

Presidencialismo con Partidos y sin Partidos.

El presidencialismo en América Latina: Debates teóricos y evolución histórica

Jorge Lanzaro

en Jorge Lanzaro (editor), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Estudios sobre Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid 2012.

“Le degré de séparation des pouvoirs dépend beaucoup plus du système des partis que des dispositions prévues par les Constitutions. ... La séparation réelle des pouvoirs est donc le résultat d’une combinaison entre le système des partis et le cadre constitutionnel”.

Maurice Duverger, *Les Partis Politiques* (1951)

"It is necessary to have more than 'a scheme of checks and balances within the government' ... So in a republic 'parties take the place of the old system of balances and checks'".

Richard Hofstadter, *The Idea of a Party System* (1969), citando a Frederick Grimke, *The Nature and Tendency of Free Institutions* (1848)

En 2009 se cumplieron las bodas de plata del célebre paper de Juan Linz (1984), que inauguró el debate parlamentarismo versus presidencialismo. Un debate que marcó los análisis y la sabiduría convencional sobre el régimen presidencial en América Latina, dando curso a una *mainstream* académica, proveniente de la *Comparative Politics* de los Estados Unidos, que se convirtió de hecho en una ideología teórica con muchos seguidores, asentándose sobre todo en los países del sur del continente.

Este debate prosperó en una coyuntura crítica, cuando los países latinoamericanos recorrían los caminos sinuosos de una “doble” transición: las transiciones democráticas que despuntan en los 1980 - a partir de las dictaduras que asolaron la región o de regímenes de baja calidad democrática- y las transiciones liberales, en un empuje de privatización y reformas pro-mercado que tendrá su ciclo de auge en los 1990, impulsando la reestructuración del tipo de Estado y del modelo de desarrollo que había predominado en el siglo XX. A través de esas transiciones duales, se fue desplegando una rotación histórica mayor –un verdadero *changement d'époque* – al paso de mutaciones significativas en la política, la economía y la sociedad, en las instituciones y en los sistemas de partidos.

A veinticinco años de aquel trabajo señero de Linz -que hay que honrar como una pieza provocativa de la Ciencia Política contemporánea- se ha avanzado mucho en el análisis teórico y en los estudios empíricos. Por lo demás, el presidencialismo latinoamericano ha experimentado cambios importantes y a lo largo del camino, han variado también los ejes del debate.

En este texto repaso algunos de los puntos relevantes de la discusión que se ha desarrollado en estos años, empezando por los cargos que se hicieron al régimen presidencial y la anti-crítica sobreviniente. Repaso también las tipologías del presidencialismo que se han esbozado, en particular la caracterización del presidencialismo pluralista, opuesta al presidencialismo mayoritario, que remite a su vez a la distinción entre el presidencialismo de compromiso y el presidencialismo de coalición, como modos de gobierno diferenciados.

El capítulo subraya la importancia decisiva que tiene la combinatoria del régimen presidencial con el sistema de partidos. Los partidos son los que dan vida a las instituciones y constituyen sin duda un factor determinante en los procesos de gobierno. La distinción entre el presidencialismo con partidos y el presidencialismo sin partidos, en sistemas de partidos consistentes o en sistemas de partidos débiles o en colapso, viene a ser una dimensión fundamental para la identificación de los regímenes de gobierno, sus variantes y sus variaciones. Tal distinción puede rastrearse en los procesos históricos fundacionales, en el origen de los sistemas políticos y también en las coyunturas críticas

sucesivas, que se presentan unas tras otras como estructuras de oportunidad, con posibilidades refundacionales. Así ha ocurrido en las transiciones democráticas que se despliegan a partir de los años 1980 en América Latina y en las dos grandes etapas por las que atraviesa enseguida la región: primero, el ciclo de liberalización y reformas pro-mercado que tiene su auge en la década de los 1990; luego la inflexión post-liberal que se produce a partir del 2000, con el establecimiento de un conjunto de gobiernos de izquierda.

1. Parlamentarismo versus Presidencialismo: crítica y anti-crítica

El debate “parlamentarismo versus presidencialismo” –que alcanzó una audiencia considerable en los medios académicos– hizo hincapié en la baja asociación del presidencialismo latinoamericano con la democracia, señalando los puntos débiles de este régimen de gobierno y convocando a adoptar la “opción parlamentaria”¹.

Estos planteos tienen la peculiaridad de dirigirse a la matriz del régimen presidencial en sí misma. En efecto, las críticas se refieren sustancialmente a la rigidez, la baja propensión cooperativa y las posibilidades de bloqueo que derivarían supuestamente del propio diseño institucional: separación de poderes, elección popular directa tanto del parlamento como del presidente, con legitimidad doble y períodos fijos para los respectivos mandatos, dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, juegos de suma-cero en los cuales “el ganador se lleva todo” (*the winner takes all*) y falta de incentivos para armar coaliciones. Tales complicaciones crecen si los sistemas de partidos son endebles y asimismo, en situaciones muy comunes en América Latina, en las que el presidencialismo se articula con la representación proporcional - en un empalme

¹ Una versión del texto inaugural de Linz se publicó en Linz y Valenzuela (1994), recopilación que también incluye contribuciones de Arend Lijphart, Giovanni Sartori, Alfred Stepan y Arturo Valenzuela. Una línea de análisis distinta a la de Linz -más atenta a la contextualidad del presidencialismo y al condicionamiento “histórico-empírico” de las instituciones- se encuentra en los estudios orientados por Dieter Nohlen (Nohlen y Fernández, 1991 y 1998).

que Lijphart considera “*particularly unattractive*”(1991: 77) - y cuando se verifica la “difícil combinación” del presidencialismo con el pluripartidismo (Mainwaring, 1993).

Como prueba de sus afirmaciones, los críticos del presidencialismo evocaban las circunstancias dramáticas, que en los años de 1960 y 1970 arrastraron a muchos países de América Latina hacia las dictaduras. La peripecia de Chile, con el fin trágico del gobierno de Salvador Allende, apareció en este sentido como un caso emblemático, a semejanza de lo que ocurrió con el colapso de la República de Weimar en el debate europeo consecutivo, a la salida del fascismo y con posterioridad a la segunda guerra mundial. Abonando estas creencias, los cómputos mostraban que la mayor parte de los golpes autoritarios de las últimas cuatro décadas del siglo XX sobrevinieron en sistemas presidenciales.

Estos argumentos -que han tendido a satanizar al presidencialismo y a ensalzar al parlamentarismo- dan lugar a su vez a una crítica anti-crítica, en la que se alinean varios autores latinoamericanos (por ejemplo, Rodrigues et al., 1993; Faúndez, 1997; Lanzaro, 2000; Lanzaro, 2001; Nacif, 2001; Cheibub y Limongi, 2002) y que se alimenta con otros aportes (Weaver y Rockman, 1993; Horowitz, 1996; Mettenheim, 1997). Tales enfoques se suman al trabajo de Shugart y Carey (1992) y a las contribuciones posteriores de Mainwaring y Shugart (1993; 1997), marcando una inflexión importante en el debate.

Aunque estas respuestas difieren entre sí y ponen el acento en distintas cuestiones, de hecho apuntan fundamentalmente a tres aspectos: a) la defensa de ciertas virtudes que puede tener en sí mismo el modelo presidencial; b) la idea de que los regímenes de gobierno han de ser evaluados, y eventualmente clasificados, en base a un conjunto más complejo de dimensiones institucionales y políticas; c) el manejo de evidencia empírica que desmiente las visiones polarizadas acerca de la fatalidad del presidencialismo y las bondades del parlamentarismo.

Estos enfoques permiten relativizar algunos de los cargos que se le han hecho al presidencialismo y conducen a establecer variedades y variaciones dentro de los marcos de este régimen, en paralelo a las distinciones que pueden hacerse en el cuadro de los parlamentarismos. A estos respectos, cabe hacer la siguientes puntualizaciones:

1) La circunstancia de que “el ganador se lleva todo”, en modo alguno es un resultado indefectible del presidencialismo. Si se refiere en forma limitada al jefe del gobierno, la observación carece de peso, ya que en los parlamentarismos el cargo es igualmente único y exclusivo, por más que esté de por medio el gabinete. Si se refiere a la composición del gobierno en su conjunto, el hecho de que el partido ganador se quede con todo el poder o lo comparta, depende del tipo de régimen –mayoritario o pluralista– en una clasificación que abarca tanto a los sistemas presidenciales como a los parlamentarios.

2) Contra lo que afirma la sabiduría convencional (Stepan y Skach, 1994; Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997), los regímenes presidenciales no son necesariamente hostiles a las fórmulas de compromiso y a los gobiernos de coalición. Por el contrario, hay abundantes manifestaciones del “presidencialismo de compromiso”, que es de hecho un patrón de gobierno regular y persistente en los EE.UU. y en varios países de América Latina. A su vez, el “presidencialismo de coalición” tiene antecedentes históricos importantes y ha sido una práctica habitual, para empezar, en el ejemplo paradigmático de Brasil (Abranches, 1988), pero también en Chile y en otros casos relevantes. En la nueva etapa democrática, Brasil y Chile han vuelto al presidencialismo de coalición de manera constante, intercalando a su vez una serie de compromisos con sectores de oposición. Las coaliciones han menudeado y se experimentan asimismo en otros países de la región, para encarar con eficacia la “difícil combinación” del presidencialismo con el multipartidismo. Esta tendencia se afirma con la generalización de la elección presidencial mayoritaria, mediante el encadenamiento de las coaliciones de gobierno con las coaliciones electorales (Deheza, 1998; Lanzaro, 2001; Cheibub, Pzeworski y Saiegh, 2002).

Los compromisos y las coaliciones son dos modalidades diferentes de gobierno en el régimen presidencial. Aunque con frecuencia se entrecruzan, a veces resulta difícil distinguirlos y más de un autor confunde uno y otro tipo de arreglo de cooperación (Lanzaro, 2001).

Las coaliciones de gobierno se configuran cuando media un acuerdo político entre partidos o sectores de partido, que se desempeñan como socios y se reconocen como

tales, asumiendo una orientación determinada y deberes de reciprocidad, a los efectos de encarar acciones de gobierno, componer el gabinete e integrar otros cargos estratégicos. En las coaliciones de gobierno los ministros representan en forma pública y efectiva a los partidos y a las fracciones de partido que entran en sociedad, comprometiendo su responsabilidad política². Hay, pues, relaciones de interdependencia y un régimen de obligaciones de reciprocidad, en sintonías de gobierno “compartido”. Una coalición responde a determinadas líneas de cooperación y de competencia política: competencia de los socios frente a otros partidos y actores sociales, pero, asimismo, competencia de los socios entre sí, modelada y moderada por la coalición, pero siempre presente.

En el presidencialismo de compromiso también hay un patrón de cooperación, negociaciones y acuerdos inter partidarios, pero no media un pacto envolvente, ni una verdadera asociación, ni ataduras densas de responsabilidad. Los tratos se establecen en referencia a las decisiones ejecutivas y a los expedientes parlamentarios, entre jefes y miembros de los partidos o fracciones de partido, caso a caso y a veces con respecto a ciertas políticas mayores, llegando incluso a dibujar líneas de alianza o un "sistema de compromisos". El cuadro influye en los desempeños parlamentarios y en el temperamento de la administración ejecutiva, condicionando la gestión del presidente y su gabinete, sin que exista estrictamente gobierno compartido. Puede llegar a haber ministros de distinta filiación, pero éstos no representan a su partido, salvo quizás en un sentido "emblemático" o "descriptivo". Los compases de cooperación y de competencia - que en ambas situaciones están presentes- son más abiertos, sin un marco de obligaciones recíprocas, con mayores márgenes de libertad en las conductas de partido y en los quehaceres de gobierno.

² La participación en el gabinete de ministros es un componente crucial de las coaliciones y establece diferencias sustanciales con otras modalidades de cooperación política, en particular, con los acuerdos puramente parlamentarios y otras fórmulas de compromiso (Lanzaro, 2000; 2001). Sobre los distintos tipos de integración de los gabinetes ministeriales - coalicionales y no coalicionales - ver Amorim Neto (1998; 2002).

3) El contrapunto crítico respecto a los planteos en favor del parlamentarismo lleva incluso a reivindicar ciertas virtudes de la democracia presidencial. Entre ellas, la elección directa del jefe de gobierno, con mayor certidumbre para los votantes y consecuencias significativas en materia de liderazgo, representación nacional y responsabilidad política (Lessa, 2001; Mettenheim, 2001)³.

El rasgo que puede considerarse más ventajoso es, paradójicamente, el que aparece como flanco problemático del presidencialismo y conforma la matriz de este régimen de gobierno: la separación de poderes y su independencia relativa, el sistema de controles mutuos y de equilibrios institucionales, que condiciona los ejercicios de gobierno y opera en interacción con el desempeño de los partidos⁴. Hay aquí una premisa constitucional que apuesta a los “frenos y contrapesos” (*checks and balances*), con una autoridad expresamente limitada y repartida. Se busca así acotar la tiranía de las minorías, pero también la “opresión de las mayorías”, tal como postulaba James Madison, uno de los

³ En los regímenes parlamentarios, las candidaturas a encabezar el gobierno tienen efectos de “arrastre” e influyen a su modo en las elecciones de los parlamentos nacionales, condicionando su composición y pre-determinando de antemano la nominación del gobierno. Junto a otros fenómenos, que afirman la primacía de la jefatura de gobierno en la geometría política, esta circunstancia contribuye a generar una suerte de “presidencialización” furtiva del parlamentarismo. Ver al respecto George Jones (1991), Aragón (2002) y en particular, la colección de estudios generales y análisis de casos editada por Webb y Poguntke (2005). Israel adoptó en 1992 la elección popular directa del primer ministro con el propósito de reforzar su legitimidad y “racionalizar” el régimen parlamentario. Esta fórmula tuvo corta vida y fue derogada en 2001.

⁴ Ciertamente, la separación de poderes existe también en los regímenes parlamentarios, pero las relaciones entre parlamento y gobierno funcionan en este caso de acuerdo a un patrón distinto, en base a la matriz institucional y también a la configuración del sistema de partidos (Duverger, 1951; Peters, 1997).

framers del presidencialismo americano, defensor del establecimiento constitucional de “*counter-majoritarian institutions*”⁵.

En este sistema de separación de poderes tenemos, pues, una división de autoridad, con dos organismos de elección popular directa que están llamados a compartir el poder político y a competir entre ellos para participar en los procesos de gobierno (Charles Jones, 1994), en un modelo que es conflictivo: no por el azar de las circunstancias sino por el diseño de los constituyentes y en virtud de la propia naturaleza de la política. En tal esquema, la implementación de las políticas de gobierno a través de normas legales requiere necesariamente del compromiso y del logro de una dosis imprescindible de consenso entre ambas instituciones, que son por definición representativas y tienen, cada una a su manera, facultades positivas y una capacidad mutua de veto establecida *ex profeso* por la normativa constitucional.

En cambio, el parlamentarismo encara el problema en clave de “unificación” política⁶, mediante la designación del gobierno por el parlamento y las relaciones de correspondencia o de confianza entre la rama ejecutiva y la rama legislativa, en base a una sola elección popular y a la mayoría que a partir de ella puede formarse, a través de un mecanismo al que cabe recurrir consecutivamente ante la eventualidad de desavenencias o de bloqueos.

⁵ James Madison coronó su texto de 1788 con una máxima que evoca a Montesquieu: “*Ambition must be made to counteract ambition*” (Madison, 1974). La impronta madisoniana implica pues, que en el gobierno representativo propio de una república la delegación de poderes ciudadanos sea repartida entre múltiples agentes competitivos. Por cierto, esto requiere de atribuciones de autoridad y de capacidades institucionales acordes, así como de incentivos políticos adecuados, para que los distintos agentes utilicen efectivamente sus facultades.

⁶ En virtud de esta pauta de organización política, Walter Bagehot pudo proclamar que el “secreto eficiente” de la constitución inglesa era precisamente “la estrecha unión, la casi completa fusión, de los poderes Ejecutivo y Legislativo” (*The English Constitution*, 1867).

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

4) En efecto, como demuestran Shugart y Carey (1992), a lo largo del siglo XX las rupturas democráticas han afectado a los regímenes parlamentarios tanto como a los regímenes presidenciales, si no más. Hasta la segunda post-guerra y en los países de Europa, caen sobre todo los parlamentarismos⁷. Posteriormente, y en particular en América Latina, caen sobre todo los presidencialismos. Una vez que ampliamos el campo de observación, se ve que los quiebres políticos llegan a 21 en los regímenes parlamentarios, a 12 en los regímenes presidenciales y a 6 en los regímenes mixtos. Siendo así, las causales de crisis no parecen responder solamente a una determinada matriz institucional y deben buscarse pues en un encadenamiento más complejo.

5) Por lo demás y a pesar de las prédicas académicas en favor del parlamentarismo, los países de América Latina no optaron por un cambio de régimen. Se mantuvieron dentro de los cauces del presidencialismo y las reformas constitucionales que se sancionaron en las últimas décadas han tendido más bien a reforzar la figura presidencial, manteniendo en general la representación proporcional. Los sistemas de partidos experimentan a su vez transformaciones importantes y evoluciones distintas, con altas y

⁷ Tales crisis están asociadas a una circunstancia muy relevante, que sin embargo rara vez se tiene en cuenta en los debates usuales de política comparada: el hecho de que en buena parte de los países de Europa Occidental, la institucionalización de los sistemas de partidos es un fenómeno históricamente tardío con respecto al mundo anglo sajón e incluso a los ejemplos estelares de América Latina, como el de Uruguay. De hecho, los sistemas de partidos institucionalizados y estables recién se generalizan a partir de la segunda post guerra y en ciertos casos, como España o Portugal, este fenómeno ocurre bastante después, en las décadas de 1970 y 1980, a la salida de regímenes autoritarios longevos.

bajas, país a país y en sucesivos momentos. Todo ello en medio de serias vicisitudes políticas y a través de dos grandes ciclos de cambios: la fase neo-liberal de los años 1990 y el giro a la izquierda que se produce a la entrada del siglo XXI.

En tales coyunturas críticas el presidencialismo latinoamericano dista mucho de presentar un panorama uniforme. Hay evoluciones que confirman los peores pronósticos y parecen dar razón a las críticas que levantaron los partidarios del parlamentarismo. Pero hay también casos de desarrollo democrático e innovación política, en los que el presidencialismo muestra una performance razonable y queda mejor parado en su cotejo con el régimen parlamentario. En rigor, lo que encontramos en el correr de estos años difíciles es más bien un mapa de diversidad, equivalente al que pudo haber en otras épocas –aunque con mutaciones significativas– en un arco de variedades que es preciso reconocer y catalogar.

2. Tipos de Presidencialismo

Las aproximaciones corrientes se refieren a los dos grandes tipos de régimen de gobierno en forma genérica, como modelos únicos y uniformes, enfrentando simplemente parlamentarismo y presidencialismo a partir de sus rasgos definitorios básicos. No obstante, al igual que en el campo de los regímenes parlamentarios, existen diversas variedades de presidencialismo y cabe establecer clasificaciones, acudiendo a un análisis que dé cuenta de esa diversidad⁸.

Algunos estudios han avanzado en la tarea de marcar distinciones pertinentes: en función de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, los poderes institucionales y los poderes partidarios del Presidente, sus facultades legislativas y su

⁸ Weaver y Rockman (1993) critican los planteos institucionales simplistas y llaman a una reflexión de mayores densidades: “marcar las diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo (...) no es el punto final (...) sino más bien el comienzo de lo que es inevitablemente un análisis más complejo y sutil acerca de la influencia de las instituciones sobre la efectividad del gobierno”. En una postura similar se encuentran Haggard y Kaufman (1995). Ver también Haggard y McCubbins (2001).

relación con el gabinete, el régimen electoral y el sistema de partidos (Duverger 1951, Shugart & Carey 1992, Mainwaring & Shugart 1993 y 1997, Mark Jones 1995, Carey & Shugart 1998, Siaroff 2003).

Incorporando éstas y otras magnitudes institucionales y políticas, he propuesto catalogar a los regímenes presidenciales en dos grandes tipos: mayoritarios y pluralistas (Lanzaro, 2000; 2001). Esta clasificación atiende específicamente al pluralismo político de un sistema determinado y se construye en base a los indicadores del grado de concentración-distribución (diseminación) del poder y de la autoridad pública.

Esquemáticamente, puede decirse que en los regímenes mayoritarios, el que gana gobierna y puede llegar a hacerlo en forma más o menos exclusiva. Tendencialmente, los dispositivos políticos obran para que así sea, y en general los poderes gubernamentales están más concentrados. En los sistemas pluralistas, de *jure* y de *facto*, el que gana comparte de alguna manera su triunfo. Tendencialmente, los dispositivos políticos están armados para que así ocurra y en general, el gobierno pasa por una geometría de distribución de poderes. En el primer caso tenemos cuadros de “supremacía presidencial”. En el segundo, los frenos y contrapesos tienen fuerte efectividad a través de una dinámica compleja: la autoridad pública está más repartida y en la red de las instituciones políticas se multiplican los actores con capacidad de veto (*veto players*: Tsebelis, 1995): de manera que los procesos de decisión exigen mayor coordinación y un juego de compromisos, lo que puede lograrse mediante una elaboración de consensos amplia y complicada, en modalidades de “*negotiation democracy*”, que tienen efectos diferenciales sobre el *policy-making* (Armingeon, 2002).

Los procesos democráticos se organizan así, alternativamente: de acuerdo a una “visión de control mayoritario” (con dinámicas jerárquicas), o bien en base a una “visión de la influencia proporcional” (con dinámicas de transacción), en esquemas que condicionan de distinta manera la labor de gobierno, el vínculo entre los partidos y el reconocimiento de las preferencias de la ciudadanía (Huber & Powell 1994).

Nuestra aproximación -que valoriza a las democracias pluralistas *vis à vis* las democracias con mayor concentración de poderes- sigue el rastro abierto por algunos autores clásicos (como Montesquieu, Tocqueville y Madison) y encuentra una baza más

cercana en los aportes de Robert Dahl y de Arend Lijphart, cuyas obras contribuyen a extender las líneas maestras de la teoría democrática y marcan las reflexiones modernas sobre el pluralismo.

Me refiero en particular a las observaciones de Dahl sobre la democracia “madisoniana”, contrapuesta a la democracia “populista” y basada en un “compromiso” que afirma el principio de la mayoría como métrica de la construcción republicana, pero a su vez reivindica la necesidad de imponer restricciones a la “soberanía ilimitada” de la mayoría (Dahl, 1956).

Más precisamente, aplico al campo de los presidencialismos una distinción que surge de las premisas empleadas por Arend Lijphart en su nomenclatura de las democracias y en referencia a los parlamentarismos (el modelo británico de Westminster frente a los modelos más plurales de Europa Continental). Sin embargo - y a pesar de que se inspira de lleno en la elaboración de Robert Dixon sobre la democracia de “consenso” en el régimen presidencial (Dixon, 1968) - Lijphart no reconoce esta diferenciación para los presidencialismos y los ubica a todos en la bolsa mayoritaria (Lijphart, 1984; 1999; 2012).

En el esquema que planteamos la clasificación es envolvente, remite al escalón superior de las especies de democracia y resulta en un cuadro en el que cada régimen político –presidencial o parlamentario– alberga a su vez tipos de gobierno mayoritarios o pluralistas⁹. Terciando en este esquema aparecen las figuras “populistas”, que son de género mayoritario, pero tienen su sello peculiar por la debilidad de su construcción institucional y la baja calidad democrática, el patrón de legitimación y los procesos de producción de poder político¹⁰.

⁹ Como muestra Marina Costa Lobo en su introducción sobre los regímenes de gobierno de la Unión Europea (en este mismo volumen), la clasificación alcanza también a los regímenes semipresidenciales.

¹⁰ Para una presentación de la naturaleza política específica de los gobiernos populistas ver Lanzaro (2006).

Cuadro 1. Tipos de Régimen Político y Modos de Gobierno

Régimen Político	Modos de Gobierno	
	Parlamentarismo Mayoritario	Parlamentarismo Pluralista
	Presidencialismo Mayoritario	Presidencialismo Pluralista

El pluralismo es con frecuencia analizado a partir de las configuraciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta la pluralidad y la autonomía, las “desigualdades dispersas” o un supuesto equilibrio de los actores sociales y las organizaciones colectivas, como titulares de intereses y poderes que compiten entre sí y se relacionan con la autoridad central del gobierno, contraponiéndose a ella y articulando sus demandas¹¹. Esta aproximación remite al paradigma americano de la “*group politics*”, que tiene su expresión señera en el trabajo de Bentley (1908) y se abre paso en los años de 1950, con el aporte decisivo de Truman (1951) y las producciones siguientes. El enfoque alimentó desde entonces la *mainstream* en este campo y logra una irradiación importante, a medida que se extiende la influencia las ideologías teóricas de origen anglosajón¹².

¹¹ En esa concepción sociocéntrica, los partidos son vistos como cuerpos exteriores al Estado, que buscan influir sobre sus aparatos, controlarlos y eventualmente "capturarlos", obrando normalmente como agencias a través de las cuales los grupos participan y tratan de hacer valer sus demandas.

¹² Este enfoque sociocéntrico –de factura sociológica– que empapa los análisis sobre el Estado, el sistema político y los partidos, se emparenta con los postulados economicistas del marxismo, generando de hecho un acercamiento, aparentemente paradójico, que liga a dos cuerpos teóricos secularmente enfrentados. Los abordajes del neo-pluralismo y del neo-marxismo, cada uno a su manera, pero con similar convergencia, avanzan en un

La noción del pluralismo que aquí adoptamos reivindica, en cambio, la centralidad de la política y la autonomía de lo político: se refiere específicamente a la estructura del poder político y a los modos de gobierno. En una versión más apegada a las concepciones de algunos clásicos de la Teoría Política, el pluralismo se ubica en las instituciones políticas antes que en la sociedad y como condición de su despliegue en la sociedad: anidando concretamente las armazones de la autoridad pública, los órganos representativos, las relaciones de partido, el liderazgo y los procesos decisorios, como dimensiones con dinámicas propias, relativamente autónomas con respecto a la economía y a la sociedad.

En este abordaje hay que tener en cuenta la genealogía de los sistemas políticos y, en particular, la configuración de poderes que moldea el proceso “fundacional”. Para ello, podemos acudir a una línea de análisis que afinca en el institucionalismo histórico y se alimenta con trabajos que han hecho escuela: como la obra seminal de Barrington Moore (Moore, 1966) y los diagramas de Robert Dahl sobre las rutas de “hegemonía” o de “poliarquía” (Dahl, 1971). En la misma sintonía, cuenta el aporte de Arend Lijphart sobre los formatos “*consociational*” y las democracias “consensuales” (Lijphart, 1969; 1984; 1999; 2012).

El grado de pluralidad y el balance de poderes del *building* constitutivo tienen efectos de larga duración: son factores determinantes de las posibilidades de la democracia, de las formas diversas que esta adopta y de los tipos de régimen político. Sin embargo, las sucesivas coyunturas críticas (Collier y Collier, 1991), constituyen una estructura de oportunidad y pueden eventualmente dar lugar a fenómenos que alteran las pautas históricas de un sistema político, en un sentido “regresivo” o “progresivo”. América Latina brinda ejemplos de democracia “temprana”, pero muestra también ejemplos de países que han prosperado en su textura democrática, con logros más tardíos y en distintos períodos históricos.

replanteo, si se quiere algo más “politicista”, de las versiones tradicionales del pluralismo y del marxismo.

Esto es, precisamente, lo que ocurre en la coyuntura actual. Las matrices históricas obran como factores condicionantes y de hecho establecen una suerte de legalidad en los patrones de cambio, con efectos reproductivos recurrentes (*path dependence*). Pero hay al mismo tiempo innovaciones políticas y de hecho giros de refundación que pueden delinear vuelcos significativos en el desarrollo político.

En este *momentum* de oportunidad, los regímenes presidenciales se desenvuelven de manera diferenciada: para bien o para mal, algunos mantienen sus rasgos más típicos, hay otros que retroceden, pero hay asimismo unos cuantos que avanzan en la consolidación de la democracia o incluso en el grado de pluralismo, aunque sea en forma sinuosa, con vaivenes y con distintos saldos de calidad.

3. Claves del Presidencialismo Pluralista

No entro aquí en la tipología esbozada. Me limito a señalar las dimensiones que hay que explorar para establecer si un régimen presidencial puede ser calificado como pluralista. Estos criterios llevan a componer la clasificación de los presidencialismos expuesta en el Cuadro 1. Pero pueden también servir como indicadores del grado de pluralismo, marcando variaciones de escala sobre un continuo, sea para comparar distintos países, sea para registrar movimientos al alza o a la baja en el desarrollo político de un mismo país.

Para determinar el grado de concentración y distribución del poder público considero cuatro dimensiones: a) la relación entre la presidencia y el parlamento, así como la organización que presenta cada uno de estos órganos; b) la estructura regional de autoridad; c) el formato de la administración ejecutiva, de los servicios públicos y de los cuerpos de contralor; y d) la configuración del sistema de partidos, que se combina con todas las demás piezas de la arquitectura institucional e informa su funcionamiento¹³.

¹³ Buena parte de las dimensiones consideradas son las que enumera Lijphart (1987), como plataforma de su clasificación de las democracias. Lijphart se apoya para ello en la tipología de Robert Dixon (1968), retomando explícitamente los componentes que este autor utiliza para definir la democracia de “consenso” en un régimen presidencial (en

Parlamento y Gobierno

La relación entre la jefatura ejecutiva y el parlamento es el núcleo central de la institucionalidad política. Las formas en que estos dos órganos comparten efectivamente el gobierno –los modos de competencia y de coordinación entre ellos– establecen la plataforma basal del sistema de frenos y contrapesos propio del presidencialismo, aportando el primer elemento de análisis para determinar el grado de pluralismo de un régimen determinado.

Por un lado, están las facultades de que dispone el Parlamento para intervenir en los procesos de gobierno y condicionar la gestión del Poder Ejecutivo, mediante tres funciones básicas: a) legislación; b) control político; c) participación en designaciones estratégicas (civiles, militares, diplomáticas, judiciales); d) actos de autorización para resoluciones relevantes en materia nacional y en política internacional.

Por cierto, para que la participación parlamentaria en estos renglones de cogobierno y control político resulte efectiva no sólo se requiere un régimen adecuado de distribución de poderes y asignaciones específicas de autoridad: en una sintonía “madisoniana” provechosa se requiere asimismo de elencos competentes y de capacidades institucionales acordes (reglas de intercambio y relacionamiento orgánico, comisiones, dispositivos de asesoramiento e información, personal de apoyo, etc.), así como de condicionamientos e incentivos pertinentes –referidos básicamente a las reglas electorales, los partidos y las estructuras de liderazgo, la organización y el mapa de jerarquías en las cámaras– a fin de que los parlamentarios utilicen efectivamente sus facultades jurídicas (Carroll y Shugart, 2007).

Del otro lado, hay que verificar dos aspectos. En primer lugar, las facultades administrativas y reglamentarias, así como el grado de discrecionalidad y autonomía que tienen el Presidente y el Poder Ejecutivo en la propia jurisdicción ejecutiva. En segundo

oposición a la democracia “mayoritaria”). La tabla de indicadores de reparto o de prorrateo del poder político (*apportionment*) que maneja Dixon es un punto de partida excelente para delinear la figura del presidencialismo pluralista.

lugar, los poderes legislativos de la presidencia, que condicionan y limitan la función del Parlamento, sea por la delegación que este hace sus propias atribuciones, sea por mandato constitucional: iniciativa exclusiva y limitaciones a la capacidad de innovación de las cámaras, vetos presidenciales (parciales o totales, “negativos” o “positivos”), proyectos de ley con declaratoria de urgencia y capacidad para articular la agenda parlamentaria, incluyendo eventualmente la posibilidad de dictar decretos (provisorios o de urgencia) en materias que son en principio de orden legal (legislación *ad referendum*)¹⁴.

A su vez, la organización del Parlamento puede favorecer la pluralidad y las posibilidades de veto: estructura unicameral o bicameral, elecciones legislativas concurrentes o separadas, mayorías calificadas, no sólo para reformas constitucionales, sino para leyes, para designaciones de altos cargos y para otras resoluciones estratégicas, potestades de las comisiones parlamentarias y servicios de apoyo, organización parlamentaria tendencialmente centrada en los partidos o en el desempeño individual de los legisladores. En esta relación incide, asimismo, en el funcionamiento del Poder Ejecutivo, que puede ser más colegiado (aunque no sea estrictamente de gabinete) o dar lugar a una jerarquía presidencial más pronunciada.

Poder Gubernamental

En todos los regímenes políticos –parlamentarios, presidenciales, semipresidenciales– los aparatos ejecutivos han ido concentrando atribuciones y constituyen el centro mayor del “poder gubernamental”. Esta es una tendencia histórica universal y de largo plazo, que viene por lo menos de los años 1930 y que desde entonces no ha hecho más que pronunciarse. Ello ha sido así por obra de las enmiendas constitucionales. Pero también por obra de los cambios en los modelos de desarrollo y en

¹⁴ En algunos regímenes presidenciales hay normas que establecen procedimientos de tipo parlamentarista, como el requerimiento de apoyo parlamentario para los ministros, mecanismos de censura que pueden acarrear la destitución de los ministros o del gabinete, posibilidad de disolución de las cámaras por el presidente y convocatoria a nuevas elecciones.

los formatos de gobierno político de la economía y de la sociedad, con procesos de diversificación institucional y de acumulación de poderes, que atañen sobre todo a la administración ejecutiva, agudizando el desarrollo desigual de los aparatos del estado.

Las reformas constitucionales y las prácticas políticas que se despliegan en América Latina en las últimas décadas, a partir de las transiciones democráticas, van por lo general en ese sentido (Zovatto y Orozco, 2007; Payne et al., 2006). Comúnmente, tales tendencias se ven reforzadas con los cambios recientes en el modelo de desarrollo, que tienden a reducir los recursos de poder y la canasta de bienes públicos a distribuir, con disposiciones que afectan a los representantes parlamentarios en mayor grado que a los agentes ejecutivos.

Dentro de ese cuadro de asimetría, se trata pues de observar en qué medida y en cada una de las funciones a su cargo, los parlamentos compiten con la cabecera ejecutiva, retienen sus facultades primarias y llegan efectivamente a compartir poderes, operando en la dinámica de gobierno como organismos “proactivos”, con iniciativas propias, pero sobre todo actuando en términos “reactivos” ante el Poder Ejecutivo, que es el que tiene mayormente la capacidad de iniciativa y los recursos institucionales (Morgenstern y Nacif, 2002)¹⁵.

Para ello cuentan, obviamente, las condicionantes derivadas del orden jurídico y del régimen electoral, así como del patrón de relaciones de los representantes con sus partidos y sus líderes, pero también las capacidades institucionales de los parlamentarios y de las cámaras, sus comisiones, sus redes de asesoramiento y de información. Aquí interviene el arco de restricciones e incentivos que inciden en las posibilidades y en la voluntad que tienen los parlamentarios para mejorar sus competencias, su competitividad y sus recursos institucionales, logrando que también el Parlamento sea objeto de los

¹⁵ La tipología de relaciones entre el Presidente y el Parlamento planteada por Scott Morgenstern y Gary Cox (en Morgenstern & Nacif, 2002), toma precisamente en cuenta esta dimensión y permite clasificar a los parlamentos por su grado de autonomía o de obsecuencia frente al Presidente y el Poder Ejecutivo.

procesos de reforma del Estado y de las iniciativas de modernización (Lanzaro, 2005)¹⁶. Las propias variables institucionales contribuyen a explicar por qué los legisladores se ubican en posiciones de relativa autonomía o de subordinación frente al Poder Ejecutivo y al Presidente, manteniendo distintos formatos de relación con los partidos a los que pertenecen y con sus líderes, con las bancadas parlamentarias y con las propias jerarquías dentro de cada Cámara.

Desarrollo del Centro Presidencial

En la consolidación del Poder Ejecutivo como poder gubernamental, se agrega otro factor importante: el desarrollo del centro presidencial, con núcleos encargados de la coordinación política y el planeamiento estratégico, que obran en paralelo –cuando no por encima– de los ministerios y las oficinas de planificación, en vínculo inmediato con el jefe del gobierno, como personal de confianza y articulando mecanismos de refuerzo orgánico del liderazgo presidencial. Estos núcleos pueden estar compuestos por entidades formales o informales, con diferentes magnitudes de institucionalización de la presidencia, que varían de país en país e incluso de un gobierno a otro en el mismo país¹⁷.

¹⁶ En efecto, como apuntamos más arriba, para que el ejercicio de las competencias parlamentarias resulte efectivo no sólo se requiere un régimen adecuado de distribución de poderes y asignaciones de autoridad: en una sintonía “madisoniana” provechosa se requiere asimismo de elencos competentes y de capacidades institucionales acordes, así como de condicionamientos e incentivos pertinentes (políticos, electorales, organizacionales, etc.), a fin de que los parlamentarios utilicen efectivamente sus facultades jurídicas (Carroll y Shugart, 2007).

¹⁷ Junto a otros casos relevantes –como el de Brasil o Argentina– la experiencia chilena aporta ejemplos ilustrativos en materia de instituciones formales e informales. En la primera categoría resalta la Secretaría General de la Presidencia, que tuvo su auge durante el mandato inaugural de Patricio Aylwin, bajo la conducción de una figura consular de la política chilena como fue Edgardo Boeninger. Este cargo había sido creado por Pinochet en los años 1980, a imagen y semejanza del *Chief of Staff* de la Casa Blanca,

La actuación de estos organismos puede ser por tanto opaca o más o menos transparente, con grados variados de responsabilidad política directa o respondiendo sólo ante el presidente. La composición de los elencos es también variada, se integran con

que comanda la *Executive Office of the President* (EOP). El primer gobierno democrático institucionalizó dicho cargo y le atribuyó rango de Ministerio, en pareja con el Ministerio de la Secretaría de Gobierno. Los titulares de estas dos carteras *sui generis* –Boeninger y Enrique Correa (uno de la DC y el otro del PS)– secundados por un equipo muy destacado de técnicos e intelectuales, formaron un tandem estratégico en la armazón coalicional del primer gobierno de la Concertación. En cambio, el mentado “segundo piso” del Palacio de la Moneda durante la Presidencia de Ricardo Lagos era un *inner circle* informal, de actuación discreta y competencias flexibles, compuesto por un grupo calificado de “Consejeros del Príncipe”, que comenzaron a asesorar en reserva a Ricardo Lagos, bastante antes de que éste llegara a la presidencia, cuando todavía era ministro de Eduardo Frei y decidió aprontarse para entrar en campaña. Un repaso del trayecto chileno en la nueva etapa democrática se encuentra en el capítulo de Peter Siavelis (en este volumen) y en Fernández & Rivera 2012.

En EEUU, fue Eisenhower en los 1950, quien instaló en la Casa Blanca una figura como la del *Chief of Staff*, inspirada en el mundo militar, ubicando ese cargo a la cabeza de la *Executive Office of the President* (EOP) y contribuyendo con ello a consolidar la “*institutionalized presidency*”. La EOP fue creada por Franklin Roosevelt hacia fines de los años 1930, como pieza de apoyo para la conducción de los programas que se inauguraron con el *New Deal*. Desde entonces no paró de incrementar su personal y ha ido diversificando sus competencias. Después de Eisenhower, John Kennedy adoptó sin embargo una práctica distinta y en los hechos fue él personalmente su propio *Chief of Staff*, rodeado de un círculo pequeño y cerrado de colaboradores íntimos, en el que pesaba mucho el clan familiar. Organismos similares se encuentran asimismo en otros regímenes de gobierno, parlamentarios y semipresidenciales. Sobre la experiencia de Francia ver por ejemplo Rosalyn Py *Le Secrétariat Général du Gouvernement*, La Documentation Française, Paris 1985.

distinto número de políticos y de expertos, que pueden tener un perfil generalista o especializarse en tareas determinadas, con competencias selectivas y diversificadas, según los insumos de gobierno.

De un modo u otro, estas dependencias del centro presidencial tienen relevancia en el cumplimiento de las siguientes funciones: planeamiento estratégico, configuración de la agenda, elaboración y eventual seguimiento de políticas públicas, información e investigación aplicada, coordinación política en el seno del gobierno y del gabinete, vinculación con los partidos, con el Parlamento y con otras entidades públicas o privadas.

Algunas de estas funciones eran de hecho cumplidas por los Secretarios de la Presidencia o por los Jefes de Gabinete, y en parte por los coordinadores de las bancadas parlamentarias o por dirigentes de partido. Y en muchos casos, dichas tareas siguen estando a cargo de este personal, implícita o explícitamente. Las oficinas de planificación, surgidas a partir de la década de 1960 al influjo de las corrientes desarrollistas, tienen también competencia en este campo. Pero hay algunas funciones nuevas o que se cumplen mediante nuevos procesamientos y con otros elencos (políticos y técnicos). En todo caso, la innovación consiste en la aparición del tipo de reparticiones indicadas, que implican un desarrollo institucional y una afirmación de los poderes del centro presidencial.

Aunque la institucionalización de la presidencia viene de atrás y puede remontarse a varias décadas, este proceso tiende a acentuarse y a adoptar nuevas formas en los últimos años, como una pieza más el formato del liderazgo presidencial y en un esquema de distribución de competencias centrado en el poder gubernamental de los aparatos ejecutivos.

Poderes Regionales

Los círculos del gobierno central se articulan con los poderes regionales. Esto remite al ordenamiento territorial del Estado, tomando en cuenta la diferencia

fundamental entre las constituciones unitarias y las federales, así como las formas de descentralización y las autonomías que se establecen dentro de cada sistema¹⁸.

Aquí tenemos una avenida política que corre en dos direcciones. Por un lado, el grado de descentralización y autonomía, la independencia relativa y los recursos económicos e institucionales de las autoridades regionales frente a las autoridades nacionales. Inversamente, juega la incidencia que tienen a su vez los poderes regionales en las instancias nacionales, donde puede haber y a menudo hay, dos circuitos combinados de decisión: la relación que la presidencia entabla con el parlamento y la que entabla con las jefaturas regionales, en intercambios bilaterales e incluso a través de mecanismos colectivos de concertación. Esto ocurre en los países federales, cuando el federalismo es efectivo y más o menos “robusto” (Brasil es el ejemplo más notable, aunque no el único). Pero también ocurre en algunos países unitarios y dentro de los circuitos municipales, creándose en algunos casos cuerpos colectivos específicos. América Latina ofrece en este sentido un mapa diversificado, que ha ido variando: en base a la tensión centralización-descentralización y dependiendo de la distribución regional de las fuerzas de los partidos¹⁹.

¹⁸ Hay que tener en cuenta en este orden la dimensión del país, su tamaño y su heterogeneidad (regional, geográfica, social, cultural), con una diferenciación marcada entre las naciones grandes y las más pequeñas, las poblaciones relativamente homogéneas y las que están atravesadas por la diversidad, factores que inciden en los modos de constitución de la sociedad política y en los atributos de la figura presidencial (como vértice de representación y de autoridad a nivel nacional).

¹⁹ Por cierto, también hay que tener en cuenta los momentos de crisis, que llegan a afectar la estatalidad (*stateness*) a nivel nacional y ponen en jaque la fortaleza del centro presidencial, ampliando el protagonismo de los poderes regionales, tal como ha ocurrido en los últimos años en Bolivia o como sucedió en Argentina, al desmoronarse el gobierno de De la Rúa.

Estructura Administrativa y Organismos de Control

Otro factor interviniente, que puede parecer menos relevante, pero tiene también importancia para la textura pluralista, es la organización de los servicios públicos, las agencias de regulación y los cuerpos de contralor.

En este plano podemos encontrar dos modelos: a) formatos centralizados, con departamentos dependientes de la presidencia y de los ministerios; o b) formatos descentralizados, con organismos que gozan de cierta autonomía. En ambos esquemas incide a su vez el tipo de relación triangular que se establece entre estas entidades especializadas, la presidencia y el parlamento. Las jerarquías de estas instituciones pueden ser unipersonales o colegiadas y en este último caso, permiten eventualmente una integración plural, que refleje de alguna manera la proporcionalidad parlamentaria. Esta es la estructura más propicia para los organismos de contralor con funciones tradicionales (electorales, administrativas, financieras, etc.) y puede ser también un diseño adecuado para las nuevas agencias de regulación que han ido surgiendo en diversos campos.

La fórmula se aplica a veces a los servicios públicos y a las empresas del estado, dando lugar a la participación plural de los partidos políticos en los directorios de tales organismos, con representantes de la mayoría y de las minorías. El ejemplo más consistente y más antiguo lo aporta el régimen de “coparticipación” que se asentó en Uruguay desde principios del siglo XX. Pero la fórmula se ha aplicado también en otros países, particularmente en Costa Rica²⁰. Estos dispositivos instalan la proporcionalidad (*apportionement*) en organismos estratégicos de la administración pública, extendiéndola afuera de los recintos parlamentarios.

Sistemas de Partidos

²⁰ En la segunda post-guerra se inauguró en Austria un régimen similar (“*proporz*”), para distribuir los altos puestos de la administración pública entre los partidos, en proporción a la representación parlamentaria.

La clave de bóveda del pluralismo en los regímenes democráticos está en la combinatoria de la arquitectura institucional con el sistema de partidos, cuya configuración va a su vez asociada a las reglas electorales. Como es bien sabido, la “trilogía” (Nohlen 1999) compuesta por el régimen de gobierno, el estatuto electoral y el sistema de partidos aporta los pilares básicos de una constitución política determinada.

En efecto, en base a los diseños normativos establecidos en cada caso y con las diversas alternativas que genera la competencia inter e intra partidaria, el desempeño de los partidos y la morfología del sistema que forman moldean las relaciones institucionales y muy en particular el vínculo entre el presidente y el gobierno con el parlamento y con los otros órganos del estado. La acción de los partidos da vida a las instituciones: anima el ejercicio de las atribuciones de cada cuerpo de gobierno, eventualmente las recorta y en todo caso envuelve la competencia que se traba entre ellos, modelando la forma en que opera el antiguo principio constitucional de la separación de poderes, los *checks and balances* y el juego de equilibrios y de asimetrías políticas.

De entrada, interviene aquí el hecho de que las facultades del presidente provienen básicamente de dos fuentes. En primer lugar, los *poderes institucionales*, establecidos formalmente por las normas jurídicas (constitucionales, legales, reglamentarias). En segundo lugar y por añadidura, las facultades presidenciales se nutren asimismo con los *poderes partidarios* o “*meta-constitucionales*” (Carpizo 1978), que derivan de la relación del presidente con su partido o con la coalición de partidos en que se apoya, tanto en lo que respecta a las bancadas parlamentarias, como a las propias organizaciones partidarias. El liderazgo presidencial y de hecho el “coeficiente de poder” del gobierno se constituye en base a la combinatoria de esas dos vertientes políticas. Shugart & Carey (1992) y Mainwaring & Shugart (1997) han elaborado catálogos que identifican los distintos tipos de poderes presidenciales (legislativos y no legislativos), registrando también sus distintas fuentes (poderes institucionales y poderes partidarios).

Para evaluar el pluralismo de un régimen presidencial, es necesario remitirse a cuatro aspectos del sistema de partidos, que constituyen tópicos clásicos de la literatura especializada.

1) En primer lugar, la estructura y la dinámica del sistema de partidos, su grado de pluralidad y su grado de competencia efectiva (en sistemas bipartidistas, multipartidistas, de partido dominante o de partido monopólico), en vista de una morfología política que según Duverger (1951) cuenta más que el carácter parlamentario o presidencial del régimen de gobierno.

2) En segundo lugar, la naturaleza de los partidos: sean de tipo “americano” o de tipo “europeo”, con una organización más laxa o más rígida, en estructuras unitarias o en composiciones coalicionales, centralizadas o de confederación regional, teniendo en cuenta el grado de nacionalización, así como la heterogeneidad y la fragmentación interna, la disciplina partidaria o los márgenes de independencia con que se mueven sus élites, en el parlamento y en los demás organismos políticos.

3) En tercer lugar, la institucionalización del sistema de partidos, que es una dimensión fundamental del desarrollo político (Huntington 1968), a la que se ha prestado una atención creciente en los estudios de política comparada (Mainwaring & Scully 1995, Jones 2005). Más allá de la institucionalización es preciso considerar el grado de competencia efectiva (Altman y Pérez Liñán 2002) y la existencia de una oposición organizada (“*formed opposition*”), que es un componente crucial de la democracia y un factor que incide de manera decisiva en los procesos de gobierno.

4) El grado y la forma en que los partidos se desempeñan como actores de gobierno, lo que remite a la problemática del *party government*, que se ha desarrollado en referencia a Europa y a Estados Unidos²¹, pero que también ha comenzado a plantearse en América Latina, a través de estudios de caso (Meneguello 1998, Lanzaro 2000) o de algunos abordajes generales (Cansino 1997).

Los pro y los contra de cada uno de estos rasgos han sido considerados como elementos favorables o perniciosos en las discusiones sobre el presidencialismo y a menudo predomina la creencia de que este régimen puede funcionar mejor en las

²¹ Desde el abordaje señero de Schattschneider (1942), hasta los desarrollos más comprensivos (Castles & Wildenmann 1986, Katz 1987, Budge & Keman 1990, Mayhew 1991, Castles 1992, Blondel & Cotta 1996).

condiciones en que se supone que opera el sistema de los Estados Unidos: bipartidismo, con grandes unidades de asociación regional y de textura flexible, heterogéneas y abiertas, con representantes en el Congreso que no suelen estar sujetos a una disciplina orgánica.

Más allá de la exactitud de estas apreciaciones con respecto al sistema americano, que pueden ser discutibles, no resulta fácil señalar cuáles son las fórmulas más apropiadas. De hecho, lo que muestra el análisis comparado es una diversidad de combinatorias entre instituciones y partidos que dan lugar a diferentes modos de gobierno, cada uno con sus propiedades específicas, sus vicios y sus virtudes. Esto vale para el régimen parlamentario y vale asimismo para el régimen presidencial: en esquemas de gobierno unificado y de gobierno dividido o aun minoritario, con figuras bipartidistas – que pueden ser más o menos equilibradas o asimétricas - pero también con figuras multipartidistas, que se han ido extendiendo en unos cuantos países latinoamericanos, sin tener necesariamente los efectos de inestabilidad o de parálisis que algunos autores le adjudican.

Podemos concluir pues que en los regímenes de gobierno la dinámica política está fuertemente condicionada por la estructura de competencia y más precisamente por la vitalidad y la estructura del sistema de partidos, que son factores decisivos en cuanto a la forma de llegar al gobierno y en cuanto a la forma de gobernar. Y si bien es cierto que el formato institucional cuenta mucho, es cierto también que la configuración y el temple del sistema de partidos viene a ser una dimensión decisiva. A tal punto, que Duverger (1951) llega a sostener por esa razón, que la “oposición clásica” entre el régimen parlamentario y el presidencial “ya no puede ser el eje del constitucionalismo moderno”, el cual se ubica más bien en el formato del sistema de partidos²².

²² Estos dichos de Duverger remiten a la proposición con la que inicia Bagehot su clásico estudio sobre la constitución inglesa: “La opción práctica de naciones de primer nivel es entre gobierno presidencial y gobierno parlamentario” (Walter Bagehot, “*The English Constitution*” 1867).

Tal afirmación de Duverger resulta exagerada. El tipo de régimen de gobierno y la forma específica de la separación de poderes no son por cierto indiferentes e incluso tienen efectos sobre las formas que adquieren los partidos y los sistemas de partidos (Samuels & Shugart 2010). Pero no hay duda de que a su vez y en la práctica, la vigencia del sistema de partidos, sus marcas de pluralismo y las magnitudes de competencia son elementos que hacen que la separación de poderes y los equilibrios institucionales operen o no en forma efectiva. De ahí la pertinencia de combinar las premisas de los clásicos - como Madison o Montesquieu – con las indicaciones incluidas en el acápite de este trabajo, aportadas por Maurice Duverger y por también por Richard Hofstadter, quien invoca las tempranas afirmaciones de Frederick Grimke, en su defensa vehemente de la importancia del sistema de partidos:

“Le degré de séparation des pouvoirs dépend beaucoup plus du système des partis que des dispositions prévues par les Constitutions. ... La séparation réelle des pouvoirs est donc le résultat d’une combinaison entre le système des partis et le cadre constitutionnel” (Duverger 1951).

It is necessary to have more than “a scheme of checks and balances within the government” ... So in a republic “parties take the place of the old system of balances and checks” (Hofstadter 1969, citando a Frederick Grimke, *The Nature and Tendency of Free Institutions*, 1848).

4. Presidencialismo con partidos y sin partidos.

La dimensión partidaria se ubica así como un factor determinante, para analizar la dinámica política y clasificar los regímenes de gobierno. De hecho, sobre esa base podemos delinear a una distinción pertinente, entre los presidencialismos con partidos y los presidencialismos sin partidos, lo que puede referirse a la figura de los “presidentes sin partido”, pero remite más precisamente a la ausencia de un sistema de partidos o a sus debilidades y en particular a la falta de una estructura partidaria plural y competitiva.

Entran aquí en juego las cuestiones sobre la calidad y los tipos de democracia presidencial que puede haber en cada caso. Cabe incluso volver sobre una interrogante básica y preguntarse si puede haber democracia sin partidos²³. Como es sabido, en las primeras ediciones del constitucionalismo y para las concepciones liberales, los partidos eran entidades indeseables, que las normativas jurídicas debían eventualmente proscribir. Con el advenimiento del sufragio universal y de la política de masas moderna, desde el tránsito al siglo XX, los partidos pasan a ser vistos como agentes benéficos y hasta imprescindibles, para organizar el sistema político y para poner en obra la democracia. Por cierto, a pesar de este reconocimiento, vuelta a vuelta y particularmente en los picos históricos de cambio, suelen medrar las ideologías anti-partido, de izquierda y de derecha.

La distinción entre procesos políticos con partidos y sin partidos opera de manera determinante y con efectos a largo plazo, en la construcción originaria de los sistemas nacionales. Opera también posteriormente, en las coyunturas críticas sucesivas, que vienen a ser estructuras de oportunidad para el eventual armado de sistemas de partidos. La historia reciente de América Latina – tanto como las distintas etapas del pasado – ofrece una serie nutrida de experiencias que pueden ser catalogadas en función del criterio expuesto.

Cabe emplear este criterio para clasificar los numerosos procesos de reforma constitucional que se han registrado en los últimos veinticinco años, sabiendo que, sin perjuicio de otros factores, la tipología de tales reformas varía considerablemente en función de las características de los sistemas de partidos y de la relación de fuerzas que presentan.

²³ Es una interrogante que se plantea en diversos abordajes, desde la frase emblemática de Eric Schattschneider: “... modern democracy is unthinkable save in terms of the parties” (Schattschneider 1942). Ver también: Neumann 1965, Lenk & Neumann 1980 (en particular los capítulos de Wolfgang Abendroth y de Hans Kelsen), Stokes 1999.

Este principio de institucionalidad política fundado en los partidos es apropiado para analizar las variedades de presidencialismo que se han registrado en los últimos veinticinco años, a partir de las transiciones democráticas y en las dos grandes etapas por las que ha atravesado la región:

a) El período de la transición liberal, con el ciclo de cambios estructurales y de reformas pro-mercado que se extiende en la década de 1990.

b) El período iniciado en el año 2000, que implica en cierta medida una inflexión post-liberal y abre paso a una “ola” de gobiernos de izquierda.

El presidencialismo en la década neo-liberal de los 1990.

El ciclo de alza del reformismo liberal, que sobreviene en seguida de las transiciones democráticas y se despliega con énfasis en la década de 1990, marca una etapa de la democracia presidencial, en la que se registran recurrencias históricas, pero hay también algunas experiencias importantes de renovación política e institucional (Nohlen & Fernández 1998).

Desde el punto de vista constitucional se acentúa la tendencia al reforzamiento de los poderes del presidente, menudeando las iniciativas que extienden algunos dispositivos mayoritarios y aumentan la discrecionalidad de los comandos ejecutivos (con imperio de los “técnicos” o tecnócratas, de las burocracias tradicionales y de los titulares de la “nueva gerencia pública”). Esto viene a pronunciar las corrientes que han predominado a través del tiempo – con picos de alza en los años 1930 y en los 1960 - llevando también a adoptar algunos usos de última generación. Sin embargo, la tendencia no es unívoca y de hecho, las prácticas de gobierno y los procesos de reforma transitan por caminos diversos, según la evolución de los sistemas de partidos.

En este contexto, hubo presidentes sin partidos o bien con partidos que gozaban de posiciones dominantes (Corrales 2002, Levitsky & Cameron 2003). Ambas fórmulas prosperaron en sistemas no competitivos, poco plurales, de institucionalización débil o en bajada, que presentaban carencias en el balance de poderes partidarios y en los equilibrios

institucionales. En tales circunstancias, los gobiernos tendieron a funcionar en clave mayoritaria, en algunos casos en base a construcciones más o menos institucionalizadas y en varios casos a través de ejercicios plebiscitarios.

Aquí aparecen algunas versiones del presidencialismo plenipotenciario – como el de Carlos Menem en Argentina - y también un neopopulismo de “afinidades inesperadas” (Weyland 1996) - como el de Alberto Fujimori en el Perú - con gobiernos que vinieron a desmontar los modelos que sus antepasados contribuyeron a edificar e impulsaron las reformas pro-mercado, de signo neoliberal.

En contraste, encontramos en el mismo período sistemas de partidos que recuperan su consistencia e incluso sistemas de partidos que registran avances considerables, dando lugar a democracias presidenciales renovadas y más sólidas. Los sistemas de partidos de Chile y Uruguay, que han sido históricamente fuertes, se reaniman a la salida de las dictaduras y ponen a prueba su institucionalización, a través de cambios significativos. Al mismo tiempo hubo avances importantes e inéditos en ciertos casos relevantes. Contra lo que a veces se cree, Brasil logra ciertas mejoras en el sistema de partidos, mostrando un cuadro en el cual los alineamientos políticos y electorales se han ido asentando. México transita de la situación de partido monopólico que tuvo por muchas décadas el PRI, a un pluralismo de partidos, que pasa por los desarrollos del PAN y el PRD, recreando el escenario democrático. En Bolivia – desde mediados de los 1980 hasta comienzos de los 2000 - se produjo una “revolución silenciosa” y por primera vez en la historia se pudo delinear un sistema de partidos de pluralismo moderado, que luego será devorado por su propia crisis, pero que llegó a vivir un cuarto de siglo. Argentina, hacia mediados de la década 1990, pareció convertirse en un “país normal” dado que, frente al realce del peronismo bajo la égida de Menem, se perfila una hipótesis de pluralidad y equilibrio político, al conformarse la “Alianza” entre el Partido Radical y el Frepaso²⁴ (“Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”), una coalición competitiva que logró llegar al gobierno, resultando a la postre una experiencia frustrada y frustrante.

²⁴ “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”

En estos casos, los avances en el sistema de partidos van acompañados de novedades importantes en los modos de gobierno, que comportan la expansión del presidencialismo de compromiso y del presidencialismo de coalición (Lanzaro 2001).

En México, al promediar la década de 1990, el PRI pierde la mayoría parlamentaria y en una situación inaudita para ese país, el gobierno “dividido” llegó para quedarse. Esta circunstancia dio paso a un juego triangular de acuerdos parlamentarios, que algunos autores caracterizan como coaliciones, cuando en realidad han sido actos de compromiso a nivel del Congreso (Casar 1999 y 2000, Lujambio 2001, Nacif 2001). Estos acuerdos permitieron impulsar la democratización y tramitar ciertas reformas estratégicas (reestructuración del estado, mejora de la cartera de derechos y garantías, refinamiento de la institucionalidad política y en particular construcción de un régimen electoral democrático y pluralista), pero no fueron verdaderas coaliciones de gobierno, entre otras cosas porque no se traducen en la composición del gabinete de ministros.

Las coaliciones de gobierno en sentido estricto, se concentraron en esos años en los países del sur del continente. Argentina hizo sus primeros pasos, con la adscripción de los conservadores al reinado peronista de Menem y tuvo luego el ensayo azaroso del gobierno de la “Alianza”, que se cerró con la dimisión anticipada de De la Rúa.

Desde 1985 en adelante, Brasil ha vuelto a poner en obra el “*presidencialismo de coalizão*” (Abranches 1988), que es una de las claves de su “tradición republicana” (Figueiredo & Limongi 1999) y tiene en ese país antecedentes históricos abundantes, en particular en el ciclo democrático 1946-1964. Como es habitual, las prácticas políticas combinan el núcleo central de las coaliciones de gobierno con un sistema nutrido de intercambios y compromisos, en el seno del Congreso y en el círculo de los gobernadores estatales²⁵.

²⁵ Para un panorama de los procesos de gobierno en el presidencialismo brasileño, desde José Sarney a Fernando Henrique Cardoso, ver los diferentes abordajes de Amorim Neto 1994, Diniz 1997, Meneguello 1998, Figueiredo & Limongi 1999, Lessa 2001,

Chile también retoma algunos rasgos de los ciclos históricos anteriores a la década de 1960 (Faúndez 1997), iniciando una nueva tanda de coaliciones y compromisos, en un régimen que tuvo que lidiar con los “enclaves” autoritarios legados por Pinochet. Desde el regreso a la democracia en 1990 y hasta la alternancia del 2010, gobernó la “Concertación de Partidos por la Democracia”, una coalición compuesta por la Democracia Cristiana, el Partido Socialista y el PPD, que nació en 1988 y gobernó durante veinte años, desde el regreso a la democracia en 1990 hasta el 2010, generando entre sus miembros una “transversalidad” considerable. El presidencialismo de coalición se conjugó aquí también con la práctica de compromisos, mediante ciertos acuerdos parlamentarios con sectores de la derecha, en el contexto de una democracia de perfiles “consensuales” (Siavelis 2000, Carey 1998).

Uruguay pasó de uno de los bipartidismos más antiguos y consistentes del mundo a un pluripartidismo moderado, que se afirma con el desarrollo sostenido de la tercería de la izquierda, congregada en el Frente Amplio. Los dos partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional), que habían practicado a lo largo del siglo XX un presidencialismo de compromisos - de rasgos y de densidad comparable al que ha predominado históricamente en los EEUU - se internan entonces en una política triangular, de “dos contra uno”, que lleva a estrenar experiencias de coalición de consistencia creciente (Lanzaro 2000, Chasqueti 1998).

Gracias al establecimiento incipiente de un sistema de partidos, Bolivia realizó una verdadera proeza histórica y escapó por más de dos décadas a su inestabilidad endémica, iniciándose desde mediados de los 1980 en el camino de los pactos y las coaliciones. Hubo para ello un aprendizaje político y una condicionante institucional, que resultó propicia para los acuerdos partidarios: si ningún candidato presidencial alcanzaba mayoría en la primera vuelta electoral, la designación del presidente se resolvía por

Mettenheim 2001, Palermo 2001, que desmistifican algunas de las creencias que la sabiduría convencional ha hecho correr sobre el Brasil.

arbitraje parlamentario, en el seno del Congreso²⁶. Hubo entonces una suerte de “presidencialismo parlamentarizado” (Mayorga 2001), que canalizó el multipartidismo, logró regularizar la alternancia entre los tres conjuntos mayores y dio lugar a un ciclo inédito de gobernabilidad.

Estos ejemplos muestran un presidencialismo latinoamericano que circula a través de sendas sinuosas y diversificadas, con modos de gobierno distintos y mutantes, que responden a diferentes normativas institucionales, pero se deben en buena medida a las características del sistema de partidos. En los itinerarios de fin de siglo hay por ello varias experiencias afectadas por la inestabilidad y de dudosa virtud democrática, pero no son pocos los países que presentan un panorama de innovaciones políticas y desarrollos institucionales provechosos. Por su complejidad, estas variantes y sus variaciones, difícilmente encuadran en los términos simples en que se planteó originariamente el debate “parlamentarismo versus presidencialismo”.

Presidencialismo y partidos en el viraje a la izquierda.

Desde comienzos del siglo XXI el escenario político de América Latina registra un cambio notable: hay una inflexión en el ciclo de fortuna del neo-liberalismo y se instalan gobiernos de izquierda o centro izquierda en un arco nutrido de países, incluyendo a muchos de los más importantes de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Venezuela, Uruguay.

Este giro a la izquierda tiene el carácter de una “ola” y a diferencia de otras experiencias anteriores, es en todos los casos el resultado de elecciones democráticas. No obstante, por su conformación política, los gobiernos presidenciales de este signo muestran una marcada diversidad.

²⁶ Esta fórmula – que era similar a la de Chile bajo la Constitución de 1925 - fue derogada por la reforma constitucional de 2009 y Bolivia se incorporó al régimen común de segunda vuelta electoral, con pronunciamiento ciudadano directo.

En el área de América del Sur hay nuevas composiciones populistas (Venezuela, Bolivia, Ecuador) y los gobiernos de los Kirchner en Argentina recrean una vez más el peronismo, proporcionando otra versión del nacionalismo popular. Unas y otras figuras presentan singularidades muy relevantes, pero se inscriben en el viejo tronco del populismo y remiten por tanto a un fenómeno recurrente, que ha tenido en América Latina expresiones numerosas, en distintas fases históricas y con distinto signo político²⁷. En cambio, esta temporada registra una gran novedad: el estreno de gobiernos de tipo social democrático en Brasil, con Lula da Silva; en Chile, con Ricardo Lagos y Michelle Bachelet; en Uruguay, con Tabaré Vázquez (Lanzaro 2011).

Sin perjuicio de otras diferencias y de las características constitucionales de cada régimen presidencial, estos gobiernos de izquierda pueden distinguirse por su naturaleza política, por la estructura de competencia que rige en cada caso y una vez más, en función de la dimensión partidaria. Para resaltar esta diferenciación en forma esquemática, cabe decir que en el escenario actual de América Latina encontramos izquierdas sin partidos o con partidos, que actúan en sistemas de partidos relativamente fuertes o en sistemas débiles y en colapso, en democracias presidenciales que exhiben distintos grados de competencia efectiva, lo que tiene consecuencias importantes, tanto para los procesos electorales como para las prácticas de gobierno.

A fin de catalogar los gobiernos presidenciales de izquierda de la época actual cabe acudir pues al criterio que aplicamos para identificar los presidencialismos de la etapa anterior, atendiendo fundamentalmente al tipo de partido o movimiento del presidente y como variable basal, a la fisonomía de cada sistema de partidos, su magnitud competitiva y su grado de institucionalización, lo cual remite a su vez a rasgos diferenciales en el tipo de gobierno, la efectividad de los balances institucionales y la calidad de la democracia

²⁷ La senda que va del populismo de los antiguos al populismo de los modernos es larga: despunta a principios del siglo XX, al iniciarse algunos de los procesos vernáculos de “democratización fundamental”, florece en seguida con las manifestaciones “clásicas” de la época desarrollista - que dejan rastros duraderos (Lázaro Cárdenas en México, Gétulio Vargas en Brasil, Juan Domingo Perón en Argentina) - pasa por varias experiencias interrumpidas o “abortadas” (Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, etc.) y llega luego a un populismo de “afinidades inesperadas”, como el de Fujimori en Perú, que se anota en la fajina neo-liberal. Actualmente, Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa han puesto en marcha un populismo de izquierda, que se inscribe en esa larga tradición latinoamericana, aunque los tres exponentes muestran sin duda rasgos diferenciales, entre sí y con respecto a sus ancestros.

(Lanzaro 2006 y 2008). En el arco que va de los populismos a las figuras social democráticas, observamos pues las estructuras políticas, el balance de poderes partidarios y la efectividad de la competencia, como condicionantes principales de la forma de llegar al gobierno y de la forma de gobernar.

Al considerar la dimensión partidaria, es preciso recordar que la coyuntura crítica por la que atraviesa América Latina desde las transiciones democráticas – pasando por la transición liberal, por la inflexión post-liberal y el advenimiento de los gobiernos de izquierda - plantea desafíos serios para los partidos y los sistemas de partidos. Aunque media un trasfondo de actitudes “anti-partido”, que se acoplan a las posturas “anti-política”, fomentadas por algunas derechas y por algunas izquierdas, ello no implica la “declinación” de la forma-partido en cuanto tal, como proponen algunos enfoques al uso. Lo que sí es cierto, es que atravesamos un período de “darwinismo político” (Coppedge 2001), a lo largo del cual los partidos y los sistemas de partidos compiten por su propia sobrevivencia, tratando de torear los cambios y de dirigirlos, a través de esfuerzos de adaptación y control. Es la “transición en la transición” (Lanzaro 2007), un proceso duro y azaroso, en el que los partidos deben afrontar las exigencias de su propia transformación: como seres mutantes, en medio de un giro estructural mayúsculo, acusando los efectos de la transición liberal y de las evoluciones políticas consecutivas, que en más de un caso, ellos mismos se han encargado de poner en marcha.

Así pues, en lo que toca a su naturaleza política y a pesar de cultivar orientaciones distintas, los neo populismos de izquierda que afloran en el correr de los años 2000 se emparentan con los gobiernos populistas de la fase neo liberal de los 1990, instalados en el ciclo de auge de las reformas pro-mercado. Ambos son, en el mejor de los casos, democracias electorales sin partidos, de institucionalidad débil y liderazgos personalistas, con fuertes visos de democracia plebiscitaria, arrimándose en algunos casos a la condición de autoritarismos electorales²⁸.

²⁸ Para caracterizar el populismo neo liberal de Fujimori y el populismo de izquierda de Chávez se puede acudir a términos que evocan las nociones clásicas de “elective despotism” (Thomas Jefferson), “despotismo democrático” (Alexis de Tocqueville) o democracia plebiscitaria (Max Weber). Se ha hablado así de democracias defectuosas – “híbridas”, “delegativas” – cuando no de autoritarismo electoral (Shedler 2006). Con respecto a una y otra fase, hay una literatura abundante, por ejemplo: O'Donnell 1994,

En contrapunto, lo que identifica a los gobiernos de tipo social democrático y marca una distinción básica con sus congéneres populistas, es que son experiencias protagonizadas por una izquierda que cabe considerar institucional, en dos sentidos: 1) En primer lugar, por el grado de institucionalización que presentan en sí mismos los partidos de izquierda que forman el gobierno: Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil, Partido Socialista (PS) en Chile y Frente Amplio (FA) en Uruguay. 2) En segundo lugar y esta es una condición determinante, porque tales partidos están integrados a la competencia electoral y al régimen democrático representativo, en el seno de sistemas de partidos plurales y competitivos, más o menos institucionalizados.

La institucionalización de cada partido responde a los trazos del sistema de partidos en su conjunto, pero tiene una dinámica propia (Randall & Svåsand 2002). Se trata de partidos bien establecidos, que llegan al gobierno con más de veinte años de antigüedad, sorteando las vedas autoritarias²⁹. Han sido partidos muy estructurados, se foguearon en la oposición y en la conducción sindical, han tenido representación parlamentaria por períodos relativamente prolongados y antes de llegar al gobierno, compitieron en varias elecciones presidenciales (seis por lo menos, contando el período posterior a los regímenes autoritarios). Ello implica un asentamiento político e institucional importante, acumulaciones de experiencia y responsabilidad, con un aprendizaje democrático, que se despliega en las fases de transición, en el que gravitan las lecciones que dejaron las dictaduras, pero también las que dejaron los sucesos críticos y las espirales de polarización que condujeron a ellas. En el camino ha ido desarrollándose la formación de sus cuadros y una construcción de liderazgos (pronunciada en los casos de Lula y de Vázquez), que se afirmó primero en filas partidarias para adquirir luego reconocimiento

Conaghan & Malloy 1994, Corrales 2002, Diamond 2002, Levitsky & Way 2002, Levitsky & Cameron 2003. En esta veta y sobre todo en referencia al régimen de Chávez, cabe replicar la distinción entre el “izquierdismo democrático” y el “izquierdismo autoritario”, que hizo en su momento Gino Germani (1962), un “*trail blazer*” en los estudios sobre el populismo latinoamericano.

²⁹ El PS chileno es el mayor (1933). Tenía 73 años cuando Michelle Bachelet llegó a la presidencia y cuatro menos al asumir Ricardo Lagos, quien antes de la formación del PPD, también pertenecía al PS. El FA - que obtiene la presidencia con 33 años y a dos décadas del fin de la dictadura - nació en 1971, aunque en su fundación participaron grupos con trayectoria anterior, incluyendo dos veteranos de la izquierda uruguaya: el Partido Comunista (1921) y el Partido Socialista (1910), del que era miembro el Presidente Vázquez. El PT brasileño es de 1980 y al comienzo de la primera presidencia de Lula cumplió 23 años.

entre las elites y a nivel nacional, poniéndose en juego en las candidaturas presidenciales y posteriormente en el ejercicio del gobierno.

La longevidad, asociada a la continuidad y a la aptitud de adaptación frente a los cambios, resulta indicativa de la institucionalización partidaria (Huntington 1968, Jones 2005), aportando un factor que contribuye a delinear distinciones entre las actuales izquierdas gobernantes.

Cuadro I
Partidos de Izquierda
Edad y Trayectoria Electoral al llegar al Gobierno

País	Partido	Año de Formación	Edad al llegar al Gobierno en el Ciclo 1999-2010	Elecciones Presidenciales al llegar al Gobierno en el Ciclo 1999-2010
Argentina	PJ	1945	58*	5
Bolivia	MAS	1997	8	2
Brasil	PT	1980	22	6
Chile	PS	1933	73**	14
Ecuador	PAIS	2005	1	1
Uruguay	FA	1971	33	6
Venezuela	MVR-PPT	1997	1	1

* Presidencia de Néstor Kirchner (2003). El PJ tenía 44 años al comienzo de la primera presidencia de Saúl Menem (1989) y nació poco antes de la primera presidencia de Perón (1946).

** Presidencia de Michelle Bachelet (2006). El PS tenía 37 años al comienzo de la Presidencia de Salvador Allende (1970) y 67 años al comienzo de la Presidencia de Ricardo Lagos (2000).

Fuente: Elaboración propia en base a Alcántara & Freidenberg 2001.

Los tres partidos viven en sistemas de partidos plurales y competitivos, relativamente institucionalizados. Esto delinea una pauta de evolución política que resulta positiva para el conjunto del sistema y para el propio partido de izquierda en carrera. Siguiendo a Mainwaring y Scully (1995), que retoman los planteos de Samuel Huntington (1968), la institucionalización significa que los sistemas adquieren estabilidad y son valorados como tales, por sus propios integrantes y la ciudadanía, de modo que los partidos y las contiendas electorales gozan de reconocimiento y legitimidad, como resortes de representación política y arbitraje democrático. Ello implica también cierta continuidad en los patrones de competencia y los alineamientos políticos, con volatilidad electoral moderada.

Los estudios en la materia muestran sistemáticamente que la institucionalización es alta en Chile y Uruguay (Mainwaring & Scully 1995, Jones 2005). En Brasil ha sido más rudimentaria, pero en la última década registra cierto progreso, con patrones de competencia y alineamientos políticos relativamente estables (Jones 2005, Braga 2006). La izquierda institucional contribuye a cultivar estos logros, por su participación activa en las transiciones democráticas y por sus desempeños consecutivos, incluso antes de acceder a la presidencia: integrando la coalición de gobierno en el caso de Chile o como fuerza de oposición en los casos de Brasil y Uruguay³⁰.

La volatilidad electoral, medida por la variación en el número de bancas que obtienen los partidos en elecciones para la Cámara de Diputados (*Cuadro II*), es un indicador apropiado de la institucionalización de los sistemas de partidos (Jones 2005).

³⁰ En Europa Occidental los partidos de izquierda han actuado como “*pace setters*” de la institucionalización, con repercusiones para cada sistema y efectos de emulación para los demás partidos, que ante la emergencia de esos actores debieron reorganizarse para competir. Algo similar ocurre con el PT en Brasil, mediante un desempeño que contribuye a dar cierta estabilidad a los patrones de competencia partidaria y a los alineamientos políticos, con rebajas en la volatilidad electoral. A su vez, el FA en Uruguay crece como partido “desafiante” en el seno de un sistema que ya era muy institucionalizado. Este sistema atraviesa por una coyuntura crítica y cambia fuertemente, pero mantiene sin embargo su consistencia, a través de un realineamiento histórico y en parte, porque la propia izquierda operó como “válvula de seguridad” (Lanzaro 2004).

Desde la década de 1980, Chile y Uruguay tienen magnitudes de volatilidad relativamente bajas, bastante inferiores a 20 puntos y similares por tanto a las que se han registrado históricamente en países de Europa Occidental (Bartolini & Mair 1990)³¹. En Brasil la volatilidad – que era alta - ha ido descendiendo sensiblemente y en el período 2000-2005 bajó a la mitad de las marcas que tuvo en la década de 1980. En cambio, en el mismo período, en Bolivia y Ecuador la volatilidad ronda los 30 puntos y en Venezuela llegó a 40³². En Argentina la volatilidad muestra marcas intermedias durante las décadas de 1980 y 1990, creciendo en forma empinada a partir de 2001. Del 2003 al 2007, el panorama se estabiliza gracias a la performance del peronismo, frente a una oposición desperdigada³³.

Cuadro II

Volatilidad en Elecciones para la Cámara de Diputados

País	Período	Volatilidad Media	Período	Volatilidad Media	Volatilidad 2000-2005
------	---------	-------------------	---------	-------------------	--------------------------

³¹ Mientras que en Chile la volatilidad descende; en Uruguay, la elección de 2004 la elevó algunos puntos, porque el FA creció y el Partido Colorado se vino abajo.

³² En Venezuela, el sistema de partidos surgido del Pacto de Punto Fijo (1958) se desplomó antes de la llegada de Chávez a la presidencia, sin que haya construcciones efectivas de relevo. El chavismo ha dado lugar a una saga de grupos y movimientos políticos, sujetos al mando presidencial y de corta vida, reemplazados por iniciativas sucesivas del propio presidente. A fines del 2006, Chávez proclamó la voluntad de “inventar” un “verdadero nuevo partido”: el Partido Socialista Unido (PSUV), como una organización “unida y unitaria”, que aun está en ciernes, habiendo generado polémicas y divisiones en el seno del propio oficialismo. Bolivia vio esfumarse vertiginosamente los avances en la materia que había logrado desde la transición democrática, a partir de 1985. Después de la crisis que estalló en 2003, ni las fuerzas de izquierda que accedieron al gobierno, ni los distintos sectores de oposición, se organizan efectivamente en partidos. El MAS boliviano ha operado como “instrumento político”, pero no llega a constituirse estrictamente en partido autónomo y hace parte de un “movimiento de movimientos”, dependiente del liderazgo de Evo Morales. En Ecuador el sistema de partidos está pulverizado.

³³ En Argentina, el sistema de partidos – tradicionalmente débil, aunque con partidos que supieron ser relativamente robustos - presenta actualmente marcas altas de fragmentación y procesos de des-institucionalización, que afectan a sus integrantes más veteranos (Unión Cívica Radical y Partido Justicialista - Peronista). Vuelve a plantearse en este cuadro una franca asimetría, que ha sido recurrente en la historia argentina y que favorece una vez más al peronismo.

Argentina	1983-93	13	1983-99	14	27
Bolivia	1979-93	33	1980-97	29	28
Brasil	1982-90	41	1982-98	32	21
Chile	1973-93	16	1989-97	2	4
Ecuador	1978-90	33	1979-98	30	26
Uruguay	1971-89	9	1984-99	12	16
Venezuela	1973-93	18	1978-00	29	40

La institucionalización prospera en sistemas de partidos plurales y de competencia efectiva, donde los saldos electorales y la representación política mantienen cierto balance de poderes y favorecen los equilibrios institucionales. Así ocurre en Chile y Uruguay. Sin embargo, ambas características no necesariamente corren parejas. En Brasil la institucionalización viene progresando, pero ha sido más débil y no obstante el sistema de partidos es marcadamente plural y competitivo³⁴.

La calidad de la democracia depende por cierto de las formas de acción del gobierno, pero también de la morfología y de la calidad de la oposición (Duverger 1951, Dahl 1966, Pasquino 1997), cuya existencia y efectividad es por definición parte esencial de la constitución de un sistema de partidos (Hofstadter 1969)³⁵.

³⁴ Al revés, puede haber sistemas institucionalizados que no sean competitivos, como lo fue por muchas décadas el de México, mientras duró la hegemonía del PRI.

³⁵ Vale aquí la referencia al planteo seminal de Hofstadter (1969), quien asocia “*the idea of a party system*” al establecimiento de una “*legitimate opposition*”, organizada en partido político (*responsible, effective, constitutional opposition*). La necesidad de la oposición como componente constitutivo de una democracia genuina es subrayada en muchos estudios y notoriamente, por las enseñanzas magistrales de Maurice Duverger y de Robert Dahl.

Por cierto, ha de tratarse de una oposición bien constituida (*“formed opposition”*): una oposición efectiva y legítima, organizada y con cierta continuidad, que transita por los dispositivos de la política representativa. En suma, una oposición con cierto grado de institucionalización, lo que contribuye a la institucionalización del sistema de partidos en su conjunto y anima la competencia efectiva, procurando la regulación del conflicto político³⁶.

La competencia efectiva puede medirse por las alternancias en el gobierno y sobre todo, por el “margen de victoria” en una elección determinada, es decir, el porcentaje de votos que obtiene el ganador, referido al que reúnen sus contendientes. En esta relación a dos puntas cuenta pues el peso del gobierno y el peso de la oposición³⁷. La fuerza de cada bloque está en relación a la magnitud de su respectivo contingente, pero también a la densidad de su organización partidaria y al grado de unidad o fragmentación que presenta.

El índice de competencia efectiva de Altman y Pérez Liñán (2002) mide el poder relativo del gobierno y de la oposición, en base al número de bancas que tienen en la Cámara de Diputados los partidos o coaliciones de partidos que se alinean de un lado y otro³⁸. Aplicando ese índice para el período 1989-2007 (*Gráfica I*), Brasil, Chile y

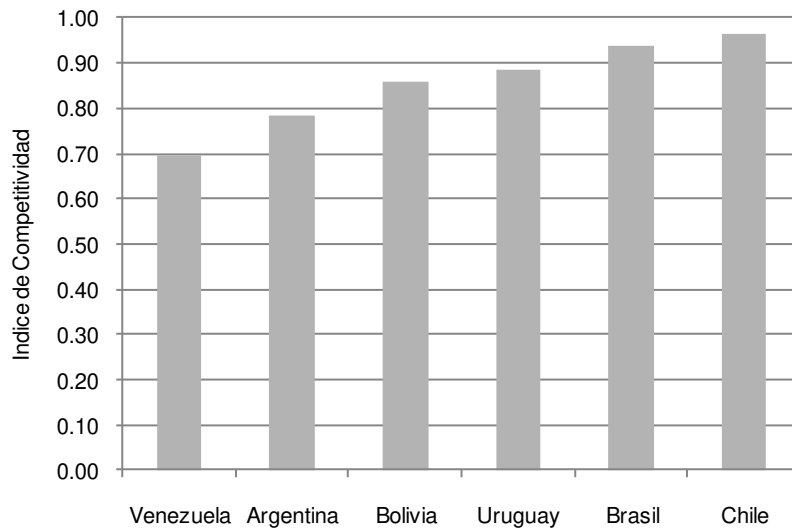
³⁶ La consolidación de la democracia y del sistema de partidos requiere bastante más que una oposición irrealista, minúscula o fragmentada. Tampoco alcanza con las confrontaciones abiertas, aunque sean ásperas, mientras desemboquen en conflictos “desnudos”, sin mediaciones, fuera de los carriles de las instituciones representativas y sin organización partidaria conducente. En este sentido son ilustrativas las tribulaciones de algunas de las democracias sin partidos en el horizonte actual de América Latina y notoriamente, el patrón de conflictividad que padece Bolivia, desde la crisis política de 2003.

³⁷ El poder político depende de la representación parlamentaria a nivel del gobierno central. Pero cabe asimismo tener en cuenta otras instancias y en particular, la distribución regional de autoridad, en los regímenes unitarios y más marcadamente en los regímenes federales. El federalismo “robusto” de Brasil es un ejemplo resaltante.

³⁸ La representación en la Cámara Baja se pondera tomando en cuenta la cantidad de partidos que integran cada bloque, en el entendido de que tanto el gobierno como la oposición tienen distinta potencialidad, según estén formados por un solo partido o por varios. Como enseña Duverger (1951: 452-461), los rangos de unificación o fragmentación de la oposición, el número de partidos que la componen, su espectro ideológico y el grado de polarización, inciden en la morfología de la oposición y tienen por tanto sus efectos en el patrón de competencia.

Uruguay presentan las magnitudes más altas, seguidos de Bolivia, Argentina y Venezuela, en orden descendiente³⁹.

Gráfica I
Competitividad Media en Países Seleccionados
1989-2007



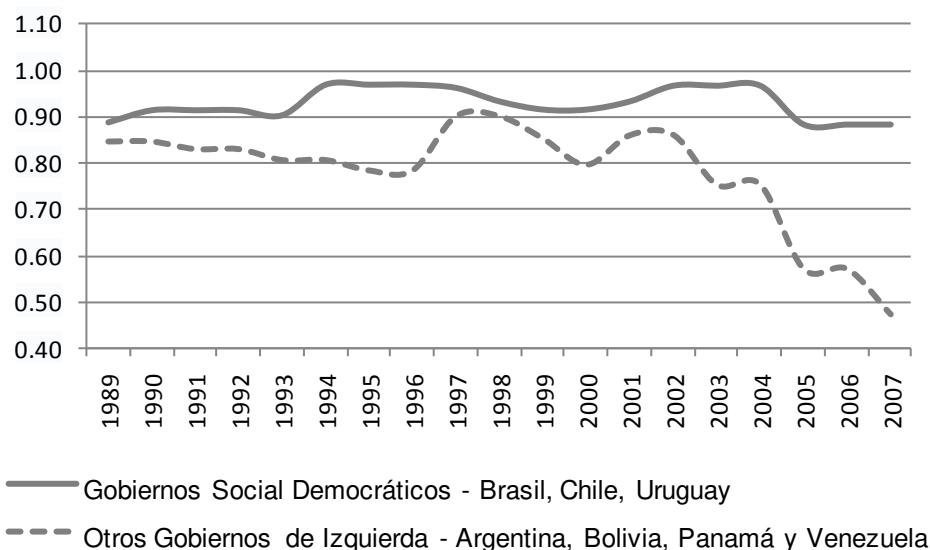
Fuente: Elaboración en base a la actualización de datos de Altman y Pérez Liñán (2002)

Agrupando los casos (*Gráfica II*), se ve que los países con gobiernos de tipo social democrático mantienen un grado de competencia efectiva alto y relativamente constante, aun después de la instalación de presidentes de izquierda. En cambio los demás países considerados presentan un grado de competencia efectiva más bajo, que va descendiendo en forma cada vez más empinada a partir de 2003.

Gráfica II

³⁹ Ecuador no está incluido, ya que la extrema fragmentación política vuelve poco confiable la aplicación de este índice.

Evolución de la Competitividad en Países Seleccionados
1989-2007
Gobiernos Social Democráticos y Otros Gobiernos de Izquierda



Fuente: Elaborado en base a la actualización de datos de Altman y Pérez Liñán (2002)

Recursos de poder y modos de gobierno.

Los modos de gobierno presidencial que generan las experiencias social democráticas de Brasil, Chile y Uruguay, están moldeados por las características de los respectivos sistemas de partidos y en particular por el coeficiente de poder, que referimos básicamente al apoyo parlamentario, considerado en dos dimensiones: a) posición del partido de izquierda gobernante en el conjunto de la izquierda y en su caso, dentro de las coaliciones de gobierno; b) posición del partido de izquierda gobernante o de la coalición de gobierno, en el conjunto del sistema de partidos⁴⁰.

⁴⁰ Con algunos ajustes y agregados que corren por mi cuenta, aquí retomo libremente la noción de “*power quotient*” que maneja Merkel (1995).

A este respecto, hay ciertas diferencias apreciables. El FA es prácticamente monopolístico en la izquierda uruguaya y debutó en el período 2005-2010 con un gobierno mayoritario. En Brasil y Chile, durante las presidencias de Lula da Silva, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, ha habido en cambio gobiernos de coalición, que a su vez difieren entre sí, como difiere el lugar que han tenido los respectivos partidos de izquierda dentro tales coaliciones. Ambos se encontraban en situaciones minoritarias (entre 10% y 18% de la Cámara de Diputados: Cuadro IV), sin cubrir el universo entero de las izquierdas y compartiendo poderes con socios de otros linajes, en relaciones complejas.

Cuadro IV
Partido de Gobierno: PT, PS, FA
Izquierdas y Coalición de Gobierno
Porcentaje de Bancas en la Cámara de Diputados*

	Lula 1	Lula 2	Lagos	Bachelet	Vázquez
Partido de Gobierno	18	16	10	13	53
Partidos de Izquierda**	31	33	32	29	53
Coalición de Gobierno	60	70	52	49	--

* Al comienzo de cada período presidencial.

** Partidos con representación parlamentaria cuya auto-identificación ideológica está debajo de 5 en la escala izquierda-derecha 1-10. Brasil: PT, PDT, PPS, PSB, PCdoB. Chile: PS, PPD. Uruguay: FA.

El FA tuvo el coeficiente de poder más grande y fue titular de un gobierno mayoritario, llevado adelante por un solo partido, con disciplina casi perfecta (Lanzaro 2011). No se vio obligado a formar coaliciones, ni a celebrar compromisos parlamentarios y ha optó por prescindir tajantemente de la oposición. En ese cuadro, la competencia política transitó mayormente por las “tres caras” del prisma de gobierno: los círculos del Poder Ejecutivo, la bancada parlamentaria y el partido oficial.

Bajo el liderazgo de tipo arbitral que ejercía el Presidente Vázquez, el gabinete fue el centro de gravedad del Poder Ejecutivo y operó efectivamente como organismo colegiado, con una periodicidad y un funcionamiento que nunca tuvo antes. Hasta la reestructura ministerial del 2008, la cuota personal del presidente cubría prácticamente la mitad de las carteras, integrándose además con casi todos los jefes de los sectores del FA, en un reparto relativamente congruente con la representación parlamentaria respectiva. Esta composición respondía al designio de Vázquez de asegurarse un apoyo sólido entre sus huestes, sin dejar a nadie fuera del compromiso con el gobierno, logrando una dosis considerable de obediencia partidaria y de disciplina parlamentaria.

Esta configuración dio lugar a una suerte de gobierno de gabinete en régimen presidencial y refleja la estructura peculiar del FA, que nació en 1971 como una coalición de partidos, pero se ha convertido en un partido de coalición (Lanzaro 2000), con un número importante de fracciones, pero a la vez con una unidad consistente, que plasma en la organización partidaria, el patrón de liderazgos y las reglas de decisión por mayoría.

En los dos períodos de Lula, hubo coaliciones de gobierno multipartidarias, relativamente heterogéneas y fragmentadas, con sucesivos gabinetes, que tuvieron distinta composición y una proporcionalidad que mejoró en la segunda presidencia, pero no eliminó totalmente las dificultades para asegurar un “cartel legislativo” en el Congreso (Amorim Neto & Coelho 2008, Amorim Neto 2007). En estas coaliciones, que se integraron con algunos partidos de derecha, pero tuvieron básicamente una orientación de centro-izquierda, el PT pudo obrar como partido pivó, pero su socio principal fue el centrista PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*), que formó parte de casi todos los gobiernos posteriores a la transición democrática (desde José Sarney a Fernando

Henrique Cardoso), disponiendo de bancadas numerosas en el Congreso y de una autonomía considerable.

Al igual que en las dos administraciones de Fernando Henrique Cardoso y en las precedentes, los dos mandatos de Lula se ubicaron en los cauces tradicionales del presidencialismo de coalición, pero asimismo pasaron usualmente por la combinatoria con el presidencialismo de compromiso, buscando mayorías parlamentarias caso a caso, mediante arreglos de geometría variable.

En Chile el PS hace parte de la Concertación, en tandem con el Partido por la Democracia (PPD) y en una alianza de más de veinte años con la Democracia Cristiana (PDC), que fue decisiva para la transición democrática. La Concertación estuvo en el gobierno desde 1990 hasta que se produce la alternancia de 2010. Aunque fue encontrando dificultades crecientes, derivadas en parte de sus propias condiciones de existencia y del modelo político de la transición (Siavelis 2009), la Concertación ha sido una coalición muy articulada y estable, que se mantuvo como “centro de gravedad” del gobierno durante los primeros 20 años del período post-autoritario. Esta permanencia extraordinaria era favorecida por el régimen electoral mayoritario y la estructura de competencia, los “enclaves” heredados del autoritarismo y las amarras que la propia Concertación generó, dentro de un cuadro político bipolar, que reemplazó al sistema de partidos triangular anterior a la dictadura y se compone de por dos grandes bloques alineados de izquierda a derecha.

La Concertación es una coalición de amplio espectro y relativamente homogénea desde el punto de vista ideológico, que cubre del centro al centro izquierda y reposa en una relación en cierto modo paritaria, con equilibrios reforzados por ciertos resortes (el “cuoteo” de cargos públicos, la selección negociada de candidatos, mecanismos de regulación del conflicto). En su seno la DC tuvo inicialmente cierto predominio y el PS tuvo un peso político que iba más allá de su caudal electoral⁴¹.

⁴¹ El PDC, que puede considerarse un partido de centro (ubicado apenas por encima de 5, en la escala 1-10 izquierda-derecha) y tuvo un papel decisivo en el ciclo de gobiernos post autoritarios, contando con los dos primeros presidentes de la nueva etapa democrática (Patricio Aylwin y Eduardo Frei). Hasta avanzada la década de 1990 mantuvo cierto predominio en la Concertación y en el conjunto del sistema de

Desde la transición democrática en adelante, la Concertación ha desarrollado cierto “suprapartidismo” y una fuerte “cultura coalicional”, que ha dado lugar al “transversalismo” (Boeninger 1997, Walker 2004): una dinámica de relaciones transversales entre los ministros y otros jerarcas públicos, pertenecientes a los distintos partidos de la coalición, que incide de manera variable, pero importante, en los procesos de gobierno y en las políticas públicas.

Este brevísimo repaso de las características que presentan actualmente los gobiernos de izquierda de América del Sur, permite corroborar la idea de que los regímenes presidenciales de distinto tipo – pluralistas, mayoritarios, populistas - se diferencian por su estructura jurídica, en base a las normas que regulan la distribución de poderes institucionales, pero se distinguen asimismo por la “*partidicidad*” que presentan (*partyiness-partyless*). Como hemos mostrado, ello remite a la consistencia del partido gobernante, así como al grado de institucionalización del sistema de partidos, su carácter plural y competitivo – la existencia o inexistencia de una oposición efectiva - que hace al equilibrio de poderes partidarios y por allí a los *checks and balances* del régimen institucional.

Esa “*partidicidad*” ha sido un factor determinante en el recorrido político de los últimos veinticinco años, ubicándose como un elemento decisivo en las modalidades que adoptaron las transiciones democráticas, en las formas que tuvieron país a país las transiciones liberales de los años 1990 y en las variedades que presentan los gobiernos de izquierda que se multiplican en la década del 2000.

partidos, reuniendo por sí solo más de un cuarto de los votos a nivel nacional (con un pico de 27.12% en 1993), en un sistema de partidos plural y fragmentado, con cinco partidos relevantes. A partir de 1997 su votación fue descendiendo, ubicándose alrededor del 20% a nivel nacional. El PS ha logrado entre el 10% y el 12% de los votos en el nuevo período, ubicándose en sus promedios históricos y sin alcanzar el record de 18% de votos que tuvo en 1973, hacia el fin del gobierno de la Unidad Popular. Su proyección política ha ido más allá de esas marcas electorales, al punto que tres presidentes han salido de sus filas: Salvador Allende y Michelle Bachelet, pero también Ricardo Lagos, que fue una figura importante en la recomposición del PS y pertenece al grupo de socialistas que fundó el PPD (como un partido “instrumental” que luego adquiere vida propia).

Bibliografía

- Abranches, Sérgio H. (1988), "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro", *Dados*, 31:1, pp. 5-33
- Altman, David y Pérez Liñán, Aníbal (2002), "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries", *Democratization*, 9:2, pp. 85-100
- Amorim Neto, Octavio (1994), "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação", *Nova Economia*, 4:1, pp. 9-34
- Amorim Neto, Octavio (1998), "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of Ten Latin American Countries", ponencia presentada al *XIX Congreso de LASA*. Chicago
- Amorim Neto, Octavio (2002), "Presidential Cabinets, Electoral Cycles and Coalition Discipline in Brazil", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press
- Amorim Neto, Octavio (2007), "Algumas Consequências Políticas de Lula: Novos Padrões de Formação e Recrutamento Ministerial, Controle de Agenda e Produção Legislativa", en Nicolau, J. y Power, T. J. (eds.) *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas*, Belo Horizonte: Editora UFMG
- Amorim Neto, Octavio y Coelho, Carlos Frederico (2008), "Brasil en el 2007: el desencuentro entre la economía y la política", *Revista de Ciencia Política*, 28:1, pp. 81-102
- Aragón, Manuel (2002), "¿Un parlamentarismo presidencialista?", *Claves de Razón Práctica*, 123, pp. 42-49
- Armingeon, Klaus (2002), "The Effects of Negotiation Democracy: A Comparative Analysis", *European Journal of Political Research*, 41:1, pp. 81-105
- Bartolini, Stefano y Mair, Peter (1990), *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates 1885-1985*, Cambridge: Cambridge University Press
- Blondel, Jean y Cotta, Maurizio (eds.) (1996), *Party and Government*, London: Macmillan
- Boeninger, Edgardo (1997), *Democracia en Chile*, Santiago de Chile: Andrés Bello
- Braga, Maria do Socorro Sousa (2006), *O Processo Partidário-Electoral Brasileiro*, Sao Paulo: Humanitas
- Cansino, César (ed.) (1997), *Gobiernos y partidos en América Latina*. México: Centro de Estudios de Política Comparada
- Caplow, Theodore (1956), "A Theory of Coalitions in the Triad", *American Sociological Review*, 21:4, pp. 489-493
- Caplow, Theodore (1959), "Further Development of a Theory of Coalitions in the Triad", *American Journal of Sociology*, 64, pp. 488-493
- Carey, John (1998), "Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s", ponencia presentada al *XIX Congreso de LASA*. Chicago.
- Carpizo, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XXI

- Carroll, Royce y Shugart, Matthew (2007), "Neo-Madisonian Theory and Latin American Institutions", en Munck, Gerardo (ed.) *Regimes and Democracy in Latin America*, N. York: Oxford University Press
- Casar, María Amparo (1999), "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, VI: 1, pp. 83-121
- Casar, María Amparo (2000), "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México, 1997-1999", en *Política y Gobierno*, VII:1, pp. 183-202
- Castles, Francis y Wildenmann, Rudolf (eds.) (1986), *Visions and Realities of Party Government*, Berlin: W. de Gruyter
- Chasqueti, Daniel (1998). "Compartiendo el gobierno: Multipartidismo y democracia en Uruguay 1971-1997", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, pp. 25-46
- Cheibub, José A. y Limongi, Fernando (2002), "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", *Annual Review of Political Science*, 5:1, pp. 151-179
- Cheibub, José A., Pzeworski, Adam y Saiegh, Sebastián (2002), "Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentarias", *Dados*, 45:2, pp. 187-218
- Conaghan, Catherine y Malloy, James (1994), *Unsettling Statecraft, Democracy and Neoliberalism in Central Andes*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press
- Dahl, Robert (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: University of Chicago Press
- Dahl, Robert (1966), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press
- Dahl, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press
- Deheza, Grace I. (1998), "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur", en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.) *El presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad
- Dixon, Robert (1968), *Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics*, N. York: Oxford University Press
- Duverger, Maurice (1951), *Les Partis Politiques*, Paris: Armand Colin
- Faúndez, Julio (1997), "In Defense of Presidentialism: The Case of Chile, 1932-1970", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, N. York: Cambridge University Press
- Fernández, María de los Ángeles & Eugenio Rivera Urrutia (2012), *La trastienda del gobierno* Santiago de Chile: Catalonia.
- Figuereido Cheibub, Argelina y Limongi, Fernando (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas
- Fiorina, Morris P. (1991), "Coalition Governments, Divided Governments and Electoral Theory", *Governance*, 4, pp. 236-249
- Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (eds.) (2006), *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma en América Latina*, Buenos Aires: Miño & Dávila
- Germani, Gino (1962), *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires: Paidós

- Hofstadter, Richard (1969), *The Idea of a Party System*, Berkeley: University of California Press
- Huber, John D. y Powell, Bingham G. (1994), "Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy", *World Politics*, 46:3, pp. 291-326
- Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, N. Haven: Yale University Press
- Jones, Charles O. (1994), *The Presidency in a Separated System*, Washington DC: The Brookings Institution
- Jones, George W. (1991), "Presidentialization in a Parliamentary System?", en Campbell, Colin y Wyszomirski, Margaret J. (eds.) *Executive Leadership in Anglo-American Systems*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Jones, Mark (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Indiana: University of Notre Dame Press
- Jones, Mark (2005), "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process", *IADB-BID Working Paper*, Washington DC
- Katz, Richard (ed.) (1987), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin: W. de Gruyter
- Lanzaro, Jorge (1998), "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista", *Revista Mexicana de Sociología*, 60:2, pp. 187-215
- Lanzaro, Jorge (2005), "El Parlamento en una época de transición", en Caetano, Gerardo y Perina, Ruben (eds.) *La "segunda generación" de reformas parlamentarias*, Montevideo: OEA-CLAEH
- Lanzaro, Jorge (2006), "La "tercera ola" de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social democracia", en Pérez Herrero, Pedro (ed.) *La "izquierda" en América Latina*, Madrid: Pablo Iglesias
- Lanzaro, Jorge (2007), "Uruguayan Parties: Transition within Transition", en Lawson, Kay y Merkl, Peter (eds.), *When Political Parties Prosper*, Boulder: Lynne Rienner
- Lanzaro, Jorge (2008), "La social democracia criolla", *Nueva Sociedad*, 217, pp. 10-22
- Lanzaro, Jorge (2010), "Uruguay: Persistence and Change in an Old Party Democracy", en Lawson, Kay y Lanzaro, Jorge (eds.) *Political Parties and Democracy*, Santa Barbara: Praeger
- Lanzaro, Jorge (2011), "Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America", en Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- Lanzaro, Jorge (2011), Social Democracy in the Global South. Brazil, Chile and Uruguay in Comparative Perspective, in *Social Europe Journal* 6.
- Lanzaro, Jorge (ed.) (2000), *La "segunda" transición en el Uruguay*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria
- Lanzaro, Jorge (ed.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO
- Lanzaro, Jorge (ed.) (2004), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: Fin de Siglo
- Lemieux, Vincent (1998), *Les Coalitions, liens transactions et contrôles*, Paris: PUF

- Lenk, Kurt y Neumann, Franz (eds.) (1980), *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Barcelona: Anagrama
- Lessa, Renato (2001), "Aventuras do Barao de Munchausen: notas sobre a tradição presidencialista brasileira", en Lanzaro, Jorge (ed.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO
- Levistky, Steven y Cameron, Maxwell (2003), "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru", *Latin American Politics and Society*, 45:3, pp. 1-33
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press
- Lijphart, Arend (1991), "Constitutional Choices for New Democracies", *Journal of Democracy* 2/1.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press. Segunda Edición: 2012.
- Linz, Juan J. (1984), "Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?" Ponencia presentada al *Workshop on Political Parties in the Southern Cone*, Woodrow Wilson Center, Washington DC
- Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- Lipset, Seymour Martin (ed.) (1981), *Party Coalitions in the 1980s*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies
- Luebbert, Gregory M. (1984), "A Theory of Government Formation", *Comparative Political Studies*, 17:2, pp. 229-264
- Lujambio, Alonso (2001), "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Lanzaro, Jorge (ed.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, B. Aires: Clacso
- Madison, James (1974), "Checks and Balances – The Federalist 51 [1788]", en Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *The Federalist*, Cambridge: Harvard University Press
- Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, 26:2, pp. 198-228
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1993), "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal", *Working Paper 200 - Kellogg Institute*, Notre Dame
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York: Cambridge University Press
- Mancebo, María Ester (1991), "De la 'entonación' a la 'coincidencia': problemas del presidencialismo en el caso uruguayo", *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 4, pp. 29-46
- Mayhew, David (1991), *Divided We Govern*, New Haven: Yale University Press
- Mayorga, René (1997), "Bolivia's Silent Revolution", *Journal of Democracy*, 8:1, pp. 142-156
- Mayorga, René (2001), "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia",

- en Lanzaro, Jorge (ed.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, B. Aires, Clacso
- Meneguello, Rachel (1998), *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra
- Merkel, Wolfgang (1995), *¿Final de la Socialdemocracia?*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim
- Mettenheim, Kurt von (2001), "Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil", en Lanzaro, Jorge (ed.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, B. Aires: Clacso
- Moore, Barrington (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.) (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press
- Müller, Wolfgang C. y Strom, Kaare (2000), *Coalition Government in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press
- Nacif, Benito (2001), "Dealing with the Difficult Combination: Policy Making under Divided Government in Mexico", Notre Dame: Kellogg Institute, mimeo.
- Neumann, Sigmund (1965), *Partidos Políticos Modernos*, Madrid: Tecnos
- Nohlen, Dieter (1999), *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, México: IFE.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.) (1991), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas: Nueva Sociedad
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.) (1998), *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5:1, pp. 55-69
- Palermo, Vicente (1998), "Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, pp. 129-160
- Pasquino, Gianfranco (1997), *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires
- Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (2006), *La política importa*, Washington DC: BID
- Peters, B. Guy (1997), "The Separation of Powers in Parliamentary Systems", en Mettenheim, Kurt von (ed.) *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- Randall, Vicky y Svåsand, Lars (2002), "Party Institutionalization in New Democracies", *Party Politics*, 8:1, pp. 5-29
- Rodrigues, Leôncio Martins *et al.* (1993), *Em defesa do presidencialismo*, Río de Janeiro: Espaço e Tempo
- Samuels, David y Shugart, Matthew (2010), *Presidents, Parties, Prime Ministers. How the Separation of Powers affects Party Organization and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press

- Schattschneider, Eric (1942), *Party Government*, New York: Holy, Rinehart & Winston
- Schedler, Andreas (2006), *Electoral Authoritarianism*, Boulder: Lynne Rienner
- Shugart, Matthew y Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies*, New York: Cambridge University Press
- Siavelis, Peter (2000), *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press
- Siavelis, Peter (2009), “Enclaves de la transición y democracia chilena”, *Revista de Ciencia Política*, 29:1, pp. 3-21
- Stepan, Alfred y Skach, & Cindy (1994), “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore. The Johns Hopkins University Press
- Stokes, Susan (1999), “Political Parties and Democracy”, *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 243-267
- Sundquist, James L. (1988), "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Review* 103, pp. 613-635
- Walker, Ignacio (2004), “Chile: Three Stories of Informal Institutions in a Limited Democracy”, ponencia presentada en la conferencia “*Informal Institutions and Politics in Latin America*”, University of Notre Dame
- Weaver, Kent y Rockman, Bert (eds.) (1993). *Do Institutions Matter?*, Washington DC: The Brookings Institution
- Webb, Paul y Poguntke, Thomas (2005), *The Presidentialisation of Parliamentary Democracies?*, Oxford: Oxford University Press
- Weyland, Kurt (1996), “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities”, *Studies in Comparative International Development*, 31:3, pp. 3-31
- Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús (eds.) (2007), *Reforma política y electoral en América Latina*, México: IDEA-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM