presidencial.
3. El presidencialismo constituye el terreno más propicio para la adopción de una lógica política de suma cero, dado que las características del proceso de elección directa no conllevan la necesidad de constitución de coaliciones mayoritarias de gobierno ni de hacer concesiones a la oposición en contexto de legitimidad dual y mandato fijo.
4. El estilo de la política en el presidencialismo es menos propicio para la democracia que aquel propio del parlamentarismo, dado que el jefe del ejecutivo cumple las funciones de jefe de estado y de gobierno. Siendo ambas exigencias de carácter conflictivo, resulta fuerte la tentación del jefe

del poder ejecutivo de asumirse en tanto representante de una parcialidad como expresión política de la nación, con el consecuente establecimiento de un juego descalificatorio hacia la oposición.

Las consecuencias del funcionamiento del sistema de gobierno presidencialista no serían otras que la polarización ideológica, concentración del poder, y el desarrollo de un modelo delegativo de democracia (O'Donnell, 1997) caracterizado por una inestabilidad política difícilmente superable a través de la introducción de mecanismos correctivos tendientes a la reducción de la incertidumbre institucional, como por ejemplo el *ballotage*, o la adopción de sistemas de tipo semipresidencial o semiparlamentario, como ha sido en el caso de las experiencias de la República de Weimar entre 1919 y 1933, la República Española entre 1931 y 1936 y la Quinta República Francesa a partir de 1958 (Linz, 1997; Nino, 1988).

A las críticas formuladas al presidencialismo por Juan Linz, el autor holandés Arend Lijphart agregó una observación teórica adicional: presidencialismo implica mayoritarismo, encontrándose la propensión mayoritaria de este tipo de diseño institucional en el carácter unipersonal del poder ejecutivo. Los ministros de los gobiernos presidenciales son simples consejeros y subordinados del presidente. De esta manera, se asegura un proceso de concentración de poder que aparece centrado no ya en un solo partido, sino en una persona.

El presidencialismo, afirmó el autor holandés, aparece como contrario a aquel tipo de compromisos y pactos de carácter consociativo que pueden ser necesarios en todo proceso de transición a la democracia, mientras que la naturaleza colegiada del ejecutivo en los sistemas parlamentarios lo hace más apropiado para suscribir ese tipo de compromisos institucionales.

Otros mecanismos que refuerzan el “impulso mayoritarista” del presidencialismo lo constituyen el poder de veto sobre la legislación, que solo puede ser superado por mayorías legislativas excepcionales, la capacidad del presidente de nombrar a los integrantes del gobierno sin interferencia legislativa, la concentración en la

figura presidencial de las jefaturas de gobierno y de estado, y el hecho de que el presidente no debe ser miembro de la legislatura. Estos atributos no son esenciales, pero al encontrarse en forma frecuente, refuerzan el carácter mayoritario del presidencialismo (Lijphart, 1997).

Asimismo cuando hacemos referencia al presidencialismo resulta conveniente establecer sus condiciones de desarrollo (Nogueira Alcalá, 1988; Serrafiero, 1991, 2001). Es que el presidencialismo parece ser más viable con partidos que son al menos moderadamente disciplinados y es especialmente problemático con sistemas multipartidistas altamente fragmentados y con elecciones legislativas que ocurren con más frecuencia que las elecciones presidenciales (Mainwaring y Shugart, 1993; Mainwaring, 1995). Sería posible limitar la fragmentación, aún con fórmula electoral de representación proporcional sobre la base de tres posibles reformas:

1. Elección a una sola vuelta por mayoría simple del presidente.
2. Elección presidencial simultánea con elecciones legislativas.
3. Establecimiento de un distrito electoral de magnitud moderada sea esta baja o alta.

En definitiva el presidencialismo, en contexto de fragmentación partidaria moderada, elecciones simultáneas, moderada disciplina partidaria y poderes presidenciales limitados, tendría entonces una serie de ventajas claramente relevantes:

1. Fortalecer la dimensión vertical de la responsabilidad, con la posibilidad del incentivo institucional de la reelección.
2. Favorecer una mejor identificación entre el líder presidencial -agente- y los ciudadanos -principal.
3. En el marco de elecciones simultáneas permitir la selección de una más amplia gama de opciones electorales, haciendo incluso posible el fenómeno de voto cruzado, muy frecuente en los Estados Unidos.

4. Estimular la mayor independencia de criterio en materia legislativa.
5. Generar condiciones para una mayor estabilidad que los inestables gobiernos de gabinete en condiciones de mandato fijo, con período corto y reelección inmediata.
6. La lógica de suma cero, inherente a la dinámica del diseño institucional, se vería compensada con el sistema de *checks and balances*, como contrapeso institucional (Mainwairing y Shugart, 1997).

Un caso particular analizó Ezra Suleiman quien, polemizando con Juan Linz, se preguntó qué hubiera sucedido en Francia de haber continuado con un sistema parlamentario durante la Quinta República. Fue a partir de este interrogante que la autora analizó la relación existente entre presidencialismo y estabilidad política. La estabilidad política del sistema presidencial francés -puesta a prueba a través de exitosas experiencias de cohabitación política entre ejecutivo y legislatura representativos de mayorías diferenciadas, durante los años 1986-1988, y 1993-1995 durante la presidencia de François Mitterrand, y la experiencia de cohabitación entre el presidente Jacques Chirac y el primer ministro Lionel Jospin, entre 1997 y 2002- tuvo que ver con que la misma ha sido acompañada por transformaciones simultáneas de otras instituciones políticas, muchas de las cuales por cierto ni se preveían ni se deseaban.

En primer lugar, el sistema presidencial llevó de manera inesperada a la transformación del sistema de partidos y a una nueva forma de organización de los partidos, constituyendo un auténtico régimen de partidos. El sistema político de la Quinta República se caracterizó por partidos nacionales organizados y disciplinados: los partidos se convirtieron en realidad en máquinas para proponer, apoyar y ayudar a elegir candidatos presidenciales. Estos partidos, a partir del año 1973, comenzaron a organizarse de acuerdo a una estructura bipolar, constituida alrededor del clivaje-ideológico izquierda-derecha.

La institución de la presidencia y la elección del presidente por voto popular dieron lugar a la formación de alianzas dentro de la izquierda y la derecha. El conseguir la presidencia como premio mayor estimuló la reestructuración de los partidos porque sin alianzas se hacía difícil alcanzar la mayoría electoral.

Por otra parte, el reemplazo del sistema electoral de representación proporcional característico de la Cuarta República Francesa por un sistema electoral de distrito uninominal a dos vueltas llevó a la nacionalización de los partidos: aquellos de mayor importancia a la izquierda y la derecha se reagruparon para apoyar a un candidato único, y de esa manera alcanzar la mayoría electoral.

En definitiva, se trata del estudio de un caso cuya atracción radica en el hecho de que los cambios institucionales derivados de la constitución francesa de 1958, en forma conjunta con las transformaciones precedentemente desarrolladas, permitieron evitar un conflicto de legitimidades en competencia entre los poderes ejecutivo y legislativo -tan caro a los sistemas presidenciales, como señalara oportunamente Juan Linz-. Por otra parte, dichas transformaciones dieron lugar al establecimiento de una autoridad ejecutiva fuerte sin alterar por ello, el carácter democrático de la sociedad (Suleiman, 1997).

Atendiendo a los atributos y propiedades característicos del presidencialismo, y que dieran lugar a las más variadas críticas precedentemente desarrolladas, en la región se han desplegado reglas ad hoc que han llevado a poder diferenciar modelos dentro de este esquema institucional: un caso muy paradigmático es el de los Estados Unidos que desarrollaremos a continuación.

## **EL PRESIDENCIALISMO PRAGMÁTICO EN LOS ESTADOS UNIDOS.**

El sistema presidencialista norteamericano tiene su origen en el proceso de ruptura que desemboca en la revolución americana de 1776, dando lugar a un profundo debate sobre la necesidad de un diseño institucional alejado de la impronta monárquica característica de Gran Bretaña, la antigua metrópoli: el

resultado de dicho debate será la constitución de 1787, que sienta las bases de un sistema que será fuente de inspiración en el resto de la región a lo largo de los siglos XIX y XX.

Dicho modelo constitucional, cuya obra más representativa ha sido el *Federalista* (Jay, Hamilton y Madison, v.e.), ha tenido como bases teóricas en primer lugar la concepción ius naturalista, a partir de la cual se concibe la existencia de derechos naturales tales como el derecho a la vida, la libertad y la propiedad siendo la función primordial del gobierno preservar esos derechos inalienables, y en segundo lugar un liberalismo de inspiración lockeana, a partir de una concepción de gobierno limitado siendo el mismo resultado de un pacto entre los estados que delegan, pero no en forma irrevocable, atribuciones en un poder central reservando para sí el derecho de rebelión en caso de que el gobierno actúe como tirano (Etchemendy, 1998).

El resultado institucional de dichos fundamentos será la instauración de un sistema federal, en forma conjunta con el establecimiento del moderno sistema de división de poderes, con un mecanismo de elección indirecta del presidente y los integrantes del senado federal -poder legislativo bicameral-, y el rol del poder judicial como garante y última instancia de control de constitucionalidad de los actos de gobierno.

El esquema precedentemente descrito fue diseñado con el claro propósito de enfrentar el principal obstáculo en la construcción de la república en la perspectiva de los constituyentes de Filadelfia: la tiranía y las diferentes expresiones de la misma –tiranía de la mayoría, del gobierno y legislativa- en el marco de una concepción aristocrática del republicanismo (Dahl, 1991, 2003; Gargarella, 1996). Ahora bien, la supervivencia de un régimen depende no solo de la viabilidad de su carta escrita, sino también de la fuerza de las normas no escritas. En este sentido, algunos rasgos de la constitución de los Estados Unidos no están expresados en la carta propiamente dicha. Así es necesario hablar de la existencia de normas y prácticas de carácter paraconstitucional, que explican esta viabilidad de la



pragmática experiencia presidencialista norteamericana (Pinto, 2001; Riggs, 1988).

En este sentido es central el rol jugado por el propio presidente en todo aquello relacionado con el respeto por las reglas de juego establecidas en el ámbito constitucional. Podemos hablar de un fuerte sentido de civilidad como un significado especial del respeto por el constitucionalismo liberal.

También un gabinete poco estructurado ayuda a sostener este diseño institucional dado que en reiteradas oportunidades, los ministros expresan posiciones e intereses poderosos que limitan al presidente. Al mismo tiempo, ellos más que el jefe del ejecutivo pueden encabezar proyectos destinados a lograr apoyos del congreso para políticas que también son aceptables para el presidente. El gabinete norteamericano es tan poco estructurado que parece por momentos socavar el liderazgo presidencial, dado que este debe no solo acordar con el congreso, sino también con numerosos subgobiernos dentro de la burocracia gubernamental. Allí es donde se hace necesaria la presencia de una oficina ejecutiva formada por un equipo de asistentes casi tan responsables como aquel. El gabinete puede finalmente ser tanto un crédito como una responsabilidad para el presidente, dado que el apoyo de sus miembros hace posible los éxitos y lo cuida de sus errores y torpezas potencialmente fatales.

Por otra parte la indisciplina partidaria, en un contexto de sistema electoral con circunscripción uninominal, puede ser una condición necesaria para el éxito de la gestión presidencial ya que, si la disciplina fuera forzada, la capacidad de gobernar se vería severamente deteriorada en condiciones de gobierno dividido (Mollinelli, 1998; Sartori, 1994)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Entendemos por gobierno dividido aquella situación en que el partido que controla la presidencia no tiene mayoría absoluta -más de la mitad de las bancas- o relativa -primera minoría- en ambas cámaras del congreso, en contraposición a la noción de gobierno unificado, que se concibe como aquella en que el partido presidencial tiene mayoría absoluta o relativa en ambas cámaras. El caso en que el partido presidencial tiene mayoría de algún tipo -absoluta o relativa- en solo una cámara es considerado dividido.

Sumado a ello, se encuentran un modelo de organización ampliamente descentralizado, la organización del congreso a través de un proceso descentralizado de toma de decisiones en manos de las comisiones legislativas y un modelo de orientación del electorado sobre la base de las grandes cuestiones locales.

Estas características del sistema de partidos y del sistema electoral tienen consecuencias para-constitucionales: bajo nivel de participación en el voto, altos costos en las campañas, sostenimiento de un partido efectivo de oposición, y presencia y vigencia del federalismo entre otras.

Sin lugar a dudas, el presidencialismo de los Estados Unidos, producto de su larga estabilidad institucional, ha constituido el modelo de referencia para toda la región; no obstante ello, diferentes “presidencialismos” como los de Chile y Brasil han logrado incorporar prácticas ad hoc por definición en conflicto con los rasgos constitutivos del presidencialismo, dando lugar el fenómeno de los denominados “presidencialismos de coalición” en América Latina. Procederemos a continuación a su desarrollo.

## **LOS PRESIDENCIALISMOS DE COALICIÓN DE CHILE Y BRASIL.**

La expresión presidencialismo de coalición, acuñada por Sergio Abranches en 1988, se convirtió en un verdadero eje para definir la estructura y el mecanismo de funcionamiento del régimen político-institucional brasileño, aunque aquí la hemos utilizado para clasificar el funcionamiento del presidencialismo de Chile. Esta noción sugiere la articulación de dos dimensiones –el sistema presidencialista y la existencia de coaliciones partidarias-. Por coalición se refiere a la instrumentación de acuerdos entre partidos y/o alianzas partidarias para alcanzar determinados objetivos: la mayoría de la veces la coalición es realizada con el propósito de dar sustento político a un gobierno, en el terreno legislativo y/o en el de la formulación de las políticas públicas.

A lo largo de su historia, Chile ha representado un fenómeno político considerado de excepción en América Latina: la relativamente pronta resolución de sus conflictos políticos en la era pos-independencia<sup>4</sup>, la estabilidad institucional, y la apelación a estrategias de carácter cooperativo desde final del siglo diecinueve<sup>5</sup> y buena parte del veinte constituyeron parte de un conjunto de prácticas políticas sustantivamente diferenciadas de aquellas predominantes en la región.

Buena parte de la literatura que ha tratado el caso de Chile reconoce precisamente en la pérdida de aquellas prácticas de cooperación a partir de la década de 1960, una de las causas principales de la quiebra y colapso de la democracia en el año 1973. La crisis de la democracia en Chile se exacerbó por la falta de congruencia entre el polarizado y competitivo sistema de partidos, que impide la conformación de una mayoría gubernamental para exigir rendición de cuentas al poder ejecutivo o el apoyo institucional en la Legislatura, por una parte, y por otra, un marco institucional presidencialista, con sus elecciones de ganador único, mandato fijo y legitimidad democrática dual.

Lo que permitió históricamente superar estas dificultades estructurales fue la existencia de fuerzas centristas pragmáticas –el Partido Radical primero y la Democracia Cristiana después- y la política de acuerdos que dichas fuerzas impulsaron. La rigidez del Presidencialismo y la erosión gradual de los escenarios de compromiso, a partir del triunfo de la Democracia Cristiana en las elecciones presidenciales de 1964, intensificaron la confrontación en Chile, haciendo más difícil negociar acuerdos políticos; es en este escenario que se desarrolla la ruptura institucional de 1973 (Lopreite y Tula, 1996; Valenzuela, 1998).

---

<sup>4</sup> A través del establecimiento de la república en 1831, en forma posterior a la etapa independentista y la guerra civil de 1823 a 1831.

<sup>5</sup> La instauración de la república parlamentaria de 1891 a 1924, que puso fin a la guerra civil de 1891, instaura un condominio entre los grandes terratenientes, la burguesía minera y bancaria y la aristocracia chilena con un claro dominio de la política chilena por parte del congreso nacional.

En el marco de la reinstauración democrática de 1990, y producto del aprendizaje que significó la traumática experiencia autoritaria, los actores sociales y políticos procuraron reeditar las condiciones de cooperación política que habían hecho posible aquella larga etapa de estabilidad democrática, en un contexto de una democratización incompleta, cargada de enclaves autoritarios tales como la inamovilidad de los comandantes de las tres fuerzas armadas y carabineros, la existencia de senadores de carácter vitalicio, el sistema electoral de distrito binominal, la autonomía organizativa de las fuerzas armadas, carabineros y DINA<sup>6</sup>, y la designación de los comandantes de las ramas por el Consejo de Seguridad Nacional; en definitiva un escenario signado por la existencia de serios límites a la voluntad popular y un alto poder de bloqueo por parte de minorías políticas y poderes fácticos (Garreton, 2003).

La reforma política llevada a cabo en el año 2005, con el consentimiento de la derecha parlamentaria, permitió modificar y/o suprimir la mayor parte de esas estructuras establecidas en la constitución de 1980, con la excepción que supuso la preservación del sistema binominal para la elección de los miembros del congreso (Siavelis, 2003) que mantiene la sobrerrepresentación de la derecha política en el país trasandino.

La historia política de Brasil reconoce en los orígenes de su proceso independentista la preservación de la institucionalidad monárquica heredada de la colonización portuguesa, y del parlamentarismo hasta finales del siglo XIX cuando, a través de la revolución de 1889, se instaura la “veja república” con el presidencialismo como diseño de gobierno (Fausto, 2003; Lamounier, 1998; Lessa, 2003).

El resurgimiento del debate presidencialismo-parlamentarismo durante el proceso constituyente de 1986 a 1988, hizo posible pensar la posibilidad de la reintroducción del parlamentarismo<sup>7</sup>. En favor del presidencialismo se sostuvo que

---

<sup>6</sup> Sigla correspondiente a la Dirección de Inteligencia Nacional de Chile.

<sup>7</sup> Cabe destacarse el interregno parlamentario de 1961 a 1963, durante la presidencia de Joao Goulart.

dicho sistema era el más adecuado a la tradición política brasileña, al garantizar mayor estabilidad, característica empíricamente demostrada en los Estados Unidos, y una relación más estrecha entre el gobierno y el electorado. Aún reconociendo al parlamentarismo como “mejor forma de gobierno” su adopción en Brasil aparecía como problemática por dos razones fundamentales:

1. Por un lado, la inexistencia de dos prerequisites básicos como son una estructura partidaria sólida y estable capaz de sustentar un régimen de gabinete y una burocracia estable, moderna y profesionalizada.
2. Por otro, la incongruencia que representa la elección directa del presidente con la asunción de los poderes y atribuciones de un primer ministro. Esa combinación entre sistema de gobierno parlamentario y elección directa del presidente conduciría a una confrontación permanente entre el jefe de estado y el de gobierno (Crespo, 1991).

Entre las razones alegadas en favor del parlamentarismo se sostuvieron:

- a) Una estructura sólida y estable capaz de sustentar un régimen de gabinete. Tal argumento es cierto en su parte objetiva, dado que el parlamentarismo reposa en la existencia de partidos políticos estables y organizados, atributos que no poseen en la actualidad los partidos brasileños. Sin embargo la finalidad de tal razonamiento, la no-adopción del sistema parlamentaria, puede articularse de manera inversa: es el sistema parlamentario el que facilita la estructuración partidaria imposibilitada hasta ahora por el régimen adoptado. El único sistema capaz de garantizar la estabilidad de la organización partidaria, es aquel que valorice tanto el papel mediador de los partidos políticos como la representación de la soberanía popular por el parlamento.
- b) Una burocracia moderna, estable y profesionalizada. Hasta ese momento la conclusión del mandato presidencial había conllevado la renovación parcial de los cuadros burocráticos, pero esto no significaba que la implantación del parlamentarismo supusiera la renovación del servicio público, el cual permanecía, de modo general, inalterable. Esto era posible

a través de la adecuación de una estructura burocrática compatible con el régimen parlamentario, ya que era posible contar con estructuras profesionalizadas cuyos sistemas pudiesen ser extendidos a toda la administración.

El surgimiento de un clima de opinión favorable a una solución parlamentaria, presente a principios de los años noventa, no se manifestó finalmente como tal en el plebiscito llevado a cabo el 21 de abril de 1993. El 55 por ciento del electorado brasileño votó a favor de preservar la continuidad del presidencialismo, un 25 por ciento a favor del parlamentarismo, y un 20 por ciento de los votos fueron en blanco o nulos.

Distintos factores permitieron explicar este cambio de clima en la opinión pública: en primer lugar, el fallecimiento en octubre de 1992 del principal símbolo articulador de la campaña, el diputado Ulyses Guimaraes, segundo la sensación general de que, con la caída del ex presidente Fernando Collor de Mello, la crisis llegaba a su fin y que el proceso de destitución había mostrado las virtudes del presidencialismo, tercero el alto grado de popularidad de Lula Da Silva provocó una notable inversión de la inclinación parlamentarista del Partido de los Trabajadores (PT), cuarto la negativa de la asamblea legislativa, y la oposición de la prensa a la realización del plebiscito debido al escaso tiempo, y quinto la sensación de que dada la complejidad de los temas a poner a consideración, estos no debían ser antepuestos a las urgencias de la crisis económica y social.

En el caso brasileño entonces nos encontramos con un sistema político que, resultado de las modificaciones introducidas en la nueva carta constitucional durante la primera etapa de la nueva república, funcionaría en medio de fuertes tensiones y rigideces institucionales, siendo el resultado la construcción de un “presidencialismo de coalición” (Abranches, 1988):

- a) Un sistema federal descentralizado, en el cual los gobiernos subnacionales adquirieron alta autonomía en su ámbito de acción y significativa influencia sobre la esfera federal dando lugar a un federalismo de carácter centrífugo.

- b) Un sistema electoral de lista cerrada y no bloqueada para la Cámara de diputados con un mínimo de 8 y un máximo de 70 diputados y mayoría limitada en el Senado, que generó como consecuencias la sobre representación de los estados regionales y escasos incentivos para la disciplina parlamentaria y partidaria.
- c) Un sistema de partidos fragmentado, con baja cohesión partidaria, fragilidad de partidos *catch all* y de organización interna de carácter clientelar y baja disciplina.
- d) El diseño institucional presidencialista en el cual el ejecutivo posee serias dificultades para la formación de mayorías parlamentarias estables y fuertes prerrogativas institucionales como aquellas del establecimiento de la agenda parlamentaria y las medidas provisorias (Palermo, 2000; Tavares de Almeida, 2003).

Resulta de suma importancia poder abordar modelos que, sustentados en acuerdos estratégicos entre las elites partidarias, generan condiciones de gobernabilidad en condiciones poco propicias para la misma como han sido los de Colombia y Venezuela, presidencialismos de carácter consociativo los cuales serán desarrollados a continuación.

## **EL PRESIDENCIALISMO CONSOCIATIVO EN COLOMBIA Y VENEZUELA.**

La historia política de Colombia se encuentra caracterizada por marcados contrastes: su escasa predisposición a protagonizar conflictos de carácter bélico con países vecinos – siendo la guerra con el Perú entre 1932 y 1933 la excepción que viene a confirmar la regla- y una democracia electoral muy estable a partir de la segunda mitad del siglo XX han coexistido con una larga historia de conflictividad política interna, un contexto de alta fragmentación geográfica, y una endémica incapacidad del estado para garantizar el control político sobre buena parte del territorio nacional (Palacios y Safford, 2006).

El resultado de ello ha sido la sistemática utilización de la violencia política como recurso para dirimir disputas entre los actores políticos más relevantes: testimonio de ello han sido las guerras civiles de 1839-1842, 1851, 1854, 1859-1861, 1876-1877, 1885, 1895, 1899-1902 -conocida como “la guerra de los mil días” cuyo desenlace lo constituyó la separación de la entonces provincia de Panamá bajo iniciativa de los Estados Unidos-, el bogotazo de 1948 desencadenado por el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán y el período conocido como el de “la violencia” entre 1946 y 1958-.

Los largos años de violencia auspiciados por la hegemonía conservadora (1946-1953) y el corto gobierno militar de la dictadura de Rojas Pinilla (1953-1957) propiciaron una reforma constitucional en 1957, encaminada a la reconciliación y pacificación de la alterada vida política colombiana; se trató de hecho de la única reforma a la constitución de 1886 llevada a cabo mediante plebiscito y en ella se ratificó el carácter legal del pacto político conocido como Frente Nacional.

Entre las principales iniciativas se destacaron aquellas de corte electoral como aquella que concedía a las mujeres los mismos derechos que los hombres. Las elecciones que seleccionaran a los miembros de las organizaciones partidarias, hasta 1968 inclusive, se desarrollarían bajo el criterio de colocar en cada circunscripción electoral paritariamente a los partidos liberal y conservador. También quedaba regulada la composición del poder ejecutivo, dado que ambos partidos tendrían el mismo número de ministros que serían de libre remoción por el presidente de la república, colocados en el mismo plano de igualdad y asumirían la responsabilidad del gobierno que se ejercería en nombre de ambas agrupaciones políticas.

Asimismo, el responsable del poder ejecutivo sería designado en forma alternada hasta la elección de 1974 por cada una de las respectivas fuerzas. La sucesión durante este período tuvo lugar entre los presidentes Alberto Lleras Camargo, liberal, entre 1958 y 1962, Guillermo León Valencia, conservador, entre 1962 y



1966, Carlos Lleras Restrepo, liberal, entre 1966 y 1970 y Misael Pastrana Borrero, conservador, entre 1970 y 1974.

De la misma manera, el número de empleados que no fueran pertenecientes a la carrera administrativa reflejaría la composición política del congreso, estableciéndose igual criterio para la distribución de los cargos en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (Alcántara, 1999: 321)

La política de acuerdos del “Frente Nacional”, aún cuando ha permitido garantizar la gobernabilidad democrática en Colombia, no ha podido impedir que el conflicto adquiriera a partir de las décadas de 1960 y 1970, nuevas modalidades y mayor gravedad aún con la aparición en la escena pública de nuevos actores -guerrilla, narcotráfico, paramilitares- enfrentados entre sí y con el débil aparato estatal por el monopolio de la coacción física legítima.

Los desmesurados poderes presidenciales (Archer y Shugart, 2002), parcialmente morigerados por la Reforma Constitucional de 1991, sumado a la existencia de un asfixiante sistema bipartidista -producto del acuerdo de alternancia y paridad entre Conservadores y Liberales entre 1957/58- , y un parlamento excesivamente parroquial -dada la peculiaridad del sistema electoral de fórmula de Representación Proporcional con lista múltiple por departamento- (Hartlyn, 1998) tienen directa relación con las sucesivas impugnaciones no ya al Régimen Político sino al propio Estado.

La estructura institucional de Colombia se verá sucesivamente jaqueada por organizaciones armadas como el Movimiento 19 de Abril, de gran vigencia durante las décadas del ´70 y ´80, hasta su incorporación a la vida política colombiana, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) desde la década de 1960, como así también de otras organizaciones de menor relevancia como el Ejército Popular de Liberación (EPL), la Corriente de Renovación Socialista (CRS), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el indigenista Quintín Lame (Rangel, 2008). Cabe mencionar

también la influencia creciente del Narcotráfico y la penetración del mismo en la propia estructura institucional del Estado -recordemos las acusaciones formuladas al ex-presidente Ernesto Samper (1994-1998) respecto de la financiación de su campaña electoral con fondos provenientes del Narcotráfico-.

El caso de Venezuela ha sido considerado como un modelo arquetípico en el análisis de los procesos de transición a la democracia en América Latina, debido a la particularidad de su exitoso desarrollo, en un contexto signado por la proliferación de regímenes autoritarios de diverso signo en el continente (O'Donnell 1989), durante las décadas de 1960 y 1970.

Cabe preguntarse entonces sobre los factores que permitieron la consolidación democrática del experimento político resultante del Pacto de Punto Fijo en el marco de un sistema presidencialista, siendo tres las dimensiones consideradas en la literatura: la disponibilidad de ingresos fiscales derivados de los excedentes de la renta petrolera, el excepcionalismo de su liderazgo político y social y la disciplina y fortaleza de las organizaciones partidarias.

Una lectura presente con suma frecuencia en la literatura sobre la democratización Venezolana, pondrá el acento en las transformaciones estructurales derivadas del desarrollo de la actividad petrolera, cuyo origen podemos ubicar a partir de los años '20 (Betancourt, 1978) durante la dictadura de Juan Vicente Gómez; la organización económica particular y el cambio social fomentados por el petróleo signaron definitivamente la política y las instituciones políticas venezolanas y también la organización y las condiciones de clase de los terratenientes, los campesinos, los hombres de negocios y los trabajadores.

Los ingresos petroleros pagaron la factura de la democracia pactada, subsidiando tanto al sector empresarial como así también a los sectores populares. Protegieron al país de la inflación y de los problemas de balanza de pagos que han caracterizado a otros sistemas políticos con similares proyectos económicos. Por cierto, Venezuela contaba con una ventaja persistente con la que no contaron

democracias anteriores como las de Argentina y Chile; si necesitaba más ingresos, el Estado podía presionar a la industria petrolera controlada por extranjeros antes que a su propia población (Coppedge, 1998).

Hay que destacar al respecto que, el proceso de acumulación de capital en realidad se produjo a través de la transferencia de recursos del sector petrolero a otros sectores de la economía con lo cual este recurso fiscal mitigaba las tensiones económicas que finalmente hubieran exigido una reducción de los salarios y beneficios del sector popular, situación que ha dado lugar a la extinción de muchas democracias políticas (Karl, 1989).

En este marco se desarrollaron las distintas estrategias de las elites políticas que tendrán su expresión en el Pacto de Punto Fijo suscripto el 31 de Octubre de 1958 entre los líderes de los tres principales partidos políticos de aquel momento: Rómulo Betancourt por Acción Democrática (AD), Rafael Caldera por el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), y Jovito Villalba por la Unión Republicana Democrática (URD). Serán cláusulas principales del mencionado acuerdo, la defensa de la constitucionalidad y el derecho a gobernar conforme al resultado electoral, el gobierno de Unidad Nacional, dando participación en el poder a la oposición, y el establecimiento de un programa mínimo de coincidencias programáticas que permitía garantizar la cooperación partidista durante el proceso electoral (Alcántara, 1999: 491; Coppedge, 1998). La sanción de la Constitución del 23 de Enero de 1961 constituyó la culminación del proceso de institucionalización de la democracia venezolana, luego de una historia política caracterizada por la puesta en vigor de 25 cartas constitucionales y un estatuto provisional.

Con relación a la fortaleza de los partidos políticos, se hace referencia a dos dimensiones:

- 1) Partidos altamente disciplinados.
- 2) Insertos en las organizaciones más relevantes de la sociedad.

La disciplina quedó reflejada en los estatutos del primer partido de masas en Venezuela, Acción Democrática, adoptando explícitamente el principio del centralismo democrático como norma de funcionamiento entre los dirigentes y la base del partido. La utilidad de dicha disciplina se puso de manifiesto durante el golpe de 1945 contra el General Medina Angarita, cuando los militantes de AD se apoderaron de arsenales y comisarías de todo el país siguiendo expresas instrucciones de los dirigentes del partido. Los estatutos del COPEI como así también de URD, tomaron como modelo el de AD.

Contribuyó a la extensión de la disciplina partidaria la propia ley electoral, al establecer la elección mediante candidaturas de partido y no de carácter individual, una fórmula electoral de Representación Proporcional, con listas cerradas y la identificación de las listas partidarias en una única tarjeta con el nombre, los colores el símbolo del partido, sin nombres de candidatos en las elecciones legislativas, tanto en el ámbito estadual como así también a nivel municipal.

Por otra parte, la disciplina partidaria se combinó con la penetración de los partidos en otras organizaciones, a través de la cooptación, infiltración o patrocinio directo de los partidos, quedando casi todas las organizaciones subordinadas al control partidario. Desde principios de los años sesenta, los responsables de las organizaciones sociales fueron nombrados en elecciones que seguían directrices partidistas; cada partido presentaba una lista de candidatos para los puestos vacantes y los miembros de las organizaciones elegían entre ellos. Este procedimiento se aplicaba a las elecciones sindicales y fue adoptado por las organizaciones campesinas, los colegios profesionales, profesiones liberales y distintos ámbitos de la vida social.

La penetración de los partidos en las organizaciones fue un factor muy importante para el establecimiento y consolidación de la democracia en Venezuela. El control sobre las organizaciones sociales permitió a los líderes movilizar en poco tiempo a sus partidarios para derrocar a los regímenes militares en 1945 y 1958.

También les dio la posibilidad de moderar a sus partidarios cuando la democracia requería moderación. La disposición de líderes sindicales con alta implicación política a limitar las demandas salariales por razones políticas durante el gobierno de Betancourt, hasta el punto de aceptar un recorte salarial del 10 por ciento en 1961, fue crucial a la hora de persuadir a la elite empresarial a que respaldara la democracia.

Además, la capacidad de los partidos para movilizar o moderar les proporcionó autoridad a la hora de negociar eficazmente con los sectores de las Fuerzas Armadas y líderes empresariales durante la elaboración del pacto de transición. Contaban con la organización, la disciplina y los militantes necesarios para hacer atractivas promesas, y proferir amenazas creíbles. Y después de la transición, el control de las organizaciones y en cierta medida de los medios de comunicación proporcionó a los líderes de los partidos un enorme control sobre la agenda pública, el poder para decidir sobre cuáles eran los asuntos de importancia, cómo definirlos y que cosas ignorar (Coppedge, 1998).

Aquel conjunto de factores que contribuyeron de manera decisiva a la consolidación democrática en Venezuela -disponibilidad de ingresos fiscales derivados de los excedentes de la renta petrolera, excepcionalismo de su liderazgo político y social, disciplina y fortaleza de las organizaciones partidarias- se constituirán en aquellas dimensiones que, paradójicamente, desencadenarán la crisis (y colapso) del Sistema Político de Punto Fijo a partir de la década de 1990. Si bien estos mecanismos garantizaron la consolidación del sistema político democrático, constituyeron al mismo tiempo un serio obstáculo para su democratización (Coppedge, 2002; Crisp, 1997).

Esto se debió a que fueron excluidas de la agenda pública algunas cuestiones políticamente relevantes, como la creación de una industria más eficiente y competitiva, o la redistribución mediante tasas impositivas de los excedentes derivados de la renta petrolera; por otra parte, distintos actores fueron sistemáticamente excluidos de la arena pública como por ejemplo las

asociaciones vecinales y así también nuevos partidos tenían serias dificultades, producto del diseño electoral perfeñado, para el acceso a los cargos e instancias gubernamentales de decisión.

De esta manera, el Régimen de Punto Fijo, a través de esta compleja e inteligente ingeniería institucional, resolverá los problemas atinentes a la gobernabilidad democrática, pero, al precio de una paulatina y creciente erosión de su legitimidad política.

### **LA VERSIÓN PARLAMENTARIZADA DEL PRESIDENCIALISMO: BOLIVIA (1982-2005).**

La historia política de Bolivia desde sus orígenes ha estado caracterizada por elevados niveles de incertidumbre e inestabilidad institucional: sobre ochenta y tres gobiernos, treinta y seis no llegaron a completar el año de gobierno, treinta y siete fueron gobiernos de facto y se desconoce de manera fehaciente el número de golpes, intentonas y rebeliones militares (Sivak, 2008).

La inestabilidad crónica del sistema político, puesta de manifiesto de manera particular a lo largo del último ciclo autoritario (1969-1982) en el que Bolivia tuvo trece presidentes y uno de ellos Hugo Banzer gobernó entre 1971 y 1978, llegó a su fin a partir de 1983, cuando el país andino comenzó a consolidar un marco de institucionalidad política operativo en un ámbito social desarticulado. Lo novedoso de esta nueva institucionalidad consistió en la conformación de un modelo de presidencialismo parlamentarizado en el que se fueron reforzando pautas de cooperación interpartidista y de construcción de coaliciones, en un ambiente de pluralismo no polarizado (Alcántara, 1999: 270).

Las implicaciones de este fenómeno de interacción interpartidaria y de no obstrucción respecto del rol del parlamento han sido las siguientes:

1. Reforzamiento de las funciones del parlamento, sobre todo al ejercer la atribución constitucional de elegir a los presidentes de la república.
2. Contribuir al ejercicio del poder gubernamental y crear condiciones de gobernabilidad a través de una mayor fusión o interpenetración real de los mecanismos de decisión del poder ejecutivo y del parlamento.
3. Superar los típicos conflictos del presidencialismo en sistemas multipartidistas fragmentados: el bloqueo entre el poder ejecutivo y el parlamento, el inmovilismo, la tendencia del poder ejecutivo a marginar al parlamento y a gobernar por decreto (Mayorga, 2003: 112).

El ensayo democrático boliviano entre 1985 y 2003, a través de un diseño gubernamental de “presidencialismo parlamentarizado”, había garantizado la estabilidad política y al mismo tiempo la alternancia entre los principales actores políticos -Acción Democrática Nacionalista (ADN), Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)-. No obstante, las coaliciones de gobierno desde 1985 han acusado marcadas diferencias:

1. El gobierno de Víctor Paz Estensoro (1985-1989) fue un gobierno monopartidista, apoyado por una coalición parlamentaria de carácter ampliamente programático entre el MNR y el principal partido de oposición, que constituyó un punto de inflexión decisivo en el proceso democrático. Esta coalición llegó a controlar dos tercios del congreso (119 de un total de 157 escaños). Fue y ha sido el único gobierno cuya coalición de apoyo parlamentario fue creada después de la elección de Paz Estensoro y que fue posible por el apoyo de partidos que no formaron parte del Pacto por la Democracia. Este gobierno estuvo apoyado por un mecanismo de coordinación interpartidaria.

2. El gobierno de Jaime Paz Zamora (1993-1997) fue el primero que se sustentó en una coalición tanto parlamentaria como gubernamental como producto de un acuerdo entre el MIR y ADN. El denominado Acuerdo Patriótico se caracterizó por haber establecido mecanismos paritarios en la distribución de responsabilidades ministeriales y de cargos en la administración estatal, y en general en la distribución clientelista del poder. También se distinguió por una fuerte coordinación interpartidaria y una estrategia fallida de continuidad en el poder al estilo del Frente Nacional de Colombia. Esta coalición tuvo también un control mayoritario en el congreso (94 de 157 escaños). En la gestación de esta coalición prevaleció un juego de tertium gaudens en el cual el tercer actor (Paz Zamora, que había logrado solo la tercera posición en las elecciones directas) se convirtió de dirimidor de la disputa en triunfador de la misma debido al apoyo de Hugo Banzer, aislando a Gonzalo Sánchez de Lozada, el ganador por mayoría relativa.
3. El gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) se basó igualmente en una coalición de fuerte orientación programática tanto parlamentaria como gubernamental, por primera vez de tres partidos, el MNR con la Unión Cívica Solidaridad-UCS y Movimiento Bolivia Libre-MBL. Fue también, no obstante una ruptura efímera por desacuerdos entre MNR y UCS, una coalición con mayoría de casi dos tercios que emergió de acuerdos entre el MNR separadamente con sus aliados (el Pacto por la gobernabilidad con el MBL y el Pacto por el Cambio con UCS). Pero dada la magnitud del triunfo electoral de Sánchez de Lozada por una amplia mayoría relativa, esta coalición se ha diferenciado notoriamente de los dos pactos anteriores por el rol y el peso hegemónico del presidente y del MNR.
4. En el caso de la coalición del “Compromiso por Bolivia” (1997-2002), esta se distingue de las coaliciones anteriores en varias dimensiones. En primer lugar, en virtud de la obsesión de Banzer de ser el presidente de la unidad y la conciliación, y también del propósito inicial rápidamente frustrado de desmontar la política de reformas del anterior gobierno, se constituyó la “coalición máxima” de mayor envergadura en la historia democrática de



Bolivia. Dicha coalición fue integrada, desde su nacimiento y hasta agosto de 1998, por cuatro partidos –ADN, UCS, MIR y CONADEPA<sup>8</sup> y hasta ocho miembros contabilizando otros partidos menores (Mayorga, 2003: 122).

El balance de aquella experiencia resulta muy ambiguo: la coexistencia entre la gobernabilidad democrática con una paulatina erosión de la legitimidad política de aquellos actores responsables de dicha gobernabilidad, una severa crisis económica y el surgimiento de nuevos actores en la escena pública explican el ascenso de una nueva figura en la arena política: Evo Morales (Mayorga, 2008). El sistema político boliviano termina siendo víctima de sus propias limitaciones como así también de sus propios éxitos.

## **PRESIDENCIALISMO EN ARGENTINA ¿HIPERPRESIDENCIALISMO O CENTRALISMO LIMITADO?**

El modelo constitucional argentino de 1853, objeto de sucesivas reformas a lo largo de los siglos XIX y XX y con fuerte inspiración en sus orígenes en la experiencia constitucional chilena (Alberdi, v.e.), estableció la figura de una presidencia fuerte con amplias prerrogativas formales como la declaración del estado de sitio, la atribución de la intervención federal y la posibilidad de veto legislativo.

Sumado a estas facultades, la reforma constitucional de 1994 introduce como cláusula la atribución presidencial para emitir disposiciones de carácter legislativo con la limitación expresa de legislar por decreto en materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos -artículo 99, inciso d- quedando para su posterior reglamentación mediante ley del congreso nacional, el funcionamiento de la comisión bicameral encargada del control constitucional del ejercicio de las atribuciones y facultades legislativas por parte del poder ejecutivo<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Conciencia de Patria.

<sup>9</sup> La Ley 26.122, que reglamenta la intervención del Congreso nacional en el tratamiento y monitoreo de la utilización de los decretos de necesidad y urgencia (DNYU) por parte del poder

La introducción de esta cláusula tuvo como finalidad la limitación de la utilización abusiva de esta prerrogativa, en forma particular a partir de la década del `90 hasta nuestros días, sin haber logrado su cometido (Leiras, 2007).

La ampliación de las prerrogativas formales del poder ejecutivo llevaron a sustentar la tesis del hiperpresidencialismo (Nino, 1992); en este marco, si se trata de concebir al decisionismo como un estilo de gobierno (Goretti y Rubio, 1995,1996) más allá de los tiempos difíciles, la utilización de recursos de excepción se inscribe en un marco de creciente concentración de poder en la institución presidencial de por sí fuerte en la Argentina (Jones, 1997) y un modelo delegativo de democracia (O'Donnell, 1997: 293).

Como consecuencia de ello, a partir de la última década en la Argentina se repitió en mayor o menor medida el mismo esquema de acuerdo a esta perspectiva:

- a) Legitimidad de origen con anclaje en situaciones de derrumbe o emergencia y convertida en argumento, de salvamento primero y refundacional luego, del estado y la sociedad.
- b) Modificación de la estructura constitucional acorde con una nueva "razón de estado": la gobernabilidad.
- c) Reforzamiento de los poderes presidenciales, definición explícita o implícita de una "doctrina de necesidad y urgencia" y utilización de recursos como los decretos de necesidad y urgencia, en tanto principal expresión de la decisión política.
- d) Debilitamiento del rol de las instituciones parlamentarias, de las diferentes instancias de control de los actos administrativos de gobierno y de los procesos deliberativos de decisión política (Bosoer y Leiras, 2001, Leiras, 2007).

---

ejecutivo nacional, fue aprobada en el Senado de la Nación y luego en la Cámara de Diputados el día 19 de julio de 2006.

Tal como lo definiera el autor italiano Giorgio Agamben, lo excepcional ha devenido norma (Agamben, 2004), estableciéndose de hecho una situación de emergencia permanente (Bercholz, 2007; Botana, 2004; Quiroga, 2005) que viene a constituir la regla de funcionamiento de la democracia argentina en particular y en la región de manera general. Podría hablarse entonces de una “exceptocracia” como previsible horizonte de la democracia (Serrafero, 2005) en la medida en que varían los recursos institucionales utilizados –intervención federal, estado de sitio y/o decretos de necesidad y urgencia- más no el contenido sustantivo de funcionamiento del gobierno, el régimen y el sistema político.

Sin embargo, otros autores definen al diseño institucional argentino como “centralismo limitado”, dado que si bien la institución presidencial en la Argentina dispone de importantes atribuciones desde el punto de vista formal, existen a nivel del sistema político diferentes instancias descentralizadas de organización – congreso, partidos políticos con estructura de carácter federal- que incentivan una dinámica de negociación permanente entre el ejecutivo y otros actores institucionales.

Establecida esta dinámica, la estrategia decretista podría ser considerada como una herramienta que permita cumplir con el propósito de producir disciplina en forma conjunta con la utilización de otros recursos disponibles como por ejemplo la apelación al veto parcial y total o la distribución de diferentes tipos de incentivos selectivos tanto al gobierno como así también a la oposición (Llanos, 2001; Mustapic, 2000).

Tratándose de un contexto de “tiempos difíciles” (Torre, 1994), el decretismo ejecutivista y no el decisionismo nos permitiría dar cuenta de las características de ejercicio del liderazgo político en la región, dado que el decisionismo implica la desinstitucionalización política (Kvaternik, 1994), teniendo en consideración tres diferentes circunstancias: en primer lugar los recursos institucionales disponibles, esto es el diseño y distribución del poder dentro del régimen político, en segundo término las circunstancias políticas, refiriéndonos aquí a la relación que el titular

del poder ejecutivo establece con la oposición, con el partido de gobierno y con otras organizaciones nacionales e internacionales y por último la eficacia que se intenta alcanzar con determinadas iniciativas a implementar.

Teniendo en consideración las circunstancias antes desarrolladas, tres serían también las posibles motivaciones políticas para llevar a cabo esta estrategia de gobierno: el golpe preventivo, el decretismo como último recurso y el factor sorpresa. En este marco la utilización de los decretos de necesidad y urgencia durante el gobierno de Raúl Alfonsín se inscribiría en forma predominante en la categoría de golpe preventivo<sup>10</sup>, en un contexto signado por la conflictiva relación entre el gobierno y la oposición, mientras que durante la presidencia de Carlos Menem estas mismas motivaciones se inscribirían no solo en el marco de la conflictiva dinámica gobierno/oposición, sino también en aquella relación entre el poder ejecutivo y el propio partido de gobierno (Maurich y Liendo, 1998).

## **CONCLUSIONES.**

Ha sido el propósito particular del presente trabajo abordar el fenómeno del presidencialismo: recorriendo en primer lugar las principales líneas argumentales de debate en torno de esta modalidad de diseño institucional, intentamos luego establecer una clasificación de los modelos existentes en la región que nos permitiera distinguir diferentes categorías de presidencialismo y hablar en consecuencia de *presidencialismos*.

Tomamos como foco de investigación los casos de Estados Unidos, Chile, Brasil, Colombia, Venezuela y Bolivia, dado que en estos países se han puesto en práctica reglas y prácticas ad hoc que se han manifestado compatibles con los

---

<sup>10</sup> Constituye una excepción a la regla el Decreto 1096/85 que dio origen al Plan Austral el cual constituye un ejemplo representativo de la utilización del factor sorpresa para el lanzamiento del programa de estabilización económica en el año 1985. Podemos mencionar tres decretos que representan la categoría de último recurso: el 1696/84 de normalización de la vida sindical, el 632/87 decretado la emergencia agropecuaria y el 1411/87.

atributos básicos del presidencialismo, finalizando con una breve presentación sobre el particular caso argentino.

Este recorrido –sin pretensión de haber abordado la problemática en su totalidad– nos ha permitido reconocer diferentes subcategorías dentro de este género: pragmático, de coalición, consociativo, parlamentarizado. Las mismas se han desplegado bajo condiciones de gobernabilidad democrática, permitiendo relativizar en consecuencia el argumento central que sostiene la incompatibilidad entre presidencialismo y democracia.

La vigencia institucional de las democracias latinoamericanas, bajo un diseño institucional presidencialista, ha logrado pruebas de sustentabilidad como nunca antes en su historia. Muchos presidentes lograron ejercicio pleno y sin interrupciones de sus mandatos y cuando no lo hicieron, las crisis institucionales fueron resueltas a través de los mecanismos legales previstos como por ejemplo el juicio político o mecanismos “neoparlamentarios” (Bosoer, 2003).

Podemos afirmar en cambio a partir de lo desarrollado que el presidencialismo, bajo las formas en que fue (y es) dominante en la Argentina en particular y en América Latina en general, seguía (y sigue) apareciendo como la solución y el problema al mismo tiempo para la gobernabilidad y la institucionalización de las nuevas democracias.

## BIBLIOGRAFÍA.

- ABRANCHES, Sergio, “O presidencialismo da coalizao: o dilema institucional brasileiro”, *Revista Dados*, Volumen 31, Número 1 (Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro-IUPERJ), Río de Janeiro (1988), páginas 5-33.
- AGAMBEN, Giorgio, *Estado de excepción*, Adriana Hidalgo editora, Buenos Aires, 2004.
- ALBERDI, Juan B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Plus Ultra, Buenos Aires, varias ediciones.
- ALCÁNTARA, Manuel, “De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y mercado en América Latina”, en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (Eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1995.
- ALCÁNTARA, Manuel *Sistemas políticos de América Latina*, Volumen I: América del Sur, Editorial Tecnos, Madrid, 1999.
- ALCÁNTARA, Manuel y Ruiz Rodríguez Leticia (Eds.), *Chile. Política y modernización democrática*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2006.
- ARCHER, Ronald y SHUGART Matthew, “El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia” en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, *Presidentialism and democracy*, Stanford University Press, California, 1997. Versión en idioma español 2002.
- BERCHOLC, Jorge (Dir.), *El estado y la emergencia permanente*, Editorial Lajouane, Buenos Aires, 2007.

- BETANCOURT, Rómulo, *Política y Petróleo*, Editorial Seix Barral, Barcelona, 1978.
- BOSOER, Fabián, “1999-2003: Elementos para repensar el Mercosur desde una nueva matriz de análisis de las democracias latinoamericanas y a la luz de los cambios en el sistema internacional”, *Revista Debates Latinoamericanos*, Año 1. Número 1 (Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados-CLEA. Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria-RLCU), Buenos Aires (2003), disponible en [www.rlcu.org.ar/revista](http://www.rlcu.org.ar/revista).
- BOSOER, Fabián y Leiras, Santiago, “Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial: Argentina 1989-1999 ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?”, en Julio Pinto (Comp.), *La Argentina entre dos siglos: la política que viene*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001.
- BOTANA, Natalio, “La emergencia perpetua”, *Diario La Nación*, Buenos Aires, 7 de Noviembre de 2004.
- COPPEDGE, Michael, “Venezuela: democrática a pesar del presidencialismo”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), *Las crisis del presidencialismo* (Tomo II: el caso de Latinoamérica), Editorial Alianza. Madrid. 1998.
- COPPEDGE, Michael, “Venezuela: popular sovereignty versus liberal democracy”, Documento de trabajo Número 294, Hellen Kellog Institute, Universidad de Notre Dame, Indiana, 2002.
- CRESPO, Ismael, “Constitución y forma de gobierno en Brasil”, en Manuel Alcántara (Coord.), *Problemas de la transición política brasileña*, Papeles de Trabajo Serie América Latina, Número 3, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 1991.

- CRISP, Brian, *"Presidential behavior in a system with strong parties: Venezuela 1958-1995"*, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (Eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997. Versión en idioma español 2002.
  
- DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1991.
  
- DAHL, Robert, *¿Es democrática la constitución de los Estados Unidos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
  
- ETCHEMENDY, Sebastián, *"Fundamentos teóricos de los presidencialismos argentino y norteamericano: una comparación entre Alberdi y El Federalista"*, *Revista Ágora*, Número 8, Buenos Aires (1998), páginas 169-198.
  
- FAUSTO, Boris, *Historia concisa de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
  
- FERREIRA, Rubio Delia y GORETTI, Matteo, *"Gobernar la emergencia: uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia"* *Revista Ágora*, Número 2 (Grupo Ágora de Estudios Políticos), Buenos Aires (1995), páginas 75-94.
  
- FERREIRA, Rubio Delia y GORETTI, Matteo *"Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional"*, *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141 (Instituto de Desarrollo Económico y Social-IDES), Buenos Aires (1996), páginas 443-474.



- GARRETON, Manuel Antonio, “*La cuestión del régimen de gobierno de Chile de hoy*” en Jorge Lanzaro (Comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.
- GARGARELLA, Roberto, *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Editorial Ariel, Barcelona, 1996.
- HARTLYN, Jonathan, “*El presidencialismo y la política colombiana*”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), *Las crisis del presidencialismo* (Tomo II: el caso de Latinoamérica), Editorial Alianza, Madrid, 1998.
- JAY JOHN, Hamilton Alexander y MADISON James, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, varias ediciones.
- JONES, Mark, “*Evaluating Argentina’s presidential democracy: 1983-1995*” en Mainwaring Scott y Shugart Mathew (Eds.) *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997. Versión en idioma español 2002.
- KARL, Terry, “*El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela*” en Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1989.
- KVATERNIK, Eugenio, “*Carl Schmitt y el Liberalismo*”, *Revista Agora*, Número 1 (Grupo Ágora de Estudios Políticos), Buenos Aires (1994), páginas 123-145.
- LAMOUNIER, Bolívar, “*Brasil: ¿Hacia el parlamentarismo?*”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), *Las crisis del presidencialismo* (Tomo II: el caso de Latinoamérica), Editorial Alianza, Madrid, 1998.

- LEIRAS, Santiago, “*De Carlos Menem a Néstor Kirchner: cambios y continuidades en la democracia Argentina*”. Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político *¿Hacia donde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones*. Universidad del Salvador. Buenos Aires. 6 al 9 de noviembre de 2007.
  
- LEIRAS, Santiago, *Nuevos liderazgos políticos en América Latina: Estilo populista, estrategia decisionista. Los casos de Carlos Menem (1989-1999) en Argentina y Fernando Collor de Mello (1990-1992) en Brasil*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. 2008.
  
- LESSA, Renato, “*Aventuras do Barao de Munchaüsen: notas sobre a tradiçao presidencialista brasileira*”, en Jorge Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2003.
  
- LIJPHART, Arend: “*Presidencialismo y democracia mayoritaria: algunas observaciones teóricas*”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), *Las crisis del presidencialismo* (Tomo I: Perspectivas comparadas), Editorial Alianza, Madrid, 1997.
  
- LINZ, Juan J, “*Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?*”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), *Las crisis del presidencialismo* (Tomo I: Perspectivas comparadas), Editorial Alianza, Madrid, 1997.
  
- LLANOS, Mariana, “*Understanding presidential power in Argentina: a study of the policy of privatization in the 1990s*”, *Journal of Latin American Studies*, Volumen 33, Número 33 (Cambridge University Press), Cambridge (2001) páginas 67-99.

- LOPREITE Débora y TULA, María Susana, "*Cambios y continuidades en la política y economía chilenas*" en Julio Pinto (Comp.), *Las nuevas democracias en el Cono Sur: cambios y continuidades*, Oficina de publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1996.
  
- LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1982.
  
- MAINWAIRING, Scott, "*Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación*", *Revista de Estudios Políticos*, Número 88 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-CEPC), Madrid (1995), páginas 115-144.
  
- MAINWAIRING, Scott y Shugart, Matthew, "*Juan Linz, presidentialism and democracy: a critical appraisal*", Documento de Trabajo Número 200, Helen Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, 1993.
  
- MAINWAIRING, Scott y Shugart, Matthew, *Presidentialism and democracy*, Stanford University Press, California, 1997. Versión en idioma español 2002.
  
- MAYORGA, Fernando, "*Bolivia: desafíos de la transición estatal*", en Fabián Bosoer y Fabián Calle (Comps.), *2010. Una agenda para la región*, Editorial TAEDA, Buenos Aires, 2008.
  
- MAYORGA, René Antonio, "*Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia*", en Jorge Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2003.

- MAURICH, Mario y Liendo, Gabriela, "*La Argentina de Alfonsín y Menem: ¿Estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno?*", en Eugenio Kvaternik (Comp.), *Claves para el análisis político*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998.
  
- MOLLINELLI, Guillermo, "*Sobre el gobierno unificado/dividido en América Latina*". *Revista Argentina de Ciencia Política*, Número 2 (Editorial Universitaria de Buenos Aires), Buenos Aires (1998), páginas 129-157.
  
- MUSTAPIC, Ana María, "*Oficialistas y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina*", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 40, Número 156, (Instituto de Desarrollo Económico y Social-IDES), Buenos Aires (2000), páginas 571-595.
  
- NINO, Carlos, "*Presidencialismo vs. Parlamentarismo*", en Consejo para la Consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1988.
  
- NINO, Carlos, "*El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia*" en Nino, Carlos, Gargarella, Roberto y otros, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
  
- NOGUEIRA, Humberto, "*Análisis crítico del presidencialismo. Los regímenes presidencialistas en América latina*", en Consejo para la Consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1988.

- O´DONNELL, Guillermo, "*¿Democracia delegativa?*", en Guillermo O´Donnell (Ed.), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1997.
  
- O´DONNELL, Guillermo Schmitter Philippe y Whitehead, Laurence (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1989.
  
- ORLANDI, Hipólito y ZELAZNIK, Javier, "*Gobierno*", en Julio Pinto (Comp.), *Manual de ciencia política*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1995 (1era Edición).
  
- PALACIOS, Marco y SAFFORD Frank, *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Editorial Norma, Bogotá, 2006.
  
- PALERMO, Vicente, "*¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno*", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 40, Número 159 (Instituto de Desarrollo Económico y Social-IDES), Buenos Aires (2000), páginas 493-517.
  
- PINTO, Julio, "*El modelo pragmático de presidencialismo que distingue institucionalmente a los Estados Unidos*" en Julio Pinto (Comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001.
  
- QUIROGA, Hugo, *La argentina en emergencia permanente*, Editorial Edhassa, Buenos Aires, 2005.
  
- RANGEL, Alfredo, "*Colombia 2010-2020: paz y seguridad*", en Fabián Bosoer y Fabián Calle (Comps.), *2010. Una agenda para la región*, Editorial TAEDA, Buenos Aires, 2008.

- RIGGS, Fred, “*La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: prácticas para-constitucionales*” en Consejo para la Consolidación de la democracia, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1988.
  
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
  
- SERRAFERO, Mario, “*Presidencialismo y reforma política en América Latina*”, *Revista de Estudios Políticos*, Número 74 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Constitucionales-CEPC), Madrid (1991), páginas 195-235.
  
- SERRAFERO, Mario, “*Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina: el debate a fin de siglo*”, en Antonio Camou (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, Plaza y Valdés Editores, México DF, 2001.
  
- SERRAFERO, Mario, *Exceptocracia. ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Ediciones Lumiere, Buenos Aires, 2005.
  
- SIAVELIS, Meter, “*Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet*” en Jorge Lanzaro (Comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.
  
- SIVAK, Martín, *Jefazo: retrato íntimo de Evo Morales*, Editorial Debate, Buenos Aires, 2008.

- SULEIMAN, Ezra, “*Presidencialismo y estabilidad política en Francia*”, en Juan J Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), *Las crisis del presidencialismo* (Tomo I: Perspectivas comparadas), Editorial Alianza, Madrid, 1997.
- TAVARES DE ALMEIDA, María Herminia, “*A democracia brasileira nos anos 90*”, *Revista de Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* Número 37 (Instituto Internacional de Gobernabilidad-IIG), Barcelona (2003), disponible en [www.iigov.org](http://www.iigov.org).
- TORRE, Juan Carlos, “*América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles*”, Serie Documentos de Trabajo Instituto Torcuato Di Tella, Número 122, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1994.
- VALENZUELA, Arturo, “*La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile: una propuesta para un forma parlamentaria de gobierno*” en Juan J Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), *Las crisis del presidencialismo* (Tomo II: El caso de Latinoamérica), Editorial Alianza, Madrid, 1998.