

TIPOS DE PRESIDENCIALISMO Y COALICIONES POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Jorge Lanzar o
(Compilador)

Marcos Novaro
René Antonio Mayorga
Renato Lessa
Kurt E. von Mettenheim
Manuel Antonio Garretón
Peter M. Siavelis
Alonso Lujambio
Jorge Lanzaro
Daniel Chasquetti

Colección Grupos de Trabajo de CLACSO

Grupo de Trabajo *Partidos políticos y sistemas electorales*

Coordinador: Jorge Lanzaro

Director de la Colección

Dr. Atilio A. Boron
Secretario Ejecutivo de CLACSO

Area Académica de CLACSO

Coordinador: Emilio H. Taddei
Asistente Coordinador: Sabrina González
Revisión de Pruebas: Daniel Kersfeld

Area de Difusión de CLACSO

Coordinador: Jorge A. Fraga
Arte y Diagramación: Miguel A. Santángelo
Edición: Florencia Enghel

Impresión

Gráfica y Servicios S.R.L.

Imagen de tapa:

Foto Cortesía: Agence France Presse (AFP). Los presidentes (de izquierda a derecha) Luis Gonzalez Macchi (Paraguay), Fernando de la Rúa (Argentina), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Ricardo Lagos (Chile) y Jorge Batlle (Uruguay), saludan desde el balcón de la sede de la Cancillería en el Palacio San Martín, antes de comenzar las deliberaciones en la Cumbre del Mercosur, el 30 de junio de 2000, en Buenos Aires, Argentina. Fotógrafo: Miguel Mendez.

Primera edición

"Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina"
(Buenos Aires: CLACSO, agosto de 2001)



**Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales**



**Agencia Sueca de
Desarrollo Internacional**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / CLACSO

Callao 875, piso 3° (1023) Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459
e-mail: clacso@clacso.edu.ar - <http://www.clacso.edu.ar> - www.clacso.org

ISBN 950-9231-65-7

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

INDICE

Presentación

Jorge Lanzaro y René Antonio Mayorga

7

Jorge Lanzaro

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

15

Marcos Novaro

*Presidentes, equilibrios institucionales
y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*

51

René Antonio Mayorga

*Presidencialismo parlamentarizado
y gobiernos de coalición en Bolivia*

101

Renato Lessa

*Aventuras do Barão de Munchausen:
notas sobre a tradição presidencialista brasileira*
137

Kurt E. von Mettenheim

Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil
163

Manuel Antonio Garretón

La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy
189

Peter M. Siavelis

*Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo
y el poder legislativo después de Pinochet*
203

Alonso Lujambio

*Adiós a la excepcionalidad:
régimen presidencial y gobierno dividido en México*
251

Jorge Lanzaro

Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista
283

Daniel Chasquetti

*Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina:
evaluando la difícil combinación*
319

Presentación

Jorge Lanzaro* y René Antonio Mayorga**

Este libro es el resultado de un programa académico del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), desarrollado por iniciativa del Grupo de Trabajo de Partidos Políticos y Sistemas Electorales —coordinado por Jorge Lanzaro— en conjunto con el Grupo de Trabajo de Teoría de la Democracia, coordinado por René Mayorga. En la anterior estructura de CLACSO y al comienzo de este programa, ambos Grupos formaban parte de la Comisión de Política y Estado, coordinada por Manuel Antonio Garretón (Departamento de Sociología, Universidad de Chile). La actividad se cumplió a través de dos seminarios internacionales: “Formas de democracia y tipos de presidencialismo en América Latina” (Santa Cruz de la Sierra, noviembre 1998) y “Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina” (Montevideo, septiembre 1999), contando en este último caso con el apoyo de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM).

El propósito de este programa ha sido el de estudiar las formas de democracia presidencial, y en concreto, los tipos de presidencialismo que se presentan en América Latina en las últimas décadas, luego de la salida de los regímenes autoritarios que asolaron la región, en un período de transición política, marcado doblemente por los esfuerzos de consolidación de la democracia y por el empuje de re-

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

** Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), La Paz, Bolivia.

formas estructurales de corte neoliberal. Se trata por tanto de un empeño concertado para promover la reflexión teórica y el análisis empírico sobre un tema de notoria centralidad, que pretende contribuir a los desarrollos de la ciencia política en América Latina. Los aportes publicados en este libro –que se refieren a seis países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y Uruguay)– estudian las distintas formas del régimen de gobierno presidencial y las innovaciones que ellas han experimentado en las postrimerías del siglo XX y a la entrada del siglo XXI, prestando atención a los efectos del diseño institucional y al impacto de las reformas que se han producido en este orden, teniendo en cuenta a su vez la evolución del sistema de partidos y las modalidades de liderazgo presidencial, así como otros cambios relevantes en la estructura y en la dinámica de la política.

En la nueva etapa democrática a la que ha accedido América Latina el régimen presidencial sigue siendo la fórmula común de gobierno, y más que un cambio de sistema –como se había propuesto en círculos académicos y en algunas iniciativas políticas– lo que está en juego en la región es el desarrollo del presidencialismo y en no pocos casos su consolidación, sus alternativas diferentes y su calidad en lo que respecta a la construcción o reconstrucción de la democracia y en términos de eficiencia gubernamental. Dentro del cauce presidencial, atravesamos pues por una fase de transición y encontramos un panorama de diversidad: tanto en los dispositivos institucionales como en las prácticas y en los derroteros de la política, tal como ha sucedido regularmente en etapas históricas precedentes y tal como ocurre de suyo en el cuadro de los regímenes parlamentarios. Reconocer los asentamientos del presidencialismo latinoamericano y reivindicar esa diversidad, establecer cabalmente las características específicas de cada caso y llegar a catalogarlos en tipologías adecuadas, avanzando en el análisis comparativo, es la finalidad principal del programa académico impulsado por CLACSO y el eje de articulación de este libro, en un propósito que convoca a otros estudiosos de la cuestión y en el que ya se han registrado progresos valiosos.

A mediados de la década del ochenta, los enfoques corrientes estaban centrados en la crítica del presidencialismo como modelo uniforme, en una óptica que lo consideraba intrínsecamente inconveniente y venía asociada a la defensa normativa de la “opción parlamentaria”. El debate *parlamentarismo* versus *presidencialismo* se constituyó así en uno de los ejes dominantes, sobre todo a nivel académico y particularmente en los países del sur del continente. En el correr de los años noventa y con la llegada del nuevo siglo, la problemática politológica se ha ido desplazando y la discusión se viene enriqueciendo, con investigaciones que resultan en una evaluación más ponderada de la democracia presidencial y dan cuenta de sus defectos, pero también de sus saldos favorables, procurando establecer las variedades y las variaciones del presidencialismo “realmente existente”. A ese emprendimiento queremos contribuir con los trabajos reunidos en este volumen.

Más allá de los aportes sobre las características particulares de cada uno de los seis sistemas nacionales, el intercambio a que dieron lugar los seminarios realizados y los diferentes capítulos de este libro remiten en cadena a varios puntos de relevancia para el desarrollo teórico y el análisis comparado.

En primer término acudimos a un nuevo examen sobre las ventajas y desventajas del régimen presidencial, revisando los términos en que se planteó este debate en las elaboraciones de la década del ochenta, y notoriamente en el trabajo señero de Juan Linz (1984 y 1994). Es éste un punto de partida vigente y muy valioso, que sigue siendo referencia obligada, en un camino en el que se cruza asimismo la línea de pensamiento encabezada por Dieter Nohlen (Nohlen y Fernández, 1991 y 1998). No obstante, nuestra reflexión trata de ir más allá de esas premisas, basándose en la evolución concreta del presidencialismo latinoamericano y con avances críticos, que toman a su vez en cuenta las perspectivas abiertas por trabajos posteriores, en particular Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1993 y 1997). Sin perjuicio del cotejo con los regímenes parlamentarios –de fuente europea– el trabajo lleva a un enlace provechoso con los estudios especializados en el presidencialismo de los EE.UU., y aprovecha asimismo los acopios sobre la política latinoamericana provenientes de los centros académicos de nuestra región.

Reconociendo que en varios casos el presidencialismo latinoamericano exhibe las trazas que usualmente se consideran problemáticas, en contraste este libro incluye aportes en dos sentidos. Algunos de los autores que aquí escriben salen “en defensa” del régimen presidencial –en función de sus características intrínsecas y de la propia matriz de separación de poderes–, reivindicando lo mejor de la “tradicción” vernácula, y ponen en tela de juicio su desventaja sistemática frente al parlamentarismo. Por otra parte y como sello de su enfoque general, el volumen considera una serie de ejemplos significativos, de países en los cuales el presidencialismo de fin de siglo sigue cursos de desarrollo que en mayor o menor medida pueden reputarse positivos, evitando los “bloqueos” y las salidas disruptivas, con ganancias sensibles para la calidad de la democracia, la estabilidad política y la efectividad del gobierno. En esto, algunos sistemas retoman el legado del período anterior a las crisis que dieron pie a las dictaduras, los cuales presentaban de por sí buenos saldos. Otros sistemas se estrenan en una senda promisorio, superando lastres del pasado. Y todos ellos experimentan mutaciones importantes.

Afirmando un principio teórico fundamental, en ese marco ponemos por delante la diversidad de las formas de la democracia, en su configuración histórica y en los desarrollos contemporáneos. Y distinguimos en consecuencia dos grandes tipos de presidencialismo, en paralelo con las clasificaciones que se han hecho para diferenciar los regímenes parlamentarios. Sin ignorar la existencia de fórmulas populistas o “neo-populistas” –autoritarias o de fibra democrática dudosa– ubicamos aquí las democracias presidenciales de corte mayoritario, y en un

enfoque original identificamos asimismo modos de gobierno que tienen raigambre pluralista o que están evolucionando en esta dirección, de una manera más o menos consistente y sostenida. Los casos estudiados en este libro aportan una buena muestra de dicho registro tipológico, que remite a la suma de facultades presidenciales y al grado de concentración de poderes –constitucionales y “meta” constitucionales– y tiene en cuenta sobre todo las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la impronta de las estructuras regionales del estado y la efectividad del federalismo, las reglas electorales y la configuración del sistema de partidos, el estilo de liderazgo y las pautas de cultura política.

Con esa perspectiva insistimos en el análisis propio –específicamente referido a los sistemas de la región– de los modos de gobierno que la política comparada se ha encargado de catalogar: los gobiernos de mayoría o de minoría, y más concretamente las ecuaciones de gobierno “dividido”, que son comunes en el régimen presidencial de los EE.UU. y aparecen también en el ámbito europeo (en regímenes parlamentarios y semi-presidenciales). América Latina tiene en este plano una historia rica –que es preciso reconsiderar– y presenta actualmente innovaciones de envergadura, que apelan al desarrollo de las investigaciones ya avanzadas. Estas páginas contribuyen a establecer las características de tales recorridos y resaltan en particular las modalidades que genera el gobierno “dividido”, en varios de los países considerados, como consecuencia de la metamorfosis de la política y de la cultura cívica, de las reformas en el régimen electoral y del cambio en los sistemas de partidos.

Esta obra muestra entonces que la “difícil combinación” de presidencialismo y multipartidismo, así como el mantenimiento de la representación proporcional en el Parlamento –en casi todos los países de la región, e incluso ante la adopción generalizada de la elección presidencial mayoritaria, con *ballottage* (en dos vueltas, mediante un segundo pronunciamiento ciudadano o arbitraje parlamentario)– no generan necesariamente los efectos perversos que la literatura en la materia suele adjudicarles. Por el contrario, en esta nueva etapa del presidencialismo latinoamericano, éstos y otros acontecimientos dan lugar a aprendizajes conducentes y a respuestas de renovación política, que en nuestro trabajo reciben un examen cuidadoso y llevan a repensar los postulados teóricos y la sabiduría convencional.

Al lado de los usos tradicionales del presidencialismo “duro” –el personalismo, los ejercicios “decisionistas”, el desequilibrio en la relación de poderes y en los vínculos partidarios– surgen de este modo mejorías en el balance institucional y político, una moderación del poder presidencial y ciertas tendencias cooperativas, que modulan el patrón de competencia entre los partidos, pactos y acuerdos de “concertación”, compromisos y coaliciones, de magnitudes y expectativas variadas, que en algunos casos tienen sus antecedentes y en otros vienen a remontar los juegos de “bloqueo”, las salidas para-constitucionales y de *by pass*, las mismas prácticas “plenipotenciarias” del “hiper-presidencialismo”.

Un fenómeno sobresaliente en esa línea es el de las coaliciones políticas, al que se refiere expresamente el título de esta publicación. Las coaliciones de gobierno –que el sentido común y algunos autores consideraban privativas del parlamentarismo– no son ajenas al régimen presidencial. El “presidencialismo de coalición” ha tenido manifestaciones significativas en otras épocas (por ejemplo, en Brasil y en Chile) y hoy día se presenta con otras magnitudes y en una geografía política más extensa, incluyendo a varios sistemas latinoamericanos y concretamente a los países considerados en nuestro libro. Coaliciones de gobierno en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay, que a su vez acusan entre sí diferencias marcadas. Coaliciones parlamentarias y eventualmente coaliciones de gobierno en México, que era hasta hace poco el arquetipo del presidencialismo “imperial”.

Aquí tenemos sin duda un punto fuerte en la nueva problemática del presidencialismo latinoamericano, que despierta un interés creciente –tanto en la academia como en la vida política cotidiana– y al que hemos querido prestar una atención acorde con su centralidad. Junto a los abordajes concurrentes que empiezan a despuntar, tratamos así de arrimar elementos que puedan enriquecer la teoría de las coaliciones, la cual ha sido construida en base a la experiencia de los regímenes parlamentarios y está por tanto en vías de una reelaboración, a fin de integrar los productos propios del presidencialismo y para establecer a la vez las peculiaridades que las coaliciones tienen en este régimen, hoy por hoy y en el pasado. A este respecto, se vienen realizando felizmente investigaciones fructíferas, aunque es mucho lo que queda por hacer.

Los textos reunidos en este volumen contienen enfoques diferentes, en una línea que responde al carácter plural de la convocatoria, pero convergen en un propósito vertebral, y en el conjunto constituyen un aporte para la revisión crítica de la problemática del presidencialismo latinoamericano y a fin de abordar sus realidades con una nueva óptica, aunándose a otros trabajos de inspiración similar. Hay aquí una inflexión teórica, que permite desarrollar las perspectivas que se han ido delineando desde la década del noventa.

Ello apela a ulteriores investigaciones y al despliegue de la reflexión comparada, para seguir ampliando la acumulación empírica y los términos del debate en sus parámetros generales y en el examen de los replanteos, las cuestiones nuevas y las preguntas que surgen en el camino, como resultado de estos mismos avances académicos y por la dinámica de los presidencialismos americanos.

Desde ya, nuestro trabajo prolonga como dijimos algunas iniciativas seminales –que marcaron un vuelco en la discusión– y entra en el paquete de los estudios que se internan en el territorio de los presidencialismos, con una mirada renovada. Hemos tratado no obstante de ir a más en esta línea, proponiendo aperturas de cosecha propia en los términos referidos. Resumiendo lo expuesto, el emprendimiento nos deja un análisis de las relaciones de gobierno en cada uno de los países incluidos. A través de esa tarea y en un par de capítulos de orden gene-

ral, rastreamos la diversidad de cauces de la democracia presidencial en América Latina y contribuimos a delinear su tipología. En el trayecto identificamos modos de gobierno diferentes, ecuaciones de mayoría y ecuaciones pluralistas o que van ganando en pluralismo, repasando algunos hábitos tradicionales pero también una serie de novedades que surgen en el horizonte actual a raíz de diversos cambios políticos y de la evolución de los sistemas de partidos. Hay aquí ejercicios mayoritarios y populistas, así como pases de cooperación y de compromiso, lo que para algunos supone una inauguración de expectativa y para otros un retorno a prácticas de otros tiempos, remitiendo de cualquier manera a patrones renovados de competencia entre los partidos, y en varias circunstancias a fórmulas de gobierno “dividido”. El estreno, y en su caso el reencuentro, de las coaliciones en régimen presidencial, con una experiencia que se extiende y adopta perfiles particulares, dentro de parámetros nacionales diferentes y en formatos de pluralidad de partidos, es quizás el fenómeno más notable, y un foco prioritario de atención.

Tales muestras justifican la revisión del debate sobre el presidencialismo y el parlamentarismo, a través de un contencioso teórico que sigue abierto, y tienen sobre todo el mérito de poner en evidencia que el régimen presidencial –dentro de las estructuras institucionales que le son propias, con las “rigideces” que se le imputan y aun en combinaciones “difíciles” como las que puede generar el multipartidismo, navegando por los “mares agitados” de la transición política y de las reformas estructurales– presenta márgenes considerables de flexibilidad y de productividad, mediante capacidades de gobierno, ingenierías institucionales y relaciones de partido que adoptan distintas formas, y que en algunos casos dan lugar a experimentos significativos de negociación y de cooperación, a resoluciones de compromiso, a arreglos consensuales y en particular a construcciones de coalición.

Las trayectorias del presidencialismo latinoamericano, y especialmente sus nuevas constelaciones, a su modo y a pesar de las carencias subsistentes –más allá del juicio que puedan merecer los resultados sustantivos y los efectos sociales de las políticas aplicadas– exhiben virtualidades que lo dejan mejor parado en el coitejo con el parlamentarismo y tienen en buena medida consecuencias valorables para el desarrollo de la democracia y los oficios de gobierno.

Nuestro reconocimiento a los que colaboran en este libro y también a todos los colegas que participaron en los seminarios de Santa Cruz y de Montevideo, con documentos y discusiones que permitieron avanzar en la tarea. Agradecemos el apoyo que la Secretaría de CLACSO ha brindado a este programa y agradecemos asimismo a los compañeros de la sede de Buenos Aires y del Instituto de Ciencia Política que trabajaron con gran esmero en la preparación de los materiales y en el proceso de edición.

Bibliografía

Linz, Juan 1984 “Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?”, ponencia presentada al *Workshop on Political Parties in the Southern Cone*, organizado por el Woodrow Wilson Center, Washington DC.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1994 *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press) Vol. 1 y 2.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1993 *Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal* (Kellogg Institute) Working Paper N° 200.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) 1991 *Presidencialismo versus parlamentarismo* (Caracas: Nueva Sociedad).

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) 1998 *El presidencialismo renovado* (Caracas: Nueva Sociedad). Shugart, Matthew y John Carey 1992 *Presidents and Assemblies* (New York: Cambridge University Press).

Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina

Jorge Lanzar o*

Introducción

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

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

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

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

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

Parlamentarismo versus presidencialismo: una crítica “anti-crítica”

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

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

La “segunda” transición se refiere a su vez a las agendas de “ajuste” y de reforma estructural: en el estado y en el mercado, en la política y en la economía, en los modos de regulación y de gestión pública, con transformaciones importantes en los diversos planos de la sociedad, en el espacio nacional, en la integración regional y en el relacionamiento internacional¹.

Estamos ante un giro de época, con una disputa por las pautas de civilización que pone en jaque a las construcciones que se fueron levantando a lo largo del siglo XX, antes y después de la crisis del ‘30, mediante un proceso extenso y contencioso –todavía abierto– a través del cual, en formas inacabadas, con irregularidades e incertidumbres, va apareciendo el trazo de los nuevos patrones de desarrollo².

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

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

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

2) La corriente crítica que se despliega a partir del artículo señero de Juan Linz (1984) y que pudo alcanzar una audiencia académica considerable, subrayó la poca asociación que la fórmula presidencialista ha tenido en nuestros países con la democracia; señaló los puntos débiles de este régimen de gobierno; y se empeñó en un llamado a la reforma, con un signo parlamentarista sustitutivo³.

En apoyo a este llamado, el planteo evocaba las circunstancias dramáticas –de polarización radical, de vaciamiento y de confrontación de poderes– que nos arrastraron en su momento hacia las dictaduras⁴, manejando estadísticas que mostraban que la mayor parte de los golpes autoritarios de las últimas cuatro décadas sobrevivieron en países de sistema presidencial. Se afirmaba a la vez que éste no resultaba el régimen más apto para enfrentar en democracia a las agendas de reforma estructural, que exigen flexibilidad gubernamental y enlaces de mayoría.

Estas tesis vienen asociadas a un renacimiento del institucionalismo –en distintas vetas teóricas e ideológicas⁵– y quieren remontar el descuido que había prevalecido en las etapas anteriores, rescatando la importancia de las reglas procesales y de la estructura institucional y la centralidad de las armazones de estado y de gobierno, en el despliegue de las gramáticas políticas⁶.

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

En defensa del presidencialismo

En general, tales avances han tendido a satanizar al presidencialismo y a ensalzar al parlamentarismo a través de un encuadre que merece una reconsideración cuidadosa, que ya se ha abierto camino y que se alimenta con algunos trabajos de importancia. Los aportes de Shugart y Carey (1992) y de Mainwaring y Shugart (1993 y 1997) –que aquí retomamos– han sido fundamentales para esta apertura y se cruzan con algunas reflexiones generadas desde antes en América Latina, que salieron en defensa del presidencialismo⁸.

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

1) Por lo pronto, es preciso tener en cuenta que, como demuestran Shugart y Carey (1992), más allá del horizonte de América Latina las tandas de ruptura democrática han afectado a los regímenes parlamentarios tanto como a los regímenes presidenciales, si no más. Hasta la segunda post-guerra y en los campos europeos, caen sobre todo los parlamentarismos⁹. Posteriormente, y en particular en el territorio latinoamericano, caen sobre todo los presidencialismos. Por lo demás, si en vez de tomar sólo las últimas décadas –como han hecho los críticos del presidencialismo– se echa una mirada a todo el siglo XX, se ve que los quiebres institucionales alcanzan a veintiuno en los regímenes parlamentarios, a doce en los regímenes presidenciales y a seis en los regímenes mixtos (Shugart y Carey, 1992).

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

Ello remite a la debilidad de algunas aproximaciones al uso, que en una oposición pendular frente a las tendencias anteriores caen en una suerte de “fetichismo” institucional, adjudicando a estas armazones, para bien y para mal –en diseños que se presumen intrínsecamente virtuosos o intrínsecamente perversos– una magnitud de efectos autónomos, que por sí solas no tienen ni pueden tener. Llega a encontrarse aquí un idealismo formalista de nuevo cuño, que a veces va a la par de un cierto desprecio por las vitalidades de la acción política y también del desconocimiento de la complejidad de las dimensiones en que se plasma una estructura institucional determinada¹⁰.

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

Por otra parte, y sin perjuicio de la veracidad de muchos de los artículos de crítica evocados, hay que reivindicar ciertas virtudes en el diseño matriz del régimen presidencial, y cabe sostener legítimamente que algunos de los elementos ubicados como defectos pueden a su vez operar positivamente. Por definición, y aunque algo similar suele ocurrir con los aspirantes a primer ministro en los sistemas parlamentarios, en el presidencialismo los votantes identifican de manera más nítida a los candidatos para la jefatura de gobierno, los eligen por lo general en términos inmediatos (con casos en que interviene un colegio electoral o un arbitraje parlamentario), y tienen en principio la certidumbre de que permanecerán en el cargo por un período establecido, obligándose a asumir, para bien y para mal, una responsabilidad directa acerca de los rumbos políticos¹¹.

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

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

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

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

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

Esta tensión entre el ejercicio y la limitación del poder público (entre eficiencia y representación), nudo básico de todo planteo democrático de la constitución, se presenta de manera particularmente relevante como la gran ventaja y asimismo el gran dilema de un régimen presidencialista marcado por el pluralismo¹³.

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

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

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

exigencia de un quórum especial o un determinado encaje estratégico –un propósito político de envergadura– lleva a buscar estos acuerdos inter-partidarios. Sucede asimismo en casos en que, por el contrario, el partido o la fracción del presidente no cuenta con la mayoría en los órganos legislativos; en esquemas bipartidistas, tal como ha ocurrido en algunos países de América Latina y en los Estados Unidos, durante las décadas de gobierno “dividido”; o en esquemas pluripartidistas, que plantean otras alternativas dentro del presidencialismo, en situaciones comparables con los gobiernos de minoría que se desenvuelven regularmente en algunos de los regímenes parlamentarios de Europa continental¹⁴.

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

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

4) En el mismo sentido, la circunstancia de que “el ganador se lleva todo” (*winner takes all*) no es un defecto propio y exclusivo del presidencialismo como régimen de gobierno. Los juegos de suma-cero pueden verse facilitados por ciertas clases de presidencialismo –como ocurre asimismo en ciertas clases de parlamentarismo– gracias a las modalidades de constitución y de ejercicio del Poder Ejecutivo. Pero ello depende de manera igualmente fundamental del cruce de otras variables, que consideraremos a continuación¹⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	Modos de Gobierno	
Régimen de gobierno	Parlamentarismo de mayoría	Parlamentarismo pluralista
	Presidencialismo de mayoría	Presidencialismo pluralista

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

ca y en las pautas de pluralidad que marcan los procesos de elección, de representación y de decisión en las articulaciones de gobierno⁶. Dentro de un determinado cuadro institucional y político, la cuestión remite centralmente a las relaciones de partido, a los vínculos entre gobierno y oposición, a las ecuaciones de mayoría y minoría, ya sea en códigos relativamente exclusivos y eventualmente excluyentes, o en códigos que imponen o favorecen, precisamente, una participación o “coparticipación” plural.

Las claves del presidencialismo pluralista

No entramos aquí en la elaboración concreta de la tipología esbozada y en la caracterización de todas sus especies. Retomando las observaciones precedentes, y en términos acotados, me limito a señalar los criterios indicativos que pueden tomarse en cuenta, dentro de ese cuadro, para establecer si un sistema presidencial ha de ser calificado como régimen de mayoría o como régimen pluralista, en una serie de dimensiones referidas a la representación y al modo de gobierno que contribuyen a su vez a definir una forma de democracia presidencial¹⁷.

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

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

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

2) Ese círculo de gobierno se articula a su vez con el ordenamiento centralizado y las instancias descentralizadas del estado, en constituciones unitarias o federales, teniendo en cuenta la efectividad de la descentralización, y en su caso la efectividad del federalismo, así como las repercusiones que éste tiene en la configuración del sistema de partidos y a nivel de las instancias centrales de gobierno¹⁸.

Toca igualmente a la administración general, a los servicios públicos y a los órganos de contralor, a las estructuras y culturas burocráticas, a la participación de los representantes de partido –plural o exclusiva– que se establece a nivel de las jerarquías directivas de las reparticiones públicas. Aquí intervienen también las relaciones de poder de las autoridades electivas y los partidos con los cuerpos profesionales (los funcionarios de carrera, los gerentes y los técnicos, las múltiples burocracias diferenciadas, que al decir de Richard Rose pueden conformar a veces verdaderos “sub-gobiernos”). En estos espacios resultan relevantes las características que adquiere el vínculo ancestral entre política y administración, lo que remite a los poderes presidenciales y ministeriales sobre los aparatos burocráticos, a la prelación y el dominio de los partidos en el concierto de las élites estatales, así como al triángulo del parlamento, el gobierno y esas burocracias¹⁹.

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

Atado a ello interviene la efectividad de los partidos como sujetos políticos dominantes²⁰. En este rango, como elemento determinante del grado de pluralismo, más allá de la presencia de los partidos en términos aislados, aparece la configuración del sistema de partidos, su asentamiento y su solidez, la continuidad de las piezas que lo integran, junto con la estabilidad y el reconocimiento de las reglas de juego, la legitimidad compartida, la lealtad y la alternancia, la competitividad y las sintonías de la competencia, el patrón de intercambios y de cooperación, las redes intra-partidarias e inter-partidarias que tienden los hilos del mercado político.

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

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

Según vimos, es a partir del cruce de estas dimensiones –los dispositivos orgánicos del gobierno y del estado con la pragmática electoral y las relaciones de partido– que se abren las posibilidades de gobierno “unificado” o “dividido”; concretamente, las alternativas institucionales y las dinámicas políticas, en claves de competencia y de participación, que moldean el juego de mayorías y minorías, con poderes y líneas de representación más repartidos o más concentrados²¹.

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

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

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

cleo vertebral de la producción política que cuando falta o es deficitario puede dar lugar a problemas de gobierno complicados, y aparece como resultado de la elaboración de poderes y de la competencia, en ecuaciones que remiten a una recurrencia histórica o que pueden entrañar un cambio significativo. Las coyunturas de excepción o de “emergencia”, los cuadros de crisis, polarización o empate, y muy en particular los nudos de una rotación de época como la que estamos viviendo –que apelan a un reformismo extraordinario, con requerimientos redoblados en los trámites de conversión estructural–, llegan a facilitar las entradas de temperamento “radical”, si no las rupturas abiertas, que se hacen valer precisamente por sus cualidades “atípicas”, supuestamente contrarias a la política “usual”, aun cuando puedan reproducir acontecimientos similares de ciclos históricos precedentes. Dentro de un mismo régimen de gobierno –presidencial o parlamentario, pluralista o de mayoría– cabe registrar entonces una cierta “regularidad”, y asimismo un espectro de variación en los estilos de liderazgo, aun en la trayectoria de un mismo gobernante, que puede ajustar (o verse obligado a ajustar) sus perfiles de actuación para adaptarse al cambio de circunstancias, a diferentes cuadros políticos, a la relación con otros actores, a distintas dinámicas institucionales²².

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

En el ciclo histórico por el que atravesamos, los ejercicios de gobierno están signados por las tareas de la “doble” transición y enfrentan una agenda desafiante de reformas. Necesariamente, pues, el liderazgo ha de tener un carácter “innovador”, lo que requiere –en términos conjugados– una voluntad política coherente y una capacidad de gestión relativamente alta, con un elenco bien dispuesto²³. Ambos elementos, voluntad y capacidad política, pueden combinarse, según los casos, en una estrategia de “impacto” o en lógicas incrementales. No ha de creerse que –como se ha fabulado reiteradamente– sólo las acciones radicales, duras y veloces, son innovadoras. Por el contrario, el gradualismo es a menudo más apto, y suele producir innovaciones de muy buena calidad, no sólo por la composición democrática sino también por el diseño y el trámite de las reformas.

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

Las fórmulas plebiscitarias pueden responder, no obstante, a una inclinación que va más allá de esa nota común, y que tiende de hecho a forzar la “elasticidad” de las instituciones y de los órganos representativos de integración colectiva plural, maltratando los códigos de la racionalidad legal para pronunciar los elementos carismáticos y un decisionismo imperativo. Por más que emplee el andamiaje del estado, el esquema suele rodear a los aparatos de mediación y en particular a los partidos, acaso reformulando tales mediaciones o bien “colonizándolas”, para alinearlas a una comandancia “vertical” y “personalista”, pasando de repente por encima de ciertos núcleos de tradición y de cultura política, o incluso apoyándose en ellos cuando favorecen una operativa de este estilo. Todo esto implica algún grado de desarreglo de las instancias representativas, o, si se quiere, un sesgo peculiar en las formas de la representación, en las estampas del liderazgo y en las bases de la producción política, en aras de una factura que abrevia en invocaciones unívocas a la soberanía popular, en relacionamientos con las masas aparentemente “inmediatos”, en enlaces con organizaciones sociales y cuerpos gremiales, partidos y “movimientos” de distinto tipo²⁶.

Tenemos entonces una especie de democracia presidencial más caudillesca, que pronuncia los principios “cesarísticos” y practica a menudo lo que Weber denominaba “demagogia de masas”, concentrando los hilos del poder a través de una dinámica que “presiona” sobre los procedimientos institucionales y llega incluso a saltarlos, recortando el vigor de los cuerpos colectivos y los canales sistemáticos de representación, y afectando la pluralidad en los procesos de decisión y eventualmente la densidad y los tiempos de los sistemas de garantía mediante un dominio de juegos excluyentes e incluyentes con pretensiones de hegemonía. En los extremos estarían los fenómenos de “gobierno plenipotenciario” (Eli Diniz) o del “hiper-presidencialismo” (Carlos Nino), con gestos más o menos autoritarios, que pueden ubicarse en las fronteras de la legalidad y llegan algunas veces a transgredirla, pero que no siempre ni necesariamente se salen de un molde específico de democracia²⁷.

El presidencialismo en transición: diversidad democrática y coaliciones políticas

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

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

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

Siguiendo una huella en la que se cruzan varios de los trabajos citados en estas páginas –con aportes valiosos de referencia obligada y enfoques no necesariamente coincidentes– es preciso insistir pues en la reflexión crítica, el estudio de casos, la pesquisa histórica y los análisis comparativos del presidencialismo realmente existente, siguiendo la ruta de revisión que se abre paso en la última década, a fin de progresar en su clasificación, distinguir los tipos de este régimen y sus respectivas biografías, la institucionalidad completa en que se inscriben y su funcionamiento peculiar²⁹, y para registrar asimismo las evoluciones corrientes en trayectos que se mantienen dentro del cauce presidencial pero que –hoy como ayer– dan lugar a fórmulas variadas y cambiantes.

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

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

2) Desde la óptica que hemos propuesto, tenemos presidencialismos que operan en clave “mayoritaria”, sea en construcciones institucionalizadas –que hacen al presidencialismo “reforzado”– o en base a ejercicios de corte “plebiscitario”, apegándose o no a la legalidad estricta del proceso gubernamental. En la otra punta tenemos un presidencialismo moderado, de poderes repartidos y mejores equilibrios –comparable al que prospera en Estados Unidos– que presenta sus propias siluetas de democracia y que puede ser más propenso a las gramáticas pluralistas³⁰.

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

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

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

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

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

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

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

Junto a las alternativas del presidencialismo pluralista en Uruguay³² es importante revisar los otros casos que se analizan en este volumen –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México–, puesto que presentan trayectorias sin duda muy diversas pero que convergen, trabajosamente, en las vicisitudes de consolidación de la democracia presidencial.

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

Asistimos incluso a una vuelta al presidencialismo de compromiso, que prosperó antes en varios países y que no hay que confundir con las coaliciones³³.

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

El “presidencialismo de coalición” –que, como dijimos, tiene en nuestras comarcas sus precedentes históricos– se extiende ahora de manera significativa, con prácticas que según los críticos del presidencialismo, este régimen no alienta, y que muchos suponían privativas del parlamentarismo (por ejemplo Sartori, 1994). Por lo demás, el fenómeno se abre paso en arenas multipartidarias o de pluripartidismo bipolar, mostrando que la “difícil combinación” (Mainwaring, 1993) de presidencialismo con pluralidad de partidos, que puede sin duda ser problemática, más de una vez encuentra sendas de gobierno apropiadas³⁴.

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

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

tir, explorando las novedades que se presentan en América Latina y con análisis comparados³⁶.

6) Los seis casos que se analizan en este volumen son una buena muestra de las figuras de coalición –diferentes en su carácter y en su fortaleza– que encontramos en el panorama latinoamericano actual³⁷.

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

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

Es el caso de Argentina, que analiza Novaro, en las distintas etapas del primer período de Menem y en su segunda presidencia, con una progresión en el balance de fuerzas³⁸, y luego con la formación de la “Alianza” y su estreno de gobierno, durante el período de Fernando de la Rúa, en una ecuación política plagada de debilidades, que no cesa de tener de complicaciones.

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

Con una experiencia más nutrida y prolongada es también el caso de Brasil, que aquí es abordado por Renato Lessa y Kurt von Mettenheim. El *presidencialismo de coalizão* (Abranches, 1988) vuelve por sus fueros, después de la destitución de Collor, durante los gobiernos de José Sarney, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso, recuperando las prácticas de coalición que han constituido una clave de gobierno por mucho tiempo (particularmente desde 1946 a 1964). Ello es visto como una respuesta adecuada a las “bases de la tradición republicana” del país (presidencialismo, federalismo “robusto”, bicameralismo, representación proporcional, multipartidismo), en un campo de heterogeneidad –política y económica, social, cultural y regional– con una pluralidad que se renueva³⁹.

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

- Lanzaro, Jorge (coord.) 2000 *La “segunda” transición en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Laver, Michael y Norman Schofield 1990 *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe* (New York: Oxford University Press).
- Lijphart, Arend 1969[a] “Consociational Democracy”, en *World Politics* 21-2.
- Lijphart, Arend 1969[b] “Typologies of Democratic Systems”, en *Comparative Political Studies* 1-1.
- Lijphart, Arend 1977 *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press). Edición en español de 1989: *Democracias en las sociedades plurales* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, GEL).
- Lijphart, Arend 1987 *Las democracias contemporáneas* (Barcelona: Ariel).
- Lijphart, Arend 1999 *Patterns of Democracy* (New Haven: Yale University Press).
- Linz, Juan 1984 “Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?”, Ponencia presentada al *Workshop on Political Parties in the Southern Cone*, organizado por el Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Linz, Juan 1993 “Los peligros del presidencialismo”, en Diamond, Larry y Marc Plattner (eds.) *El resurgimiento global de la democracia* (México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM).
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1994 *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press) Vol. 1 y 2.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1997 *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza) Vol. 1.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) 1998 *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza) Vol. 2.
- Luebbert, Gregory 1986 *Comparative Democracy. Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel* (New York: Columbia University Press).
- Llanos, Mariana 1998 “El Poder Ejecutivo, el Congreso y la política de privatizaciones en Argentina (1989-1997)”, en *Desarrollo Económico* – N° 151.
- Llanos, Mariana y Ana Margheritis 1999 “Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante la primera presidencia de Menem”, en *Política y Gobierno* (México: CIDE) N° 2.
- Mainwaring, Scott 1993 “Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies* - Año 2, N° 26.
-

- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1993 *Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal* (Kellogg Institute) Working Paper N° 200.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Mainwaring, Scott y Tim Scully 1995 *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Mancebo, Ester 1991 “De la ‘entonación’ a la ‘coincidencia’: problemas del presidencialismo en el caso uruguayo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 4.
- Margheritis, Ana 1998 *Liderazgo presidencial y reformas económicas. Argentina 1989-1995* (Buenos Aires: Instituto Di Tella).
- Margheritis, Ana 1999 “Reformas económicas y liderazgo presidencial fuerte: Argentina en perspectiva comparada”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 11.
- Mayorga, René 1996 *Antipolítica y neopopulismo. Análisis comparado de Perú, Brasil y Bolivia* (La Paz: CEBEM).
- Mayorga, René 1997 “Bolivia’s Silent Revolution”, en *Journal of Democracy* - N° 1.
- Meneguello, Rachel 1998 *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Mettenheim, Kurt von (ed.) 1997 *Presidential Institutions and Democratic Politics* (Baltimore: The John Hopkins University Press).
- Moon, Jeremy 1995 “Innovative Leadership and Policy Change: Lessons from Thatcher”, en *Governance* - N° 1.
- Moulián, Tomás 1992 “El régimen de gobierno y el sistema de partidos en el presidencialismo moderno”, en Godoy, Oscar (ed.) *Cambio de Régimen Político* (Santiago, Universidad Católica de Chile).
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) 1991 *Presidencialismo versus parlamentarismo* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) 1998 *El presidencialismo renovado* (Caracas: Nueva Sociedad).
- O’Donnell, Guillermo 1992 “Democracia delegativa”, en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 61.
- Palermo, Vicente 1998 “Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada”, en

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)**

Marcos Novaro**

Introducción

La democracia argentina, surgida a principios de los ochenta del colapso de la última dictadura militar, heredó irresueltos los crónicos problemas de gobierno que habían signado el largo ciclo de inestabilidad que sufrió el país desde los años cincuenta. Poco tiempo debió transcurrir desde 1983 para que se advirtiera que el desarme de la corporación militar y la fuerte legitimidad y el consenso social de que disfrutaban las instituciones restablecidas –fuente inicial de todo tipo de expectativas respecto de la transición que se abría– no bastarían por sí mismos para aventar amenazas más persistentes, cuya desactivación había implicado en el pasado un desafío insuperable para las fuerzas democráticas. Entre dichas amenazas se contaban la fragilidad de las coaliciones de gobierno y el fuerte antagonismo presente en la competencia entre partidos, la precariedad de los recursos financieros y administrativos disponibles en el sector público, la colonización de las instituciones por poderes corporativos e intereses económicos –en muchos casos dando lugar a prácticas corruptas– y la fragilidad general del funcionamiento institucional, en particular en los organismos de control y de justicia y en la mayoría de los gobiernos provinciales.

En suma, la naciente democracia no contaba en su haber con un sistema de partidos consolidado ni con un aparato público que le permitiera hacer efectivo el

* Versiones preliminares de este trabajo se presentaron a los seminarios “Formas de democracia y tipos de presidencialismo en América Latina”, realizado en Santa Cruz de la Sierra en noviembre de 1998, y “Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina”, Montevideo, septiembre de 1999, ambos organizados por CLACSO. Agradezco los comentarios de René Antonio Mayorga, Jorge Lanzaro, Alonso Lujambio y César Tcach.

** Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigador del CONICET.

gobierno de la ley y la aplicación eficaz de las políticas de gobierno. El Estado era un problema a resolver, más que un recurso a disposición de las autoridades democráticas. Y ello exigía destinar esfuerzos considerables para crear condiciones de gobernabilidad si se pretendía dar solidez y permanencia a la legitimidad inicial del régimen constitucional, con la demostración de que los gobiernos democráticos podían ofrecer, sobre todo en el terreno económico, resultados incontestablemente superiores a los de las experiencias autoritarias.

Transcurridos tres mandatos presidenciales desde que se inició este proceso (el del radical Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989 y los del peronista Carlos Menem de 1989 a 1995 y de 1995 a 1999), el cuadro resultante muestra luces y sombras. En primer lugar, los gobiernos democráticos lograron desactivar el poder militar, tal vez en mayor medida que casi todas las demás nuevas democracias de la región, pero al precio de graves concesiones en el terreno de las violaciones a los derechos humanos, que conspiraron contra el fortalecimiento de los principios de igualdad ante la ley y de aplicación de justicia. A ello se agrega la presencia agobiante de la corrupción y las redes mafiosas asociadas al poder político y económico, que aunque no son una novedad en nuestro país, se han vuelto a la vez más visibles y más perjudiciales para el bienestar colectivo. En segundo lugar, la economía ha enfrentado crisis recurrentes durante estos años. Y si bien se logró la estabilidad de precios a principios de los noventa y desde entonces Argentina pudo acompañar por momentos el crecimiento de la región, problemas como el del peso del endeudamiento externo, la fragilidad del sistema tributario, la concentración del ingreso, las altas tasas de desocupación y los déficits de competitividad de la economía no se han resuelto o incluso se han agravado desde entonces. En tercer lugar, las reformas institucionales y administrativas introducidas en el Estado han sido francamente insuficientes para resolver la falta de eficacia y eficiencia en la gestión de las políticas públicas. Por último, en cuanto al sistema de partidos, el radicalismo y el peronismo fueron capaces de gestionar la transición, sobrellevando fuertes conflictos internos y sucesivas crisis de confianza del electorado, pero han surgido nuevas fuerzas que pusieron en cuestión su preeminencia y les exigen entrar en coaliciones para formar mayorías y gobernar. El rol de los partidos en general ha sido relativizado y en ocasiones incluso impugnado por los líderes en el poder, por los actores económicos y sociales, por los tecnócratas en ascenso y los medios de comunicación, por la propia opinión pública.

Con todo, a partir de la experiencia menemista, y en particular desde el momento en que se consolidaron su programa de reformas estructurales y su coalición de apoyo, se instaló con fuerza la idea de que se abría una nueva etapa, en la que el presidencialismo argentino habría logrado finalmente resolver los problemas crónicos de gobernabilidad arrastrados por décadas. Esta idea se complementó con la convicción de que la fórmula de gobierno puesta en práctica por el menemismo conllevaba componentes delegativos, decisionistas, personalistas, extra o anti-institucionales, que colocaban a la democracia argentina frente al pe-

ligro de que los desequilibrios hiper-presidencialistas se transformaran en un rasgo permanente del orden político. El diagnóstico predominante aludió, en este sentido, a un debilitamiento de los partidos y de los controles parlamentarios y judiciales sobre el Poder Ejecutivo (Ferreira Rubio y Goretti, 1996). El llamado “déficit republicano” se convirtió entonces en una de las preocupaciones centrales de académicos y políticos (véase Botana, 1995; Portantiero, 2000), desplazando en gran medida las preocupaciones por la capacidad de gobierno.

Pretendemos aquí analizar la evolución experimentada por el presidencialismo argentino durante la última década, guiados por dos hipótesis que vinculan el problema del gobierno con el funcionamiento institucional y con el sistema de partidos, y que se contraponen en alguna medida a las ideas recién expuestas, como componentes del diagnóstico predominante sobre la experiencia menemista y los problemas actuales.

La primera hipótesis se refiere a la naturaleza de la fórmula de gobierno desplegada por el menemismo entre 1989 y 1999. El diagnóstico dominante, condensado en la afirmación de que “el presidente gobierna solo” (título, precisamente, del trabajo citado de Ferreira Rubio y Goretti), no refleja la complejidad del esquema institucional y del funcionamiento coalicional de dicha experiencia. Dedicaremos la primera parte de este trabajo a analizar ese esquema y ese funcionamiento. Nuestra segunda hipótesis se refiere en cambio al carácter precario de dicha fórmula de gobierno, su dependencia respecto de ciertas condiciones políticas coyunturales y de los recursos circunstancialmente en manos del liderazgo presidencial, así como el escaso grado de consolidación de la capacidad instalada de las instituciones de gobierno que se alcanza en este período. En la segunda parte del trabajo, en consecuencia, se analizará la declinación del dinamismo y del desempeño del gobierno de Carlos Menem en su segundo mandato, fruto en gran medida de los conflictos y divisiones que experimentó su coalición de apoyo y de los persistentes déficits institucionales. En la última parte concluiremos el análisis considerando la reemergencia de serios problemas de gobernabilidad, que se registra a poco de la asunción del gobierno de la Alianza UCR-Frepaso, enfocando principalmente la situación del Ejecutivo nacional en su relación con los partidos de la coalición y el parlamento.

Nuestro análisis pretende, de esta manera, rendir cuentas de la combinación de viejos y nuevos problemas que signan el funcionamiento del presidencialismo argentino, atendiendo en particular a su declinante evolución en la segunda mitad de los años noventa. Clausurada la transición democrática, una vez desactivadas las amenazas militares que se sucedieron entre 1987 y 1990 y tras lograr la estabilidad macroeconómica, en la primera mitad de esa década, era de esperarse que las gestiones que se sucedieran desde entonces encontraran condiciones económicas, políticas e institucionales favorables (inéditamente favorables en la historia del país) para fortalecer los recursos de gobierno y, consecuentemente, para la eficacia y efi-

ciencia de las políticas públicas. Esto no es lo que ha sucedido, al menos no en términos generales. En parte, la relativa decepción de aquellos pronósticos optimistas puede atribuirse a los problemas originados por factores externos: la “crisis del tequila” primero, y luego la incertidumbre generada por las crisis financieras en Rusia y con particular gravitación en Brasil, influyeron negativamente en la situación económica argentina durante el último lustro. La fragilidad de la economía argentina y el magro desempeño de las políticas económicas instrumentadas desde mediados de los noventa no pueden explicarse, sin embargo, si no se toman en cuenta también factores internos de naturaleza política e institucional. Puede incluso decirse que estos factores fueron decisivos para que, a diferencia de lo que había sucedido con la hiperinflación en 1989-1990, fracasaran los intentos posteriores de transformar las situaciones de crisis en oportunidades para profundizar políticas de cambio en el terreno institucional y crear, a mediano plazo, bases más sólidas para la economía. Estas dificultades son las que pretendemos analizar aquí, más allá de aciertos y errores de políticas específicas. Nos referimos, en suma, a los mecanismos institucionales y coalicionales a través de los cuales las gestiones presidenciales de los últimos años buscaron resolver los problemas de gobernabilidad, y al impacto que las fórmulas de gobierno desarrolladas tuvieron en el sistema político y en los resultados alcanzados por las distintas administraciones.

La fórmula menemista de gobierno

En la fórmula de gobierno que puso en práctica Carlos Menem para hacer frente a la crisis hiperinflacionaria y poner en marcha el programa de reformas de mercado, se destacan dos elementos clave para entender el resultado de esta experiencia en términos de gobernabilidad. Primero, el hecho de que el nuevo gobierno enfrentó la necesidad imperiosa de conformar una coalición de gobierno, redefiniendo su relación con las bases electorales que lo habían catapultado, lo que involucraba redefinir en particular su relación con el Partido Justicialista (PJ). Si bien la traducción de una coalición electoral triunfante en coalición de gobierno efectiva es siempre una operación compleja y potencialmente conflictiva, que exige tiempo y esfuerzo a toda nueva administración, ciertas circunstancias particulares que involucraban al PJ y a sus aliados influyeron en este caso para volverla especialmente complicada y para condicionar la fórmula de gobierno resultante. El segundo elemento a destacar, que no está desconectado de los problemas coalicionales recién aludidos, es la escasísima disposición de recursos institucionales y financieros en el sector público como para poner en marcha y sostener reformas tan ambiciosas como las que el gobierno se propuso emprender, con la convicción de que ellas constituían la única salida viable de la hiperinflación. También ello condicionó las opciones disponibles para definir una fórmula de gobierno. Analizaremos a continuación estas dos dimensiones y las interrelaciones que se establecieron entre ellas durante el primer período menemista.

Ante todo digamos que el lanzamiento de las reformas de mercado, en 1989, obligó ciertamente al gobierno de Menem a tomar distancia de su coalición electoral, y en particular de su partido. Dicho distanciamiento, sin embargo, no estuvo orientado a lograr el “aislamiento” del Ejecutivo, sino a ganar autonomía para organizar una coalición de apoyo más consistente con el rumbo adoptado. Como han mostrado diversos autores (Corrales, 1994; Palermo, 1995; Palermo y Novaro, 1996), la gestión menemista de las reformas debió priorizar inicialmente objetivos de corto plazo, optando por políticas de fácil implementación que produjeran resultados palpables inmediatos, necesarios para crear o redefinir los lazos de confianza entre el gobierno y sus nuevas o viejas bases de apoyo. Y ello conllevó el sacrificio o al menos la postergación de objetivos más estructurales y de largo aliento, asociados a la nueva racionalidad de mercado que se aspiraba a establecer. Entre otros asuntos, son particularmente elocuentes en este sentido las concesiones hechas a los grupos empresarios locales, permitiendo su participación privilegiada en las privatizaciones, las compensaciones ofrecidas a sindicatos y a gobiernos provinciales controlados por el peronismo o por potenciales aliados¹ que involucraron esas mismas privatizaciones, y el tratamiento del régimen de las obras sociales y del déficit público de esas provincias.

El vínculo del gobierno con el partido fue especialmente complejo y cambiante durante esa primera etapa. Menem contaba con la legitimidad incuestionable que le proporcionaban los resultados de la primera elección interna que el peronismo realizara en toda su historia para elegir su fórmula presidencial. La conducción del partido, sin embargo, siguió en manos de quien había sido derrotado en esa interna, Antonio Cafiero, líder de la corriente interna “renovadora” y gobernador de la provincia de Buenos Aires. Por otro lado, si bien la “renovación peronista” había logrado poner coto a la gravitación que estaban acostumbrados a ejercer los sindicatos en el partido, y había buscado unificar y centralizar la estructura del mismo estableciendo una conducción nacional reconocida por todos los sectores internos, no estaba para nada asegurado que Menem pudiera echar mano a esos resortes de control sobre el peronismo. El había logrado su candidatura con el apoyo, entre otros, de los sindicalistas y de los sectores internos más renuentes a acomodarse a esas nuevas reglas de juego. Y su propia victoria en las elecciones nacionales despertó en el partido y en la sociedad expectativas de distribución y reparación social que en lo inmediato era imposible satisfacer y que fácilmente se podían convertir en una fuente de conflictos y en una amenaza para la gobernabilidad. En tales circunstancias, como no podía ser de otro modo, Menem hallaría dificultades para disciplinar a las bancadas peronistas —primera minoría en Diputados y mayoritaria en el Senado—, a los gobernadores y a otros factores de poder interno.

La alianza con grupos y sectores empresarios, con políticos de centro-derecha y liberales (provenientes de la UCEDE y de algunos partidos provinciales con representación parlamentaria, que le permitieron formar mayoría en Diputados),

con economistas ortodoxos y con organismos financieros internacionales, jugó un papel importante tanto para equilibrar la presión peronista y sindical –favoreciendo la autonomía relativa del Ejecutivo– como para ganar la confianza de los agentes financieros internos y externos, cuya buena disposición era decisiva para el éxito del programa de estabilización. Menem contó también a su favor, en esa primera etapa, con la confianza de la opinión pública, que se manifestó reiteradamente contra la “clase política” y los sindicalistas, a los que responsabilizaba de casi todos sus males. Por último, fueron significativas las presiones, las amenazas y la asignación de premios y castigos desde el Ejecutivo nacional, en las que tanto gobernadores en problemas, muy dependientes de las partidas del Tesoro Nacional, como diputados, senadores y funcionarios peronistas, hallaron motivos suficientes, si no para apoyar fervorosamente el programa reformista, al menos sí para moderar las críticas o guardar silencio hasta tanto se definiera más claramente el curso de los acontecimientos.

En un contexto de gran labilidad e incertidumbre tanto en el seno del partido como en el escenario político general, primó finalmente en el peronismo la “disponibilidad” a adecuarse a la estrategia menemista. Y ello jugó decisivamente a favor del curso reformista y de su fórmula de gobierno. A través de dicho proceso de adecuación se aventó el fantasma de la fractura, muy presente en los primeros meses de la nueva administración, y se fue fortaleciendo progresivamente el rol del PJ como “partido de gobierno”.

Con todo, fue recién a fines de 1990, a raíz de la oportuna derrota que sufrió Cafiero en el plebiscito realizado en agosto para aprobar la reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires y permitir así su reelección en la gobernación bonaerense, que Menem lograría un control firme de su partido. Tras asumir la presidencia del PJ, en el mes de diciembre, lo dinamizó y verticalizó como polea de transmisión de su voluntad, y lo tornó crecientemente dependiente del gobierno nacional tanto en términos políticos como financieros. Gracias a ello, y a que el plan de convertibilidad puesto en marcha a principios de 1991 comenzó a dar sus frutos, logró transformar la victoria en las elecciones de gobernadores y diputados de mediados de 1991 en un acto de confirmación plebiscitaria de su liderazgo y su gobierno, y pudo abocarse a reunir fuerzas detrás de su propio proyecto de reforma constitucional y de la habilitación de su reelección para 1995.

En este proceso se consolidaron –junto a la mesa ejecutiva del Consejo Nacional, máximo órgano de conducción nacional, controlado férreamente por el menemismo²– ámbitos informales de conducción y negociación que reunían al presidente, los miembros “políticos” del gabinete (Ministerio del Interior, Secretaría General de la Presidencia, etc.), los jefes de las bancadas y demás autoridades parlamentarias y los gobernadores peronistas. Esos ámbitos adquirieron, desde 1991, gran relevancia en la negociación de las medidas de gobierno, en particular las que afectaban a las administraciones provinciales y que requerían apo-

yo parlamentario (por ejemplo la reforma previsional, la privatización de YPF o los cambios en el sistema impositivo). Y, lo que es más importante, fue a través de dichas instancias que se instrumentaron los pasos para lograr la reforma constitucional y garantizar la continuidad del liderazgo menemista.

Estimulados por la firma del segundo Pacto Federal en agosto de 1992 (a través del cual las provincias obtuvieron una suculenta porción de los frutos de la reforma tributaria)³, los gobernadores y dirigentes del partido oficial (encabezados por Ramón Ortega, Carlos Reutemann y Jorge Escobar, electos el año anterior, gracias a la intervención de Menem, en las gobernaciones de Tucumán, Santa Fe y San Juan respectivamente) manifestaron su apoyo a la reforma y la reelección. De este modo, Menem le cerró el paso a los posibles competidores internos. Sólo dos figuras relevantes de la dirigencia peronista se atreverían desde entonces a insinuar una resistencia al plan presidencial: José Octavio Bordón (gobernador de Mendoza hasta 1991), quien hizo público su deseo de candidatearse a la presidencia, y Eduardo Duhalde (vicepresidente entre 1989 y 1991 y gobernador de Buenos Aires desde ese último año), que tenía la misma pretensión pero prefirió esperar a que se definiera más claramente la situación. Con el tiempo, Duhalde se convenció de que sería imposible enfrentar a Menem en esa batalla y buscó su propia reelección en Buenos Aires, postergando su aspiración presidencial hasta 1999, mientras que Bordón quedó cada vez más aislado en la interna peronista, por lo que abandonó el PJ a fines de 1994 para integrar el Frente del País Solidario (Frepaso).

Bajo la conducción del presidente, el partido peronista actuó como eje de una coalición política y social muy amplia, que al tiempo que condicionó el ritmo y la modalidad de las políticas de reforma, garantizó su aplicación y sostenimiento. Por un lado, el papel del PJ estuvo fuertemente influido por su dependencia del Ejecutivo nacional y su progresiva “estatización” (Colombo, 1991). Pero por otro lado, el partido mantuvo un margen de autonomía importante, garantizado por su indiscutible eficacia para generar, seleccionar y articular al personal político, coordinar iniciativas de gobierno, mantener bajo control al menos a una porción de los sindicatos⁴ y, lo más importante, seguir ganando elecciones a nivel distrital y aportando a las victorias nacionales del oficialismo. Aludimos ya al hecho de que en las provincias, en particular en las más pobres, el rigor reformista se detuvo frente a la necesidad inmediata de garantizar la viabilidad electoral del peronismo, lo que les permitió a esos distritos obtener beneficios en el tratamiento de sus déficits y en la asignación de fondos de “coparticipación”. Además, dado que en los primeros años de la gestión menemista los servicios y planes sociales se descentralizaron, las provincias y municipios concentraron el control de las redes clientelares, y con ellas de buena parte de las funciones de reproducción de la coalición gobernante. Sobre esta base, Gibson y Calvo (1997) han argumentado que el peronismo en la primera mitad de los noventa actuó simultáneamente como una coalición reformista en las grandes ciudades y como una coalición po-

pulista-conservadora en las provincias periféricas, poniendo de relevancia la funcionalidad de las medidas de reforma adoptadas para el sostenimiento del gasto público y la integridad de las bases electorales del partido, y viceversa⁵.

En este esquema coalicional el PJ no fue sólo un instrumento de control desde el vértice. También actuó como canal de agregación y mecanismo de evaluación y control de las políticas públicas, desde la periferia y la base hacia el centro político, enviando señales a las autoridades nacionales respecto de los límites de la “tolerancia social” frente a las medidas de ajuste y reforma, midiendo el ánimo de los distintos grupos de opinión y de las facciones en que se divide el peronismo, y evitándole al gobierno, de este modo, aventurarse por caminos que podrían ser perjudiciales en el mediano o largo plazo. El aparato partidario cumplió así una función decisiva en la articulación de una base electoral heterogénea, que reunía respaldos favorables a las reformas pro-mercado y la modernización, en sectores medios y empresarios, junto a respaldos más tradicionales y propiamente populistas, en particular en las provincias del interior y entre los sectores populares de la periferia de las grandes ciudades. El rol del partido se completa con el control de la administración, que permitió resolver dos problemas que afectan en general al régimen político argentino y que adquirieron especial relevancia bajo la presidencia de Menem. En primer lugar, la dispersión de autoridad y las dificultades que encuentra el gobierno nacional para lograr la aplicación extendida de sus decisiones, en virtud del carácter federal del régimen. En segundo lugar, la dificultad para hacer efectivas las decisiones, dada la ausencia de una burocracia estatal permanente, medianamente eficaz y confiable para el vértice gubernamental. Dicha ausencia ha sido la fuente de una serie de problemas que los jefes de gobierno encontraron en reiteradas ocasiones para hacerse de un control férreo de las agencias estatales bajo su jurisdicción y garantizarse la efectiva aplicación de las políticas que ellos deciden desde el vértice. Contar con un aparato partidario suficientemente desarrollado y con presencia efectiva en las distintas secciones de la burocracia adquirió para Menem una importancia suplementaria debido al carácter radical de sus políticas de reformas y a que muchas de ellas afectaban intereses de la misma burocracia estatal. Cuando debió extender el impacto de estas políticas desde el plano nacional a los otros niveles de gobierno, el obstáculo que encontró fue el régimen federal. La negociación entre el nivel nacional y el nivel provincial es en general sumamente dificultosa, y lo es más aun si los distintos niveles de gobierno están controlados por distintos partidos, o si los líderes nacionales y provinciales del partido gobernante no cuentan con mecanismos de negociación apropiados. El papel del PJ en la resolución de estos problemas durante la gestión de Menem se advierte claramente en la progresiva institucionalización de las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos provinciales, la mayor parte de ellos en manos del peronismo.

En la coyuntura de crisis de 1989, el hecho indisimulable de que el sector público constituía “parte del problema y no de la solución” determinó que la estra-

tegia reformista optara por una “economía de capacidades institucionales” que supuso concentrar el diseño y concepción de las políticas, verticalizar su ejecución, reducir el número de actores involucrados y simplificar al máximo los instrumentos y procedimientos utilizados (véase Palermo, 1995). La escasez de recursos administrativos y financieros a disposición de las autoridades, sumada a la urgencia que imponía la situación económica y a las tensiones iniciales que atravesaron al PJ, impulsaron al gobierno a escoger modalidades de política muy genéricas y de rápido impacto. Por ejemplo: en la apertura comercial se optó por una baja generalizada e inmediata de las barreras aduaneras, privilegiando el objetivo de corto plazo de contener la inflación por sobre el más estructural de mejorar la competitividad de la economía, y evitando, o dejando para más adelante, lo que seguramente sería una ardua y complicada negociación con los distintos sectores empresarios afectados por esa política. Asimismo, en las primeras privatizaciones (ENTEL, Aerolíneas Argentinas y las concesiones de rutas nacionales por peaje) se privilegió la rapidez de las operaciones y la obtención de recursos para aliviar los problemas de caja del fisco por sobre la transparencia, el saneamiento de las empresas y la generación de marcos regulatorios que garantizaran la calidad de los servicios y niveles tarifarios razonables. Esas mismas urgencias, y en particular las disidencias en las bancadas peronistas de legisladores, muy intensas hasta 1991 –que hacían que el Ejecutivo no pudiera confiar en un tratamiento favorable y expeditivo para sus proyectos en las Cámaras– alentaron además la utilización sistemática de recursos de excepción, extra o “para-constitucionales”, como los decretos de necesidad y urgencia y los vetos parciales⁶, confiando el Ejecutivo en que, en caso de resistencias parlamentarias o de otro tipo, la mayoría adicta de la Corte Suprema, designada con ese propósito a poco de iniciado el mandato de Menem, le daría la razón.

El papel de los tecnócratas, en especial desde el ingreso de Domingo Cavallo y su equipo al Ministerio de Economía, reforzó estas tendencias decisionistas. El férreo vínculo forjado entre Menem y Cavallo en la gestación y puesta en marcha del plan de convertibilidad alentó la confluencia y mutuo fortalecimiento del discurso tecnocrático y del peronista en la descalificación o desvalorización de las mediaciones y controles institucionales. Presidente y ministro coincidieron en reiteradas ocasiones en declaraciones contra los partidos, la clase política, la “politiquería barata” y los parlamentarios que “demoran las transformaciones”, contando para ello con el respaldo y el aliciente de los formadores de opinión empresaria, portadores de una visión normativa y tecnocrática de la gestión de reformas que los llevaba a valorar a Menem por dos razones esenciales: por crear el contexto de autoridad necesario para que los técnicos llevaran a cabo su tarea y por constituirse en “escudo” contra las distorsiones provenientes del mundo de la política. Ello no le impedía al presidente, a su vez, presentarse ante sus compañeros de partido como un mediador comprensivo entre la fría e inclemente racionalidad económica del ministro y el *establishment* y las necesidades prácticas de la política y de sus representados.

De todos modos, como ya adelantamos, a partir de 1991, a medida que la coalición menemista y el curso reformista se consolidan y los actores partidarios encuentran la manera de fortalecer su intervención en la toma de decisiones de gobierno, el juego institucional comienza a volverse más equilibrado y complejo. En particular este reequilibrio se hace palpable en el caso de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, y más específicamente entre el Ejecutivo y las bancadas del partido oficial.

La adquisición por parte de los legisladores peronistas de capacidades para limitar la voluntad presidencial de gobernar sin compartir el poder ni rendir cuentas de sus decisiones se desarrolló como un producto de la propia interacción institucional. Dado que eran mayoría en el Senado y primera minoría en Diputados, en ambas cámaras alcanzaron un grado importante de cohesión a partir de 1991, ante la necesidad del Ejecutivo de garantizar a los actores económicos la estabilidad de las nuevas reglas de juego y seguridad jurídica para sus inversiones. En virtud de esa circunstancia, los legisladores oficialistas pudieron hacer pesar su autoridad para transformar los proyectos presidenciales en leyes. Recordemos que, en la inmensa mayoría de los casos, los decretos de necesidad y urgencia profusamente utilizados por Menem en los primeros años no fueron rechazados por las Cámaras, pero tampoco fueron convertidos en leyes por el Congreso⁷. El silencio parlamentario, si bien no contradecía los planes del Ejecutivo, limitaba la eficacia y viabilidad a largo plazo de los recursos decisionistas, sobre todo en el caso de medidas de reforma que para ser efectivas dependen de un marco legal estable, como es el caso de las que entraron a la agenda de gobierno a partir de 1991: privatizaciones que involucraban a las provincias, sistema tributario, nuevo régimen de jubilaciones y pensiones, etc.⁸.

El Ejecutivo debió aceptar la participación del Congreso en esos temas y la incorporación de modificaciones sustanciales en algunos de sus proyectos⁹. Por cierto, él retuvo de todos modos, durante este período, la capacidad de iniciativa, y resistió los intentos ocasionales de parte de sus legisladores de modificar aspectos decisivos de sus proyectos, tanto a través de presiones y amenazas blandidas en la etapa de negociación como de vetos parciales a los artículos votados por el Congreso y que consideró inaceptables. En no pocos casos, de todos modos, los diputados y senadores peronistas lograron hacer respetar sus puntos de vista (por ejemplo, la participación de las provincias y del gremio en la privatización de YPF, la moderación de las reformas laborales, o la preservación de un subsistema público de reparto en el proyecto de reforma previsional). Ello les permitía al mismo tiempo votar disciplinadamente de acuerdo con la voluntad presidencial y demostrar una “eficaz” representación de los intereses locales o sectoriales que podían verse afectados por sus iniciativas. De hecho, fueron estas pequeñas victorias, en ocasiones más simbólicas que reales, las que permitieron que en una abrumadora mayoría de los casos los legisladores peronistas votaran disciplinadamente con sus bancadas (Mustapic, 1993 y 2000; Molinelli, Palanza y Sin, 1999).

En suma, a partir de 1991, aunque el Congreso frecuentemente debió convalidar decisiones adoptadas por el Ejecutivo o negociadas entre éste y las corporaciones sindicales y empresarias, también le cupo en algunos casos un rol específico en la definición del ritmo, orientación y modo de implementación de las reformas, logrando incidir en alguna medida en el contenido de las mismas. En ciertas ocasiones fue patente su esfuerzo por desempeñar una función específicamente parlamentaria, no limitada a la expresión de intereses específicos, buscando reformularlos conforme a criterios de orden general o público. El papel de los legisladores peronistas en las reformas laboral y previsional, oportunidades en que fueron más allá de lo esperado por los sindicatos, constituye un buen ejemplo de ello.

También es cierto que en el desempeño de estas funciones el Congreso debió enfrentar los ataques del Ejecutivo referidos a su lentitud, falta de responsabilidad y espíritu faccioso que supuestamente reinaban en su seno, en general coincidentes con la opinión del público sobre su funcionamiento. Sin embargo, aunque los legisladores estaban desprestigiados, no por ello dejaron de cumplir a los ojos de los ciudadanos un rol importante para la vida democrática. El Ejecutivo tomó nota de ello cuando las amenazas lanzadas en 1990 de seguir los pasos de Fujimori y cerrar el Congreso provocaron manifestaciones de rechazo provenientes de todos los partidos y datos convergentes de encuestas de opinión que indicaron un alto nivel de desacuerdo con esa idea.

Otro efecto interesante del desarrollo del rol parlamentario entre 1991 y 1995 fue que los legisladores tuvieron que incorporar saberes técnicos para debatir con los funcionarios ministeriales. En las comisiones económicas y también en las de defensa y educación, cobraron preeminencia los legisladores que tenían cierta preparación y especialización, imprescindibles para quedar bien parados cuando se discutían problemas de presupuesto y programas de reforma con ministros y técnicos del Ejecutivo. También en este aspecto la misma dinámica de interacción institucional favoreció el avance hacia un mayor equilibrio entre poderes.

Para concluir, podemos decir que la experiencia de estos años arroja evidencia, no tanto de la irrelevancia del Parlamento, como de lo problemático que resulta consolidar las funciones de control y colaboración en la toma de decisiones a partir de una dinámica que era casi exclusivamente interna al partido oficial, ya que la oposición, representada principalmente por el radicalismo (hasta 1995, los socialistas y los disidentes peronistas del Frente Grande tuvieron muy escasa presencia parlamentaria), era minoritaria en las cámaras, en la mayor parte de las provincias¹⁰ y para colmo estaba permanentemente dividida entre quienes rechazaban las reformas menemistas y quienes sugerían una posición más conciliadora, y no pudo cumplir adecuadamente su rol legislativo y público de crítica y formulación de propuestas alternativas. Fue en parte gracias a ello que durante esta etapa el peronismo en el gobierno logró canalizar sus diferencias y resolver los

problemas de coordinación que implica formar y sostener una mayoría con capacidad para actuar y retener la iniciativa: no sólo concentrando el poder en el Ejecutivo y sometiendo al Congreso a su voluntad, sino también, en alguna medida, haciendo que este organismo funcionara cumpliendo a la vez los roles de oficialismo y oposición (Torre, 1995).

Pero es oportuno preguntarse en qué medida esos logros podían sobrevivir a la coalición de gobierno y a las particulares condiciones en que ella se desenvolvió en esa etapa: si en caso de una derrota electoral del peronismo, de un cambio sustantivo en el liderazgo o en las orientaciones predominantes al interior de ese partido, o tal vez de un simple incremento de sus tensiones internas, la dinámica institucional no resultaría seriamente amenazada, trasluciendo su inherente debilidad y su dependencia de esa relación de fuerzas y de ese contexto¹¹.

En términos más generales nos preguntamos si las capacidades de gobierno y el aprendizaje de los actores respecto de las posibilidades de interacción en el sistema institucional no eran más bien capacidades y roles del partido de gobierno y del equipo reformista, y si se habían despejado los obstáculos para que se tradujeran en “capacidad instalada” y mayor solidez de las instituciones. Las dificultades halladas para la construcción de un juego más abierto de competencia y colaboración entre los partidos a nivel parlamentario, y para el fortalecimiento del parlamento como ámbito de control de la gestión y expresión de debates públicos más amplios, aparecen como indicios negativos en este sentido¹². Ambas cuestiones, que como es fácil advertir están íntimamente vinculadas entre sí, resultaron agravadas por la falta de disposición mostrada reiteradamente por Menem para respetar acuerdos entre bancadas (Mustapic y Ferretti, 1994). En su conjunción, estos problemas expresan las limitaciones aún existentes para conjugar la función de expresión de demandas sociales y de control de la gestión de gobierno, con la necesaria cuota de responsabilidad gubernamental que le toca al Poder Legislativo, superando la condición de mero “acompañante” del Ejecutivo (que puede discutir los instrumentos y detalles, pero no participa de la determinación de las grandes líneas de acción) y foro de las disputas internas del partido que controla ocasionalmente la mayoría. Los crecientes conflictos y bloqueos entre fracciones peronistas, y sus repercusiones en la actividad parlamentaria y la relación entre poderes, que comenzarían a hacerse ostensibles a partir de 1995, confirmarían esas previsiones poco optimistas.

El papel que le tocó al Poder Judicial durante la primera gestión menemista y el saldo de su desempeño en términos de autonomía y eficacia institucional son más desalentadores que los del Legislativo. A poco de asumir, el presidente obtuvo, mediante la ampliación de la Corte Suprema de cinco a nueve miembros, una garantía de última instancia sobre la legalidad de sus más arbitrarias decisiones. Y logró, a través de ella y de otros mecanismos de presión y seducción, un amplio control sobre jueces y fiscales. Conviene sin embargo no olvidar dos cues-

tiones. Primero, que continuando una tendencia ya iniciada en 1983 el papel de la Justicia adquirió un realce inédito en la política argentina, derivado de la creciente disposición de los actores sociales y políticos a dirimir sus diferencias en ese terreno, considerándose sujetos de derecho (sobre la “judicialización” de los conflictos, véase Smulovitz, 1995, 1997[a] y 1997[b]). Segundo, el dominio del Ejecutivo sobre las instancias jerárquicas del Poder Judicial no impidió que éste observara de todas formas, en niveles subalternos, comportamientos independientes en cuestiones de gran trascendencia. El caso de las deudas previsionales es sin duda uno de los mejores ejemplos, y también debe destacarse el comportamiento del fuero laboral. En general, la intimidad alcanzada entre el Poder Judicial y el Ejecutivo resultó en un notorio desprestigio público del primero y en frecuentes escándalos de corrupción, que involucraron a miembros conspicuos de los tribunales. Pero lejos de aminorar el interés ciudadano en emplear los mecanismos institucionales legalmente a su disposición, esto hizo crecer la demanda por una justicia independiente.

Consagración y crisis de la gobernabilidad menemista

La reforma constitucional de 1994, que habilitó la reelección del presidente prohibida hasta entonces por la Carta Magna, permitió a Menem renovar su mandato en mayo de 1995 y ratificó en términos generales el carácter fuerte del presidencialismo argentino. Además, el peronismo obtuvo casi el 50% de los votos a presidente en esos comicios y reforzó su mayoría en ambas Cámaras del Congreso, frente a una oposición dividida entre radicales y frepasistas. La segunda presidencia de Menem, sin embargo, no pudo beneficiarse de esta confirmación de su posición institucional y política. Estuvo signada por la reemergencia de los problemas internos en el PJ y por déficits institucionales que dificultaron o directamente frenaron el avance de las reformas estructurales, y terminaron por gestar un nuevo cuadro de falta de eficacia y dinamismo gubernamental. En esta sección sopesaremos en primer lugar los aspectos de la reforma constitucional que contribuyeron a profundizar la concentración del poder en el Ejecutivo, los dirigidos a moderarla, y los que tienen un efecto todavía incierto. Luego se analizarán los cambios en el ejercicio de las funciones presidenciales, tanto en cuanto a sus recursos de *governance* como a la *accountability* horizontal y vertical, en el curso del segundo mandato de Menem (1995-1999), tomando como punto de comparación fundamentalmente su primera gestión presidencial. En este sentido prestaremos atención a la dinámica de funcionamiento de la Presidencia en relación con su equipo de gobierno y al desempeño del equipo presidencial en relación con la administración nacional y con el Parlamento. Por último, atenderemos al impacto sobre la gestión de gobierno de los cambios registrados en los partidos durante este período. En particular, la formación de un polo anti-menemista dentro del peronismo y la recuperación electoral de las fuerzas opositoras, con la constitución de la Alianza en agosto de 1997. Tomaremos

en cuenta, como uno de los episodios más elocuentes de los cambios en esta relación entre partidos y gobierno, la frustrada intentona del presidente Menem por habilitar una nueva reelección con vistas a 1999.

La reforma constitucional y su impacto en el sistema presidencial

El proyecto de reforma constitucional que finalmente se consumaría en 1994 fue, en sus orígenes, un instrumento concebido básicamente para lograr la reelección del presidente y a través de ello el recurso para dar continuidad y cristalizar el cuadro de fuerte concentración de poder en manos del jefe del Ejecutivo, que había caracterizado al inestable presidencialismo argentino y que Menem logró sistematizar, estabilizar y reforzar desde 1989, ayudado tanto por el nuevo cuadro de legitimidad institucional forjado desde 1983 como por la situación de emergencia (hiperinflación incluida) que rodeó el inicio de su gestión, la debilidad relativa de la oposición radical y la disposición que encontró en su propio partido y los demás sectores que apoyaron su programa de gobierno.

El éxito de este proyecto de reforma dependió además en gran medida de la capacidad de su impulsor y beneficiario para poner en juego y sacar un máximo provecho de los componentes plebiscitarios de su liderazgo a saber: su imagen ante la opinión pública (entre 1991 y 1994 la opinión favorable hacia Menem, según todas las encuestas, superó por momentos el 60% y no bajó del 40%, y en octubre de 1993 el PJ logró el tercer éxito electoral consecutivo bajo su conducción, reuniendo el 43% de los votos a nivel nacional), así como su rol como caudillo indiscutido y figura unificante del complejo y heterogéneo mundo peronista. Fue la conjunción de ambos elementos la que le permitió dejar fuera de carrera a posibles competidores internos y externos para los comicios de 1995 y vencer las resistencias a la reforma y la reelección que surgieron de distintos sectores, con particular virulencia desde el sector radical encabezado por el ex presidente Alfonsín. La ofensiva menemista se completó con la amenaza de realizar un plebiscito para legitimar la manipulación del reglamento parlamentario sobre las mayorías especiales que eran necesarias para convocar a la Convención Constituyente y el ofrecimiento a algunos gobernadores radicales de generosas contraprestaciones fiscales a cambio de su adhesión al proyecto reeleccionista.

En suma, tanto por las motivaciones que animaban la reforma como por los recursos que se utilizaron para concretarla, podía preverse que su éxito profundizaría los desequilibrios institucionales preexistentes. Con todo, en su proceso de instrumentación se habrían de moderar algunos de estos rasgos iniciales, y gracias a ello el balance de sus consecuencias terminaría siendo más matizado de lo que en un comienzo cabía esperar.

Al respecto debemos contabilizar ante todo el “Pacto de Olivos” –firmado el 14 de noviembre de 1993 entre Menem y Alfonsín–, por el cual el primero obtu-

vo su habilitación para 1995, cediendo en los puntos que ya los senadores peronistas habían incluido como piezas de cambio en sus proyectos sobre la materia para que Alfonsín pudiera justificar ante sus correligionarios el abrupto cambio de actitud. El pacto consistió en el compromiso de darle un marco “consensuado” a la reforma: se habilitaba una serie de puntos para la deliberación de los constituyentes, y sobre otro conjunto de temas se acordaba un contenido preciso, que no podría alterarse y se votaría en bloque. Dentro de ese “núcleo de coincidencias básicas”, obviamente, se encontraban la reelección y las cuestiones que Alfonsín había obtenido a cambio, a saber: la creación de un cargo de Jefe del Gabinete de Ministros que podía ser censurado por el Parlamento, la institución de un Consejo de la Magistratura para la selección de los jueces, un tercer senador nacional para la minoría por cada distrito, el establecimiento del *ballottage* y la supresión del Colegio Electoral para la elección presidencial, la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, la autonomía de la Capital Federal y la elección directa de sus autoridades, así como el compromiso de que tres de los jueces de la Corte Suprema alineados con el gobierno serían reemplazados por magistrados independientes.

Alfonsín logró el apoyo al pacto de parte de los gobernadores radicales que se habían mostrado dispuestos a acordar con el gobierno y el de sus más fieles seguidores, que entendieron que era el mal menor ante la posibilidad de que la UCR se dividiera y de todos modos Menem obtuviera su reelección sin entregar nada a cambio. De este modo el ex presidente Alfonsín lograría, en agosto de 1994, retomar la conducción de su partido. En la opinión pública, en cambio, no pudo evitar que se reforzara aún más su imagen de debilidad, con el agregado de un fuerte rechazo por parte de los sectores opositores más alarmados por el peligro que representaba el desborde del poder gubernamental. Con el paso del tiempo se iría haciendo visible el rechazo al pacto de una fracción considerable de los militantes y dirigentes del radicalismo, y en particular de los votantes del partido, muchos de los cuales emigraron al Frente Grande en 1994 y al fruto de su ampliación, el Frepaso, en 1995.

Menem, en cambio, logró un éxito casi completo, tanto frente a sus partidarios como a la opinión pública. No sólo había obtenido la ansiada habilitación a su candidatura, sino que podía alegar que era el artífice exclusivo del éxito y no le debía nada a nadie. Puede considerarse, al menos hasta ese momento, que este éxito reflejaba la imposición del principio plebiscitario sobre la legitimidad constitucional y republicana. Los límites constitucionales al poder, la división de poderes y el respeto de las normas por sobre toda otra consideración, aparecían subyugados por la ambición personal de un líder que pretendía contar con suficiente respaldo partidario y electoral como para no atender a ningún otro principio de legitimidad que la “voz de la mayoría” por él interpretada. Con todo, desde entonces, a medida que el proceso de reforma avance —en parte debido al carácter cada vez más negociado que ella adquirió— los resultados en términos políticos e

institucionales se volverán más equilibrados y estarán menos supeditados al deseo presidencial.

En abril de 1994 se eligieron en todo el país los convencionales para la Asamblea Constituyente, y los resultados de esos comicios conllevaron de por sí un cambio en el proceso reformista. El PJ obtuvo el 37,7% de los sufragios, y el radicalismo el 20%. Aunque reunían una mayoría suficiente en la Asamblea para sostener el pacto, los resultados implicaban una reducción significativa del respaldo de la ciudadanía a los dos partidos mayoritarios, principalmente al radical, con respecto a elecciones anteriores (entre ambos habían reunido más del 80% de los sufragios durante los años ochenta y más del 75% en las últimas elecciones legislativas). Fue toda una sorpresa el triunfo del Frente Grande en la Capital Federal y Neuquén, sumando el 12% de los votos a nivel nacional. A partir de entonces la oposición, si bien dividida entre dos fuerzas, adquirió un protagonismo público mayor que el que había alcanzado en los primeros años del gobierno menemista (véase Novaro y Palermo, 1998).

Al iniciarse las sesiones de la Convención, en mayo, surgieron otras novedades. En parte por la presencia de un inesperado participante, el Frente Grande, y en parte por las diferencias que surgieron en el seno del partido oficial, la Asamblea concitó intensos debates, que dieron lugar a nuevos consensos. Tras aprobarse el “núcleo de coincidencias básicas”, la UCR y el FG tendieron a conciliar posiciones en los temas abiertos al debate: mecanismos de control y de participación ciudadana, reconocimiento de los pactos internacionales y de nuevos derechos. Ello permitió que fueran incorporados nuevos institutos —como la Defensoría del Pueblo, la Auditoría y el Ministerio Público, los recursos de *referendum*, la iniciativa popular y la protección de derechos del consumidor. Mientras tanto, surgieron fuertes polémicas en el PJ, entre el gobierno nacional y los gobernadores, en torno al rango constitucional de la coparticipación federal, la limitación de las intervenciones federales, el condicionamiento a la descentralización de servicios y la posibilidad de que las provincias accedieran a créditos externos. En varios de estos puntos no hubo acuerdo, y al igual que en los temas anteriores se dejaron abiertas muchas cuestiones para un posterior tratamiento legislativo. Pero lo más importante es que la labor reformista amplió sus miras más allá de los objetivos presidenciales, y generó debates y una búsqueda de acuerdos que apuntaban, en general, a establecer equilibrios institucionales de largo aliento. Finalmente, en agosto de 1994 se juró la Constitución reformada, y fue un dato elocuente del carácter del debate y de los consensos encontrados en la Convención el hecho de que incluso el FG —que siguió manifestando su rechazo tajante al “núcleo de coincidencias básicas” y a la reelección— participara en la ceremonia.

El menemismo logró así, finalmente, modificar las reglas de juego para adecuarlas a sus necesidades (la reelección), utilizando para ello artimañas y amenazas, algunas de ellas de dudosa legitimidad (como el proyectado plebiscito y la

intención de manipular los reglamentos parlamentarios), con las que extorsionó a la oposición hasta doblegarla. Por otro lado, el acuerdo entre los principales líderes de las dos fuerzas tradicionales evitó el daño institucional que se hubiera derivado de que el gobierno continuara con su estrategia de presiones e impusiera su voluntad a como diera lugar. No estaba del todo errado Alfonsín al afirmar que “por primera vez una reforma constitucional expresa a la totalidad de los argentinos” (*Clarín*, 23-8-94). El fantasma de la reforma de 1949, en la que el peronismo había impuesto su fuerza mayoritaria y excluido de las deliberaciones a la oposición, con lo cual la legitimidad de la Carta resultante quedó afectada (tanto que los golpistas militares y civiles de 1955 no tuvieron problemas en abolirla y convocar dos años después a una nueva reforma, de la que fue excluido el peronismo, agravando a su vez el problema de legitimidad e inestabilidad de las reglas de juego), había tenido sin duda un efecto aleccionador sobre ambos contendientes: ninguno creyó conveniente reincidir en ese camino.

Pero ¿alcanza eso para considerar la reforma de 1994 como resultado del consenso y un paso adelante en el afianzamiento de la democracia? Sopesando opiniones favorables y contrarias a esta idea, podríamos decir que, aunque de modo directo y en lo inmediato la reforma debilitó el compromiso de los actores políticos con las reglas de juego establecidas, indirecta y prospectivamente puede apuntalar su estabilidad, al reforzar el compromiso futuro de los actores con ellas. En adelante podría quedar claramente de lado el conflicto sobre las reglas de acceso al poder que caracterizó la vida política argentina en el siglo XX, si más allá de las motivaciones de su principal inspirador y de las “ventajas” que en lo inmediato él obtuvo –a diferencia de las reformas frustradas de 1949 y 1957– la de 1994 cristaliza como “producto del consenso interpartidario y no sólo como fruto de la desarticulación del poder de veto del adversario” (Smulovitz, 1995; también De Riz, 1995; y Negretto, 1998). Reforzaría esta opinión nuestro argumento en el sentido de que el “consenso reformista” involucró también, en alguna medida, al FG. Sin embargo, esta perspectiva podría estar exagerando el rasgo consensual de la reforma. No debemos olvidar que el Pacto de Olivos fue más un resultado de la extorsión que de la negociación, y que la reforma subsecuente puede legitimar una recurrente aspiración a modificar las reglas de juego cuando no satisfagan las aspiraciones de los gobernantes. Puede justificar afirmaciones del tipo: “si lo hicimos una vez y resultó, ¿por qué no hacerlo de nuevo?”. Para colmo, con la reforma se estableció una suerte de laxitud permanente en la normativa constitucional: no sólo el presidente logró modificar la Constitución bajo cuyas disposiciones había sido electo, sino que en la carta reformada queda un amplio margen para la reglamentación parlamentaria de los nuevos institutos, como es el caso de la regulación de los decretos, del Consejo de la Magistratura, las funciones del Jefe de Gabinete, etc., por medio de leyes que en algunos casos no requieren mayorías especiales (respecto de este problema, Serrafero, 1997; Cheresky, 1997 y 1999). De este modo se diluye la distinción entre el marco consti-

tucional –que se funda en el acuerdo de todos y debería perdurar en el tiempo y ser en alguna medida intangible para las fuerzas políticas, incluso las mayoritarias– y la legislación ordinaria, sujeta a los vaivenes de las mayorías circunstanciales, aun cuando se trate de mayorías especiales.

Un segundo punto a considerar es si la reelección y las demás reformas introducidas crean condiciones para una más completa *accountability* horizontal –entre instituciones y poderes– y vertical entre el gobierno y la opinión pública (O'Donnell, 1992 y 1998), o si permiten, por el contrario, un más agudo desequilibrio de poder a favor del Ejecutivo, con liderazgos plebiscitarios. Probablemente sea demasiado pronto para emitir una opinión definitiva a este respecto, ya que el resultado de los cambios introducidos depende de su desenvolvimiento práctico, y en particular de la evolución de las fuerzas políticas. Podemos decir, de todos modos, que la introducción de un sistema de doble vuelta para la elección presidencial –que no exige la mayoría en el primer turno¹³– conservando una representación proporcional (moderada por el tamaño de los distritos) para los cargos legislativos, facilita *a priori* la participación en la competencia electoral de terceros partidos y crea incentivos para la colaboración entre las fuerzas políticas en la formación de coaliciones parlamentarias y de gobierno. Esto sin duda gravitó a favor de la formación de la Alianza en 1997.

Con respecto a la *accountability* horizontal, es indudable que la reforma consolidó el sistema presidencialista. Por un lado porque, como han señalado Ferreira Rubio y Goretti (1996), la reforma atenuó algunas de las consecuencias o efectos negativos que el sistema presidencial trae aparejados; es decir, aminoró los peligros que su rigidez supone para el régimen político por medio de una serie de innovaciones que incrementan su potencial de adaptación a los cambios de circunstancias. La figura del Jefe de Gabinete descarga al presidente de las tareas de coordinación y administración en el Ejecutivo, agilizando las relaciones con el Parlamento, y potencialmente crea incentivos para que la cooperación entre partidos eluda situaciones de bloqueo; puede desempeñar un papel de “fusible” evitando que las crisis que conmuevan la gestión del Ejecutivo afecten directamente al presidente, y puede constituirse en un recurso de recomposición del poder político en caso de erosión temprana de la autoridad gubernamental¹⁴. También el Consejo de la Magistratura, que sustrae parcialmente la elección y promoción de los jueces de manos del Ejecutivo, la adición de un senador por la minoría en cada provincia y la elección directa de los senadores a partir del 2001, fortalecen al Poder Legislativo y al Judicial, y por tanto el equilibrio entre los poderes.

Por otro lado, la reforma ha proporcionado mayor legitimidad a instrumentos de excepción reiteradamente empleados por los ejecutivos, al consagrar figuras como el decreto de necesidad y urgencia y el veto parcial, y al precisar los alcances de la delegación legislativa¹⁵. La consagración de los decretos en el nuevo texto constitucional podría considerarse una confirmación de la hipótesis que afirma

la cristalización, en regímenes delegativos, de una gestión hiperpresidencialista “exitosa”. No obstante, no hay elementos que justifiquen una afirmación terminante en este sentido. Dar por descontado que la presencia de esa figura nos coloca ante un “discrecionalismo institucionalizado” supondría identificar sin más presidencialismo y democracia delegativa. Esto sería incorrecto, porque si bien es cierto que la nueva Constitución consagra las figuras decisionistas, también lo es que las sujeta a control parlamentario mediante regulaciones explícitas, que condicionan su empleo y su validez y restringen su alcance temático. La indeterminación legal en que se encontraban los instrumentos de excepción era, en este sentido, el peor de los mundos. La legitimación y sujeción a controles establecidas por la nueva Constitución pueden hacerlos al mismo tiempo más efectivos y menos peligrosos, al despojarlos de la ambigüedad y de la ausencia de límites que facilitaban su aprovechamiento político en beneficio de las inclinaciones delegativas de los líderes. Sobre este punto, sin embargo, cabe el contra-argumento ya referido sobre la laxitud de la Constitución reformada. En verdad, la reglamentación de los decretos quedó supeditada a una ley del Congreso que no requiere una mayoría especial y que hasta fines de 2000 las Cámaras no han tratado, por lo que el mayor control institucional no es hoy en día efectivo y puede formularse y reformularse de muchas maneras, con lo que su carácter variará significativamente en un sentido u otro¹⁶.

Volvemos así a la cuestión de la relevancia de los usos prácticos de las innovaciones introducidas, para determinar su éxito o fracaso en la tarea de tomar al presidencialismo argentino a la vez más fuerte y eficaz, más flexible y controlado. Hasta tanto no transcurra un lapso de tiempo considerable no podremos afirmar taxativamente ni una cosa ni la otra: que el sistema institucional se ha hecho más flexible, puesto que en situaciones de crisis los diferentes subsistemas pueden concentrar poder decisorio y desconcentrarlo pasada la emergencia, o bien que se ha consagrado el estilo de emergencia y el decisionismo como forma de gobierno. Es por ello que corresponde volver la atención al desempeño político e institucional registrado en la gestión de gobierno y la competencia partidaria a partir de 1995.

El gobierno y la competencia política en el segundo mandato de Menem

La segunda mitad de los noventa no sólo nos muestra a Carlos Menem confirmado en el poder, intentando prolongar en el tiempo el estilo de gestión puesto en práctica desde 1989. Trae también cambios significativos en la dinámica de relaciones entre poderes y en la lógica de funcionamiento del Ejecutivo, así como una gravitación creciente tanto del partido oficial como de la oposición, lo que viene a fijar límites crecientes al decisionismo presidencial. Si bien la reelec-

ción significó el triunfo de una estrategia que tenía todos los componentes necesarios para prever la agudización del hiperpresidencialismo –el decisionismo y el personalismo, sumados a los problemas de corrupción, abuso de poder y manipulación de la justicia, que caracterizaron desde un principio el “estilo” de gobierno de Menem–, el curso posterior estuvo signado por una creciente contrastación del poder presidencial. En este nuevo contexto político-institucional influyeron también las modificaciones registradas en la agenda, así como en la dinámica y en la composición del equipo de gobierno.

El año 1995 estuvo signado desde un comienzo por la crisis financiera y la depresión económica que resultaron del “efecto tequila”. Si bien esta situación colaboró en alguna medida al triunfo electoral de Menem (reavivando el temor a la inestabilidad y por tanto desalentando a los votantes a optar por un cambio de gobierno), también conspiró contra las posibilidades de Menem de satisfacer en alguna medida las expectativas que sus votantes y su partido habían expresado durante la campaña electoral, en orden a inaugurar una “etapa social” en la que se priorizara el ataque a la desocupación, la pobreza y las carencias de los servicios sociales básicos. Ello redundó en dos graves problemas, que se retroalimentarían entre sí: a) la reemergencia de los déficits de capacidades institucionales y la calidad de las políticas públicas, en un momento en que se carecía de recursos para emprender costosas reformas en el sector público; y b) el creciente cuestionamiento del liderazgo menemista dentro del PJ por parte de quienes aspiraban a sucederlo y reorientar la línea partidaria, sin resignarse una vez más a ver postergados sus planes.

En cuanto a lo primero, los problemas de eficacia gubernamental se verificaron en la gestión del ajuste fiscal determinado por la crisis en 1995 y 1996 –que se prolongó en la llamada Segunda Reforma del Estado, entre 1996 y 1997– así como en los intensos conflictos que acompañaron a la formulación de los presupuestos nacionales y la relación con las provincias a lo largo de todo este período presidencial, y en la puesta en práctica de algunas de las innovaciones introducidas con la reforma constitucional.

Al respecto, es importante destacar que tanto por el tipo de respuestas como por la modalidad de gestión que la crisis reclamaba, el “efecto tequila” difirió sensiblemente de la hiperinflación de 1989 y 1990. Por aquel entonces, el “desarme” de los actores políticos y sociales y el escaso tiempo transcurrido desde el ingreso de las autoridades al ejercicio de sus funciones habían facilitado una gestión decisionista de medidas de ajuste y reforma, centradas en las privatizaciones y el control del gasto, conciliables con la “economía de capacidades institucionales”. Ahora, en cambio, la crisis era percibida por muchos como producto de un desajuste transitorio generado externamente, y no de una situación terminal o de problemas estructurales graves, por lo que no existía la misma disposición a aceptar los costos de medidas drásticas. Además, al inicio del segundo mandato de Menem los funcionarios y dirigentes peronistas estaban obligados a atender una cantidad de

compromisos sectoriales y partidarios, burocráticos o públicos en mucho mayor medida que en 1989, y contaban con la experiencia y los recursos como para presionar eficazmente al vértice político en procura de esa atención. Ya no era posible realizar un abrupto ajuste de gastos (por los compromisos existentes y porque los márgenes que dejaba el presupuesto nacional eran mucho más estrechos que en el pasado)¹⁷, ni podía financiarse la “fuga hacia adelante” de la crisis fiscal con nuevas privatizaciones. Sólo le restaba al gobierno el recurso al endeudamiento externo (que se intensificó desde entonces, aunque suponía límites y condicionamientos) o intentar mejorar la administración de los ingresos y los gastos, para lo cual debía abandonarse la “economía de capacidades institucionales”.

El presidente siguió recurriendo a instrumentos que había utilizado antes con provecho: en 1995 reclamó la delegación de poderes de emergencia al Parlamento y dictó una nueva batería de decretos. Pero no podía esperar que ello bastara para enfrentar la crisis, ni que los demás actores institucionales se avinieran a franquearle ese camino. De hecho, la delegación legislativa fue muy resistida en Diputados, y finalmente se aprobó con márgenes más estrechos que los que el gobierno deseaba. Mientras tanto, los conflictos entre los ministerios y con las provincias en torno a la distribución de los costos del ajuste parecieron poner en riesgo la cohesión que el gobierno debía mostrar en esos momentos, obligando a una participación directa del presidente que lo llevaría, una vez más, a chocar con el ministro Cavallo. En tales circunstancias, la recién inaugurada Jefatura de Gabinete encontró la oportunidad para desarrollar sus funciones de coordinación y control.

Al asumir por segunda vez, en julio de 1995, Menem nombró Jefe de Gabinete a Eduardo Bauzá, quien se había desempeñado durante parte de su primer mandato como Secretario General de la Presidencia, un rol de gran relevancia política. Asimismo dictó un decreto reglamentario del funcionamiento de la Jefatura de Gabinete que puso bajo su órbita la mediación entre el Ministerio de Economía, las provincias y los organismos de la administración nacional en las discusiones preparatorias de los presupuestos. Ello implicó que el nuevo organismo cumpliera desde su formación un rol decisivo en la negociación del ajuste, quedando luego dentro de su órbita la implementación de la Segunda Reforma del Estado concebida para reducir el número de organismos y dependencias de la administración nacional, llevar adelante políticas tendientes a racionalizar el gasto, evitar la duplicación de funciones y adecuar el diseño institucional de los organismos al cumplimiento de sus roles específicos. En ese decreto fundacional se establecieron, además, los mecanismos regulares de presentación de informes que debían agilizar la relación del Ejecutivo con el Congreso. Para la elaboración de los mismos la Jefatura del Gabinete fue autorizada a recabar toda la información disponible sobre el estado de las políticas y programas del gobierno nacional, tanto en sus organismos centralizados como descentralizados. Posteriormente absorbió también la Secretaría de la Función Pública, con lo cual se constituyó efectivamente en la cabeza de la administración nacional y en ámbito de diseño y con-

trol de todas las políticas a ella orientadas; incorporó el control y seguimiento de los créditos internacionales, así como nuevas tareas de coordinación interministerial (al Gabinete Social se sumaría un Gabinete Científico y Tecnológico y un Sistema Nacional de Emergencias).

En suma, el cuadro de situación en que la Jefatura de Gabinete fue puesta en marcha –en el que los evidentes déficits de coordinación que afectaban tradicionalmente la gestión del Ejecutivo nacional se volvieron críticos y se tornó imperiosa la necesidad de racionalizar y modernizar el Estado– creó condiciones favorables para el nuevo organismo, que desplegó su actividad en cada uno de estos terrenos con las dificultades y limitaciones que imponía el estilo político predominante en esa gestión de gobierno y la ausencia de experiencia previa en la materia, pero con las ventajas que le confería el poder ofrecer bienes escasos y muy demandados en ese contexto, como eran la capacidad de mediar y coordinar y la de obtener y distribuir información. La Jefatura de Gabinete desplegó además una función institucional que luego de las reformas practicadas en la primera gestión menemista –tendientes a dismantelar buena parte de las estructuras estatales y de gobierno– adquirió fundamental importancia: la de recomponer un vínculo funcional entre las distintas agencias de la administración y entre los burócratas y los políticos que permitiera alcanzar niveles mínimos de previsibilidad, control y eficacia en la gestión de las políticas públicas¹⁸.

De estas tareas, tal vez la más relevante fue la de mediación entre Economía y el conjunto de la administración pública nacional y las provincias en la discusión de los presupuestos. Esta intervención abría la posibilidad de un cambio en los mecanismos de ajuste de las decisiones sobre prioridades en las políticas públicas nacionales y distritales, introduciendo principios de concertación y negociación allí donde habían predominado presiones sectoriales, que carecían de la amplitud de miras necesaria para un reconocimiento de las otras partes involucradas y para asumir una responsabilidad ante requerimientos más globales, y encarando en otros términos las decisiones técnicas, que antes se habían adoptado muchas veces en forma inconsulta y con escasa legitimidad política. Estos desajustes se habían padecido en la primera presidencia de Menem y también en la gestión de Raúl Alfonsín –antes, durante y después de la experiencia del Plan Austral (Palermo, 1995)–, obligando al presidente a intervenir muy frecuentemente para destrabar conflictos por recursos entre Economía y otras reparticiones, poniendo en juego su autoridad y pagando en muchos casos costos políticos importantes por dirimir el contencioso a favor de unos u otros. Gracias a la intervención de la Jefatura de Gabinete, a partir de 1995 se creó una instancia previa de mediación que podía ser aceptada como “terreno neutral” por las partes, ayudando a descomprimir los conflictos, a crear equilibrios entre intereses sectoriales en competencia, y en última instancia a dar un marco más institucional para una eventual intervención presidencial. Se hacía factible, además, una auténtica coordinación interministerial dentro del Ejecutivo nacional: como dijimos, la concer-

tación presupuestaria fue acompañada de una acumulación de información respecto del estado de las políticas de las distintas áreas, la evaluación del grado de ejecución de los programas, así como de la adecuación de los recursos y del diseño institucional de cada organismo a sus objetivos. De este modo se podía conformar, en suma, una base institucional adecuada para un mayor control de la gestión, haciendo posible el cruce entre el control de los ingresos y de la distribución de recursos por un lado, y la evaluación de las políticas por otro, mediante la centralización de ambas tareas en la Jefatura de Gabinete.

La efectiva traducción de estas capacidades potenciales en instrumentos de gobierno dependía, finalmente, de la disposición de recursos políticos y financieros para operar una profunda reforma institucional en la administración nacional. Por distintos factores que es necesario explicar, esas condiciones no se verificaron, y por lo tanto la gestión de gobierno no logró sacar provecho de la situación de crisis y de las posibilidades que abría la Jefatura de Gabinete a fin de mejorar la calidad y la eficacia de sus políticas. Así quedó sellada la suerte de la llamada Segunda Reforma del Estado.

Esta se puso en marcha a comienzos de 1996 e implicó en principio un ajuste del personal de la administración nacional y una reducción del número de reparticiones y organismos para posteriormente focalizarse en el rediseño de todos los restantes. Debe rescatarse la metodología introducida en la evaluación de la estructura y el rendimiento de las agencias nacionales, ligada a la elaboración de los planes estratégicos y de diseño institucional, que la Jefatura de Gabinete debía aprobar para que cada organismo pudiera acceder a nuevas partidas presupuestarias. No obstante, los resultados de estas iniciativas fueron en la práctica muy escasos (véase al respecto Bozzo, López y Zapata, 1999). Ello se debió fundamentalmente a la falta de recursos para financiar los cambios programados (entre otras cosas, para pagar premios por rendimiento, modernizar los procedimientos burocráticos, evaluar *in situ* la marcha de las innovaciones, etc.), a la carencia por parte de la Jefatura de Gabinete de atribuciones suficientes para garantizar el cumplimiento de los compromisos que los ministerios y organismos descentralizados asumían (algo que sólo formalmente se resolvió incorporando en la ley de presupuesto desde 1998 una cláusula que obligaba a las reparticiones a tener el plan estratégico aprobado por la Jefatura para poder solicitar aumentos de presupuesto), y por sobre todas las cosas, a la falta de voluntad política para concretar los cambios anunciados en la administración una vez que se superó la situación de ahogo presupuestario. Fue así que, a partir de 1997, cuando se recuperó cierta holgura fiscal, en vez de destinarse los mayores recursos disponibles a profundizar el curso reformista se los utilizó para rehabilitar decenas de secretarías y subsecretarías que se habían clausurado inicialmente, en plena crisis del tequila⁹.

Más decididos fueron los avances reformistas sobre las provincias. A partir de 1995 el gobierno nacional impulsó la privatización de los bancos provinciales,

cuyos problemas se originaban, en gran medida, en la costumbre de ofertar sobretasas para captar fondos destinados a financiar los abultados déficits de las gobernaciones. Impulsó también la privatización de las empresas de servicios provinciales —que hasta entonces habían logrado evadir el celo rematador—, promoviendo al mismo tiempo la firma de convenios con el BID y el Banco Mundial que permitieran a las provincias modernizar el sector público a cambio de reducir el déficit. Esas presiones, claro, tendrían efectos no deseados para la convivencia entre el presidente y los gobernadores, muy poco oportunos en el momento en que, anticipadamente, se iniciaba la competencia por la sucesión del liderazgo en el peronismo y por la candidatura a la presidencia de 1999.

Directo beneficiario de esas tensiones fue Eduardo Duhalde, el candidato más firme a alcanzar esas posiciones, que ya había intentado liderar una suerte de “levantamiento” de los gobernadores peronistas contra el presidente en defensa del federalismo durante la Convención Constituyente, y que relanzó su estrategia para formar un polo antimenemista en el PJ inmediatamente después de las elecciones de 1995. En ese momento la imagen de Menem había comenzado a caer en forma marcada y sostenida por efecto de una percepción crítica colectiva sobre su desempeño en dos terrenos decisivos: la atención de los problemas sociales generados por las reformas de mercado (desocupación, aumento de la pobreza y la exclusión, inseguridad, etc.), y los vinculados al abuso de poder (la corrupción, la connivencia con mafias, el avasallamiento de la ley por los gobernantes). Duhalde tomó nota de esa situación y se dedicó a profundizar una estrategia que había empezado a cultivar desde tiempo antes: construir un poder interno en el PJ, diferenciándose lo más posible del presidente y sus políticas de gobierno, y buscando presentarse como el máximo adalid de lo que en la interna peronista se conocía como “la etapa social”, que como hemos dicho se esperaba inaugurar ansiosamente, con vistas a restañar las heridas abiertas por las reformas de mercado. De este modo, sobre la base de una crítica cada vez más desembozada a los costos sociales de las políticas neoliberales y de la adhesión fervorosa a políticas redistributivas y desarrollistas, Duhalde comenzó a construir su camino hacia la presidencia, para lo cual dedicó además especial atención a extender su influencia en el partido: reunió a los sectores políticos y sindicales disconformes con el gobierno nacional, consolidó su control del PJ bonaerense, y conformó un polo predominante en el congreso nacional del partido y en el bloque de diputados nacionales esencial para controlar la aprobación de los proyectos de ley del Ejecutivo.

Sin embargo, Duhalde no las tuvo todas consigo. En primer lugar, no era mucho lo que podía ofrecer en oposición a las orientaciones menemistas sin poner en riesgo o enajenarse la bandera imprescindible para reivindicar la eficacia gubernativa del peronismo, que era la estabilidad económica. Y ello resintió sus posibilidades de rearticular bajo su mando la coalición de apoyo creada por Menem. El *establishment* empresario no tardó en reclamarle al gobernador definiciones más claras respecto de si estaba a favor o en contra de las reformas de mercado. Las

propuestas de conformar una coalición alternativa a la menemista, con una presencia sustancialmente mayor de los sindicatos y los pequeños y medianos empresarios, tuvieron desde un comienzo pocas probabilidades de fructificar. Cada vez más abiertamente enfrentado a Menem, Duhalde encontró además obstáculos para lograr su reconocimiento como candidato oficial, ya que el presidente promovía su re-reelección y la candidatura de otras figuras (Ramón Ortega y Carlos Reutemann), utilizando el poder y los recursos del gobierno nacional para evitar que los gobernadores, los sindicatos y otros factores de poder interno se alinearan con su adversario²⁰. Hasta mediados de 1998 Menem había logrado su objetivo, aunque al precio de postergar o ceder en muchos de sus planes de gobierno.

En términos del equilibrio institucional, podemos decir que la presencia de una corriente interna opositora en el seno del PJ tuvo un efecto ampliamente positivo, puesto que fortaleció los controles entre poderes, la competencia inter-partidaria y la lealtad con las reglas institucionales, ofreciendo a los peronistas una alternativa de recambio y conteniendo las tendencias a la estatización del partido en el gobierno²¹. Esto se verificó ampliamente en 1998, en el conflicto por la re-reelección. La victoria de la Alianza UCR-Frepaso en las elecciones legislativas de 1997, y en particular los resultados de las elecciones de ese año en la provincia de Buenos Aires (donde la oposición puso fin a una década de amplio predominio peronista) significaron un duro golpe para Duhalde, quien hasta entonces aparecía en todas las encuestas como el seguro sucesor de Menem, y alentaron al presidente y a sus seguidores a intensificar la campaña para remover la prohibición constitucional de un tercer mandato consecutivo. Para lograrlo, dado que una nueva reforma era prácticamente imposible, se buscaría que la mayoría oficialista de la Corte Suprema declarara inconstitucional la cláusula que contenía esa prohibición. Con ese propósito, dirigentes menemistas de distintas provincias presentaron recursos judiciales contra “la proscripción del presidente”, y éste buscó recuperar el control de la mesa ejecutiva y del congreso nacional del partido para lograr que esos órganos lo proclamaran, lo que actuaría como una contundente demostración de fuerza de cara a la resolución judicial del asunto. Contra esto, a las esperables críticas provenientes de la oposición y de la opinión pública²² se sumó el activo rechazo de parte del duhaldismo, que convocó un plebiscito en el distrito bonaerense para consultar a los ciudadanos su opinión sobre la re-reelección con el objetivo de infligirle una aplastante derrota en las urnas al presidente. Se negó además a participar de la reunión del congreso partidario convocada en julio de 1998, donde Menem esperaba obtener el respaldo para su proyecto, logrando que el congreso fracasara. Es de destacar que ante la situación planteada varios gobernadores —en particular el santafecino Carlos Reutemann— buscaron frenar la escalada de amenazas y manipulaciones institucionales a que estaban recurriendo ambos bandos, advirtiendo que el partido podía colapsar a raíz de esta disputa y que ya no tendría importancia quién resultara vencedor, porque el resultado de las elecciones de 1999 sería desastroso para todo el peronis-

mo. Poco después del malogrado congreso, Menem anunció que abandonaba sus aspiraciones para 1999 (aunque no las de seguir presidiendo el PJ).

También debe anotarse que finalmente los jueces de la Corte, incluso los menemistas, no tomaron cartas en el asunto. Influyó en ello sin duda la amenaza de la Alianza, acompañada por los diputados duhaldistas, de iniciar un juicio político a quienes avalaran con su voto un planteo que contradecía la letra y el espíritu de la Constitución. Y también el hecho de que desde las elecciones de 1997 había comenzado a cambiar el ánimo con que muchos miembros del Poder Judicial trataban las causas que involucraban intereses del gobierno (por ejemplo, varias investigaciones sobre casos de corrupción fueron imprevistamente activadas desde entonces). La búsqueda de una mayor autonomía por parte de los jueces era una consecuencia directa de los crecientes inconvenientes que se derivaban de seguir atados a la suerte del poder de turno.

En suma, los conflictos sobre la reelección significaron un importante aprendizaje para los actores políticos e institucionales, poniendo en el tapete los estreñimientos a los que somete a los líderes y funcionarios la competencia inter e intra-partidaria, especialmente cuando existe la posibilidad concreta y cercana de la sucesión de los liderazgos en los partidos y de la alternancia de las fuerzas políticas en el poder.

En cuanto a la capacidad de gobierno, sin embargo, los conflictos en el seno del PJ tuvieron un efecto bastante menos positivo y alentador. Los conflictos en las bancadas peronistas en el Congreso frenaron algunas medidas de reforma y justificaron en el caso de otras (por ejemplo, la privatización de los aeropuertos) el recurso a los decretos, que reaparecieron con su cuota de “desprolijidad” e inseguridad jurídica (precisamente en el caso de la privatización de los aeropuertos se dispararon una multitud de demandas judiciales). Por otro lado, los esfuerzos que insumieron los problemas internos llevaron a las autoridades a desatender la marcha del programa de gobierno y a condicionar su cumplimiento al logro de objetivos en ese terreno. En parte por ello (y en parte también por la previsión de que difícilmente se lograría la re-reelección o ubicar un heredero fiel en la presidencia) el Ejecutivo actuó irresponsablemente respecto del endeudamiento y del déficit. El gasto nacional y provincial volvió a subir a partir de 1997 (llegando al 33% del PBI en 1999, con un déficit cercano al 4%), y se lo financió con un fuerte incremento del endeudamiento externo (la deuda de las provincias llegaría a los 20.000 millones de dólares en 1999 y la del Estado nacional superaría los 120.000 millones), con lo que se evitó que las tibias medidas de reforma adoptadas afectaran el empleo público y a las redes clientelares locales.

Durante estos años también adquirieron renovados bríos los escándalos de corrupción. No necesariamente porque los ilícitos cometidos fueran más graves que en el período anterior, sino porque fueron más visibles y hallaron una opinión pública más sensibilizada. Influyeron en ello, además de las denuncias lanzadas

por la UCR y el Frepaso contra la manipulación de la Justicia, la discrecionalidad del Ejecutivo y su vinculación con redes mafiosas, así como el alejamiento de sectores liberales y conservadores de la coalición de gobierno, que al igual que Duhalde intentaban heredar al menemismo, pero haciendo hincapié más que en los costos sociales, en las reformas institucionales, las llamadas “reformas de segunda generación”, que según ellos Menem había demostrado ser incapaz de llevar a cabo por sus compromisos con la corrupción y el patrimonialismo populista. Tanto Gustavo Béliz, ex Ministro del Interior, como Domingo Cavallo, quien fue compelido a renunciar a su cargo de Ministro de Economía en julio de 1996 luego de fuertes enfrentamientos con el presidente originados en acusaciones cruzadas de corrupción (a la denuncia que lanzó Cavallo sobre la connivencia del PJ y sectores radicales con empresarios mafiosos en la privatización del servicio de correos le siguió el escándalo de coimas de IBM al Banco Nación, que involucró a funcionarios de Economía), formaron sus propios partidos bajo el lema de la conciliación del mercado con la eficacia y la transparencia gubernamental, atrayendo a sectores empresarios y votantes de centro-derecha que hasta entonces adherían al gobierno. Los esfuerzos de Duhalde por reconciliarse con estos sectores fracasaron, por lo que no podría evitar que en las elecciones de 1997 y 1999 se desgranara el electorado oficialista también por ese flanco.

Los análisis ortodoxos explican la disminución del ritmo y del celo reformista del segundo gobierno de Menem por el debilitamiento de la amenaza inflacionaria y el mayor peso del PJ en la toma de decisiones. A la luz del análisis expuesto podemos decir más bien que en cierta medida la coalición de gobierno ya había alcanzado los objetivos que se había propuesto en un principio. Además de los problemas coalicionales y de capacidades institucionales, existía una fuerte tensión entre los intereses fundamentales de los actores políticos y sociales decisivos para el sostenimiento del gobierno menemista y la racionalidad y los objetivos de las llamadas reformas de segunda generación. Racionalizar profundamente la gestión pública, mejorar la calidad de los servicios y la competitividad de la economía, u otras medidas contempladas en esa “segunda etapa” de las reformas, simplemente no se justificaban porque podían ser perjudiciales para los intereses de los actores sociales y políticos que resultaron ganadores de las reformas efectivamente realizadas en la primera etapa.

El problema no eran sólo los gobernadores peronistas, que se negaban a reducir sus gastos ineficientes y sus redes clientelares, sino también los grupos empresarios fortalecidos por las privatizaciones y desregulaciones, porque en muchos casos ellas no generaron una mayor exposición de la actividad privada a la competencia del mercado, sino que crearon nuevas oportunidades para la acumulación de rentas, en un capitalismo político o “asistido” que siguió teniendo al Estado como actor decisivo (ahora ya no como empresario sino como garante, a través de marcos regulatorios excesivamente laxos, tarifas elevadas e indexadas, mercados cautivos y situaciones de monopolio u oligopolio). Era el caso de las empresas te-

lefónicas, la petrolera YPF y la explotación petrolífera en general, las administradoras de fondos de pensión, las concesionarias de rutas, líneas de ferrocarril y aeropuertos, y las compañías de agua potable, energía eléctrica y gas. En conjunto, esas empresas y sectores concentraron la enorme mayoría de las inversiones realizadas durante la década, acaparando enormes ganancias e imponiendo consecuentemente fuertes sobrecostos al conjunto de la sociedad, y en particular a los sectores de la economía más expuestos a la competencia internacional. Podemos concluir, en este sentido, que el problema que se presentaba a fines de los noventa, en forma cada vez más aguda, era que este conglomerado de intereses que había resultado “ganador” con las reformas realizadas a comienzos de la década era suficientemente sólido y poderoso como para resistir nuevas iniciativas reformistas que pudieran afectar sus intereses. Al mismo tiempo, no era capaz de actuar como motor del conjunto de la economía, al menos no en forma sostenida. Esta incapacidad se pondría dramáticamente en evidencia a partir de setiembre de 1998, cuando la economía argentina entró en un largo y profundo ciclo recesivo, originado en las devaluaciones de Rusia y Brasil, con el consecuente debilitamiento de la confianza de los inversores en los mercados emergentes en general y en el mercado de títulos y papeles de la deuda argentinos en particular.

La Alianza: de la gloria del llano a la crisis de gobierno

En agosto de 1997 la UCR y el Frepaso formaron la Alianza. Una coalición política con la cual, en las parlamentarias de octubre de ese año, lograron poner fin a la seguidilla de victorias electorales que el peronismo venía acumulando en forma ininterrumpida desde 1987. La armonía que reinaba inicialmente entre los socios de la Alianza –al menos en apariencia– y su inmediata consagración como nueva mayoría en el país se conjugaron con las disputas internas en que estaba sumido el PJ y con los magros resultados de la segunda presidencia de Menem, para catapultar a la oposición al gobierno nacional dos años después. Una vez en el poder, sin embargo, la Alianza encontraría graves dificultades para componer una fórmula de gobierno adecuada a fin de encarar los graves problemas que tenía por delante. Problemas que, en términos generales, no diferían demasiado de los que habían signado los últimos años de Menem: inestabilidad de los flujos de inversión externa (originada tanto en factores internacionales como en la desconfianza respecto de la solidez de la economía argentina y la capacidad de repago de su deuda), débil crecimiento de las exportaciones, ciclos recesivos pronunciados, altos índices de pobreza y de desocupación (que no bajaban del 14% desde 1995), fuertes tensiones entre la nación y las provincias en torno a la distribución de los recursos de coparticipación, el manejo del déficit y el endeudamiento, dificultades del gobierno nacional para contar con mayorías estables en el Congreso. A estos problemas el gobierno aliancista le sumaría los provenientes del hecho de fundarse en una coalición de fuerzas políticas carentes de una historia

compartida y con escasa experiencia de gestión y cohesión interna, así como los que se originaron en las desiguales condiciones y divergentes proyectos de sus principales líderes. Nos remontaremos ahora a los orígenes de la coalición para rastrear la génesis y evolución de estos problemas y tratar de comprender los déficits en la capacidad de gobierno, que surgirían a poco de iniciarse su gestión al frente del Ejecutivo nacional.

La segunda mitad de los noventa ofreció a las fuerzas de oposición oportunidades de desarrollo que no habían conocido en el sexenio anterior. Los dispersos grupos de centro-izquierda y disidentes de los partidos mayoritarios superaron su crónica insignificancia convergiendo en el Frente Grande en 1993 y en el Frepaso a fines de 1994. Poco después la UCR logró recuperarse de su prolongado declive electoral y de su agudo fraccionamiento interno, renovando su oferta de candidatos y recuperando su perfil opositor. Ambas fuerzas –la UCR y el Frepaso– lograrían capitalizar el nuevo clima de desconfianza y rechazo hacia el gobierno que a partir de 1995 se extendió en la opinión pública y los cuestionamientos que comenzó a padecer el oficialismo de parte de anteriores aliados, tanto en los medios de comunicación como entre los empresarios y los políticos de centro-derecha.

Quien más rápidamente se acomodó a las circunstancias y logró beneficiarse de esta coyuntura favorable fue el Frepaso, resultado de la convergencia de grupos disidentes del peronismo y el radicalismo –que abandonaron esos partidos entre 1991 y 1994– con la Unidad Socialista y otros grupos menores de izquierda (el Partido Intransigente y sectores del Partido Comunista), la Democracia Cristiana y una amplia gama de dirigentes y militantes provenientes de los sindicatos y del movimiento de derechos humanos. La flexibilidad que demostró este conglomerado de pequeños grupos políticos para adaptar su discurso de campaña a las expectativas de la audiencia, y su carencia de compromisos con los fracasos de gobiernos anteriores o con los grupos de interés predominantes, constituían sus principales ventajas sobre los partidos tradicionales en un momento en que muchos votantes desconfiaban de ellos y buscaban nuevos horizontes. Pero esos rasgos eran al mismo tiempo elocuentes indicios de sus debilidades estructurales, que a mediano plazo limitarían sus posibilidades de actuación como fuerza de gobierno.

Ampliando la experiencia iniciada con el Frente Grande, el Frepaso se conformó como un agregado de pequeñas estructuras organizativas difícilmente armonizables entre sí: algunas consistían en grupos de militantes activos, encolumnados detrás de jefes políticos no particularmente populares ni dotados; otras eran redes de punteros basadas en el control de “paquetes” de afiliados; otras, en cambio, se fundaban en la popularidad de ciertas figuras y carecían en algunos casos de afiliados y militantes. Superpuestos unos a otros más que articulados, estos núcleos tenían además una presencia muy desigual en el territorio nacional²³. Este heterogéneo conglomerado se abroqueló en el rechazo compartido a los vicios

institucionales y al déficit social de las políticas menemistas, y en el rápido crecimiento electoral, fundado en la popularidad de un puñado de figuras: Carlos “Chacho” Alvarez y Graciela Fernández Meijide principalmente, el concejal porteño Aníbal Ibarra y el muy efímero José Octavio Bordón (que luego de obtener el 28% de los votos como candidato a presidente en 1995 abandonó el Frente para regresar al peronismo). En todos los casos la principal virtud de estos líderes residía en su imagen pública y su eficacia comunicacional como críticos del menemismo, con la consecuente capacidad para atraer a un sector del electorado distanciado de los partidos tradicionales, que compartía el afán opositor y la preocupación por los déficits republicanos y por los problemas de desigualdad social y exclusión.

Curiosamente, en medio de este auge electoral, los líderes del Frepaso consideraron que era funcional, para preservar su libertad de maniobra y su perfil renovador en la escena pública, mantener distancia de esas estructuras organizativas, a sus ojos menos útiles para enfrentar las lides electorales que tenían por delante que la simpatía de los periodistas y el asesoramiento de encuestadores y analistas profesionales. Al mismo tiempo, esas estructuras reprodujeron su fraccionismo y la pobreza de recursos políticos, al paso que ocupaban las bancas de legisladores nacionales y provinciales y de concejales municipales a que el Frente accedía gracias al desempeño de aquellas figuras. Estas enfrentaban una opción, real o imaginaria: o bien aprovechar las oportunidades que ofrecía una coyuntura inmediata para ganar posiciones electorales, o bien dedicar recursos a la construcción de una más sólida y eficaz estructura partidaria, en un esfuerzo que seguramente tardaría en fructificar y para el cual deberían, además, vencerse las esperables resistencias de las estructuras existentes. Optaron por la primera alternativa y no pudieron evitar que se fueran incubando tensiones y problemas cada vez más graves, provenientes de la falta de reglas de juego compartidas e institucionalizadas y de mecanismos adecuados para resolver conflictos, seleccionar al personal, asignar premios y castigos según su desempeño, y formar un sólido consenso político y programático interno (véase Novaro y Palermo, 1998). Estas tensiones y los déficits de institucionalización se volvían más difíciles de resolver a medida que crecía el número y la relevancia de los cargos públicos ocupados por los frepasistas.

Parte del problema que los líderes buscaban aventar se originaba en la brecha creciente que se abría entre las distintas posturas que convivían en el Frepaso. Por un lado, las posiciones moderadas —“actualizadas”— que los dirigentes comenzaron a adoptar con respecto a las reformas de mercado y a las políticas correctivas que se propondrían implementar en caso de llegar al gobierno. Por otro lado, la herencia cultural y orientaciones programáticas de las agrupaciones del Frente, que aunque heterogéneas entre sí tenían una raíz común en las tradiciones de la izquierda y del populismo. Esa modernización y el corrimiento hacia el centro del discurso público tuvieron un papel esencial en el éxito de esta fuerza política, acer-

cando a una importante masa de votantes que, aunque críticos del menemismo, no se dejaban seducir por la idea de volver atrás con las reformas ni por las propuestas de cambios radicales, que podrían reabrir un escenario de inestabilidad económica e institucional. En virtud de esta circunstancia, el choque entre las visiones y propuestas de los líderes y las “bases” no se produjo en lo inmediato. Pero ello no redundó en un mayor consenso interno, en la medida en que los dirigentes consideraron innecesario hacer pedagogía entre sus seguidores, y porque pragmáticamente los grupos internos y sus jefes inmediatos callaron sus disidencias para no quedar al margen de los beneficios del crecimiento, o bien interpretaron el “desvío” de los líderes como una táctica meramente coyuntural.

La relativa indiferencia con que líderes, dirigentes y militantes consideraron el déficit de institucionalidad del Frente se vincula también con la idea ampliamente compartida de que la nueva fuerza frentista debía mantenerse abierta a la sociedad, facilitando la incorporación de figuras públicas de afuera de la clase política, así como de sectores de ésta que –se esperaba– no tardarían en romper con los partidos tradicionales. Este flujo de figuras y militantes finalmente no se produjo, al menos no en las dimensiones previstas por quienes pronosticaban una agudización de la crisis de la “política tradicional” y la emergencia de una “nueva política”, de carácter “transversal” y movimientista, que la reemplazaría. Pero esas expectativas llevaron a subvalorar los efectos no deseados de la informalidad frentista, que habrían de magnificarse a partir de 1997.

En términos prácticos, el Frepaso, que contaba formalmente con una conducción nacional –integrada por los representantes de cada uno de los miembros fundadores– siguió funcionando como un crisol de grupos que giraba en torno a las iniciativas e intervenciones públicas de Chacho Alvarez y, en menor medida, de Fernández Meijide. No obstante, elegía sus candidatos a través de complejas y opacas negociaciones, digitadas en gran medida por dichos dirigentes, sin acudir a comicios internos (aunque algunos de los grupos integrantes, sobre todo los socialistas y en menor medida el Frente Grande, que dentro del Frepaso siguió reuniendo a los núcleos más directamente ligados a Alvarez y y Fernández Meijide, sí realizaban internas en su seno para elegir sus autoridades y candidatos). El Frepaso carecía asimismo de ámbitos formales y legítimos para formar consensos: los encuentros nacionales que realizó en 1996 y 1997 tuvieron un carácter más ritual que deliberativo, atribuible tal vez en iguales proporciones al afán aclamativo de los líderes y al escaso interés de los grupos disidentes por plantear sus puntos de vista y abocarse a la odiosa tarea de discutirlos y buscar consensos.

Como sea, es indudable que en estos años la presencia de esta tercera fuerza tuvo una influencia notable sobre el sistema de partidos, y particularmente sobre la competencia inter-partidaria. En primer lugar forzó la renovación de planteles dirigentes y la revisión de las políticas y las estrategias de las fuerzas tradicionales, en especial del radicalismo. En segundo lugar contribuyó a contener los des-

bordes del oficialismo, posibilitando a los ciudadanos un efectivo ejercicio del voto castigo y ejerciendo el control del poder mediante el debate en los medios de comunicación o el recurso a la Justicia (los dos canales en que demostró mayor destreza y mejores resultados) y a través de los mecanismos parlamentarios (en 1993 el Frente Grande contaba sólo con tres diputados nacionales, pero ya en 1995 el Frepaso reunió una bancada de 26 miembros). También favoreció la inclusión en la agenda pública –hasta mediados de los noventa obsesivamente focalizada en el problema de la estabilidad macroeconómica– de temas eminentemente políticos, institucionales y sociales (calidad de las políticas públicas, nuevos problemas de regulación, control republicano del poder, lucha contra la corrupción, independencia de la Justicia, protección de derechos, combate de la desocupación y la marginalidad social, etc.). Por último, inauguró un juego más abierto de competencia y colaboración entre partidos, como habría de verificarse con la formación de la Alianza.

En cuanto al radicalismo, luego de la firma del Pacto de Olivos y las caídas electorales de 1994 y 1995 (en la elección presidencial de este año obtuvo un magro 16% de los votos) comenzó una notable recuperación. Es de destacar que todos sus problemas a nivel nacional no le habían impedido continuar con relativo éxito sus estrategias en los distritos provinciales. En 1995 retuvo sus cuatro gobernaciones y sumó la del Chaco, en alianza con el Frepaso. Un año después se impuso en las elecciones para jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Además, a fines de 1995 renovó su conducción nacional y emergieron de su seno dos figuras presidenciables (el nuevo presidente del partido, Rodolfo Terragno, y el jefe del gobierno porteño, Fernando de la Rúa), aventándose el fantasma de la fragmentación. La crisis y las derrotas electorales de principios de los noventa y la recomposición posterior estimularon la revisión de posiciones y estrategias –como el rechazo a las reformas de mercado y la negativa a integrar alianzas electorales– sin que se generaran conflictos graves: las disidencias respecto de la formación de la Alianza fueron aisladas y se reflejaron en dilaciones para la concreción de acuerdos semejantes en algunas provincias, que luego del éxito de 1997 se irían superando.

En verdad, la colaboración parlamentaria entre radicales y frepasistas se había iniciado ya a fines de 1995, motivada tanto por la común oposición a aspectos sustanciales de las políticas económicas y sociales y a las prácticas institucionales del PJ, como por la convicción –también compartida y forjada por los resultados de mayo de ese año– de que separados no podrían disputar con éxito la presidencia. Por entonces se selló un pacto entre las bancadas de ambas fuerzas, que permitió adoptar posiciones comunes en cuestiones relevantes como las políticas de empleo, la emergencia financiera post-tequila y los presupuestos nacionales, entre otras. Además, en el curso de 1996 se organizaron actos de protesta conjuntos –como el “apagón”– que lograron amplia repercusión.

Los tiempos se aceleraron al año siguiente. El resonante éxito electoral en las parlamentarias de 1997 colocó abruptamente a la novel coalición de cara a la posibilidad cierta de acceder al gobierno. Eso sirvió para consolidarla, reforzando la disposición “aliancista” en ambas fuerzas y la identificación de los votantes de cada una de ellas con la nueva “marca” electoral, aunque también sirvió para acelerar la manifestación de los problemas de cohesión e institucionalización, cuya resolución había quedado pendiente en el momento de sellar el acuerdo y que se tornaron críticos a raíz de la selección de las candidaturas para 1999 por la definición de los programas de gobierno y la campaña presidencial. El dilema de “desajuste temporal” que ya había enfrentado el Frepaso –obligado a “quemar etapas” políticas e institucionales para poder responder a los urgentes y sucesivos llamados de las urnas– parecía reiterarse para la Alianza.

Fernández Meijide y Álvarez, que en octubre de 1997 encabezaron las listas de diputados en la provincia y en la ciudad de Buenos Aires respectivamente –los distritos donde se basó el triunfo aliancista– sin duda encarnaban mucho mejor que sus socios radicales las expectativas que la Alianza había comenzado a despertar en la ciudadanía. Y así lo reflejaron las encuestas en los meses siguientes. Ello desalentó, sobre todo en Fernández Meijide –precandidata del Frente para la máxima magistratura– y en los dirigentes intermedios que más incómodamente vivían la asociación con la UCR, la inclinación a aceptar una salida negociada para la definición de los candidatos en la que debieran resignar la posición preeminente que creían haber conquistado en la coalición. Por su lado, los radicales, tanto De la Rúa como Terragno y Alfonsín (quien por esos meses desplazó a Terragno de la presidencia del partido para poder consagrar a De la Rúa como precandidato presidencial por la UCR) estimaban que una elección interna –aún una elección abierta, en la que pudieran votar no afiliados– les daba más posibilidades de triunfo sobre el Frepaso que las que reflejaban las encuestas como expresión efímera de los recientes comicios. Consideraban igualmente que mientras más tiempo transcurriera más se debilitaría esa ola y más decisivo sería el aparato partidario: ya sea para garantizar el triunfo en las internas, o para forzar una negociación que les garantizara la presidencia. La incertidumbre respecto de esta cuestión dificultó avanzar en el fortalecimiento institucional de la coalición, cuya existencia formal se reducía a una mesa de conducción nacional integrada por los cinco dirigentes nombrados (Álvarez y Fernández Meijide, Alfonsín, De la Rúa y Terragno), que en cada provincia se replicaba según la relación de fuerzas y las afinidades existentes. En la práctica, la relación entre los socios seguía dinámicas de acuerdo y enfrentamiento bastante informales y complejas, determinadas por las divisiones que atravesaban a cada uno de los dos conjuntos (a lo que se sumaba la particular informalidad del Frepaso) y por las divergencias y antagonismos existentes entre los líderes. Ello se puso en evidencia cuando los radicales intentaron seducir a los socialistas, a otros miembros del Frepaso y a sectores políticos que manifestaron interés en sumarse a la Alianza, ofreciéndoles una consideración especial de sus intereses y su integración a la me-

sa de conducción aliancista, a cambio del apoyo para De la Rúa, y también cuando los líderes frepasistas sondearon a sectores radicales disconformes con la conducción partidaria, y en especial con su precandidato, para participar del juego inverso. Por otro lado, Alfonsín, que encabezó la tarea de “conciliar” las propuestas programáticas de ambas fuerzas, encontró que tenía más puntos de acuerdo con muchos frepasistas que con los radicales que rodeaban a De la Rúa, representante del ala más conservadora de su partido y más atento a los consejos de economistas ortodoxos. Entretanto, Álvarez y Fernández Meijide –quienes como dijimos, habían experimentado en los años anteriores un marcado giro a posiciones favorables a las reformas de mercado– disentían con las propuestas de proteccionismo comercial, revisión de las privatizaciones y supresión de la convertibilidad avanzadas por el ex presidente Alfonsín, y en busca de una posición intermedia se acercaban al propio De la Rúa más de lo que hubieran deseado. A todo ello se sumó una creciente tensión entre Alfonsín y Álvarez por un lado –que controlaban las estructuras partidarias y aspiraban a ejercer un rol de conducción estratégica, supervisando la gestión de gobierno– y los precandidatos por el otro lado, que desconfiaban cada vez más de aquellos y buscaron fortalecer su autonomía aislándose de las presiones partidarias (lo que en el caso de De la Rúa alcanzaría un grado sumo).

Las internas abiertas para definir la fórmula presidencial se realizaron finalmente en noviembre de 1998, en un clima de relativa paz (sólo interrumpida por las acusaciones de “corrupción estructural” que Álvarez lanzó hacia el gobierno porteño de De la Rúa). En esos comicios el candidato radical obtuvo un triunfo resonante (se alzó con el 63% de los más de dos millones de votos) y logró con ello una legitimación plebiscitaria de alcance nacional que lo catapultaba hacia el sillón presidencial. Mientras la Alianza se fortalecía en las encuestas, el gobierno capeaba a duras penas el temporal de la recesión –agudizada desde principios de 1999 por la devaluación en Brasil– y Duhalde se afanaba por salvar los obstáculos que le seguía inventando el menemismo. Pero ni eso ni el acuerdo alcanzado para que Álvarez fuera candidato a vicepresidente y Fernández Meijide peleara la gobernación de Buenos Aires, integrando las listas para diputados y demás cargos electivos, aproximadamente de acuerdo a la “representatividad” mostrada por cada fuerza en las internas (en una negociación que terminó siendo también menos conflictiva de lo esperado), alcanzaron para aventar los problemas aludidos. En lo que siguió, y aunque crecía la certidumbre respecto de su triunfo, la Alianza no llegó a establecer mecanismos de toma de decisiones, resolución de conflictos y construcción de acuerdos programáticos.

En esta etapa, ninguno de los socios y casi ninguno de sus sectores internos pensó en salir de la coalición como una posibilidad cercana, dado que esa alternativa implicaba serios riesgos de no ser acompañada por el electorado y porque dentro de la Alianza existían en cambio buenas perspectivas de acumulación política, aun para los derrotados en la interna y para los grupos más desfavorecidos en la distribución posterior de cargos. Pero por sí solo eso no eliminaba las resis-

tencias y obstáculos para consolidar los lazos de unión y los mecanismos de toma de decisiones entre los partidos aliados. Tampoco alcanzaba para fortalecer la capacidad de prever conjuntamente la distribución de responsabilidades de gobierno y las políticas que se pondrían en marcha en las áreas estratégicas, cuestiones éstas que, como demostraban las experiencias relativamente exitosas de gobiernos de coalición en Brasil y Chile, eran decisivas para proveer al futuro gobierno de bases de apoyo y líneas de acción sólidas.

En la campaña la Alianza continuó la estrategia, desarrollada por el Frepaso, de focalizar su diferenciación frente al oficialismo en el tema de la corrupción, aunque también intentó incorporar otras cuestiones, como el combate del desempleo y la calidad de la educación. Surgieron obstáculos que frenaron los intentos por consolidar la diferencia y las promesas aliancistas en el curso de la competencia política. Los disensos entre los socios y al interior de cada uno de ellos desalentaron la adopción de posiciones demasiado precisas. Los esfuerzos hechos por Duhalde para diferenciarse de Menem en el terreno social y por hacer creíble un “cambio de modelo económico”, así como la presencia de un tercer candidato, Cavallo, que le disputaba a la Alianza las consignas del “buen gobierno” y el “mercado sin corrupción”, creaban otros obstáculos a la construcción de perfiles definidos, estimulando un muy difuso y genérico “centrismo”. Por último, el carácter del candidato, carente de perfiles definidos y de vigor carismático, tiñó toda la campaña de un tono insustancial y desapasionado. Desde el inicio de la campaña presidencial se advirtió la tendencia de De la Rúa a marcar distancia respecto de su partido y de los equipos programáticos creados por Alfonsín. Comparada con las experiencias de Menem en 1989 y del propio Alfonsín en 1983, la actitud de De la Rúa no sólo implicaba una anticipación de la clásica tensión entre coalición electoral y coalición de gobierno, sino también una peligrosa tendencia al aislamiento que en vez de facilitar dificultaba la generación de las condiciones de “autonomía enraizada” que todo gobernante debe construir frente a sus bases de apoyo, como lo probaba la propia experiencia de sus dos antecesores. Esta tendencia al aislamiento, que resultaría mortal para el nuevo gobierno, tenía en parte su origen en el escaso carisma del candidato y su estilo extremadamente reservado y desconfiado. En un grado aun mayor, respondía asimismo al amplio predominio del liderazgo alfonsinista dentro del partido y a las evidentes diferencias políticas y programáticas –sobre todo en el terreno económico– que enfrentaban a los dos prohombres radicales. Al menos al comienzo, estas diferencias con Alfonsín actuaron indirectamente a favor de una estrecha colaboración entre De la Rúa y Álvarez, cuya expresión inmediata fue la marcha armoniosa de la campaña y que posteriormente se reflejó en el acercamiento y acuerdo genérico con quien sería Ministro de Economía del nuevo gobierno, José Luis Machinea. A pesar de ello, la relación entre los dos integrantes de la fórmula presidencial tampoco estuvo libre de problemas. Tales problemas se profundizaron tras la asunción del poder, cuando a poco de andar se comprobó que las dificultades a enfrentar –tanto en el

terreno económico como en el social e institucional– eran mucho más complejas y dramáticas que lo previsto, que la falta de resultados inmediatos agudizaba las tensiones y disensos dentro de la coalición, y que en ausencia de mecanismos aceitados y compartidos de toma de decisiones la división del poder dentro de la Alianza entre tres o cuatro figuras prominentes se tornaba inmanejable.

En primer lugar debe destacarse la muy escasa libertad de maniobra para corregir el rumbo económico de que dispuso la nueva administración a raíz de la recesión, que se prolongó a todo lo largo de 1999 y que no tenía visos de revertirse en lo inmediato. Ese margen terminaría siendo incluso menor que el que el equipo de Machinea pudo prever, debido a una serie de medidas de último momento del gobierno saliente: aumento del endeudamiento y del gasto (generando un déficit de más de 10.000 millones para el año 2000), asunción de compromisos con empresas concesionarias de servicios, gobernadores y sindicatos que afectaban seriamente los recursos fiscales a disposición de la nueva gestión, y lo que fue más determinante aún, aprobación de la llamada “ley de responsabilidad fiscal”, que estableció el compromiso de reducir el déficit progresivamente, en los siguientes cuatro años, hasta eliminarlo en el 2003. Siendo entonces la coalición opositora, la Alianza fue colocada frente a la alternativa de rechazar esa ley y desencadenar así una ola de desconfianza e incertidumbre respecto de su política fiscal entre los inversores y acreedores (ya de por sí precavidos por el antecedente de la hiperinflación de 1989), o bien de apoyarla y convertirla en un objetivo del programa de gobierno, lo que implicaba atarse de manos en un terreno donde el peronismo había disfrutado de una muy amplia libertad. La Alianza se manifestó en bloque por la segunda opción, y esa unidad se mantuvo en los meses que siguieron a la elección de octubre, cuando se discutieron el presupuesto y las metas de ajuste fiscal en la nación y en las provincias para el año 2000, pero comenzó a resquebrajarse tras la asunción del mando, cuando el Ministerio de Economía lanzó un aumento de impuestos (basado en el incremento de las alícuotas de ganancias) y una seguidilla de nuevos recortes del gasto (que incluyeron, meses después, la reducción de salarios a los empleados públicos), obligado en parte por los condicionamientos que el peronismo impuso a los primeros ajustes, utilizando su mayoría en el Senado y favoreciendo a las provincias en su poder.

La estrechez del margen de maniobra del gobierno estuvo determinada también, en alguna medida, por los propios resultados electorales y por la distribución de los espacios institucionales. La Alianza superó holgadamente al PJ en la carrera presidencial y le arrebató la mayoría que tenía en la Cámara de Diputados. Pero el Senado no cambió su composición y el cuadro a nivel provincial era francamente desfavorable para la coalición de gobierno. La Alianza sólo ganó en la ciudad de Buenos Aires y en seis gobernaciones (Entre Ríos y Mendoza, hasta entonces en manos del PJ; Catamarca, Chaco, Río Negro y Chubut), controlando muy parcialmente una séptima (San Juan, donde se impuso un frente provincial en el que la UCR y el Frepaso ocupaban un papel secundario), mientras que el pe-

ronismo gobernaba en catorce provincias, incluyendo tres que son decisivas: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (esta última arrebatada a la UCR por primera vez desde 1983). La Alianza tendría que lidiar, en suma, con una fuerza de oposición que seguía siendo potente a pesar de la derrota, y capaz de frenar o al menos de condicionar fuertemente las políticas de reforma que requirieran aprobación parlamentaria y el consenso de las provincias: algo muy distinto de lo que sucedió con Menem en 1989.

Las dificultades en el frente económico volcaron al nuevo gobierno a buscar logros compensatorios en otras áreas, como la lucha contra la corrupción, una mayor eficiencia en las políticas educativas y de empleo, y reformas en la Administración y en el Poder Judicial. Pero distintos factores actuaron para que estas iniciativas fracasaran o quedaran a medio camino. En primer lugar, la falta de los recursos necesarios, que en muchos de esos casos debían ser cuantiosos si se quería tener éxito. En segundo lugar, la falta de coordinación y control de las distintas áreas de gobierno y entre ellas, fruto en gran medida del deficiente funcionamiento de la coalición y de su incapacidad para crear consensos y aunar esfuerzos en pro de los programas a implementar. Este tipo de medidas de reforma requieren el uso intensivo de capacidades institucionales, recursos humanos y de gestión que no estaban disponibles en el sector público y que la Alianza no se había tomado el tiempo para preparar ni estaba en condiciones de improvisar.

Una prueba de ello la brinda el primer gabinete de De la Rúa, que en su composición reflejó bastante fielmente la heterogeneidad de la Alianza, y que nunca logró funcionar como una unidad articulada. Los ministerios, con excepción de Economía, que formó un equipo homogéneo y cohesionado, reprodujeron en su interior la yuxtaposición de representantes de las diversas fuerzas y facciones —defensores de orientaciones disímiles—, amplificando una tendencia al internismo que derivó al poco tiempo en inmovilismo. Además de las ya aludidas limitaciones de la figura presidencial para sintetizar y dinamizar a la coalición, también pesó en esto la pasmosa irrelevancia de la Jefatura de Gabinete. En el período anterior, como vimos, este organismo había contribuido a resolver algunos de los problemas de coordinación y control asociados a la reforma del estado. Ahora, cuando esta cuestión asumía un carácter aun más decisivo, la Jefatura de Gabinete se mostró absolutamente ineficaz, tan siquiera para trazar un mapa de la multitud de iniciativas que desde distintas reparticiones se lanzaron en esa dirección, y que en su gran mayoría no fueron más allá de los papeles. Esta ineficacia, evidentemente, no puede achacarse tan sólo a la Jefatura, ya que reflejaba el grado de dispersión y desarticulación que caracterizaba al conjunto de la gestión. Por último, los loables intentos de investigar los casos más resonantes de corrupción de la década menemista (intentos que no eran compartidos por un sector importante del radicalismo) fueron contrarrestados por el estallido de escándalos que involucraron a funcionarios del nuevo gobierno, en particular pertenecientes al Frepaso. Ello no sólo puso en evidencia la fragilidad de las convicciones morales

y la torpeza, en algunos casos desesperante, de algunos de los funcionarios que la coalición había ubicado en puestos clave, sino también, nuevamente, el grave problema de descontrol y falta de cohesión, que amenazaba con hacer fracasar al gobierno en sus objetivos más esenciales.

Todos estos factores se combinaron en la crisis política desatada en agosto de 2000 a raíz de la denuncia del pago de sobornos que habrían hecho funcionarios de gobierno a senadores nacionales –tanto del PJ como de la UCR– con el propósito de lograr la aprobación de la reforma laboral. Al calor de esta crisis, el Vicepresidente Álvarez –quien se convirtió en el máximo impulsor de la investigación y reclamó renuncias tanto en el Senado como en el Ejecutivo– terminó enfrentado con el presidente De la Rúa, quien primero desestimó y luego buscó acotar el alcance del escándalo. A principios de octubre, De la Rúa intentó al mismo tiempo dar por terminada la cuestión y reforzar su autoridad, anunciando un recambio ministerial que reubicaba a figuras clave de su entorno (algunas de ellas involucradas en el *affaire*) y que desplazaba a ministros y secretarios poco confiables (el Jefe de Gabinete y el Ministro de Justicia, ambos de la UCR). A causa de ello, Álvarez renunció a la vicepresidencia y la coalición quedó al borde de la ruptura definitiva. De la Rúa logró así poner aún más distancia de los partidos y sus presiones, conformando un gabinete mucho más disciplinado que el anterior, pero al precio de un total aislamiento, que terminó por agravar los problemas que buscaba resolver.

Además de las dificultades propias de la fórmula de gobierno que veníamos analizando, intervinieron sin duda en esta crisis y en su desenlace factores más directamente asociados a los rasgos de los dos líderes en pugna –De la Rúa y Álvarez–, diferencias en el estilo de cada uno y en las expectativas que representan. Estas diferencias no comprenden todas las áreas de gobierno (por ejemplo, como ya dijimos, en el terreno de las políticas económicas la disidencia entre ellos era bastante menor que la de ambos con Alfonsín). Tampoco constituyen *a priori* una razón suficiente para la ruptura. Pero se volvieron críticas cuando por la falta de resultados en la gestión contribuyeron a diluir la ya de por sí bastante difusa diferencia existente entre el gobierno de la Alianza y el anterior (como se puso en evidencia en el desacuerdo respecto de la investigación de casos de corrupción del pasado), y cuando el éxito o fracaso del gobierno pasó a evaluarse en un horizonte limitado, no en función de objetivos comunes, sino de aspiraciones antagónicas, nunca resueltas, entre los socios de la Alianza.

En el fuero íntimo de muchos radicales y sobre todo de los delarruistas, el Frepaso era el fruto pasajero de un accidente o de un error del propio radicalismo, que ya se había remediado. Debía convivirse con él mientras fuera necesario, pero no había por qué acostumbrarse a esa convivencia, ya que el Frepaso no sería eterno, y ni siquiera perdurable. La amplia derrota a Fernández Meijide en las elecciones internas y su fracaso como candidata a la gobernación de la Provincia de Buenos

Aires –que dejó malherido al Frepaso– reforzaron esta convicción. El triunfo de Aníbal Ibarra en la ciudad de Buenos Aires, en abril de 2000, apenas si bastaría para compensar el flaco papel de los frepasistas en las funciones de gobierno. Además, el presidente y sus seguidores más cercanos entendían que en el ejercicio del gobierno no debía concederse demasiado a los partidos: a ninguno de ellos. En este sentido, a lo sumo, el Frepaso podía servir para equilibrar la presencia del aparato radical y de su líder “histórico”, Raúl Alfonsín, pero no debía darse demasiado crédito a sus propuestas y aspiraciones: De la Rúa debía gobernar solo (lo que algunos creían que era seguir las enseñanzas del anterior gobierno) y soportar las presiones de los legisladores y de las figuras secundarias de la coalición hasta tanto las políticas económicas comenzaran a dar resultados. Luego todo sería más fácil.

Por su parte, en el seno del Frepaso, y en particular entre los dirigentes provenientes del peronismo que rodeaban a Álvarez, se mantenía viva la idea original de una crisis inevitable e inminente de los partidos tradicionales, que el Frente debía ayudar a desencadenar y que afectaría al radicalismo tanto como al peronismo. En función de este pronóstico, la Alianza no debía concebirse como coalición de partidos sino como superación del bipartidismo en decadencia: expresión de un movimiento transversal, transpartidario, que sustituiría la vieja política, corrupta, excluyente, impopular, por una “nueva política” regenerada. La persistencia de los hábitos de “convivencia” entre radicales y peronistas, que les permitía acordar la distribución de recursos y espacios institucionales en las provincias, los municipios y también en el Senado –donde las prácticas corruptas llegaron a niveles de sofisticación, extensión y “regularidad” que las asemejaba a los pactos mafiosos–, alentó en el Frepaso este espíritu regenerativo y anti-partidario, muy difícilmente compatible con la participación en la Alianza y en su gobierno.

Consideraciones finales

Reconstruyendo el proceso iniciado al comienzo de la década de los noventa, podemos concluir que la tarea de proveer bases sólidas a la capacidad de gobierno permanece irresuelta. Y ello justifica el replanteo de los interrogantes respecto al grado de consolidación y de eficacia del régimen presidencial argentino. En el legado de las reformas estructurales de la primera gestión menemista se cuentan pesadas deudas, tanto en el terreno fiscal y económico como en el institucional. Los déficits de capacidad de gobierno que afectaron la segunda gestión de Menem y que alentaron el progresivo debilitamiento de las iniciativas de reforma y la “fuga hacia delante” –a través del endeudamiento y el déficit fiscal– actuaron como barreras infranqueables para sus sucesores aliancistas, en un contexto de recesión económica y de acelerada descomposición del vértice político.

Al iniciarse la experiencia de la Alianza los diagnósticos pesimistas ponían el acento en los problemas de un “gobierno dividido”, dado que la coalición debería

convivir con una mayoría del PJ en el Senado, garantizada al menos hasta el 2001 (cuando se reelegiría el conjunto de esa Cámara, por primera vez en una elección directa). Por lo que hemos visto, si bien este problema se presentó en ocasión de la aprobación del presupuesto y algunas medidas de ajuste, la Alianza en el gobierno no enfrentó desarticulaciones internas mucho más graves, que desembocaron en la crisis de gobierno a menos de un año de asumir el poder. En su relación con la oposición, el gobierno de De la Rúa encontró dificultades provenientes del interés del peronismo por evitar el ajuste en las provincias que administraba. Abierta todavía la disputa por la sucesión por el liderazgo tras la derrota de Duhalde, también tuvo que lidiar con la multiplicación de los interlocutores peronistas y con la heterogeneidad de sus posiciones. De todos modos, no le resultó imposible llegar a acuerdos. La moderación de las diferencias, la mayor responsabilización de los actores políticos ante la opinión pública, y en parte también la precariedad de la situación económica y fiscal, así como el acortamiento de los mandatos presidenciales, favorecieron el *cambio* político y los comportamientos responsables.

Los conflictos verdaderamente explosivos surgieron del seno de la Alianza a medida que se agudizaron las dificultades encontradas para lograr resultados en la gestión. La capacidad de la coalición para emprender políticas de reforma ambiciosas se vio limitada no sólo por la estrechez presupuestaria y la oposición del peronismo, sino también y en gran parte por la ausencia de cohesión y convicción en torno a ciertas metas básicas. La consigna “más estado y más mercado”, que en términos generales orientó las formulaciones iniciales, pronto quedó desdibujada por la aceptación –en algunos casos a regañadientes– de que sólo se podrían hacer correcciones paulatinas a las situaciones heredadas. Al cabo de poco tiempo se advertiría que ese gradualismo no abría paso a políticas incrementales, sino que en un contexto de creciente desánimo de la opinión pública y de los propios funcionarios, con conflictos cada vez más abiertos entre los líderes y sectores internos, las iniciativas de cambio eran absorbidas por la inercia u olvidadas.

En suma, y en comparación con la década precedente, el escenario actual muestra, junto a un mayor equilibrio inter-institucional y una competencia política más abierta y equilibrada, la amenaza de la fragmentación de la autoridad política y del inmovilismo de las agencias de gobierno. A la inversa de lo que había sucedido durante los primeros años de Menem, y profundizando las tendencias detectadas en su segundo mandato, las fuerzas políticas han perdido cohesión (su liderazgo recae, en los tres casos más importantes, en figuras que no desempeñan cargos públicos). Y el contexto de crisis reclama un grado de concentración de poder –si bien menor que el requerido en 1983 o 1989– aparentemente bastante superior al que la Alianza es capaz de proporcionarle al presidente y del que éste es capaz de conseguir por sus propios medios.

En este contexto, como sucediera en 1989 y 1995, la crisis puede ser la *ultima ratio* que justifique la concentración de poder en el presidente. Pero en la me-

dida en que se trate de un presidente aislado, sus posibilidades de actuar con autonomía ante los intereses económicos predominantes y ante las presiones de los operadores financieros externos e internos serán muy escasas, aún menores que las conocidas por sus antecesores, lo que es mucho decir.

Bibliografía

- Alonso, Guillermo 1998 “Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 38, N° 150.
- Botana, Natalio 1995 “Las transformaciones institucionales del menemismo”, en *Sociedad* (Buenos Aires) N° 6, Abril.
- Bozzo, María Cristina, Beatriz López y Andrea Zapata 1999 “Crónica de un fracaso anunciado: la Segunda Reforma del Estado”, en Blutman, Gustavo (comp.) *Investigaciones sobre reforma del Estado, municipios y universidad* (Buenos Aires: CIAP-Facultad de Ciencias Económicas-UBA).
- Campbell, Colin 1998 *The U.S. Presidency in Crisis. A Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press).
- Cavarozzi, Marcelo 1984 *Partidos políticos débiles, subculturas fuertes* (Buenos Aires: Cedes) Mimeo.
- Clarín* 1994 23 de Agosto.
- Colombo, Ariel 1991 *Estatización de los partidos* (Buenos Aires) Mimeo.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (eds.) 1988 *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional* (Buenos Aires: Eudeba).
- Corrales, Javier 1994 “Statist Political Parties shrinking the State: The Argentina and Venezuela Cases (1989-1993)”, mimeo. Buenos Aires.
- Cheresky, Isidoro 1997 “Poder presidencial limitado y oposición activa como requisitos de la democracia”, en *Estudios Sociales* (Santa Fe) N° 13, 2° Semestre.
- Cheresky, Isidoro 1999 “La experiencia de la reforma constitucional”, en Novaro, Marcos (comp.) *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado* (Buenos Aires: Norma).
- De Riz, Liliana 1995 “Reforma constitucional y consolidación democrática”, en *Sociedad* (Buenos Aires) N° 6.
- Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo 1998 “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 37, N° 148, Enero-Marzo.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti 1996 “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989 - agosto 1994)”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 36, N° 141, Abril-Junio.

- Gervasoni, Carlos 1998 *Estructura y evolución de las coaliciones electorales en la Argentina: 1989 y 1995* (Buenos Aires) Mimeo.
- Ghío, José M. y Sebastián Etchemendy 1997 "Escaping From the Flames: The Politics of Administrative Reform in Menem's Argentina", paper presentado a la conferencia *The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries* (Northwestern University) 30-31 de Mayo.
- Gibson, Edward 1996 "Conservative Party Politics in Latin America: Patterns of Electoral Mobilization in the 1980s and 1990s", paper presentado en el Seminario Desarrollo Institucional y Crisis de Representación Política. ISEN, Buenos Aires.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo 1997 *Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina* (Northwestern University) Mimeo.
- Jones, Mark 1997 "Evaluating Argentina's Presidential Democracy 1983-1995", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Levitsky, Steven 1997 "Crisis, Party Adaptation, and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995", paper presentado en *Latin American Studies Association* (Guadalajara) 17-19 de Abril.
- Llanos, Mariana 1998 "El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 38, N° 151, Octubre-Diciembre.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997 "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin 1999 *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina* (Buenos Aires: Grupo Editorial Temas).
- Murillo, Victoria 1994 "Union Responses to Economic Reform in Argentina: Organizational Autonomy and the Marketization of Corporatism", paper presentado a APSA.
- Mustapic, Ana María 1993 "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem", en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* (Buenos Aires) N° 3, Invierno.
- Mustapic, Ana María 1996 *El Partido Justicialista. Perspectiva histórica sobre el desarrollo del partido. La estructura del partido* (Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella) Mimeo.
- Mustapic, Ana María 2000 "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 39, N° 156, Enero-Marzo.

Mustapic, Ana y Natalia Ferretti 1994 “El veto presidencial”, mimeo, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Negretto, Gabriel 1998 “Constitution-Making and Institutional Design. The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994”, paper presentado en *Latin American Studies Association* (Chicago) Setiembre.

Novaro, Marcos 1998 “El gobierno y la competencia entre los partidos argentinos en los ‘90: una perspectiva comparada”, paper presentado en *Latin American Studies Association* (Chicago) 24-26 de Setiembre.

Novaro, Marcos y Vicente Palermo 1998 *Los caminos de la centroizquierda: dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza* (Buenos Aires: Losada).

O’Donnell, Guillermo 1992 “¿Democracia delegativa?”, en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) 2ª Serie, Año 17, N° 61, 5-19.

O’Donnell, Guillermo 1998 “Accountability horizontal”, en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* (Buenos Aires) N° 8, verano.

Orlansky, Dora 1994 “Crisis y transformación del Estado en Argentina”, en *Ciclos* (Buenos Aires) N°4, 4-27.

Palermo, Vicente 1995 *¡Sígueme! Las reformas estructurales como procesos políticos: el caso argentino, 1989-1993* (Madrid: Universidad Complutense de Madrid) Tesis de Doctorado.

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

Portantiero, Juan Carlos 2000 *El tiempo de la política* (Buenos Aires: Grupo Editorial Temas).

Serrafero, Mario 1992 *El presidencialismo en el sistema político argentino* (Madrid: Universidad Complutense-Instituto Universitario Ortega y Gasset) Tesis de Doctorado.

Serrafero, Mario 1997 *Reelección y sucesión presidencial* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano).

Smulovitz, Catalina 1995 “El Poder Judicial en la nueva democracia argentina. El trabajoso parto de un actor”, en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* (Buenos Aires) N° 2.

Smulovitz, Catalina 1997[a] “Ciudadanos, derechos y política”, en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* (Buenos Aires) N° 7, invierno.

Smulovitz, Catalina 1997[b] “The discovery of law. Political Consequences in the Argentine Case”, paper presentado en la conferencia *New Challenges for the Rule of Law: Lawyers, Internationalization, and the Social Construc* -

tion of Legal Rules (Santa Barbara: American Bar Foundation y CNRS, University of California) Septiembre.

Torre, Juan Carlos 1995 *El peronismo como solución y como problema* (Buenos Aires) Mimeo.

Notas

1 El peronismo fue gobierno en diecisiete de las veintidós provincias entre 1989 y 1991, y en catorce de las veintitrés (Tierra del Fuego comenzó a elegir autónomamente a sus autoridades) entre 1991 y 1995. A ellas debemos sumar las cinco gobernadas por partidos locales afines o aliados a nivel nacional al oficialismo (Corrientes, Chaco, Salta, Neuquén y Tierra del Fuego).

2 Durante esta etapa el Consejo Nacional actuó como un importante agente de disciplinamiento del partido, influyendo en la conformación de las listas de candidatos y forzando el apoyo a las políticas del gobierno nacional, entre otros instrumentos, a través de la distribución de recursos para las campañas y gastos sociales (los Aportes del Tesoro Nacional, ATN –asignados desde el Ministerio del Interior en forma discrecional a las provincias–, y los gastos reservados de la SIDE, se multiplicaron varias veces entre 1990 y 1995, llegando a los 300 y 200 millones de dólares anuales respectivamente) y mediante la intervención de los distritos díscolos o conflictivos (para mediados de 1993 ocho distritos del PJ estaban intervenidos por la conducción nacional: Córdoba, Catamarca, Tucumán, Jujuy, Tierra del Fuego, San Juan, Santiago del Estero y Corrientes).

3 Las administraciones provinciales recuperaron ampliamente los recursos perdidos entre 1988 y 1990 en términos de coparticipación en el quinquenio siguiente: entre 1990 y 1995 los fondos que les transfirió la Nación pasaron de 7.300 millones de dólares anuales a 15.100 millones, gracias a lo cual pudieron ampliar sus plantas de personal en ese período, no sólo para adecuarlas a la descentralización de los servicios de educación y salud, sino también para incorporar un número considerable de cargos en las áreas administrativas. Mientras la planta de la Administración Nacional descendió entre 1989 y 1994 de 870.000 a cerca de 200.000 cargos, en las provincias los funcionarios pasaron de poco más de 1.000.000 a cerca de 1.500.000. Las empresas de servicios, las cajas de jubilación y los bancos en manos de las provincias siguieron generando cuantiosos déficits y no sufrieron el rigor del ajuste ni iniciaron procesos significativos de privatización y racionalización hasta la crisis del “tequila” en 1995.

4 Al iniciarse la gestión menemista el sindicalismo se dividió en tres campos: los combativos, contrarios a las reformas de mercado, crearon centrales sindicales alternativas (CTA, que se alejó definitivamente del peronismo, y MTA, que mantuvo en relativa indefinición su alineamiento partidario), los negociadores duros (sector encarnado en la CGT-Azopardo y encabezado por Lorenzo Miguel) y los conciliadores o pro-reformas (grupo integrado por grandes sindicatos industriales y de servicios, que participaron de las privatizaciones, de la creación de administradoras de fondos de pensión y de otros negocios y “compensaciones” orientadas a garantizar su lealtad). Estos dos últimos se mantuvieron orgánicamente dentro del peronismo y participaron

de las disputas entre menemistas y anti-menemistas, ocasionalmente más cerca o más lejos del Ejecutivo, pero sin romper lanzas con él (Murillo, 1994; Palermo y Novaro, 1996).

5 Gibson y Calvo señalan que desde sus orígenes el peronismo articuló estas dos “sub-coaliciones”, expresando el carácter dual de la sociedad argentina. Ello dio por resultado una combinación de caudillos conservadores provinciales, con una fuerza “laborista” afirmada en las grandes ciudades. Ambas sub-coaliciones habrían sido redefinidas y rearticuladas en los noventa en los términos del nuevo reformismo y de un nuevo conservadurismo (al respecto, véase también Gibson, 1996). No compartimos la idea de estos autores, que conciben esta redefinición en términos de una subcoalición reformista pro-mercado que gobierna y una subcoalición periférica que aporta los votos, ya que la subcoalición metropolitana no fue tan decidida y homogéneamente “pro-mercado” como tal interpretación supone, y la subcoalición periférica influyó también fuertemente en el ritmo y orientación de las reformas y en sus resultados.

6 Mustapic y Ferretti (1994) contabilizan, entre la asunción de Menem y setiembre de 1993, treinta y ocho vetos parciales. Hasta agosto de 1994, momento en que juró la Constitución reformada, Menem dictó nada menos que 336 decretos de necesidad y urgencia (Ferreira Rubio y Goretti, 1996). Comparando esa cifra con los treinta y cinco emitidos en todos los gobiernos anteriores, se puede tener una idea de la concentración del poder y el desequilibrio institucional que se estaba produciendo. Al respecto, véase Botana (1995).

7 Ferreira Rubio y Goretti (1996) computan la respuesta del Congreso frente a decretos de necesidad y urgencia de los primeros años del gobierno de Menem: silencio, 90%; ratificación, 9%; derogación 1%.

8 Los decretos inmunes al silencio parlamentario son los que tienen un valor eminentemente transicional: su vigencia implica consecuencias inmediatas e irreversibles. Es el caso, por ejemplo, del Plan Bonex de 1990. Pero cuando se trata de producir cambios en conjuntos amplios de reglas, cuya efectividad depende de que sean fijadas en el largo plazo y como tales sean percibidas por los actores en juego, la no convalidación del Parlamento torna los decretos mucho menos eficaces. La flexibilización laboral, la reforma previsional o la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales son algunos de los proyectos afectados por el descubrimiento, compartido por ambos poderes, de la eficacia del silencio parlamentario. De allí que esas medidas debieron transitar la mucho más lenta e intrincada negociación que supone el tratamiento legislativo.

9 Sobre el papel del Congreso en las reformas laboral y previsional, véanse Palermo (1995), Etchemendy y Palermo (1998), y Alonso (1998), y en las privatizaciones, Llanos (1998). Es importante subrayar que en estas materias la obstrucción en el Congreso de las iniciativas del Ejecutivo suscitó en este

último una mayor disposición negociadora. Fue así, por ejemplo, que cerrando una etapa signada por los decretos y protestas, en diciembre de 1993 se abrió un período de dos años de reformas laborales negociadas entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresarias, y convalidadas legislativamente (Etchemendy y Palermo, 1998).

10 El partido radical retuvo sus tradicionales bastiones de Córdoba, Río Negro y Chubut, pero salvo en el caso de Catamarca, que arrebató al peronismo en alianza con grupos de centro-izquierda y fuerzas locales, no pudo beneficiarse de las crisis que el oficialismo sufrió en otros distritos, los que cayeron en manos de fuerzas provinciales aliadas al menemismo. En algunas provincias incluso la presencia del radicalismo se debilitó y terminó cediendo la primera minoría a terceras fuerzas.

11 Ha sido destacada por Torre la propensión del peronismo a comportarse como un sistema político en sí mismo. Más adelante volvemos sobre esa idea. Aquí solamente observamos que esa propensión conlleva el riesgo de una crisis institucional en caso de que las tensiones al interior de esa fuerza alcancen un nivel crítico. En esa situación es más probable que el “equilibrio” dé paso no a un desempeño legislativo de control y colaboración afirmado en una autonomía parlamentaria plena, si no a un bloqueo opositor del tipo registrado en Venezuela con Carlos Andrés Pérez a partir de 1989.

12 En el caso de la discusión en el Senado durante 1994 de los ascensos de los capitanes de la marina de guerra Pernías y Rolón, acusados de haber participado en la represión ilegal en los setenta –que alcanzó una gran repercusión pública y fue el punto de partida de los “arrepentimientos” públicos de otros militares, y de las “autocríticas” de los jefes de las tres armas difundidas en 1995– tuvo un rol fundamental el acuerdo previo de los partidos de hacer públicos los debates sobre pliegos de ascensos. La discusión de la Ley de Procreación Responsable, a fines de ese año, que alcanzó también importante repercusión, se originó en el acuerdo entre legisladores de las bancadas del Frepaso, la UCR y el peronismo en torno a un proyecto compartido. Más recientemente se han dado situaciones similares en torno a las investigaciones parlamentarias de casos de corrupción y organizaciones mafiosas, y en el tratamiento del problema de la desocupación.

13 En la reforma de 1994 no se respetó la fórmula canónica del *ballottage*: en lugar de establecer un piso del 50% para que el vencedor surja de la primera vuelta, se fijó el 45%, o 40% con más de 10% de diferencia con el segundo candidato.

14 Cabe reiterar que estos aspectos potencialmente positivos son consecuencia de la necesidad del gobierno de negociar la reforma con la oposición, y no estaban en sus planes iniciales.

15 Hasta entonces los decretos y vetos parciales tenían sólo validez consuetudinaria, otorgada por la Corte Suprema sin demasiadas precisiones, y no estaba claro su status constitucional. La reforma los autoriza en determinados asuntos y establece procedimientos parlamentarios para que adquieran valor de ley. De todos modos, estas especificaciones deberían ser más claras. En el artículo 99 se los autoriza únicamente “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos”. En ese marco, los decretos de necesidad y urgencia serán sometidos, dentro de plazos perentorios, a consideración de una Comisión Bicameral Permanente que elevará su despacho a los plenarios de ambas Cámaras. De no ser ratificados los decretos perderían validez automáticamente. El artículo 76 prohíbe la delegación legislativa “salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”.

16 Desde la reforma, como muestran Ferreira Rubio y Goretti (1996), el uso de los decretos decreció notablemente respecto del período inmediato anterior: Menem dictó sólo doce de estas medidas en 1995 y 1996. Sin embargo, ello no puede atribuirse a un mayor control institucional. De hecho, cuando el presidente resolvió la privatización de los aeropuertos por medio de un decreto, y éste fue objetado judicialmente por la oposición, la Corte Suprema de Justicia emitió una acordada muy cuestionada según la cual “no era atribución de los tribunales opinar sobre la constitucionalidad de actos del Ejecutivo”. En suma, dado que el Parlamento aún no los regula, nadie lo hace (véase Cheresky, 1999).

17 Tras descentralizar el gasto en educación y salud a las provincias, ordenar los compromisos externos y absorber la mayor parte de la carga previsional –descontando las partidas de defensa y seguridad, difícilmente ajustables– al Estado Nacional le restaban 5.000 millones de dólares anuales sobre los que hacer un ahorro, lo que limitaba, *a priori*, los resultados esperables de medidas de este tipo.

18 Colin Campbell se ha referido extensamente a la importancia que adquirió esta tarea en los países anglosajones para los gobiernos que encararon la “salida” del programa neoliberal de reformas estructurales (Campbell, 1998).

19 Poco después de concluir la primera etapa de ajuste, los gastos en personal y el número de reparticiones de la Administración Nacional volvieron a crecer hasta niveles semejantes a los iniciales: las Secretarías, que antes de la reforma eran 51 y bajaron a 38, volvieron luego a subir a 47; las Subsecretarías pasaron de 120 a 88, para luego subir de nuevo a 100. Las áreas que más eficazmente neutralizaron el impacto de la racionalización fueron la Presi-

dencia y el Ministerio de Interior, repitiéndose el patrón ya observado en la primera reforma del Estado: reducción de la responsabilidad del Estado nacional en las políticas sociales e inflación de los roles político-partidarios (Orlansky, 1994; Ghío y Etchemendy, 1997).

20 En esta actitud de Menem podía verse tanto el intento efectivo de obtener el apoyo del partido para habilitar una nueva reelección, como el de postergar lo más posible la confirmación de su sucesor, para evitar el vaciamiento prematuro del poder presidencial que resultaría de ello (síndrome del *lame duck*).

21 Como ya comentamos en un trabajo reciente, Torre (1995) señala que al actuar el peronismo como “oficialismo y oposición al mismo tiempo” se debilita la competencia entre partidos y el compromiso del peronismo con la gestión de gobierno. Aquí sostenemos una visión distinta, en la convicción de que, a medida que el sistema de partidos y el régimen político se estabilizan, existe un margen más acotado para que el peronismo ocupe el conjunto del escenario político con su “abanico populista”. Asimismo, sus luchas internas pierden el tradicional rasgo movimientista para asumir un carácter más típicamente partidista.

22 La Alianza se pronunció en contra de cualquier intento de manipular la Constitución, respaldada por sondeos de opinión que mostraron, desde el año anterior y a todo lo largo de 1998, más de un 80% de rechazo a la re-reelección y a la candidatura de Menem. Por otro lado, las opiniones empresariales se dividieron entre los apoyos tibios al presidente (“si la Constitución lo permitiera sería un buen candidato”), el silencio y los rechazos más o menos contundentes, mientras en la embajada norteamericana se optó por una reserva que contenía cierta dosis de preocupación. A diferencia de lo sucedido en 1993 y 1994 –cuando el temor a una recaída inflacionaria o al retroceso en el plan de reformas jugaron a favor de Menem– ahora la posibilidad de que Duhalde o un candidato de la Alianza llegara al gobierno no generaba alarma. Pero sí en cambio lo hacía la perspectiva de un conflicto de poderes y una aguda crisis institucional generados por el conato re-reeleccionista.

23 En 1995 el Frepaso obtuvo resultados muy desiguales según los distritos, repitiendo en alguna medida las abrumadoras diferencias registradas en 1994 por el Frente Grande: se impuso en Capital Federal y ocupó el segundo lugar en dos provincias importantes como Buenos Aires y Santa Fe, pero quedó relegado a un lejano tercer lugar en la mayor parte de los distritos del interior.

Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia

René Antonio Mayorga *

Introducción

Presidencialismo y democracia han constituido para los críticos del presidencialismo en América Latina una relación predominantemente negativa y preñada de conflictos: casi se podría decir una relación matrimonial de equilibrios muy precarios e inestables. Distintas variantes y ciertos itinerarios recientes del presidencialismo como sistema de gobierno no parecen haber establecido el marco institucional adecuado para el desarrollo de la democracia representativa, y menos aún para la creación de condiciones razonables de gobernabilidad. El máximo crítico del presidencialismo, Juan Linz (1994: 6-22), y otros académicos como Stepan y Lijparht, observaron que los problemas fundamentales de este sistema de gobierno son los que enunciamos a continuación.

1 La legitimidad democrática dual debido a la cual tanto el presidente como el Parlamento plantean exigencias competitivas y conflictivas de legitimidad, especialmente cuando el presidente no goza de una mayoría parlamentaria y surgen obstáculos insalvables para la aprobación de leyes y políticas públicas. En tales circunstancias, Linz se pregunta: “¿quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría en el Congreso que se opone a su política?”. El problema radica pues no sólo en esta confrontación de legitimidades, sino en el hecho de que no hay principios ni mecanismos democráticos que la resuelvan.

* Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), La Paz. Universidad de San Simón, Cochabamba.

2 La rigidez del presidencialismo (es decir, el mandato fijo) deviene un problema serio porque, en vez de ofrecer la ventaja de asegurar la estabilidad del gobierno, no permite el cambio del poder ejecutivo en situaciones de crisis gubernamentales. El presidencialismo no tiene mecanismos constitucionales que hagan posible adecuarse a situaciones cambiantes y difíciles, mecanismos que sí posee un sistema parlamentario en el voto de censura constructivo, la disolución del parlamento y la convocatoria de elecciones adelantadas.

3 El presidencialismo introduce un fuerte elemento de juego de suma-cero, el cual conduce a un resultado que favorece a un ganador que lo gana todo. En efecto, al conquistar el poder, el ganador se lo lleva todo: el poder ejecutivo, el control de la administración estatal y de las agencias paraestatales, etcétera. Por el contrario, un sistema parlamentario supone compartir el poder y formar coaliciones.

4 Como encarnación de la voluntad popular, el presidente tiende a gobernar de acuerdo a un estilo de superioridad frente a los actores políticos y las otras instituciones del estado, muchas veces en total desproporción con la mayoría limitada del electorado que lo eligió. La política presidencial es menos tolerante con la oposición y menos propicia a los acuerdos; es una política del culto a la personalidad presidencial basada en una forma personalista de “presidencia plebiscitaria” que concentra el poder en el presidente debilitando a las otras instituciones del estado y a los partidos políticos¹.

5 En sistemas presidencialistas que no admiten la reelección, no hay manera de hacer responsable a un presidente en ejercicio por sus políticas. No puede ser castigado por los votantes mediante la derrota electoral ni tampoco puede ser recompensado por el éxito. Como dice Linz, “Un presidente que no puede ser reelegido, no es ‘responsable’” (1994).

6 Finalmente, el sistema presidencialista plantea el problema de que los *outsiders* de la política tienen mayor probabilidad de conquistar el poder ejecutivo sin soportes partidarios ni experiencia política. Esto produce efectos desestabilizadores, puesto que los *outsiders* tienden a políticas anti-institucionales y populistas (Mayorga, 1995).

Con el trasfondo del enfoque crítico de Linz sobre el presidencialismo², estas reflexiones abordan dos temas centrales: el tipo *sui generis* de presidencialismo que se ha plasmado en Bolivia, es decir, los rasgos estructurales del sistema de gobierno de presidencialismo parlamentarizado, y las consecuencias e implicaciones que ha tenido el desarrollo de este sistema de gobierno para la democracia representativa y la forma específica que ha asumido. De esta manera, el ensayo expone algunas ideas para esbozar la cuestión de cómo el presidencialismo boliviano ha permitido resolver algunos problemas intrínsecos de este sistema de gobierno y en qué manera ha elaborado algunas soluciones interesantes que escapan al bulto de la crítica de Linz, reconocidas además de manera explícita por él (Linz 1994: 38-39).

En este contexto, la cuestión fundamental que me propongo analizar es en qué medida el presidencialismo parlamentarizado ha moldeado, impulsado o afectado el marco institucional de la democracia. O dicho de otra forma, cuáles han sido los efectos concretos que este sistema de gobierno ha ejercido sobre la forma o tipo explícito de democracia política que se ha ido perfilando institucionalmente en Bolivia. En definitiva, se trata de examinar cuáles han sido y cómo han sido las relaciones entre presidencialismo y democracia en el caso boliviano.

Cuatro son las dimensiones analíticas que, a mi criterio, se deben considerar para determinar de la manera más clara y rigurosa posible las características del tipo de presidencialismo imperante en Bolivia:

- 1 los poderes constitucionales y partidarios del presidente de la República;
- 2 la formación de gobiernos mayoritarios por coaliciones interpartidarias postelectorales, sus consecuencias sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, y sus implicaciones en términos de gobernabilidad y mecanismos de decisión;
- 3 las tendencias del sistema multipartidista moderado y sus efectos sobre el sistema de gobierno;
- 4 la influencia del sistema electoral de representación proporcional y elección congresal del presidente tanto sobre el sistema de gobierno como sobre el sistema multipartidista.

En Bolivia el sistema presidencialista y la democracia han creado una relación de influencias recíprocas y una combinación institucional específica entre sistema de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral, que es imprescindible descifrar. Mi tesis principal es que, en el contexto latinoamericano, la experiencia democrática de Bolivia se ha destacado por haber establecido mecanismos y vías para resolver algunos de los problemas fundamentales de los regímenes presidencialistas: los *impasses* entre el poder ejecutivo y el legislativo, el inmovilismo institucional, y particularmente los gobiernos minoritarios.

El problema central de los presidencialismos en América Latina, incluso de aquellos basados en sistemas bipartidistas, ha sido el gobierno dividido, es decir, el gobierno minoritario acosado por una fuerte oposición parlamentaria y bloqueado en su capacidad de gobernar. Buena parte de los sistemas presidencialistas de América Latina han tenido que lidiar con el serio problema de la fragmentación de estructuras multipartidistas con sistemas de representación proporcional. En efecto, se ha hecho evidente que la “difícil ecuación” entre el presidencialismo, los sistemas multipartidistas fragmentados y el sistema de representación proporcional ha sido una fuente permanente de conflictos políticos que han comprometido el funcionamiento y la eficacia de los gobiernos, afectando las perspectivas de institucionalización de la democracia representativa (Mainwaring, 1990: 4).

En especial, los regímenes presidencialistas con sistemas multipartidistas han funcionado precariamente. Las razones fundamentales han sido en primer lugar que la fragmentación de los sistemas de partidos poco estructurados y la dispersión de la votación han provocado presidentes minoritarios (aún con la segunda vuelta electoral); y en segundo lugar que la estructura y el funcionamiento de estos regímenes han sido rígidos y con débil o nula capacidad para superar constitucionalmente las crisis de gobierno, que se transforman fácilmente en crisis de estado.

Como lo demuestra la experiencia de los pocos casos de regímenes presidencialistas estables (Costa Rica, Venezuela hasta 1992), los requisitos “necesarios” para el funcionamiento del presidencialismo han sido la mayoría indivisa, un sistema bipartidista, y un sistema de partidos disciplinados en el caso de que las otras condiciones fallen, o indisciplinados, como es el caso de Estados Unidos, donde la mayoría indivisa ya no se produce desde 1954 y los presidentes elegidos se enfrentan normalmente a una oposición parlamentaria.

En el último medio siglo, en cambio, en la abrumadora mayoría de los países de América Latina no se han dado estas condiciones necesarias para el presidencialismo. Sólo tres países democráticos –Venezuela, Costa Rica y Argentina– han tenido sistemas razonables de bipartidismo, y Venezuela sufrió en la década de los noventa un franco proceso de descomposición histórica del sistema de partidos. Uruguay ha pasado a ser un sistema multipartidista, y Colombia posee un sistema bipartidista fragmentado por facciones y jefes regionales. Venezuela experimentó tres veces presidentes minoritarios (1968-1972, 1978-1982, 1995-1999), mientras que Argentina, desde la recuperación de la democracia en 1983, ha tenido gobiernos con minoría en la Cámara de Senadores e incluso en la Cámara de Diputados. Costa Rica ha sido un sistema bipartidista estable, pues los partidos de la Liberación Nacional y de la Unidad Social Cristiana son los que han concentrado más del 95% de la votación, produciéndose claras mayorías.

El presidencialismo parlamentarizado

En términos políticos, el sistema presidencialista boliviano no ha llamado mucho la atención y es considerado generalmente como un caso extraño y anómalo. En ambos casos, con pocas excepciones, ha sido ampliamente ignorado o mal interpretado en el análisis contemporáneo de la democracia y el presidencialismo en América Latina. Siempre que se refieren a Bolivia, la mayoría de los politólogos que han participado en el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo han tenido dificultades al tratar de definir su sistema presidencialista. Sartori, para quien Bolivia es todavía un caso de inestabilidad “altamente vulnerable al quiebre”, estima que su sistema político, al practicar la elección parlamentaria del presidente entre los tres candidatos que han obtenido la mayoría de votos, ha

sido “un caso discutible parecido a la elección directa” (Sartori, 1994[a]: 107). Lijphart piensa a Bolivia como un “caso problemático”, pues “los poderes de selección del congreso están severamente afectados por la elección popular precedente” (Lijphart, 1994: 94). Scott Mainwaring, por su parte, tiene razón al definir este presidencialismo como “el más inusual” en la América Latina contemporánea, pero comete un desliz al caracterizarlo como un “un sistema alternante” (Mainwaring, 1990: 4-5).

Existen en este ámbito de discusión dos notables excepciones. Shugart y Carey destacan positivamente el hecho de que el sistema boliviano “combina las coaliciones del parlamentarismo multipartidario y la estabilidad del ejecutivo en el parlamentarismo unipartidista o en el (verdadero) presidencialismo”. Así, ellos atribuyen el éxito de la política económica desde 1985 a las coaliciones interpartidarias que subyacen a los gobiernos democráticos, considerándola como una importante lección a extraer del caso boliviano. Sin embargo, al conceptualizar el sistema de gobierno, junto con el de Suiza, como un “régimen independiente del legislativo”, ellos ponen el acento sobre todo en el rasgo de un gobierno no dependiente y no responsable ante el parlamento (Shugart y Carey, 1992: 84-85, 161).

Por el contrario, Juan Linz pone explícitamente un fuerte énfasis en los rasgos parlamentarios del sistema de gobierno boliviano: “En una situación política básicamente tan incongruente con un sistema presidencial ideal, la política boliviana ha estado funcionando en muchas maneras como si fuera parlamentaria –con pactos (como el Pacto por la Democracia), con gobiernos multipartidarios (...), pero sin muchas de las características de un sistema parlamentario” (Linz, 1994: 37-38). El concepto de presidencialismo parlamentarizado fue introducido por Juan Linz de modo específico para definir el objetivo esencial de una importante propuesta de reforma constitucional destinada a fortalecer los rasgos parlamentaristas del sistema de gobierno boliviano³. De acuerdo a Linz, el modelo de presidencialismo parlamentarizado se inserta en una propuesta de cambio de régimen cuyo objetivo fundamental es reducir “los riesgos y costos de presidencias ‘minoritarias’” y solucionar “la ‘rigidez’ del mandato presidencial y el riesgo de ingobernabilidad haciendo posible el voto de censura constructivo en el caso de presidentes minoritarios, y que una mayoría calificada del Congreso devuelva el poder al electorado en caso de un impasse total con elecciones presidenciales y parlamentarias”. Linz considera este modelo como “parlamentarismo alternativo” para corregir los *impasses* generados por el presidencialismo (Linz, 1994: 86).

Sin embargo, yo utilizo el término con una significación distinta. A diferencia de Linz, para quien la clave del presidencialismo parlamentarizado reside en el establecimiento del mecanismo del voto de censura constructivo, yo sostengo que el presidencialismo parlamentarizado se basa en la lógica de coaliciones interpartidarias y en la elección congresal del presidente, y que esta lógica vigente define de manera positiva la estructura y el funcionamiento del actual sistema de

gobierno boliviano. De hecho, el principio de los pactos y las coaliciones ha sido institucionalizado fuertemente en el comportamiento político de los partidos y de las élites políticas, aunque no ha sido formalmente incorporado a la Constitución política del estado. Definirlo entonces como presidencialismo parlamentarizado constituye una ventaja conceptual frente a otras caracterizaciones menos precisas como presidencialismo híbrido, atenuado o mixto (Gamarra, 1992; Mayorga, 1992[b]). El término denota entonces los rasgos preponderantes del sistema de gobierno y pone de relieve sus connotaciones importantes; por el contrario, hablar de presidencialismo híbrido significa soslayar lo sustancial y poner el énfasis en la mezcla, eludiendo la tarea conceptual de explicitar en qué consiste precisamente la mezcla o la hibridez del sistema.

¿Pero de qué manera ha estado funcionando el sistema presidencialista boliviano como si efectivamente fuera parlamentario y rompiendo con sus variantes específicas la lógica sistémica predominante del presidencialismo puro? Una respuesta consistente a esta cuestión debiera tomar en cuenta que el viraje institucional fundamental del presidencialismo boliviano reside en un cambio de un régimen bajo gobiernos divididos y minoritarios, a otro de presidencialismo parlamentarizado basado en coaliciones parlamentarias que hacen posible la formación de gobiernos mayoritarios.

Mi tesis central es que los pactos políticos interpartidarios, que han conducido a la formación de gobiernos de coalición, se han constituido en los mecanismos fundamentales del sistema de gobierno en Bolivia, cuya lógica es en este sentido parlamentaria, y por lo tanto el fruto de un peculiar mestizaje de estructuras básicas del régimen presidencialista con mecanismos parlamentaristas. El sistema de gobierno es presidencialista en razón de que el presidente como jefe de estado y gobierno está sujeto a un mandato fijo y, aunque es elegido por el Congreso, no depende de la confianza congresal. Sin embargo, el rol del parlamento ha pasado a ser protagónico porque es tanto la fuente de origen como la institución que legitima constitucionalmente a los gobiernos democráticos. Aunque una vez elegido no puede ser destituido por el parlamento, ni su mandato descansa en la ratificación del voto de confianza parlamentario, el presidente no tiene en este sistema gubernamental una legitimidad independiente de la legitimidad congresal, ni tampoco su capacidad de gobierno es independiente de la mayoría parlamentaria que lo ha elegido.

No obstante, el adjetivo “parlamentarizado” atribuido al sistema es pertinente porque el presidente es elegido por el Congreso con opciones propias no restringidas al ganador por mayoría relativa (el *cut-off point*, según Sartori) sobre la base de una mayoría parlamentaria –construida postelectoralmente en negociaciones interpartidarias– que asegura el apoyo parlamentario a la gestión del presidente y, de esta manera, la compatibilidad entre el poder ejecutivo y el legislativo. Por lo tanto, el resorte principal de este sistema de gobierno no se distingue

del principio dinámico de los regímenes parlamentarios, es decir, de la política de coaliciones (Laver y Schofield, 1991:1-14).

Esta política responde a la lógica de un *nested game*, es decir, a un doble juego intercalado bajo una doble racionalidad de la competencia electoral. En Bolivia, como en otros países, los partidos aspiran a maximizar sus porcentajes de votos, pero lo hacen con la expectativa de que la votación no es la fase decisiva, sino más bien una etapa preliminar que marca las posiciones de los partidos para entrar a la escena definitiva de las negociaciones postelectorales que determinan cuál partido logra establecer una coalición mayoritaria en el Congreso para acceder a la formación del gobierno. Este patrón predominante ha permitido la armonización de la mayoría congresal y del poder ejecutivo fortaleciendo la estabilidad gubernamental. De esta manera, el artículo 90 de la Constitución Política del estado, que es el elemento clave del sistema de elección presidencial, ha proporcionado el mecanismo normal para la elección parlamentaria del presidente de la República. No prescribe disposiciones específicas acerca de los pactos políticos, pero su principal requisito —que el presidente sea elegido por el Congreso cuando ningún candidato ha obtenido directamente la mayoría absoluta por el voto popular— crea un escenario institucional adecuado para la concertación y la creación de coaliciones entre los partidos.

El surgimiento de este sistema de gobierno descansa, por cierto, en el arreglo institucional del crucial artículo 90 de la Constitución, que establece que el congreso elegirá al presidente por mayoría absoluta entre los dos candidatos más votados a partir de la reforma constitucional de 1994 (hasta entonces entre los tres candidatos más votados) cuando ninguno de los candidatos a la presidencia haya obtenido la mayoría absoluta de los votos⁴. Esta disposición constitucional establecida originalmente por la Constitución de 1839 fue aplicada dos veces a fines del siglo XIX y también dos veces en la década del cuarenta del siglo XX, de la misma manera que en Chile hasta 1970; es decir, respetando la mayoría relativa del candidato ganador. Sin embargo, como nunca antes en la historia política del país, este artículo fue consistentemente aplicado desde la transición a la democracia en 1979, y se ha constituido en el principio fundamental de la elección de los presidentes de la República. La emergencia del presidencialismo parlamentarizado fue, paradójicamente, un resultado imprevisto y no el producto de una ingeniería institucional. Cuando Paz Estenssoro fue elegido presidente por una mayoría parlamentaria en agosto de 1985, aunque era el segundo candidato con el 26% de los votos, el principal objetivo de los partidos que lo eligieron, además del MNR (el MIR y pequeños partidos de la izquierda) no fue obviamente reforzar el poder constitucional del Congreso para elegir al presidente marginando la “voluntad del pueblo” que se había expresado en la mayoría relativa del 28% otorgada a Banzer en las elecciones. Se cruzaron dos objetivos inmediatos: para el MNR conquistar el poder aprovechando el mecanismo constitucional, y para los partidos opuestos a ADN impedir que Banzer, un ex-dictador militar, fuera legitimado como presi-

dente constitucional, prefiriendo a Paz Estenssoro como la mayor figura política de la época de la Revolución Nacional. De cualquier manera, la elección de Banzer estuvo bloqueada por el hecho de que él no pudo construir una mayoría parlamentaria suficiente que le diera el derecho a gobernar el país.

La aceptación de este mecanismo congresal de elección de los presidentes por la sociedad e incluso por los políticos fue gradual y difícil, en un proceso bastante complicado. Los partidos inicialmente perdedores, e incluso el Acuerdo Patriótico (AP), estaban en desacuerdo después de la elección de Paz Zamora en 1989. Tanto el MNR como el AP hicieron en 1990 y 1991 el intento de sustituir el artículo 90 –el eje del sistema electoral– proponiendo el sistema de doble vuelta o la fórmula de pluralidad. Pero la ironía de la historia es que el presidencialismo parlamentarizado se impuso sin ajustes constitucionales previos y como una consecuencia inevitable del desacuerdo entre los partidos en relación a la reforma electoral (Mayorga, 1994[b]). Las razones de fondo de todo esto radican en dos procesos estructurales conectados íntimamente: en primer lugar, en ningún proceso electoral desde las primeras elecciones legítimas de 1979 el electorado ha permitido mayorías absolutas; en segundo lugar, los resultados electorales estuvieron determinados por los rasgos estructurales del sistema multipartidista boliviano, que no ha estado dominado por un partido hegemónico, capaz de alcanzar mayorías absolutas. En efecto, el predominio de mayorías relativas en las elecciones presidenciales y parlamentarias que ha generado el sistema de partidos desde la restauración de la democracia ha colocado a los liderazgos políticos y al Parlamento, a través de la Constitución Política del estado y el sistema electoral, en la situación privilegiada de decidir la elección del presidente de la República en la arena congresal.

La Constitución Política del estado ha devenido el paraguas institucional para la formación de coaliciones interpartidarias tanto parlamentarias como gubernamentales. La pauta de las negociaciones y acuerdos se ha ido abriendo paso cada vez más, a fuerza de tener que evitar el riesgo de caer en la destrucción política del todo o nada que hundió al primer gobierno constitucional de Siles Zuazo entre 1982 y 1985. Dadas las tendencias centripetas e integradoras del sistema multipartidista y el tipo de elección presidencial, todos los partidos con representación parlamentaria relevante desde 1989 –incluso partidos pequeños– se han convertido prácticamente en miembros potenciales de pactos gubernamentales. Esto implica que el sistema de partidos y el sistema electoral han sido capaces de proporcionar a los actores políticos incentivos y compensaciones que los indujeron a reforzar las reglas del juego imperantes. El juego político no conoce ni ganadores ni perdedores absolutos, y los márgenes para llegar a acuerdos para la formación de gobiernos se han ampliado en virtud de la desaparición de los antagonismos ideológicos del pasado y del consenso básico construido en torno a la democracia representativa y a la economía de mercado.

Estos rasgos constituyen, en efecto, la originalidad del sistema de gobierno boliviano respecto a otros presidencialismos latinoamericanos. En virtud de este sistema se ha logrado superar el problema básico del presidencialismo, especialmente de los presidencialismos insertos en sistemas multipartidistas –el gobierno minoritario enfrentado a una mayoría parlamentaria adversa–, y por tanto el problema de la confrontación entre ejecutivo y legislativo y sus derivaciones, como el inmovilismo, la parálisis institucional y la ingobernabilidad.

Funcionando entonces en el contexto de un sistema multipartidista moderado de cuatro a cinco partidos relevantes y fuertes tendencias centrípetas, el presidencialismo parlamentarizado se asienta en las fuertes competencias constitucionales del Parlamento, que hacen que el presidencialismo boliviano sea un régimen que, atenuado por dimensiones parlamentaristas, se constituye en una desviación sustancial del presidencialismo puro. Parafraseando a Sartori, se podría decir que el presidencialismo boliviano ha funcionado mejor cuanto menos presidencialista ha sido, refutando así la tesis de Lijphart de que el sistema presidencialista es *per se* “hostil al tipo de compromisos y pactos consociativos que pueden ser necesarios en procesos de democratización y durante períodos de crisis, en tanto que la naturaleza colegial de los ejecutivos parlamentarios los hace más apropiados a tales pactos” (1994: 97)⁵.

Las relaciones entre el poder ejecutivo y el Parlamento

¿Cómo están definidas en este sistema de gobierno las atribuciones constitucionales del congreso y del presidente, y las relaciones entre ellos? Las atribuciones de tipo parlamentarista más importantes del congreso son:

- elegir al presidente de la República en el caso de que ningún candidato haya alcanzado la mayoría absoluta en las elecciones directas;
- elegir por mayoría calificada de dos tercios de los votos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional, a los miembros del Concejo de la Judicatura, al Fiscal General, al Defensor del Pueblo, al Contralor General y a los vocales de la Corte Nacional Electoral;
- censurar a los ministros de estado;
- adoptar el Presupuesto General de la Nación e intervenir en decisiones sobre política internacional, convenios y acuerdos económicos internacionales; y
- anular vetos presidenciales a leyes sancionadas por iniciativa legislativa.

Por su parte, los poderes conferidos constitucionalmente al presidente de la República en cuanto jefe de estado y de gobierno son:

- definir las orientaciones de la política gubernamental;

- nombrar el gabinete ministerial;
- adoptar iniciativas en materia de legislación, aunque no de modo exclusivo;
- vetar leyes propiciadas por el poder legislativo (veto global), y
- designar a los comandantes de las Fuerzas Armadas.

Estas atribuciones constitucionales del presidente no son peculiarmente fuertes, y suponen dos restricciones importantes: el presidente no posee poderes proactivos –como por ejemplo, el poder exclusivo de iniciativa legislativa–, como se observa en otras constituciones en América Latina –aunque en los hechos la iniciativa legislativa sea del poder ejecutivo–, ni tampoco le está permitido apelar al “decretismo”, vale decir, al recurso de gobernar por decreto en el caso de no tener o perder la mayoría parlamentaria, o de solicitar poderes extraordinarios o de emergencia. Es decir, el jefe del poder ejecutivo no tiene poderes especiales –excepto el de dictar estado de sitio, que debe ser a su vez ratificado por el Parlamento– para gobernar prescindiendo de éste. En efecto, en términos constitucionales, el poder presidencial en Bolivia es comparativamente mucho más débil respecto a otras constituciones en América Latina, como la de Brasil (Mainwaring y Shugart, 1997[b]: 1-11, 440-460).

Por supuesto, es indispensable distinguir los poderes formales concedidos por la constitución y los poderes reales o “metaconstitucionales” del presidente para entender de modo adecuado cuáles han sido las características del poder presidencial, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y los problemas institucionales planteados por el funcionamiento fáctico del sistema de gobierno en un contexto de pactos políticos y coaliciones interpartidarias (Mainwaring y Shugart, 1997[b]: 40-41). Si nos atenemos –en el plano normativo– a la definición constitucional de los roles de ambos poderes del estado, la independencia y la coordinación son los principios conductores de la relación entre ambos. Sin embargo, el presidencialismo parlamentarizado ha redefinido efectivamente el funcionamiento real de los poderes del estado, y particularmente el principio de autonomía institucional. La formación del poder ejecutivo sobre la base de coaliciones interpartidarias ha permitido mayorías parlamentarias a los gobiernos democráticos, y ha impuesto a la política una lógica de tipo parlamentaria muy distinta, estableciendo un nexo necesario y esencial, que no existía antes, entre el poder ejecutivo y el Congreso a través de la mayoría parlamentaria gubernamental.

En virtud de esta peculiar relación, que es la que predomina en los sistemas parlamentaristas bipartidistas y multipartidistas, el rol y la responsabilidad política fundamentales de la mayoría parlamentaria son apoyar al gobierno y asegurar la viabilidad de la política diseñada por el poder ejecutivo en materia de legislación. Como en varios regímenes parlamentarios europeos, en el parlamento boliviano las mayorías partidarias, que en los gobiernos desde 1985 han observado una gran disciplina partidaria, responden a la función principal de sustentar en el Congreso la política del poder ejecutivo (Sartori, 1994[b]).

Siendo entonces indudable que el Parlamento boliviano ha empezado a ser una arena fundamental de decisiones estatales, ha surgido sin embargo una paradoja que es inherente a los gobiernos en sistemas parlamentaristas: las mayorías parlamentarias obedecen a las estrategias de los partidos gobernantes, resultando de esto no una supremacía parlamentaria, sino un predominio del poder ejecutivo sobre el Parlamento y, en el caso boliviano, un reforzamiento del poder presidencial. Sartori ha llamado la atención sobre esta paradoja radical como una dimensión constitutiva de los sistemas parlamentarios, que es también la paradoja del sistema boliviano: el gobierno parlamentario, afirma él, funciona cuando el Parlamento no gobierna y cuando está en los hechos “amordazado”. Por lo tanto, el gobierno parlamentario no encierra el supuesto principio de la soberanía del Parlamento. En la práctica, el gobierno funciona mejor cuanto menos parlamentario es (Sartori 1994[b]: 109-110). En Bolivia, sólo a través de la supremacía del poder ejecutivo sobre el Parlamento pudo establecerse la condición básica de gobernabilidad para superar el obstruccionismo parlamentario y lograr que los presidentes desarrollasen la capacidad de iniciativa legislativa. No es pues de extrañar que la legislación de los últimos gobiernos constitucionales se haya iniciado casi siempre en el poder ejecutivo.

Si esto es así, es imposible concebir en nuestro sistema gubernamental la autonomía institucional del Congreso como independencia frente al poder ejecutivo, que puede existir y de hecho ha existido en el sistema presidencial norteamericano cuando el partido de gobierno ocupa la presidencia y el partido opositor domina el Congreso (el caso del gobierno de Clinton desde noviembre de 1994). El mismo principio de coordinación sería inaplicable si no hubiera relaciones no sólo de interacción sino también de interpenetración entre los poderes ejecutivo y parlamentario, particularmente en las funciones legislativas. Si nos atenemos a la Constitución, la autonomía se refiere en todo caso a que determinadas funciones constitucionales son privativas y exclusivas en un estado constitucional definido por la separación de poderes. El poder ejecutivo no puede adoptar o derogar leyes ni administrar justicia; el Parlamento no puede adoptar decisiones relativas a la administración del estado ni aplicar las leyes. El problema no es la supuesta falta de independencia institucional. Que el poder ejecutivo quiera imponer sus objetivos al Congreso mediante su mayoría parlamentaria es una tendencia natural. El problema radica más bien en las modalidades de relación predominantes, que han sido de supeditación muchas veces obsecuente de la mayoría parlamentaria al gobierno, en la ausencia de discusión interpartidaria y en la tendencia de la oposición a jugar un rol predominantemente obstructivo.

Las implicaciones de este fenómeno de interacción complementaria y no de obstrucción respecto al rol del parlamento han sido, a nuestro criterio, las siguientes:

- reforzar las funciones del parlamento, sobre todo al ejercer la atribución constitucional de elegir a los presidentes de la República;

- contribuir al ejercicio del poder gubernamental y crear condiciones de gobernabilidad a través de una fusión o interpenetración real de los mecanismos de decisión del poder ejecutivo y del Parlamento;
- superar los conflictos típicos del presidencialismo en sistemas multipartidistas fragmentados: el bloqueo entre el poder ejecutivo y el Parlamento, el inmovilismo, la tendencia del poder ejecutivo a marginar al Parlamento y a gobernar por decreto.

Pero según el enfoque de los partidos que han estado en la oposición, el sistema de gobierno vigente habría atentado contra la autonomía del Parlamento y la coordinación de los poderes del estado previstas por la Constitución. Se habría creado un modelo de relación entre ambos poderes altamente negativo para el Parlamento, cuyos rasgos salientes serían:

- la subordinación del Parlamento al poder ejecutivo, exacerbando así el poder presidencial;
- la degradación de la autonomía parlamentaria;
- la sujeción del trabajo parlamentario a las decisiones tomadas por las cúpulas partidarias que no forman parte del parlamento; y
- la adopción de decisiones políticas, obligatorias para las bancadas partidarias en el Parlamento, en un ámbito extraparlamentario.

Muchos enfrentamientos entre la coalición gubernamental y los partidos de la oposición en los gobiernos constitucionales de Paz Zamora (1989-1993) y Sánchez de Lozada (1993-1997) se produjeron precisamente por divergencias sobre las relaciones institucionales entre la mayoría gubernamental y la oposición parlamentaria, y el rol que ambas debían jugar en el trabajo legislativo. Mientras dirigentes de la oposición sostenían que el Congreso se había convertido en “correa de transmisión” y “sucursal” del poder ejecutivo, personajes del gobierno afirmaban que había cumplido con su responsabilidad institucional de apoyarlo y validar sus iniciativas. Estas dos posiciones resumen a cabalidad las contradictorias percepciones que predominaban en el gobierno y la oposición sobre el rol del Congreso y las relaciones entre éste y el poder ejecutivo. Para los unos, la independencia y el equilibrio de poderes fueron alterados sustantivamente debido a la intervención del gobierno y su predominio en las labores del Congreso imponiendo una “dictadura democrática”; para los otros, el Parlamento no sólo mantuvo este equilibrio garantizando una interacción de complementariedad entre los poderes ejecutivo y legislativo, sino que contribuyó así decisivamente a la gobernabilidad del país.

En este contexto, se produjo en el gobierno constitucional de Sánchez de Lozada (1993-1997) una política opositora cuya preocupación principal fue poner en cuestión la legitimidad del gobierno mediante varios recursos como:

- la política de obstrucción a toda costa –el filibusterismo– bajo la premisa electoralista de corto plazo de que denunciar al adversario y a su política gubernamental, y desnudar sus errores reales o imaginarios, era la mejor vía para recuperar terreno político y reconquistar el poder;
- el desconocimiento del principio de mayoría absoluta –desvirtuado como “rodillo parlamentario”– y la apelación al principio del consenso como instrumento de chantaje y sometimiento de la mayoría parlamentaria a las posiciones de la minoría;
- la apelación a acciones directas extraparlamentarias para presionar al Congreso desvirtuando las instituciones de la democracia y el rol democrático de la oposición; y
- una lógica antiinstitucional –apoyada en una visión de democracia plebiscitaria– que exigía la “consulta permanente” al pueblo para justificar la aprobación de las leyes planteando una contradicción permanente entre legitimidad y legalidad.

De acuerdo a esta política de la oposición, la legitimidad de un gobierno democrático no está sustentada en estructuras y procesos institucionales como los partidos y las elecciones, sino en la expresión directa de la voluntad popular mediante el “plebiscito permanente” al margen de los mecanismos democráticos de representación. Al contraponer con este argumento la supuesta falta de legitimidad democrática del gobierno y la legalidad de sus políticas y decisiones, la oposición puso peligrosamente en cuestión la legitimidad misma de la democracia representativa boliviana⁶.

Sin embargo, no se puede ignorar que la política de la oposición fue estimulada por ciertas prácticas adoptadas por el partido principal de la coalición gobernante (el MNR) que no contribuyeron a que el Congreso ejerciera adecuadamente sus funciones constitucionales. Como hemos visto, persistieron una lógica de confrontación entre mayoría y minoría parlamentarias, y una concepción de la oposición que llevó a concentrar sus actividades especialmente en la fiscalización improductiva y condenatoria de la política del poder ejecutivo con el fin de deslegitimarla. Por otra parte, también es cierto que en el plano de la legislación el Parlamento cumplió su función primordial, aprobando en el actual gobierno de Sánchez de Lozada seis leyes esenciales elaboradas a iniciativa del gobierno (la ley de reforma del poder ejecutivo, la ley de participación popular, la ley de capitalización, la ley de reforma educativa, la ley de descentralización administrativa del estado y la ley de hidrocarburos). Pero todas estas leyes fueron sancionadas generalmente contra la resistencia abierta de la oposición, y sólo la reforma constitucional llegó a ser aprobada por amplio consenso entre los partidos políticos relevantes.

No obstante, en este panorama de confrontación entre gobierno y oposición no se rompió nunca de manera radical la política de negociaciones, y se sellaron im-

portantes acuerdos políticos como el de julio de 1994 para proceder a la reforma constitucional según lo establecido en la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional de 1993; las negociaciones entre MNR, ADN y MIR para conformar consejos departamentales pluralistas y avanzar en el proceso de descentralización en diciembre de 1995; y el acuerdo de agosto de 1996 para reformar el artículo 60 de la Constitución referido a la implementación del nuevo sistema electoral.

El sistema de partidos: del multipartidismo fragmentado al multipartidismo moderado

Por primera vez en su historia Bolivia ha logrado crear un sistema multipartidista moderado, opuesto cualitativamente al que predominara en el momento de la transición democrática, altamente fragmentado y polarizado. La transformación no pudo haber sido más profunda. Antes de la revolución de 1952, Bolivia había conocido un sistema multipartidista excluyente y de bajísima representatividad en el contexto de un sistema político oligárquico. La revolución de 1952 trajo como consecuencia no un sistema de partidos, sino el predominio absoluto de un partido verdaderamente hegemónico (MNR) que llegó a confundirse con el estado, asemejándose al PRI mexicano, pero sin llegar a alcanzar la solidez y extrema longevidad de éste. Sólo con la transición a la democracia se fue configurando un sistema multipartidista que se transformó en pocos años, pasando de fragmentado y polarizado a un sistema moderado en el cual ningún partido ejerce un real predominio hegemónico⁷.

Después de grandes conflictos y experiencias desastrosas en la fase de transición a la democracia, los partidos pudieron conformar un sistema de interacción partidaria que ha permitido la competencia democrática por el poder con reglas de juego cada vez más estables⁸. En otros términos, se ha logrado echar las bases para una competencia política sometida a reglas de juego que implican un compromiso esencial con el sistema democrático. El sistema de partidos boliviano se ajusta además al concepto propuesto por Sartori sobre el sistema multipartidista moderado en todos sus elementos clave: una distancia ideológica relativamente leve entre los partidos grandes, una tendencia a la formación de coaliciones entre partidos de distintas posiciones, y una competencia partidaria predominantemente centripeta (Sartori, 1976).

Los patrones de interacción y competencia en este sistema de partidos tienen que ver más con una fuerte tendencia a la convergencia programática en términos de política económica y de reforma política –y por lo tanto, con una competencia de tipo pragmático de propuestas concretas– que con una confrontación estéril de modelos utópicos de organización social y política. Pero además, estos cambios no hubieran sido posibles sin las transformaciones cualitativas ocurridas a nivel de los liderazgos políticos, que no sólo tienen que ver con desplazamientos gene-

racionales y la desaparición gradual de los políticos que emergieron en la época de la revolución de 1952, sino también con lo que ya he señalado anteriormente, es decir, con la implantación de la lógica democrática de los acuerdos y consensos, que ha desplazado a la lógica tradicional de guerra implacable entre los adversarios políticos. En resumen, la transformación del sistema de partidos ha sido posible por el desarrollo de una competencia interpartidaria basada en una política de negociaciones y acuerdos orientada al consenso y a la formación de coaliciones como mecanismo fundamental para establecer gobiernos mayoritarios.

El surgimiento de este nuevo sistema partidista ha sido crucial para la consolidación del presidencialismo parlamentarizado y la política de reformas estatales. No fue, por cierto, un proceso continuo ni lineal. De hecho, fue el resultado de múltiples factores adicionales. El sistema mismo asumió formas más institucionalizadas en la medida en que partidos pequeños declinaron hasta la marginalidad total o subsistieron artificialmente mimetizándose con partidos grandes (es el caso de la diminuta Democracia Cristiana, que sobrevive en alianza con ADN) por la influencia de tres factores y procesos relacionados: la derrota de los partidos de la izquierda tradicional y del movimiento sindical, que persiguió desde la década del cincuenta objetivos radicales de cambio social y político; un viraje radical hacia posiciones centristas y gradualistas en la sociedad boliviana; la crisis final de la economía estatizada, que provocara el viraje hacia una estrategia de ajuste estructural y de economía de mercado.

Pero el sistema multipartidista moderado es fundamentalmente el resultado de una estrecha interacción entre las nuevas pautas de concertación y el diseño constitucional que abrió un espacio trascendental para la formación de coaliciones gubernamentales y la elección congresal de los presidentes. A mi criterio, el artículo 90 de la Constitución política del estado –el eje del sistema electoral– ha sido en este proceso el factor decisivo, y no así el sistema de representación proporcional, que más bien ha estimulado la aparición de pequeños partidos y la dispersión de la representación (Mayorga, 1992[b] y 1994[b]). Al arraigarse la lógica de los pactos políticos, el artículo 90 dio cobertura a una dinámica del sistema de partidos cada vez más orientada hacia el centro, y menos fragmentada y polarizada. Es decir, se impuso una retroalimentación positiva entre esta nueva pauta del sistema partidario y el sistema de gobierno, puesto que la elección parlamentaria de los presidentes en el marco de coaliciones postelectorales marcó decisivamente la dinámica centrípeta del sistema multipartidista.

Tres fueron los cambios fundamentales del sistema multipartidista:

1. Se produjo una reducción progresiva y sustancial del número de partidos, y por tanto una disminución cualitativa del grado de fragmentación, a pesar de que siguen surgiendo pequeños partidos de carácter *ad hoc* y muy personalistas. Se ha estructurado un formato de sistema multipartidista moderado que genera mayorías relativas y gira alrededor de cinco partidos con repre-

sentación parlamentaria importante. A partir de las elecciones de 1985, el sistema de partidos ha experimentado una fuerte reducción del número de partidos reconocidos por la Corte Nacional Electoral. Entre 1979 y 1997 han participado en las elecciones presidenciales un total de veintiocho partidos y frentes políticos: ocho en 1979, trece en 1980, dieciocho en 1985, diez en 1989, catorce en 1993 y diez en 1997. No obstante, la relevancia política (o sea, el “potencial de gobierno” y la capacidad de coalición de los partidos) ha estado concentrada a lo largo de estas seis elecciones en una estructura de tríada partidista, es decir, sólo en tres de estas fuerzas políticas que, usualmente en alianzas de diverso tipo con partidos menores, lograron conquistar conjuntamente del 54% al 84% de las bancas parlamentarias: UDP, MNR, ADN en 1979 y 1980; ADN, MNR y MIR en 1985, 1989, 1993 y 1997. En las elecciones generales de 1985, 1989, 1993 y 1997, este centro democrático ganó un porcentaje cumulativo de votos de 63%, 65% y 57,35% respectivamente. En definitiva, no obstante nuevas formaciones políticas en la última década (como CONDEPA, UCS y otros partidos menores), el sistema de partidos no ha dejado de girar, durante los períodos constitucionales desde 1985, en torno a un “centro político” de tres partidos decisivos para la formación de gobiernos (MNR, ADN, MIR). Es cierto que los resultados de las elecciones de 1993 y 1997 han modificado este “eje” ampliando el espectro de partidos relevantes de tres a cinco partidos (ADN, MNR, MIR, Condepa y UCS), aunque si miramos más a fondo este eje está dividido en dos bloques partidarios formados por el MNR y ADN/MIR que han sido la cabeza de todos los gobiernos desde 1985.

2. También tuvo lugar una reducción del número de partidos parlamentarios: la cantidad de partidos que participan en las elecciones difiere del número de partidos que logran una efectiva representación parlamentaria (trece en 1980, cinco en 1989, ocho en 1993 y siete en 1997). Sin embargo, cabe subrayar que partidos como ADN y MIR han establecido alianzas que albergan varios “taxi-partidos” o agrupaciones insignificantes, de escasa presencia o de influencia limitada regional y localmente.

3. El sistema partidista se nutre de un tipo de competencia centrípeta que ha disminuido sustancialmente la tradicional polarización o distancia ideológica entre los partidos. A partir de 1989, después del primer período gubernamental de cuatro años de aplicación de la Nueva Política Económica (NPE), un campo de enfrentamiento ideológico menos virulento y radical entre las élites políticas y económicas que impulsan la modernización política y económica de la sociedad y el estado reemplazó momentáneamente a las disputas y el antagonismo entre las tendencias de modernización y las posiciones de la izquierda marxista-populista tradicional. Desde entonces, la confrontación ideológico-política siguió el cauce de dos grandes corrientes: una en dirección de la construcción de la democracia representativa y el desarrollo de la

economía de mercado, vinculadas a la redefinición del rol del estado como regulador y promotor; la otra, aferrada a un tipo de democracia plebiscitaria, al estado interventor y a los particularismos étnico-culturales.

Ante la desaparición de las contradicciones tradicionales entre la izquierda marxista-populista y las corrientes de derecha, ambas de signo antidemocrático, el espectro político ya no puede ser comprendido fácilmente dentro de la conocida escala de derecha a izquierda, y los movimientos neopopulistas, que parecieron ocupar el espacio de la izquierda, no han significado una reedición de la izquierda tradicional¹⁰. Por otro lado, llama enormemente la atención que tampoco hubieran cuajado los esfuerzos por organizar partidos sobre bases exclusivamente étnico-culturales y con concepciones fundamentalistas. Esto no supone que el sistema de partidos hubiera sido capaz de integrar la multiplicidad de los clivajes étnico-culturales y las demandas de las poblaciones indígenas. Sin embargo, el discurso ideológico y los programas políticos de los partidos importantes le han conferido una expresión política, plasmada en diversas políticas que reflejan una estrategia de integración nacional que pretende no atentar contra la diversidad étnica y cultural del país¹¹.

Insertos en un proceso de dramáticos cambios a nivel mundial, los partidos principales plantean con distintos matices y definiciones estrategias de modernización política y económica que apuntan a dos objetivos claves de alcance histórico: la construcción de una democracia liberal-representativa con una alta capacidad de inclusión política y social mediante la reforma integral de los tres poderes del estado; y el desarrollo de una economía de mercado con altas tasas de crecimiento, capaz de competir internacionalmente y generar empleos elevando los ingresos para hacer posible una mejora sustancial de las condiciones sociales.

Después de una fase de desmontaje del estado intervencionista, las tendencias político-ideológicas dominantes están conduciendo a una redefinición de las políticas gubernamentales centrada en un rol del estado más activo en la economía de mercado. Una concepción normativa, reguladora y promotora del estado en gestación intenta llenar el vacío producido por una visión del estado demasiado obsesionada por el abandono de sus responsabilidades empresariales. De tal manera, al acentuarse el consenso sobre la democracia representativa y la economía de mercado, las divisiones político-ideológicas en el sistema de partidos se han hecho más tenues y difusas. En el marco de este consenso se podría afirmar que, desaparecido el anterior eje de enfrentamiento marcado por el neopopulismo, las fracturas ideológicas se han transformado en diferencias o divergencias –perfiladas entre el MNR por una parte y ADN/MIR por la otra– referidas más al nuevo rol del estado en la economía de mercado y a la ampliación y profundización de la democracia representativa vinculadas a la descentralización estatal y a la participación ciudadana.

En resumen, las tendencias vigentes apuntan a la preservación de los rasgos estructurales fundamentales del sistema multipartidista boliviano que tienen efectos directos sobre el sistema de gobierno de origen:

- el número de cinco partidos relevantes;
- el pluralismo moderado;
- la persistencia de mayorías relativas o “minorías naturales”;
- la concentración de la representación parlamentaria en cinco partidos;
- la vigencia de un formato tripartidista, es decir, de tres actores fundamentales o de una tríada de partidos que tienden a decidir la conformación de los gobiernos en la arena parlamentaria (MNR, ADN y MIR);
- la formación de coaliciones gubernamentales y parlamentarias compuestas por dos, tres y hasta cuatro partidos.

En contraste con el enfoque de Scott Mainwaring y Timothy Scully, el sistema de partidos ha sido bastante exitoso en crear una relativa estabilidad de las reglas de juego, fortalecer la competencia entre los partidos y hacer que los actores sociales acepten progresivamente dichas reglas de juego y concedan legitimidad a los procesos electorales. Estos son criterios objetivos que permiten evaluar el nivel de institucionalización alcanzado por el sistema de partidos boliviano, siguiendo los mismos parámetros que Mainwaring y Scully plantean para discriminar a los partidos políticos en América Latina: 1. la estabilidad en las reglas de juego y el fortalecimiento de la competencia interpartidaria; 2. partidos con fuertes raíces en la sociedad; 3. legitimidad acordada por los actores políticos al proceso electoral y a los partidos; 4. la existencia de organizaciones partidarias bien establecidas. Sin embargo, con base en estos criterios, estos autores clasifican al sistema de partidos de Bolivia, junto con el de Ecuador y Brasil, como sistema de partidos “embrionario” (Mainwaring y Scully, 1995: 4-6). Por el contrario, yo pienso que el sistema partidario boliviano se ajusta plenamente a los criterios 1 y 3, y parcialmente a los criterios 2 y 4. Si no fuera así, el sistema de partidos no habría desarrollado la capacidad de acuerdos y de formación de gobiernos estables de coalición.

Los problemas del sistema de partidos no se ubican en un escenario frágil y embrionario de institucionalización, sino dentro de un proceso progresivo de institucionalización en el cual los partidos –al haber establecido un sistema de interacción– se han integrado al estado democrático en cuanto actores clave y organizaciones mayormente de representación pluriclasista de la sociedad. Esto no significa que los partidos no estén afectados individualmente en distintos grados por muchos problemas y tendencias negativas y preocupantes. Entre éstos cabe poner de relieve la poca capacidad de renovación de liderazgos y la ausencia de democracia interna, la débil capacidad de los partidos como actores de gobierno para realizar políticas públicas eficaces, la falta de coherencia entre discurso y acción, el uso predominantemente patrimonialista de los recursos del estado, la tendencia coyuntural a la dispersión del voto en los partidos del centro democrático,

el creciente regionalismo y la personalización de los partidos y candidatos en elecciones locales, así como la multiplicación recurrente de agrupaciones *ad hoc* ligadas a individuos con ambición de poder. Sin embargo, hasta ahora no se perciben indicios serios de que estos problemas pudieran provocar a corto o mediano plazo una crisis estructural de descomposición y colapso como en el Perú y Venezuela (Mayorga, 1995).

Gobiernos de coalición y procesos de decisión

América Latina ha conocido en la segunda mitad de este siglo dos experiencias interesantes de coaliciones gubernamentales: el Frente Nacional de Colombia de 1956 a 1974, y los gobiernos interpartidarios de Venezuela de 1958 a 1964 como resultado del Pacto de Punto Fijo. En tiempos recientes resaltan también los gobiernos de la Concertación en Chile desde 1989, basados en coaliciones interpartidarias preelectorales bajo el sistema electoral de segunda vuelta, y los gobiernos de coalición en el Brasil bajo el régimen de Cardoso. Pero el caso boliviano es muy *sui generis* en el sentido de que no ha habido en la etapa contemporánea de las democracias latinoamericanas una experiencia de largo alcance de política de negociaciones interpartidarias y formación de gobiernos sobre la base de coaliciones postelectorales, patrones y prácticas consensuales y de elección parlamentaria de los presidentes de la República.

Por supuesto, sería una pretensión desmedida considerar el sistema de gobierno boliviano como un modelo generalizable, aunque no es una impertinencia suponer que este sistema de gobierno encierra un potencial de profundas implicaciones para la teoría y la práctica de la democracia representativa asociada a sistemas multipartidistas en América Latina, por lo menos en dos sentidos: en el sentido teórico-político del tipo de presidencialismo parlamentarizado ya explicitado anteriormente, y también en el sentido de la naturaleza específica que las coaliciones gubernamentales bolivianas han asumido. Coaliciones de gobierno en sistemas multipartidistas no han sido casos excepcionales en los sistemas presidencialistas de América Latina, pero el carácter de éstas –por ejemplo, de las coaliciones brasileñas con alta inestabilidad de los gabinetes– ha diferido notablemente en aspectos fundamentales de las coaliciones en gobiernos parlamentarios y también de las coaliciones bolivianas contemporáneas.

1 Siendo responsabilidad exclusiva de los presidentes la formación del gabinete de gobierno, estas coaliciones han tenido un marcado carácter *ad hoc* sobre la base de acuerdos con individuos de ciertos partidos y no con los partidos mismos sobre líneas programáticas. La participación de los partidos en estas coaliciones ha estado entonces mediatizada por intereses individuales, respondiendo más al presidente que a líneas partidarias.

2 Han sido frágiles, parciales y circunstanciales, dependientes de continuas negociaciones *ad hoc* sobre determinadas políticas públicas o leyes. No han comprometido seriamente a los parlamentarios pertenecientes a los partidos integrantes de la coalición, y estos no han observado generalmente una disciplina partidaria suficiente para respaldar al gobierno.

3 En consecuencia, los partidos integrantes no se han sentido corresponsables de la política gubernamental. Las coaliciones no han sido –como en regímenes parlamentarios– gobierno de partidos con capacidad de gobernar, porque la cuestión decisiva en las coaliciones es si éstas pueden evitar un gobierno ineficaz, incoherente y bloqueado (Mainwaring, 1997[c]: 74-80).

Por estas razones, cabe incluso preguntarse si es pertinente utilizar el término de coalición para este tipo de pactos de gobierno. Coaliciones son –como afirma Sartori– acuerdos entre partidos que suponen un mínimo de solidez y entendimiento duradero que abarca una gama congruente de temas, y no acuerdos sobre cuestiones particulares que se asemejan más a parches cotidianos (Sartori 1994[b]: 60). Por el contrario, aunque no han sido ciertamente gobiernos de partidos como los gobiernos multipartidistas parlamentarios europeos, las coaliciones bolivianas se han caracterizado por ser acuerdos entre partidos, bastante estables, que han asegurado el apoyo parlamentario al poder ejecutivo con fuerte disciplina partidaria. Esto obedece principalmente a que la formación de las coaliciones en Bolivia responde, como hemos visto, a una doble racionalidad de la competencia interpartidaria, en la cual la etapa de elecciones propiamente dicha sólo sirve para determinar la fuerza de negociación de los partidos para definir o tener acceso a la formación de los gobiernos de coalición en una fase postelectoral.

En este juego de construcción de coaliciones podemos discernir además otros aspectos determinantes. En primer lugar, una lógica de juego entre tres actores regulada por el diseño constitucional del artículo 90, y de dos actores principales después de la reforma de 1994. En segundo lugar, una lógica que ha mezclado en distintos grados acuerdos dominados principalmente por la motivación del acceso al reparto de posiciones de poder en el aparato estatal con acuerdos más de tipo programático. La formación de coaliciones gubernamentales ha supuesto una negociación importante sobre la distribución de carteras ministeriales que ha restringido la competencia constitucional de los presidentes para la designación de los ministros de estado. En tercer lugar, las coaliciones bolivianas tienden a ser coaliciones “máximas” o de mayoría calificada que han permitido al poder ejecutivo estar apoyadas por fuertes mayorías parlamentarias¹². La razón principal de este tipo de coaliciones ha sido asegurar el control efectivo del legislativo y asegurarse contra el riesgo de evitar chantajes o caer en minoría por defección de algún socio menor. Es entonces casi imposible entender estas coaliciones, por ejemplo, desde la perspectiva de la teoría de las coaliciones de Riker, basada en

un enfoque abstracto y muy formal de opción racional y de la teoría de los juegos (1962). Las coaliciones bolivianas no han sido coaliciones “mínimas”, y han obedecido más bien al principio de lograr mayorías parlamentarias apreciables, aun al precio de incorporar socios superfluos. A mi modo de ver, lo que sostiene von Beyme en relación a las condiciones de los sistemas multipartidistas europeos –como la heterogeneidad dentro de los partidos y de los sistemas electorales de representación proporcional– que no admiten una utilización productiva del enfoque mencionado, es aplicable en varios aspectos a las coaliciones bolivianas y a otras coaliciones latinoamericanas (1983: 343).

Tomando en cuenta los criterios anteriores y estas últimas precisiones, las coaliciones de gobierno desde 1985 han acusado marcadas diferencias:

- El gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989) fue un gobierno monopartidista, apoyado por una coalición parlamentaria de carácter ampliamente programático –el Pacto por la Democracia– entre el MNR y el principal partido de la oposición, que constituyó un punto de inflexión decisivo en el proceso democrático. Esta coalición llegó a controlar dos tercios del Congreso (119 de un total de 157 escaños). Fue y ha sido hasta ahora el único gobierno cuya coalición de apoyo parlamentario fue creada después de la elección de Paz Estenssoro, y que fue posible por el apoyo de partidos que no formaron parte del Pacto por la Democracia. El gobierno estuvo también apoyado por un mecanismo de coordinación interpartidaria.
- El gobierno de Paz Zamora (1989-1993) fue el primero que se basó en una coalición tanto parlamentaria como gubernamental como producto de un acuerdo bipartidario entre el MIR y ADN. El denominado Acuerdo Patriótico se caracterizó por haber establecido mecanismos paritarios en la distribución de responsabilidades ministeriales y de cargos en la administración estatal, y en general en la distribución clientelista del poder. También se distinguió por una fuerte coordinación interpartidaria y una estrategia fallida de continuidad en el poder al estilo del pacto del Frente Nacional en Colombia. Esta coalición tuvo también un control mayoritario en el Congreso (94 de 157 escaños). En la gestación de esta coalición prevaleció un juego de *tertium gaudens* en el cual el tercer actor (Paz Zamora, que había logrado sólo la tercera posición en las elecciones directas) se convirtió de dirimidor en ganador debido al apoyo de Banzer, aislando así a Sánchez de Lozada, el ganador por mayoría relativa.
- El gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) se basó igualmente en una coalición de fuerte orientación programática tanto parlamentaria como gubernamental, por primera vez, de tres partidos (MNR, UCS y MBL). Fue también, no obstante una ruptura efímera por desacuerdos entre el MNR y UCS, una coalición con mayoría casi de dos tercios (noventa y siete escaños) que emergió de acuerdos establecidos por el MNR separadamente con sus

aliados (el Pacto por la Gobernabilidad con el MBL y el Pacto por el Cambio con UCS). Pero dada la magnitud del triunfo electoral de Sánchez de Lozada por una amplia mayoría relativa (36,8% frente al 20% del AP, al 14% de UCS y al 5% del MBL), esta coalición se ha diferenciado notoriamente de los dos pactos anteriores por el rol y el peso hegemónico del presidente y el rol preponderante del MNR en la distribución de responsabilidades ejecutivas en el gabinete y en la administración estatal.

- Finalmente, la coalición del “Compromiso por Bolivia” (1997-2002) se distingue de las coaliciones anteriores en varias dimensiones. En primer lugar, en virtud de la obsesión de Banzer de ser el presidente de la unidad y la conciliación, y también del propósito inicial, rápidamente frustrado, de desmontar la política de reformas del anterior gobierno, ha sido la “coalición máxima” de mayor envergadura en la historia democrática reciente: es decir, una coalición que integró, desde su nacimiento y hasta agosto de 1998, la mayor cantidad de socios posibles (cuatro partidos: ADN, UCS, MIR y CONDEPA), u ocho partidos si tomamos en cuenta que ADN y MIR establecieron alianzas con partidos pequeños como el PDC, el NFR, el FRI y ASD. Por eso la denominé como “megacoalición” (Mayorga, 1997).

La “megacoalición” logró reunir una avasalladora mayoría de ciento veinte escaños, lo que significaba casi el control total de la Cámara de Senadores (veinticuatro de veintisiete escaños) y una mayoría calificada en la Cámara de Diputados (noventa y seis de ciento treinta), equivalente a más de dos tercios o a casi cuatro quintos del Congreso. En segundo lugar, los integrantes hicieron de la coalición la más heterogénea e incoherente de todas, no sólo por su número excesivo y superfluo, sino también por la supremacía de los intereses partidistas en el patronazgo y reparto clientelista del poder sobre los acuerdos en torno a políticas públicas. La inconsistencia de la coalición se demostró claramente con la expulsión de CONDEPA decidida por Banzer en agosto de 1998, en virtud de la cual la coalición gobernante se redujo a tres partidos.

En síntesis, las cuatro coaliciones interpartidarias desde 1985 difieren principalmente por el número de partidos integrantes, por la importancia decididamente más parlamentaria que gubernamental de las coaliciones, por el rol y el poder de los presidentes, por los grados diferentes de participación efectiva de los partidos en la gestión gubernamental, y finalmente por la diversa relevancia de los mecanismos de coordinación interpartidaria en la labor gubernamental.

Sistema de gobierno y procesos de decisión

¿En qué medida y cómo han influido los gobiernos de coalición sobre los procesos de decisión gubernamentales? ¿Son los partidos y/o los miembros de los par-

tidos integrantes de la coalición (a nivel ministerial y a nivel de cargos intermedios en la administración estatal) los operadores y actores de las decisiones? Los distintos mecanismos de decisión empleados en los gobiernos democráticos demuestran que el sistema de presidencialismo parlamentarizado admite diversos grados y matices en el ejercicio del poder presidencial, desde un poder casi omnímodo hasta un poder moderado y colegiado de los presidentes, e igualmente diferentes espacios de participación e influencia de los partidos en la política presidencial.

A modo de ejemplo, poniendo la mira especialmente sobre los procesos de decisión en el gobierno de Sánchez de Lozada (similares por cierto a los del gobierno de Paz Estenssoro), es posible constatar algunos mecanismos que sobresalen en la dinámica de la toma de decisiones y que responden, en efecto, a un rol hegemónico del presidente en la tarea de “gobernar legislando”:

1 El presidente ha adoptado la iniciativa en la elaboración de las políticas públicas trabajando directa y estrechamente con equipos o círculos pequeños y herméticos, compuestos por asesores que han sido tecnócratas y empresarios convertidos en miembros del gabinete, en general independientes de los partidos. En estos equipos se han gestado las ideas y proyectos de ley y decretos¹³.

2 Una vez elaborados, estos proyectos fueron presentados al Congreso (Cámaras de Senadores y/o de Diputados) donde se sancionaron los proyectos de ley aplicando la mayoría parlamentaria en el contexto de intensos forcejeos con la oposición. En algunos casos (capitalización de la empresa estatal de hidrocarburos, descentralización administrativa del estado y la ley del Instituto de Reforma Agraria) se estableció una etapa intermedia de búsqueda de consensos con los partidos de la oposición y con grupos de interés afectados o involucrados en la legislación de las reformas. Es por esto que Sánchez de Lozada afirmó cierta vez que ninguna de las leyes propiciadas por él fue aprobada tal como él las concibiera.

3 El poder ejecutivo ha asumido la iniciativa casi total en la legislación. El Congreso ha actuado por lo general como mecanismo de aprobación, y con pocas excepciones no ha modificado los proyectos de ley.

4 El gabinete ministerial no ha sido el escenario de formulación de políticas y toma de decisiones. Grupos *ad hoc* formados por el presidente fueron los mecanismos principales, y el proceso de toma de decisiones estuvo bajo un estricto control presidencial.

5 Tanto el partido principal (MNR) como los otros partidos de la coalición han sido marginados en diversas formas. La coalición como tal no ha tenido un rol fundamental. El mecanismo interpartidario de coordinación gubernamental que se creó tuvo una existencia meramente formal. En definitiva, el rol de la coalición fue principalmente garantizar la disciplina partidaria en el Congreso para apoyar los proyectos de ley presentados por el poder ejecutivo.

Dada esta lógica del proceso de decisiones, el gobierno de Sánchez de Lozada descansó en una significativa concentración del poder en manos del presidente. Se podría afirmar, en efecto, que la ambigüedad del presidencialismo parlamentarizado permite efectivamente este renacimiento de un poder presidencialista no contrapesado por los partidos integrantes de la coalición y el Congreso. Pero tampoco hay que soslayar el hecho de que fueron factores específicos del proceso electoral los que han conducido a este resultado, como la magnitud del triunfo electoral de Sánchez de Lozada, el peso hegemónico del MNR en la coalición, el debilitamiento de la oposición y el propio estilo de gobierno del presidente.

En resumen, cuatro rasgos esenciales distinguieron a la coalición de Sánchez de Lozada:

- la concentración del poder en el presidente;
- la marginación en diversos aspectos de los partidos como actores de gobierno;
- la inoperancia de un mecanismo institucional de concertación interpartidaria; y
- cierta incoherencia programática debido, sobre todo, a las diferentes prioridades asignadas por los socios a la política gubernamental¹⁴.

En la medida en que el poder presidencial concentró la toma de decisiones y no delegó funciones de responsabilidad a los partidos de la propia coalición en el desempeño gubernamental, los procesos de decisión se hicieron lentos y pesados, afectando la marcha cotidiana del gobierno y provocando serios desencuentros y descontentos en los partidos de la propia coalición. En consecuencia, es ineludible preguntarse si en Bolivia hemos tenido efectivamente gobiernos de coalición o gobiernos presidencialistas puros apoyados parlamentariamente por los partidos de la coalición. Si no ha funcionado un gobierno de partidos con capacidad de tomar decisiones, ¿han sido entonces las coaliciones el paraguas del presidencialismo extremo? ¿O han jugado los partidos un rol exclusivamente de formación en los gobiernos de coalición y luego de sostén parlamentario, dejando el manejo del poder ejecutivo al presidente? Si tomamos en cuenta las experiencias de los cuatro gobiernos de coalición, no es un desatino afirmar que el sistema de gobierno de presidencialismo parlamentarizado puede debilitar o fortalecer el poder presidencial, lo cual depende en definitiva de la fuerza del o de los partidos principales en el gobierno y también del propio estilo de gobierno del presidente.

Si la fuerza parlamentaria del partido del presidente es atenuada, el presidente gobernará sustentado en mecanismos de consulta y concertación con los otros integrantes de la coalición, como ocurrió en el gobierno de Paz Zamora. Si por el contrario el partido del presidente ha obtenido en las elecciones un enorme poder parlamentario y si además su estilo de gobierno responde al rol hegemónico del jefe de estado en un régimen presidencialista, el presidente se impone como actor

preponderante y llega a concentrar toda la capacidad de decisión sin permitir que los miembros de la coalición u otras instancias de poder limiten esta capacidad.

En suma, el presidencialismo parlamentarizado admite espacios o márgenes de poder que amplían o restringen el poder presidencial. Estos espacios no están delimitados por la Constitución ni por el Parlamento, sino por los propios partidos integrantes de los gobiernos de coalición. Aunque el presidente sigue siendo de acuerdo a la Constitución el jefe unipersonal y el máximo responsable del gobierno, su acción como presidente está en los hechos más o menos restringida por la correlación de las fuerzas partidarias que componen las coaliciones. Pero a raíz de los problemas que ha acusado su funcionamiento real en el marco del presidencialismo parlamentarizado, no se tienen aún argumentos sólidos como para afirmar que en Bolivia las coaliciones han sido plenamente gobiernos de partidos en un esquema de poder compartido. En efecto, los gobiernos de coalición han estado mayormente bajo el dominio hegemónico de un solo partido.

Problemas y desafíos del presidencialismo parlamentarizado

El sistema de gobierno y la democracia en Bolivia han hecho significativos avances institucionales y es evidente que, en comparación con el pasado y con los conflictos de la transición, constituyen un hito histórico. Sin embargo, no sería pertinente desconocer sus límites y debilidades. Los aspectos virtuosos del presidencialismo parlamentarizado y sus efectos positivos sobre el sistema democrático no deben hacernos olvidar que la democracia boliviana se enfrenta a asignaturas pendientes y a desafíos de gran envergadura (Mayorga, 1998).

Uno

Es innegable que el diseño institucional del presidencialismo parlamentarizado se ha afianzado. Los principios clave de los pactos políticos y de las coaliciones gubernamentales –a pesar de ser informales– han logrado un sólido grado de institucionalización. Es indiscutible que ambos constituyen la “regla de oro” de la democracia boliviana. No obstante, este notable e histórico avance precisa ser completado con una reforma constitucional que, basada en una visión integral del estado democrático, asuma plenamente el fortalecimiento de los rasgos parlamentaristas existentes en el sistema de gobierno boliviano.

Considero que el principal problema del diseño del sistema de gobierno es la falta de un mecanismo autocorrectivo, constitucionalmente formalizado, para superar crisis políticas que podrían desembocar (por ejemplo debido a rupturas irreparables de las coaliciones gubernamentales) en gobiernos minoritarios, y posiblemente en crisis estatales. Por cierto, no es de descartar que en estas circunstancias la “regla de oro” no deje de funcionar, pero no estaría de más que la Consti-

tución política del estado disponga un mecanismo específico de resolución parlamentaria de probables crisis gubernamentales.

Aeste efecto, el importante proyecto de reforma constitucional que auspició Sánchez de Lozada en 1992 propuso el voto de censura constructivo, eliminando así el mandato presidencial fijo, con lo cual el sistema de gobierno boliviano se habría transformado fácilmente en un régimen parlamentario. Como globo de ensayo, el voto de censura constructivo fue establecido en los gobiernos municipales por la reforma constitucional de 1994. Entretanto, la experiencia ha sido decepcionante por el uso indiscriminado e ilegal de este mecanismo, que ha originado inestabilidad y crisis permanentes en muchos municipios. El voto de censura constructivo parece haberse desacreditado definitivamente. Sin embargo, la lógica de la política municipal y la lógica de la política nacional divergen, y no creo que la experiencia negativa en los municipios sea un argumento convincente y suficiente para descartar de plano esta propuesta de reforma constitucional u otro mecanismo, como podría ser la realización de elecciones adelantadas. El ámbito del poder local ha sido el menos apropiado para la introducción del voto de censura constructivo en vista de la debilidad estructural de los partidos políticos y del exceso de personalismo en este ámbito.

Otra reforma constitucional para fortalecer al presidencialismo parlamentarizado podría ser establecer el cargo de Primer Ministro con competencias y responsabilidades para conducir la política nacional y dirigir los asuntos de la alta administración estatal, separando la jefatura de gobierno de la jefatura del estado, cargo reservado al presidente para reducir la concentración y personalización del poder. El Primer Ministro sería una especie de fusible que salta para contener las tensiones derivadas de una crisis política que compromete a la coalición gobernante, mientras que el presidente como jefe de estado actúa como moderador.

Dos

El presidencialismo parlamentarizado ha impulsado una democracia representativa de tipo consociativo, pero persiste el conflicto entre democracia consensual y mayoritaria. Para garantizar un proceso eficiente de toma de decisiones deben considerarse igualmente legítimos los principios de mayoría absoluta y de consenso. Los consensos son necesarios y deseables para políticas de estado, pero una sociedad democrática no puede convertir al consenso en un principio compulsivo, y menos aún en un mecanismo de chantaje de la oposición contra los gobiernos legítimamente constituidos.

Tres

Una política de estado permanente de modernización del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia es indispensable para establecer un sistema razonable de

equilibrio y controles entre los poderes del estado. El fortalecimiento del Congreso y el establecimiento de mecanismos efectivos de *accountability* horizontal son particularmente necesarios para crear un equilibrio que haga posible, como afirma Sartori, “gobernar legislando” sin que el Congreso bloquee al poder ejecutivo, pero también sin que el poder ejecutivo degrade al Congreso al rol de una instancia de aprobación obsecuente de sus iniciativas legislativas. Por otro lado, dados los recurrentes conflictos entre los poderes del estado y la expansión de la corrupción, es imperioso el desarrollo del estado de derecho y su capacidad para administrar justicia imponiendo sanciones para los que infringen las normas democráticas, atentan contra la legalidad y la Constitución, y cometen actos de corrupción.

Cuatro

La democracia boliviana ha recuperado en cierta manera las demandas históricas de los movimientos sociales tradicionales por una democracia participativa en la gestión del estado, pero las ha canalizado en otra dirección, insertándolas en el marco de las reformas institucionales de la descentralización administrativa y la participación popular. Se perfila lenta y dificultosamente un modelo de democracia representativa que incorpora elementos de democracia participativa a nivel local y regional, y quizás elementos de democracia deliberativa; un modelo asentado en nexos de interacción dinámicos con la sociedad civil y en el desarrollo de una ciudadanía aun débil e incompleta.

Para lograr esto son necesarias estrategias de complementación de las instituciones de la democracia representativa con formas institucionales de participación ciudadana en los asuntos del estado. No se trataría de mecanismos normativos, sino de mecanismos deliberativos y consultivos para construir compromisos y consensos sobre políticas de estado de largo plazo, y si es posible para ponerse de acuerdo sobre políticas públicas específicas. Una estrategia institucional de este tipo puede contribuir a mejorar el marco de gobernabilidad democrática creando conexiones dinámicas y productivas entre las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil. La legitimidad de la democracia se vería sustancialmente fortalecida.

Cinco

Los partidos políticos como actores gubernamentales no desarrollaron una plena conciencia de la relevancia que tiene una política de construcción institucional que incremente la capacidad de gestión del estado. Los gobiernos constitucionales han hecho demasiado poco y/o no han perseguido una política de estado sostenida para crear una administración estatal manejada por una burocracia meritocrática, profesional y estable que no esté sujeta al prebendalismo y nepotismo de los partidos. Las instituciones del presidencialismo parlamentarizado

han servido para que los actores políticos puedan ponerse de acuerdo, pero tienen que demostrar todavía que pueden contribuir a que las políticas públicas y la administración del estado eleven sus niveles deficientes de eficacia. Como afirma Putnam, las instituciones no son sólo para lograr acuerdos, sino también para lograr propósitos (1993: 8).

La disputa entre las tendencias de modernización y los persistentes estilos tradicionales de hacer política aún no está resuelta. Subsiste el peligro de que el sistema de gobierno y la democracia puedan ser deformados y vaciados por la política patrimonialista y por el doble discurso de varios partidos políticos. Por un lado, la democracia ha transitado a lo largo de una política de reformas de modernización institucional destinadas a introducir reglas de juego racionales, eficiencia y transparencia; por el otro, las prácticas patrimonialistas se han mostrado incólumes, distorsionando por ejemplo la reorganización del sistema judicial, la gestión del Parlamento y otras instancias del estado.

La institución de la política de pactos y coaliciones, tan relevante para la estabilidad y las reformas del estado y la economía, corre el riesgo de ser erosionada y desvirtuada por los propios partidos al punto tal de que los acuerdos políticos no se sustenten en programas y propuestas de políticas de gobierno y de estado, sino más bien degeneren en repartos del botín según el criterio de que el estado es una suerte de supermercado al servicio de los que lo controlan. No obstante aseveraciones retóricas de las élites políticas y de los planes oficiales, la creciente corrupción (por ejemplo en el Parlamento, la Corte Suprema de Justicia, los municipios, la aduana, etc.) ha estado protegida por una especie de pacto de silencio y complicidad entre los partidos políticos. La creciente estabilidad política y el control del aparato estatal por los partidos han incrementado el desarrollo de sus intereses comunes ligados precisamente al manejo del estado. ¿Es plausible la hipótesis de que el sistema de partidos se ha convertido en una especie de “cartel” de protección mutua? En suma, por el arraigado clientelismo y la presencia de tendencias preocupantes hacia el localismo y la regionalización de la política (aparición de caudillos y partidos con convocatoria marcadamente regional, alimentada por el sistema electoral de representación personalizada), varios partidos se han convertido en una amenaza para el sistema democrático que puede tener efectos destructivos a mediano plazo sobre la capacidad de representación y canalización de intereses y demandas sociales y la capacidad de gestión eficaz del estado (Mayorga, 2000). La continuidad de la política de modernización del sistema político y del estado que el país ha seguido puede quedar seriamente afectada si el sistema de partidos no se moderniza adquiriendo mayor coherencia y solidez institucional, evitando que surjan partidos personalistas y contrarrestando las tendencias hacia la dispersión de votos y al debilitamiento de la representación en el “centro democrático”.

Seis

Es indispensable –en las actuales circunstancias históricas de globalización económica y política en las cuales ha desaparecido la frontera entre políticas domésticas e internacionales– una estrategia que responda consistentemente a los desafíos que encierra para el estado una creciente globalización, que le impone actuar adaptando sus estructuras y políticas a contextos cada vez más complejos de interdependencia y colaboración regional e internacional. Ninguna política de fortalecimiento institucional puede prescindir de este contexto.

Bibliografía

- Fundación Milenio 1993 *Una Constitución para Bolivia* (La Paz: Fundación Milenio).
- Gamarra, Eduardo 1992 “Presidencialismo híbrido y democratización”, en Mayorga, René Antonio (ed.) *Democracia y Gobernabilidad: América Latina* (Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad).
- Jones, Mark P. 1995 *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracy* (Notre Dame: Notre Dame University Press).
- Laver, Michael y Norman Schofield 1991 *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe* (Oxford, UK: Oxford University Press).
- Lijphart, Arend 1994 “Presidentialism and Majoritarian Democracy”, en Linz, Juan and Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidentialist Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University).
- Linz, Juan 1994 “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Linz, Juan and Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidentialist Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University).
- Lowi, Theodor 1985 *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled* (Ithaca, New York: Cornell University Press).
- Luebbert, Gregory 1986 *Comparative Democracy: Policy Making and Governing Coalitions in Europe and Israel* (New York: Columbia University Press).
- Mainwaring, Scott 1990 *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation* (Notre Dame: The Hellen Kellogg Institute) Working Paper N° 144, September.
- Mainwaring, Scott 1997 “Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, in Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy 1995 “Introduction: Party Systems in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997[a] “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy”, *Comparative Politics*, July.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997[b] “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Mainwa-

ring, Scott y Matthew Shugart, (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).

Mayorga, René Antonio 1992[a] “Gobernabilidad en entredicho: Conflictos institucionales y sistema presidencialista”, en Mayorga, René Antonio (ed.) *Democracia y Gobernabilidad: América Latina* (Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad).

Mayorga, René Antonio 1992[b] “La democracia en Bolivia: El rol de las elecciones en las fases de transición y consolidación”, en Rial, Juan y Daniel Zovatto (eds.) *Una Tarea Inconclusa. Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991* (San José: IIDH/CAPEL).

Mayorga, René Antonio 1994[a] “Bolivie: Elections générales de 1993 et système politique”, en *Problemes de l’Amérique Latine* (Paris) N° 15, Octobre-Décembre.

Mayorga, René Antonio 1994[b] “Gobernabilidad y Reforma Política. La Experiencia de Bolivia”, en *HOY. Revista de Ciencias Sociales* (Universidad Complutense de Madrid).

Mayorga, René Antonio 1995 *Antipolítica y Neopopulismo* (La Paz: CEBEM).

Mayorga, René Antonio 1997 “La gran concertación y la megacoalición”, en *Tiempo Político-Suplemento de La Razón* (La Paz) 12 de Junio.

Mayorga, René Antonio 1998 “Consolidación institucional: asignaturas pendientes y el desafío de la ampliación de la democracia representativa”, en *Diálogo Nacional: Bolivia hacia el Siglo XXI* (La Paz: Fundemos).

Mayorga, René Antonio 2000 “The Mixed-Member Proportional System and Its Consequences in Bolivia”, in Shubert, Matthew and Martin Wattenberg (eds.) *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (en prensa).

Morales, Juan Antonio 1994 *Governance Capacity and Adjustment in Bolivia* (The World Bank. Private Sector Development Department) November.

Putnam, Robert D. 1993 *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).

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

Sartori, Giovanni 1976 *Parties and Party System. A Framework for Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press).

Sartori, Giovanni 1994[a] *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press).

Sartori, Giovanni 1994[b] “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidentialist Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University).

Schmitt, Carl 1988 *Legalität und Legitimität* (Berlin: Duncker & Humblot).

Shugart, Matthew and John M. Carey 1992 *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Tsebelis, George 1990 *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics* (Berkeley: University of California Press).

von Beyme, Klaus 1983 “Governments, Parliaments, and the Structure within Political Parties”, en Daalder, Hans y Peter Mair (eds.) *Western European Party Systems* (London: Sage).

Siglas de partidos y frentes políticos

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AP	Acuerdo Patriótico (Alianza entre ADN y MIR)
ASD	Alternativa del Socialismo Democrático
CONDEPA	Conciencia de Patria
FRI	Frente Revolucionario de Izquierda
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación
NFR	Nueva Fuerza Republicana
PDC	Partido Demócrata Cristiano
POR	Partido Obrero Revolucionario
UCS	Unión Cívica Solidaridad
UDP	Unidad Democrática y Popular

Notas

1 Esta deformación plebiscitaria del presidencialismo y sus peligros en la democracia norteamericana ha sido advertida y analizada por Theodore J. Lowi (1985).

2 La crítica a los críticos del presidencialismo, especialmente la de Mainwaring y Shugart, se basa en argumentos sobre las variaciones institucionales, y en particular sobre las ventajas del presidencialismo, que a mi modo de ver no refutan el meollo del enfoque de Linz. Las supuestas ventajas del presidencialismo serían: opciones mayores y más claras de elección para los votantes; responsabilidad e identificabilidad de los candidatos también mayores que en el parlamentarismo; y la capacidad de inhibir resultados de suma-cero, dado que el régimen presidencialista se basa en un sistema de controles y equilibrios (ver Mainwaring y Shugart, 1997[a]: 460-463).

3 Esta propuesta fue elaborada por un grupo de politólogos en el cual colaboraron varios colegas como Juan Linz y Arturo Valenzuela y algunos politólogos bolivianos. Fue auspiciada por la Fundación Milenio y sometida al Congreso en julio de 1992, habiendo sido aceptada como tal por la Comisión de Política Constitucional de la Cámara de Diputados en diciembre de ese año, pero luego archivada. La propuesta no pudo lograr consenso interpartidario para su aprobación congresal debido a la oposición de los partidos gobernantes del Acuerdo Patriótico (MIR y ADN) a un cambio de régimen de tipo parlamentario (Fundación Milenio, 1993).

4 ¿En qué sentido cambiará esta disposición la lógica de la elección congresal del presidente? Lo más probable es que tienda a favorecer al ganador de la mayoría relativa si la distancia de votos porcentual con el segundo candidato es apreciable. Pero no está excluida la probabilidad de que el segundo candidato pueda ser elegido en el parlamento si la distancia porcentual con el primero no es grande, y si además demuestra una mayor capacidad de formar una coalición gobernante que el primer candidato. Otro efecto muy importante es que el juego del *tertium gaudens* queda definitivamente anulado.

5 Marc P. Jones sostiene también que los rasgos institucionales del presidencialismo desalientan activamente la política orientada a reducir las fricciones y la parálisis asociadas al gobierno dividido (1995: 155).

6 La legitimidad democrática —basada en los principios de soberanía popular y mayoría, y en los derechos fundamentales— es inconcebible sin la legalidad, es decir, sin el cuerpo de leyes en el cual aquellos principios han logrado una realidad institucionalizada y en cuyo marco se supone que se adoptan las decisiones políticas y políticas públicas para ser legítimas. Estas políticas son entonces legales sólo si se ajustan a los principios y procedimientos democráticos establecidos en la Constitución. La contraposición entre legitimidad

y legalidad, usada por la oposición al gobierno de Sánchez de Lozada, puede remitirse a la crítica esgrimida por Carl Schmitt contra la democracia liberal. De acuerdo a Schmitt, la legitimidad del estado sólo puede sustentarse en “la identidad democrática de gobernantes y gobernados”, puesto que el estado sería esencialmente la expresión de la voluntad de un pueblo “homogéneo” y de una voluntad única. Por el contrario, la democracia liberal y representativa pondría de manifiesto la falta de aquella identidad, es decir, la fragmentación de la voluntad popular encubierta en una supuesta neutralidad valorativa del estado (Schmitt, 1988).

7 De los partidos relevantes del “centro político”, el MNR es el único partido que, fundado en 1942, puede apelar a una tradición histórica de medio siglo. En cambio, el MIR fue organizado en 1971 en pleno período dictatorial, mientras que ADN, fundada en 1979, ha sido una creación del ex-dictador Banzer en la etapa de transición a la democracia. Este sistema se recompuso en torno a un eje de tres partidos predominantes, sustentado en el consenso básico sobre la necesidad de impulsar la democracia representativa y la economía de mercado, que ha permitido reducir notablemente los antagonismos ideológicos y políticos del pasado.

8 Para Sartori el concepto de sistema carece de significado a no ser que el sistema despliegue propiedades que no pertenecen a una consideración separada de los elementos que lo componen, y que resulte de, y consista en, interacciones reguladas entre sus componentes. Un sistema de partidos consiste entonces en un sistema de interacciones emergente de la competencia interpartidaria (Sartori, 1976).

9 “Potencial de gobierno” es una categoría utilizada por Giovanni Sartori para evaluar el peso político de un partido en un sistema multipartidista en el cual las mayorías gubernamentales se forman por coaliciones (Sartori, 1976).

10 Los partidos de izquierda marxista (el Partido Comunista y el trotskista Partido Obrero Revolucionario) son espectros fantasmales. Por su parte, movimientos neopopulistas como CONDEPA están en un proceso de debilitamiento. CONDEPA fue un importante partido regional en el departamento de La Paz entre 1989 y 1997, y está, tras la muerte de su líder, al borde de la desintegración.

11 Comparada con corrientes indigenistas fundamentalistas en total declive, esta tendencia fue la corriente predominante en Bolivia, cuya expresión más clara ha sido el ex-vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas, un indio aymara (Mayorga, 1995).

12 En relación a gobiernos parlamentarios con sistemas de partidos competitivos, Luebbert ha acuñado el término de *surplus majority governments*, que se asemeja a los gobiernos de mayoría calificada, es decir, de mayorías que superan la mayoría absoluta, como es el caso de Bolivia (1986).

13 El rol del poder ejecutivo en la elaboración de las políticas gubernamentales –por ejemplo en la ley de participación popular y capitalización– y en la alta administración estatal ha sido marginal; incluso el rol del propio partido del presidente. Juan Antonio Morales apunta esta característica: “El gobierno está dirigido por el presidente y un círculo de asesores” (1994: 24).

14 Reformas institucionales de largo plazo para el presidente y el MNR versus políticas sociales y económicas de corto plazo para el MBL, e incluso la abierta oposición a las reformas institucionales de UCS (por ejemplo, a la capitalización).

Aventuras do Barão de Munchausen: notas sobre a tradição presidencialista brasileira

Renato Lessa*

Abertura

Martins de Almeida, ensaísta brasileiro, publicou em 1930 um conjunto de observações sobre a política nacional, sob o título de *Brasil Errado: ensaio sobre os erros políticos do Brasil como país*. O livro não foi peça isolada: a época, ao contrário, foi pródiga em títulos que atestavam forte pessimismo. *A Gênese da Desordem*, de Alcindo Sodrê, por exemplo, é outro desses casos. Mesmo rótulos mais sóbrios, tais como *A Política Geral do Brasil*, de José Maria dos Santos, e *Retrato do Brasil*, de Paulo Prado –ambos igualmente editados em 1930– compensam largamente no correr do texto a secura e objetividade de seus títulos. Paulo Prado, em particular, tornou-se célebre pela frase de abertura de seu ensaio: “Em uma terra radiante, vive um povo triste”. O livro, uma análise da tristeza brasileira, pode ser tomado como complemento da avaliação de José Maria dos Santos a respeito dos erros institucionais brasileiros, reiterados com radicalidade desde a queda da Monarquia em 1889.

Em artigo publicado em 1987, Juan Linz sustenta o papel deletério desempenhado pelo presidencialismo na América Latina, no que diz respeito às dificuldades de consolidação da democracia no continente (1987). O formato presidencialista –assim definido no singular– seria dotado de uma incapacidade crônica para lidar com crises e com a complexidade do processo político e

* Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil.

institucional, fenômenos típicos das democracias contemporâneas. Mais do que isso, esse formato poderia ser percebido como causa fundamental –ou pelo menos mais decisiva– da crônica dos autoritarismos continentais. O juízo negativo de Linz acaba por conduzir à uma defesa da introdução do parlamentarismo –assim definido no singular. Tal sistema é apresentado como supostamente dotado de virtudes intrínsecas e de mecanismos para superar os problemas para os quais o presidencialismo significa tão somente um agravamento. Argumento semelhante foi apresentado em livro editado por Linz e Valenzuela, em 1994, com título ainda mais eloquente: *The Failure of Presidential Democracy*.

À luz dos argumentos dessa “máquina de guerra parlamentarista”, a experiência brasileira do presidencialismo soa como marcada por uma renitente insistência em incorrer em “erros institucionais”. A sensação dos ensaístas dos anos trinta retorna, agravada pela “descoberta” de que estivemos errados por mais de um século. Mais do que isso: no caso brasileiro, o presidencialismo aparece como traço inercial, como característica institucional que, inscrita nas origens da República, permanece como traço “natural” daquela forma de governo. O Brasil, com certeza, não é o único país a ter um história republicana coextensiva com a experiência presidencialista. As repúblicas dispostas nas diferentes Américas, todas, têm essa prerrogativa. A singularidade brasileira fica por conta do fato de que o país teve diversas “oportunidades” de seguir cursos alternativos. Esse juízo decorre do fato de que a experiência republicana brasileira é marcada por forte descontinuidade institucional: há várias repúblicas ao longo da história brasileira, e em todas elas a opção presidencialista sugere a presença de um fator invariante. A adotar a avaliação de Juan Linz e a linguagem dos ensaístas do paradigma pessimista no Brasil, a experiência republicana brasileira poderia ser pensada como sucessão reiterada de “erros institucionais”.

Desde 1889, quando da tentativa de estruturação do Governo Provisório republicano –em seguida à queda da Monarquia–, dirigido por Deodoro da Fonseca, até os dias que correm –com a exceção do ligeiro interregno do início dos anos sessenta– o Brasil tem sido governado sob a égide do presidencialismo. Em várias oportunidades e por diversos meios –desde a fundação da República até a última década do século XX– o país afirmou seu apego e sua preferência por esse regime. Constituintes, constituições, plebiscitos e golpes de estado: tudo parece ter mudado nessa nem tão longa *durée* republicana, exceto a inclinação pelo que os inúmeros críticos chamavam de “governo pessoal”¹.

No entanto, uma rápida avaliação da literatura sobre a política brasileira –tanto a especializada, a jornalística ou a dos publicistas– revelará um impressionante predomínio de percepções negativas a respeito daquele regime. Desde Silveira Martins² –no plano da ação– e Silvio Romero³ –este entre muitos intelectuais da Primeira República–, a opção parlamentarista sempre tem aparecido como esteio da civilidade e da razoabilidade na política. Mesmo um

presidencialista empedernido e, para dizer o mínimo, cioso (quando no poder) das atribuições do Executivo, como Borges de Medeiros⁴, teve seu *momento parlamentarista*, ao escrever em meados dos anos trinta –e, portanto, fora do poder– forte diatribe sobre o sistema presidencial.

No debate mais recente, em torno do plebiscito de 1993, a miragem parlamentar retornou, combinando o doutrinário tradicional com avaliações ditas objetivas –à la Linz– do desempenho de sistemas políticos parlamentaristas. Mais uma vez, o charme da doutrina e o encantamento com cenários arianos, escandinavos e monárquicos foi confrontado com a dura empiria de um sistema tropical e imperfeito, posto que inscrito nas coisas menos que perfeitas e falíveis que, graças a Michel de Montaigne, sabemos constituir o mundo ordinário dos humanos. Apesar disso, e tal como no plebiscito de 1963, o eleitorado optou por manter o presidencialismo como traço fundamental da tradição republicana brasileira.

Portanto, a despeito de aversão ilustrada e continuada, o presidencialismo por diversas vezes foi reafirmado no Brasil. A tal ponto que, na tradição brasileira, aparece como corolário, senão como sinônimo, de República. Diante da forte evidência da opção presidencialista e de sua reiteração, como forma de realizar a República, duas considerações devem ser feitas, para avaliar as peculiaridades dessa modalidade de governo no Brasil.

A primeira, de corte histórico, diz respeito às razões iniciais daquela opção, e pode ser resumida em forma de pergunta: *porque inauguramos uma república presidencialista?* A segunda consideração destaca a forte descontinuidade presente na história republicana brasileira e, por extensão, na do presidencialismo nestas plagas. Em outras palavras, quando falamos em presidencialismo inevitavelmente encobrimos com a palavra uma diversidade considerável de “presidencialismos”. O que autoriza a pergunta: *do que, afinal, se trata?* Em outras palavras, trata-se de aludir às diferentes configurações que a opção inicial pelo presidencialismo acabou por assumir na história política recente do país.

Antes de desenvolver essas considerações é importante indicar a pobreza do debate entre presidencialismo e parlamentarismo, se sustentado em tipologias puras e em enteléquias puramente doutrinárias. No caso em questão, importa em reconhecer a presença de diferentes formatos presidencialistas ao longo da história brasileira e considerá-los à luz das atribuições do presidente, das relações entre Executivo e Legislativo que daí decorrem e das formas de obtenção de apoio político e parlamentar desenvolvidas pelo Executivo.

O argumento a ser desenvolvido a seguir procurará explicitar o cenário original da opção presidencialista no Brasil, assim como as características centrais dos “presidencialismos” que sucederam a esse momento inicial. Em termos esquemáticos é possível detectar na história contemporânea do Brasil três

momentos presidencialistas distintos: a República Oligárquica (1898-1930); a República Poliárquica (1946-1946) e a República de 1988. Importantes interregnos, tais como os de 1930-45 e de 1964-1985, foram preenchidos por arranjos autoritários. Para os fins desse texto, ditaduras são antes de mais nada ditaduras e o presidencialismo é aqui considerado como uma variante institucional de governos, em alguma medida representativos, que operam em cenários de alguma competição política e submetidos à rotina eleitoral.

Isso não significa dizer que a experiência das ditaduras brasileiras seja radicalmente exógena para a história do presidencialismo. Ao contrário, mesmo não se apresentando como evidências de tipos peculiares de presidencialismo, essas ditaduras, como maldições ao futuro, legam aos presidencialismos que as sucedem marcas institucionais e agendas substantivas, que passam a ser incorporadas pelos regimes que as sucedem. Mas, esse ponto será desenvolvido adiante, no correr do texto.

A opção inugural (1889-1891)

Se consultarmos o estoque de respostas a respeito do porquê de nossa opção presidencialista em 1889, será inevitável encontrarmos a hipótese da *mimetização americana*. Em um nível um pouco maior de profundidade, aparece o argumento de que, dada a experiência imperial (1822-1889), a idéia de um governo parlamentar aparecia como associada necessariamente a monarquias: o parlamentarismo, em outras palavras, seria a forma política, por excelência, das monarquias. Trata-se de uma semi-verdade. No contexto do fim de século, a França aparece como a única república dirigida por um governo parlamentar. Por toda a Europa, a alternativa era clara: ou monarquias ainda apegadas à *força da tradição*, como diria Arno Mayer, ou monarquias parlamentares, tais como Inglaterra, Holanda, Espanha, Portugal, Bélgica e os países escandinavos. Por outro lado, em sua dimensão americana, república significava inequivocamente presidencialismo.

Mas, como disse, trata-se de uma semi-verdade. Seria ingênuo supor que decisões a respeito da forma das instituições podem ser exclusivamente tomadas em função da observação de conjunções e regularidades internacionais. A recusa da opção parlamentar não se deveu a qualquer diagnóstico a respeito do modo pelo qual operou o governo parlamentar no Brasil, pela simples razão de que durante o Império a presença de algo semelhante a isso não se constituiu como a principal característica do sistema político.

Ainda que José Maria dos Santos (1930)⁵ tenha, com brilho, tentado persuadir-nos do contrário, o Império parece não ter sido um experimento propício para que nele observemos a operação de um sistema de governo

parlamentarista. Ao contrário, o funcionamento daquele sistema antes indicava a necessidade de um centro regulador, cuja lógica transcendia os rituais e movimentos do cenário dos gabinetes e dos parlamentos.

Nos termos da Constituição de 1824, a monarquia, para além do parlamento e dos governos, repousava sobre uma chave, “a chave de toda organização política”: o Poder Moderador. Este era uma atribuição exclusiva do Imperador, pela própria Constituição apresentado como “inviolável, irresponsável e ininputável”. Embora a inspiração da idéia de Poder Moderador possa ser encontrada nas reflexões dos *doctrinaires* franceses da restauração do início do século XIX, a aplicação brasileira excedia os limites de um “poder neutro”, com atribuições meramente arbitrais nas relações entre os poderes convencionais. No Brasil, entre outras prerrogativas, o Poder Moderador constituía e destituía governos e a representação nacional, materializada na Câmara de Deputados.

A partir da década de 1840, passou a operar o “parlamentarismo” brasileiro, que obedecia a seguinte seqüência: i) o Imperador nomeia um Presidente do Conselho de Ministros; ii) o Presidente nomeado constitui o governo; e iii) uma vez constituído o governo, são realizadas eleições para a representação nacional. Eleições invariavelmente vencidas pelo partido que ocupa o governo. A prática do regime no Brasil, portanto, contrariava as mais básicas características do governo parlamentar vigente nas monarquias européias: a autorização para formar governos não decorria de eleições prévias e, o que é fundamental, os ministros não eram responsáveis, a não ser perante o Poder Moderador.

O veto ao parlamentarismo como forma de organizar a República não decorreu, portanto, de uma avaliação do desempenho daquele regime na Monarquia brasileira. A percepção de que o Poder Moderador significava um veto institucional à possibilidade de qualquer governo representativo era difundida entre a elite política imperial. Nesse sentido, não se trata de operar com uma avaliação *ex post* a respeito do desempenho institucional da Monarquia brasileira: a impressão de que nela não vigoravam as regras representativas típicas do governo parlamentar era generalizada.

Ao desconsiderar o parlamentarismo como regime de governo para a emergente República, a nova elite política brasileira estava mais próxima do que normalmente se supõe da tradição institucional do Império. Para fundamentar esse juízo é necessário considerar as principais características macro políticas da experiência monárquica brasileira. Elas podem ser resumidas em cinco itens, a saber:

- i. o papel –já mencionado– do Poder Moderador como *veto player* e como motor imóvel do sistema representativo;
- ii. o controle da dinâmica legislativa, por parte do governo e do Poder Moderador;

- iii. o controle dos limites da competição política;
- iv. hiper centralização política e administrativa;
- v. a permanente exclusão política da população, sobretudo a partir da redução do eleitorado, estabelecida em 1881.

O sucesso no desempenho desses papéis contracenou com a baixa capacidade operativa do governo. Em outros termos, dadas a extensão do território e a pretensão de controle administrativo e político centralizado, a presença efetiva do governo no âmbito local, durante o Império, foi muito baixa. As dificuldades de rotinização administrativa local foram exponenciadas pela presença de um mecanismo de desordem pelo alto: a cada alteração na composição do governo nacional, seguia-se a reestruturação de todos os governos provinciais, com implicações para as administrações municipais⁶. O historiador Francisco Iglesias (1958), analisando a experiência administrativa da Província de Minas Gerais, durante a Monarquia, descobriu que em 58 anos, aquela unidade do Império foi governada por nada menos do que 122 administrações.

O que daí resulta é um quadro paradoxal. Vista do alto, a monarquia brasileira exhibe uma arquitetura institucional e simbólica dotada de forte capacidade integradora⁷. Do ponto de vista da vida ordinária, a maior parte do país vivia como se não existisse governo. Ou, em outras palavras, as funções de governo eram exercidas por agentes privados, configurando um quadro de *federalismo de fato* ou de fragmentação política real. A eliminação política do centro do regime, com a queda da Monarquia, ao mesmo tempo que expõe o fato do federalismo ou, na feliz definição de Raymundo Faoro, da distribuição natural do poder, exige o esforço de reconstituição de um ente político nacional e regulador.

Os anos iniciais da República, por mais caóticos que possam ter sido, não erradicaram das mentes da elite política a necessidade de um ente máximo e regulador, ainda que dotado da fisionomia do bom e implausível Barão de Münchhausen, capaz de alçar-se sobre seus inimigos puxando-se a si mesmo pelos cabelos. Em idioma peripatético, dir-se-ia que o ente regulador republicano herda de seu antepassado monárquico a ambição de operar como um motor imóvel. O registro dessa necessidade aproxima a percepção dos republicanos da tradição política e institucional do Império: na República, como na Monarquia, importa, agora definir padrões estáveis de articulação entre “centro e periferia” na vida política nacional. E tal como no Império, a solução republicana para o problema evitou as alternativas da maior incorporação eleitoral e a da implantação de um governo representativo.

A primeira constituinte republicana reconheceu a necessidade de constituir esse núcleo máximo de articulação –na figura do Presidente da República–, mas ao mesmo tempo, trouxe para o texto constitucional, de maneira quase direta, o

fato do federalismo e o da fragmentação política. Com o reconhecimento constitucional do federalismo, a política brasileira, a partir de 1891, desnacionaliza-se, em grande medida. Para além do cenário político nacional, exibido na capital da República., a vida política fragmenta-se por vinte estados. Em cada um deles se estabelece forte competição política para determinar quem detem o poder de decisão. Esse é um dos efeitos imediatos da supressão do Poder Moderador, que “resolvia”, automaticamente, essas pendências, pelo não reconhecimento formal de instâncias políticas provinciais. Para os fins da Monarquia, a política brasileira era percebida como nacional.

Com a República, e com sua primeira Constituição, ao lado da figura do Presidente escolhido por um corpo eleitoral nacional, emerge um cenário conflitivo, de baixa previsibilidade e com o qual o chefe do Executivo nacional tem grandes dificuldades de articulação. Na ausência de partidos nacionais, a organização partidária é afetada pela diversidade das situações políticas, o que eleva os custos da composição de coalizões.

Além disso, pela primeira vez na história do país, o Executivo é desprovido de qualquer iniciativa legislativa. Pelos termos da Constituição de 1891, essa é uma atribuição exclusiva do legislativo, cabendo ao Presidente tão somente a possibilidade de expedir decretos administrativos que decorrem de leis votadas pelo Legislativo. A Constituição de 1891, portanto, altera algumas das características mais fortes da tradição institucional brasileira, a saber:

- i. o controle da dinâmica legislativa: pelas novas regras, o Legislativo é eleito pelos cidadãos, independentemente da escolha a respeito de quem ocupa o Poder Executivo. Além disso, o Presidente não tem como interferir na composição do Legislativo e nos termos de sua agenda;
- ii. controle dos limites da competição política: com a desnacionalização da política e com a recepção constitucional do fato do federalismo, a dinâmica política se torna mais errática e imprevisível, aumentando os custos da formação de coalizões.
- iii. a presença de um ente regulador máximo: mesmo com a opção pelo presidencialismo, com o corolário de instituir uma figura política que totaliza em si mesma os sufrágios nacionais, a inexistência política de uma cidadania nacional e grande autonomia política e administrativa conferida aos estados minam a possibilidade de articulação nacional do Poder Executivo

O presidencialismo oligárquico (1898-1930)

Passados os dez primeiros anos do tumulto de sua infância, a República encontrou, no governo Campos Sales (1898-1902), a fórmula que garantiu sua consolidação. A “política dos estados”, nome atribuído ao arranjo por seu criador,

foi a versão republicana da “chave da organização política”. A fórmula é uma notável combinação de espontaneidade e artifício: por um lado, a “distribuição natural do poder” é reconhecida em toda a sua integridade: *o poder está nos estados, é de lá, e não das ruidosas ruas da capital, que se deve governar a República*; por outro, o presidente deve governar acima das paixões, imune à chantagem partidária e à dinâmica errática dos negócios parlamentares.

Em outros termos, o reconhecimento da “distribuição natural do poder” decorre da percepção de que durante o Império –e mesmo desde antes da Independência– o país, a despeito da conformação centralizada de suas instituições, estava assolado por um federalismo de fato, já que abrigava uma incontável rede de poderes locais e privados. A engenharia política do Poder Moderador resulta da percepção realista –em vários sentidos– por parte da elite política do segundo reinado de que a prática do “verdadeiro” regime representativo e de gabinete no Brasil significaria tão somente desmembramento, particularismo e anarquia. Por mais que a República estivesse comprometida em erradicar os valores e práticas da ordem imperial –o que, no mínimo, é discutível–, o fato do federalismo se impunha como freio a qualquer exágono utópico. Tanto para os constituintes de 1891 como para Campos Sales, em 1898, o presidencialismo é o contraponto necessário ao reconhecimento inevitável do federalismo. Ao recepcionar o federalismo de fato, a república recria com o presidencialismo nova versão da “chave da organização política”. Não surpreende, portanto, que esse presidencialismo dispense eleitores e que, apesar de seu enquadramento constitucional liberal, não exija como condição de necessidade um corpo de cidadãos.

A rotinação do regime posterior ao golpe republicano de 1889 tem como ponto inequívoco de partida o governo de Campos Sales (1898-1902)⁸. O sistema político configurado em termos formais pela Carta de 1891 ganha nessa altura, através de um pacto não escrito, contornos mais concretos. A formulação desse pacto, verdadeiro processo de invenção de uma ordem política, combinou sensibilidade realista e inclinação de ordem normativa. A dimensão realista ficou por conta do reconhecimento, por parte de Campos Sales, da preexistência da *distribuição natural do poder* na sociedade brasileira, a partir de seu desempenho espontâneo. O componente normativo buscou definir novas bases morais e doutrinárias para a política nacional, através do desenho de uma comunidade política despolitizada e prioritariamente voltada para a *obra administrativa*.

O primeiro passo para um entendimento mínimo da importância de Campos Sales consiste em considerar os procedimentos que encaminharam o mencionado processo de rotinação política e institucional da República. A literatura sobre o período coincide em associar tais procedimentos à formulação e aplicação da *Política dos Governadores* ou *Política dos Estados*, segundo expressão do próprio Campos Sales⁹. De acordo com essa política, o Presidente deve ter como

interlocutores principais os presidentes de estado, notadamente os que governam estados com as maiores bancadas na Câmara de Deputados.

O desafio maior, legado pela caótica primeira década republicana à posteridade do regime, dizia respeito a como definir um novo marco de unidade política nacional. As definições produzidas durante a primeira década republicana revelaram um padrão de respostas dotado de um estilo centrífugo. Na tentativa de criar novas instituições, os inventores da Carta de 1891 foram extremamente zelosos em imaginar as partes componentes do novo sistema político em sua total independência. O valor *autonomia* –presente nas dilatadas atribuições do Legislativo, na virtual irresponsabilidade política do Executivo e na intocabilidade legal dos Estados– falou mais alto do que o valor *integração*. O somatório das partes do sistema político deveria ser consequência automática e espontânea de sua máxima diferenciação.

A experiência da primeira década republicana provou o contrário. De forma mais precisa, no final do governo Prudente de Moraes (1894-1898), ficou razoavelmente claro que a maximização simultânea da liberdade do Executivo, do Legislativo e dos poderes estaduais não tendia ao perfeito equilíbrio institucional, gerando conflitos de soberania e, por extensão, incerteza. Mas, o que emerge com maior nitidez dessa experiência anárquica é a constatação de que a institucionalização da República não poderia comportar a existência de um parlamento com substância liberal, formado a partir de escolhas individuais dos cidadãos e segmentado segundo as clássicas divisões político-partidárias. A existência de um Executivo irresponsável em termos políticos, e para cuja definição não concorre o Legislativo, e a precedência da *distribuição natural do poder*, fragmentando a comunidade política nacional em várias ordens regionais, serão no governo Campos Sales os referenciais absolutos que definirão o lugar e os limites da soberania do Congresso.

A nova institucionalização republicana proposta por Campos Sales evita, pois, o fortalecimento das instituições representativas clássicas. A estabilidade deve derivar de um arranjo entre o governo nacional e os chefes estaduais, tentando definir um *pacto político não constitucional*. Por meio desse pacto, o Presidente reconhece as pretensões de controle político local por parte das facções estaduais que demonstram possuir os maiores recursos de poder. Em troca, essas situações estaduais enviam ao Congresso parlamentares dóceis e dispostos a apoiar a agenda do Presidente. Por essa via, o Presidente, mesmo não dispondo da prerrogativa de enviar projetos de lei ao Congresso, passa a influenciar a dinâmica legislativa pelo controle do acesso de candidatos à Câmara de Deputados.

O arranjo introduzido por Campos Sales permite que o presidencialismo brasileiro, adotado na Carta de 1891, ganhe contornos de um equivalente funcional do Poder Moderador, vigente na ordem imperial. Através do

reconhecimento das situações locais, o Presidente obtém a possibilidade de comportamento dócil por parte do Legislativo. Na composição do próprio governo vigora um presidencialismo de coalizão, cujo critério de inclusão é determinado pela força dos diferentes estados. Em outras palavras, o critério básico das coalizões de apoio ao Presidente é o tamanho das bancadas estaduais. Não é por outra razão que a estabilidade da República será, no período, tanto maior quanto mais forte for a aliança entre as elites políticas de Minas Gerais e São Paulo. No fim do período, com a crise de 1930, essas elites estarão em campos opostos.

O que parece ser específico da Primeira República brasileira é a definição do clientelismo como regra instituidora básica dos nexos entre a vida social e o mundo da política. Os aspectos formais dessa regra básica foram reveladas modelarmente por Vitor Nunes Leal, em sua clássica descrição do compromisso coronelista (1975). A arquitetura é familiar: através de uma rede patrimonial, os poderes locais, os governos estaduais e o Presidente estabelecem um mercado, cujas moedas preferenciais serão a chantagem, a força e o favor. A base do modelo é composta pela sujeição dos eleitores a potentados locais que, em função da quantidade de votos que podem mobilizar, habilitam-se a particular de um generalizado *spoil system*.

Através da troca pessoal com potentados locais –apoio político em troca de favores, para usar a notação clássica– os chefes estaduais sistematizam a variedade coronelística e consolidam recursos para a realização de trocas com o Presidente. A dinâmica do *spoil system* é a mesma para todos os seus níveis: em todos eles opera o princípio da troca de apoio político por vantagens. A ética social predominante é abertamente predatória, pois todos sacam contra um fundo público, buscando vantagens patrimoniais privadas ou faccionais, considerando ainda a escassez como um problema alheio e a ser tratado pelos *late comers*.

É importante notar que o significado político mais relevante do predomínio e da difusão das ordens privadas não residiu em qualquer virtual capacidade de definição da agenda pública, por parte da incontável legião dos coronéis. O efeito maior daquele predomínio opera em um plano negativo: *trata-se de interditar a possibilidade de alargamento e de expressão independente da cidadania*. Creio não constituir exagero debitar como resultado da eficácia negativa do mundo coronelístico a ausência de vitórias eleitorais de oposições na história da Primeira República. Tudo isso a despeito do fato de que o Brasil, de 1891 a 1930, compartilhou com várias poliarquias contemporâneas diversas características institucionais: federalismo, bi-cameralismo e a observância rigorosa de um calendário eleitoral.

O confinamento das relações entre a sociedade e o sistema político à esfera estadual fez com que o governo federal ficasse desobrigado de tratar o problema crucial da incorporação e da participação como questões políticas nacionais.

Desta forma, uma das mais relevantes virtualidades da dinâmica política baseada em disputas eleitorais periódicas, a ação e o surgimento de oposições, ficou regulada exclusivamente pelo desempenho de organizações políticas não-nacionais e semi-privadas. Trata-se, sem dúvida, de curiosa atribuição de uma função pública a atores privados. O resultado desse deslocamento foi a maximização dos custos das oposições, fato que pode ser percebido a partir de diversos indicadores: fraudes e violência durante o processo eleitoral, degola de parlamentares oposicionistas e risco de intervenção ou tratamento não preferencial, no caso de divergência entre algum estado e o governo federal.

Pretendia-se, ainda, com a Política dos Governadores obter uma baixa competitividade na definição dos que devem ocupar o governo federal. A percepção da comunidade política nacional, tal como aparece em Campos Sales, como constituída pela reunião dos estados configura um espectro de sujeitos políticos dotados de recursos desiguais. Aos grandes estados, com maior eleitorado e presença parlamentar, caberiam as iniciativas capazes de reduzir as sucessões presidenciais a rituais de passagem do poder, sem incorporar a população ao processo político e mesmo parcelas desnecessárias e marginais das próprias elites oligárquicas.

Interregno I, 1930/1945: uma *commonwealth* corporativista?

O Brasil dos anos trinta encontrou no corporativismo um novo princípio de organização institucional e social. Nele, a virtude dos anos oligárquicos –o clientelismo– longe de desaparecer, dissolve-se na nova matriz e passa a operar como componente adequado. Nos idos da década de trinta, o cinismo oligárquico combina-se com o altruísmo autoritário, do qual Francisco Campos e Azevedo Amaral aparecem como paradigmas.

A nova idade republicana sugere uma forma alternativa de organização do espaço público, distinta da que predominou na idade oligárquica. Afaceta política da sociedade não mais se define pela presença de indivíduos portadores de direitos naturais, representados em uma *polis* constituída como sua amostragem. A novidade na forma de classificar a sociedade enfatiza a dimensão demográfica e ocupacional da população, estabelecendo distinções com base no atributo trabalho.

Da mesma forma, o simulacro de *polis* liberal herdado da idade oligárquica foi varrido pela afirmação de um novo critério de estabelecimento da agenda pública. Esta deve ter por base –segundo voga derivada de Oliveira Vianna, Alberto Torres e Azevedo Amaral, os principais intelectuais anti-liberais brasileiros– os “problemas reais” do país, que não podem ser detectados pelo embate apaixonado e interessado, característico das ordens liberais. Eram necessárias, ao mesmo tempo, uma *elite altruísta* e uma *nova forma de classificar*

os cidadãos. Estes deveriam ser destituídos das identidades erráticas da política liberal-clientelística e devolvidos à objetividade do mundo da produção.

A redefinição do espaço público acima referida implica o estabelecimento de critérios igualmente renovados para a geração de ações coletivas legítimas. Critérios não derivados da lógica da predação oligárquica ou da autonomia operária dos anos dez e vinte. Pela utopia corporativista, todos os interesses sociais relevantes devem estar compulsoriamente organizados, de modo regulado e definido pelo Estado. Trata-se de uma ordem inteiramente avessa à espontaneidade.

O construtivismo corporativista configura uma completa simetria: dado um ator individual, dotado de uma identidade adstrita em função do critério trabalho, tem-se um ator coletivo que o contém, e que detém o direito exclusivo de representá-lo frente ao Estado ou a outros atores coletivos. Essa operação gera duas formas de monopólio: das organizações corporativas e sindicais com relação a seus afiliados facultativos/contribuintes compulsórios; outro do Estado, com relação ao mundo da ação coletiva. Esta parece ter sido uma inovação decisiva da segunda idade republicana: o Estado, que já detinha, segundo o axioma liberal, o monopólio do uso legítimo da força, passa a ter o monopólio legítimo do uso de critérios e procedimentos necessários para a atribuição de identidade e organização dos atores sociais.

Tal como pode ser inferido com facilidade, passa a vigorar nessa segunda idade uma nova estrutura de *entitlements*. Acompanhando a inovação feita quanto à classificação do *demos*, a cidadania define-se exclusivamente em relação ao mundo do trabalho, entendido como universo das profissões regulamentadas. A cidadania regulada, cujo ícone é a carteira de trabalho, é o resultado dessa classificação. Através dela, obtém-se uma identidade oficialmente reconhecida, um lugar legítimo no mundo dos atores coletivos e um valioso passaporte que permite acesso a compensações oficiais.

O princípio da cidadania regulada¹⁰ exhibe, ainda, uma modalidade de conexão entre governo e *demos*, via política social. Trata-se de uma fórmula que elimina do processo redistributivo a relevância de instituições políticas clássicas, de corte liberal e representativo. O conflito distributivo passa a ser habitado exclusivamente por interesses específicos em conexão direta com agências governamentais. O que parece ser essencial para o desempenho apropriado da relação governo-*demos* é a presença de um conjunto de identidades produzidas e reconhecidas pelo Estado e a disposição por parte deste de cumprir um papel redistributivo, via política social. O papel compensatório do Estado dispensa, então, o conflito político de tipo liberal, eliminado com isso as formas de organização e de ação coletiva típicas do mundo poliárquico. Só há associação legítima por via da profissão ou da atividade econômica, o que segmenta o *demos* e faz com que cada parcela só reconheça como legítimo interlocutor o Estado e como legítimo interesse aquele que é definido por corporações particularistas.

Esta inovação tem implicações tanto no plano da ação coletiva, quanto nos modos de percepção a respeito da política –entendida como ação no mundo público– e do Estado. O particularismo corporativista tanto interdita a universalização da política, quanto segrega valores precisos a respeito do significado do Estado. Este passa a ser percebido como agente compensador, dotado, pois, da capacidade de reverter quadros sociais desfavoráveis, para qualquer ator coletivo.

A combinação entre Estado de Bem-Estar e ausência de mundo poliárquico, ao eliminar procedimentos liberais, transforma a política em uma relação puramente substantiva. Em outras palavras, a legitimidade do Estado deriva de um cálculo exclusivamente consequencialista, baseado no que promete e naquilo que os atores sociais acreditam que ele pode prover. Já que não há caminho para a produção de uma legitimidade via procedimento, as falhas do Estado compensador só podem ser balanceadas pela força ou pela simbologia.

Do ponto de vista dos atores sociais organizados, importa sacar contra os fundos do Estado, maximizando demandas e conferindo consistência social a suas identidades. Temos, pois, tal como na primeira idade republicana, uma ética predatória, presente na idolatria do Estado e na desconsideração da Nação. O mundo dos “trabalhadores do Brasil” –para introduzirmos o mote predileto de Getúlio Vargas ao dirigir-se ao país– apresenta uma fisionomia predatória e conformadora da ação política futura. Os experimentos poliárquicos posteriores acabarão por incorporar a história pregressa de um *demos* lapidado pelo cinismo e pelo clientelismo oligárquicos e, sobretudo, classificado e dotado de identidades coletivas pela engenharia institucional corporativista. Esta, como sabemos, foi capaz de fornecer ao *demos* brasileiro uma imagem que acabou por se tornar versossímil e colada ao mundo da experiência ordinária.

Em termos esquemáticos, a segunda idade republicana, sem erradicar os padrões gerados pela idade anterior, sustentou-se sobre os seguintes atributos:

- i. inovação na forma de classificar o *demos*, através do predomínio do atributo trabalho;
- ii. nova forma de configuração da *polis*, pela busca de uma elite que se afirma altruísta e realista;
- iii. padrão de ação coletiva regulado, infenso à predação oligárquica clientelista e à autonomia operária;
- iv. princípio da cidadania regulada;
- v. definição do Estado como agente compensador, obrigando-o a legitimação constante pela via substantiva, simbologia ou força.

Além da sua relevância pelo legado que representa no que diz respeito a uma idéia de identidade nacional, para qual a política e as instituições liberais e

representativas não têm lugar de destaque, a experiência dos anos 1930-1945 é crucial para o presidencialismo que se afirmará a partir de 1946. Durante os quinze anos mencionados, e com maior radicalidade entre 1937 e 1945, o país viveu uma centralização política inédita, na qual a figura do Chefe de Estado, ou Chefe da Nação, aparecia como crucial. Toda a atividade legislativa passa a concentrar-se nas mãos do Presidente, assim como o controle da estrutura administrativa. No plano local, suprime-se a competição política oligárquica, pela nomeação presidencial de interventores que passam, como delegados do Executivo nacional, a cuidar das administrações estaduais. A República, dessa forma, desvencilha-se da idéia de federação, e concentra nas mãos do presidente, além de um conjunto inédito de atribuições formais, a capacidade de ação substantiva nos âmbitos da política social e do planejamento econômico. Na experiência posterior da República brasileira, essa agenda substantiva terá contornos permanentes, ainda que nos anos noventa seu peso específico no conjunto da atividade governamental tenha decrescido (especialmente no que diz respeito à política social).

O presidencialismo poliárquico (1946/1964)

O encontro do presidencialismo brasileiro com os eleitores e cidadãos só foi possível com a República de 1946. Isso se deu não apenas como resultado da grande incorporação eleitoral ocorrida com o fim do Estado Novo, em 1945. Mais do que a quantidade de eleitores –cerca de 17% da população– incorporados ao processo político, concorreu para a democratização do presidencialismo a adoção de algumas regras institucionais. Em particular, o presidencialismo de 1946 preserva a dimensão federalista, mas em um contexto de muito maior competitividade do que o experimentado pelo país até 1930. Mais do que isso, a adoção de um sistema eleitoral proporcional, com lista não ordenada, maximizou o poder de escolha dos eleitores, ao compatibilizar voto partidário com voto pessoal.

Ao contrário dos regimes parlamentaristas, nos quais o voto que escolhe a representação acaba por constituir o governo, nas regras institucionais do presidencialismo brasileiro de 1946, o eleitor escolhe representantes e constitui governos. Em termos mais diretos, é possível afirmar que a combinação entre *presidencialismo*, *representação proporcional* e *lista não ordenada* é a que, comparadamente, confere ao eleitor maior poder de escolha. Qualquer outra composição –por exemplo, *presidencialismo com representação majoritária* (EUA), *presidencialismo com voto proporcional de lista bloqueada* (Argentina) ou *parlamentarismo com ou sem proporcionalidade na representação* (Suécia e Inglaterra, pela ordem)– significa um peso menor do voto popular na configuração do mundo público. As instituições democráticas brasileiras de 1946 foram notáveis na ampliação das oportunidades do exercício do voto popular.

O presidencialismo brasileiro, versão pós-46, apresenta a seguinte combinatória: federalismo, multipartidarismo, bicameralismo e representação proporcional. A combinação, associada ao forte crescimento do eleitorado –se comparado com os níveis de 1930– indica a presença de uma alta competição política, no plano federal e nos diferentes estados. O país passa a abrigar um padrão de competição política multifacetada, na qual a diversidade partidária se articulam os diferentes contextos regionais. Duas novidades, no plano institucional e político, devem ser destacadas.

Em primeiro lugar, os constituintes de 45, ao definir as atribuições dos poderes Legislativo e Executivo, claramente se afastaram do enquadramento constitucional de 1937. De acordo com essa Constituição, em seu artigo 64, toda a iniciativa legislativa pertence ao Chefe do Governo. Na nova Carta, embora o Presidente dispusesse de iniciativa legislativa, esses poderes foram consideravelmente diminuídos. Como notou Wanderley Guilherme dos Santos, *“a maioria das decisões políticas envolvendo a alocação de bens e valores à sociedade devia ser tomada mediante consulta ao Congresso”*. Por consequência, *“o Congresso detinha o monopólio sobre o processo de legitimação e podia bloquear as ações do Executivo, recusando-se a converter os desejos do Executivo em leis”* (1986: 43). A novidade da República de 1946 fica por conta do fato de que, pela primeira vez na história republicana, o Presidente não dispõe de controle sobre a arena legislativa. Não estão à sua disposição as atribuições do Poder Moderador imperial e a complexidade do processo político inviabiliza a solução à la Campos Sales (criação de um condomínio político extra legal, com capacidade de controle sobre a política nacional). A estabilidade, ou a cooperação, nas relações entre os principais poderes políticos da República passa a depender, tão somente, das artes da composição política. Isso nos conduz à segunda importante inovação do presidencialismo brasileiro pós-46.

Tal como assinalou Sergio Abranches (1988), trata-se de um presidencialismo sustentado por grandes coalizões; isto é, por coalizões cujo tamanho excede a mera maioria absoluta das cadeiras. Segundo a análise, a formação dessas grandes coalizões pode ser pensada como decorrente da combinação entre multipartidarismo e federalismo, já que a sua composição deve contemplar critérios políticos e regionais. Mas, é possível a isso acrescentar que os limites da ação do Executivo, acima consideradas, e o poder decisivo representado pelo Congresso, de acordo com o quadro constitucional de 1946, agem como mecanismos que tornam a grande coalizão quase compulsória.

Com efeito, os 13 ministérios da República de 1946 foram sustentados por coalizões que variaram de um mínimo de 59% de cadeiras no Congresso –ministério Goulart (1962/63) a um máximo de 93% (ministério Quadros, 1961). Nesse último caso, a coalizão incluía 6 partidos, em um total de 12 representados¹¹. Além do componente partidário, importa assinalar a presença do

critério regional, com um certo sabor de Primeira República. Dos 135 postos ministeriais, ocupados entre 1946 e 1964, 42% o foram pelos estados de Minas Gerais (18%) e São Paulo (24%) (Abranches, 1988). O tamanho dessas coalizões foi acompanhado pelo incremento das taxas de fracionamento governamental, fazendo com que uma das principais atribuições do governo fosse a busca de algum padrão de consistência interna.

A opção pelas grandes coalizões, por um lado, viabiliza a política presidencial diante do Legislativo. Por outro, exige um grande custo de articulação, agravado pela necessidade de incluir demandas sociais diversas. De qualquer maneira, o presidencialismo de 1946 tem como traço forte a preponderância do Poder Legislativo, no processo decisório. A crise de 1964 inverte essa assimetria, indicando um retorno aos padrões anteriores a 1946.

Interregno II: o experimento de 1964

As razões do colapso da democracia em 1964 fogem do foco desse ensaio. Fica apenas o registro de uma experiência institucional de 18 anos, precocemente interrompida. Os anos que seguiram o golpe de 1964 –assim como a década e meia que ocorreu entre a Revolução de 1930 e o fim do Estado Novo– não podem ser rigorosamente incluídos como parte da história do presidencialismo no Brasil. Antes que presidencialistas, tais períodos merecem ser chamados por seu nome próprio: interregnos autoritários ou, de maneira direta, ditaduras. Ditaduras não são nem presidencialistas, nem parlamentaristas; são simplesmente ditaduras. Contudo, cabe uma ressalva a respeito do experimento de 1964. O regime inaugurado em 1964, ao contrário de outras ditaduras a ele contemporâneas, manteve um calendário eleitoral para eleições legislativas e municipais (com exceção de capitais e áreas de “segurança nacional”). Além disso procurou conferir alguma legalidade à usurpação originária do poder presidencial, ocorrida em 1964, e reafirmada até 1985, através de eleições indiretas, com base em um colégio eleitoral que incluía o Congresso em sua composição. Com todos os limites e descontinuidades, o regime autoritário não erradicou de todo a cultura eleitoral iniciada em 1946. Além disso, de 1965 até 1982, o eleitorado brasileiro triplicou em seu tamanho: a ditadura brasileira seguiu emitindo títulos de eleitor e manteve o voto obrigatório.

O regime de 1964, em poucos anos e a despeito da manutenção de alguma rotina eleitoral, eliminou a principal característica e virtude da República de 1946: a da possibilidade da representação política de parte importante do país, em sua diversidade e complexidade. Isso se deu graças à extinção dos partidos do regime de 1946, à erradicação de parte importante da classe política, à drástica redução do peso do voto popular no sistema decisório e ao longo recesso da liberdade política imposto ao país. A isso somou-se a experiência de uma

sociedade, em vinte anos, submetida à combinação entre *modernização econômica vertiginosa, deslocamentos espaciais, predação ambiental, dilaceração de identidades sociais, urbanização descontrolada e desconsideração completa de custos humanos e sociais*, na busca dos chamados “interesses nacionais”. Ou seja, trata-se do predomínio puro de uma razão de estado obcecada pela modernização econômica, sem que a sociedade tivesse à sua disposição mecanismos de proteção, de expressão e de representação políticas. Os meios disponíveis para tal foram eliminados pelo republicidismo de 1964: o país experimentou uma perversa combinação: *crecimento a qualquer custo e ausência de democracia política*.

As bases doutrinárias da precedência da razão econômica sobre a democracia política já estavam postas nos anos cinquenta. Trata-se da linguagem dos “obstáculos políticos ao desenvolvimento”. A superstição anti-democrática foi reconstituída por Roberto Campos, em 1974, em sua definição do experimento de 1964 como um “autoritarismo consentido” (sic), caracterizado pela adesão “inconsciente ou subconsciente” da população a um padrão de maior “disciplina social”, em detrimento da “exaltação democrática”. Mas, essa possível mobilização do inconsciente coletivo teve como garantia institucional a devolução dos poderes do Presidente, suprimidos em 1946. Embora a nova ordem abrigasse o funcionamento do Congresso, a atividade legislativa foi fortemente limitada pela restrição à organização partidária e pelas atribuições legislativas do Executivo, das quais se destacam:

- i. a possibilidade de envio de projeto de lei, por parte do Executivo, ao Congresso, com prazo máximo de 45 dias para deliberação. A ausência de deliberação implica em aprovação do projeto;
- ii. emissão de decretos-leis, sobre assuntos de “segurança nacional”, finanças públicas, normas tributárias, criação de cargos públicos, fixação de vencimentos.

A essas atribuições somam-se, evidentemente, as que decorrem do caráter extraordinário da investidura presidencial.

O principal legado do regime é o do predomínio de um economicismo difuso e de uma desvalorização generalizada da política e das instituições. Afinal, passados tantos anos, a linguagem do imperativo da modernização econômica e dos obstáculos políticos e institucionais ao desenvolvimento está viva. O regime de 1964 é um experimento vitorioso e tem suas superstições –notadamente a que sustenta que a atividade política é um óbice para a modernização econômica, *whatever that means*– cuidadosamente mantidas pela coalizão entre derrotados e vitoriosos de 1964 que hoje governa o Brasil.

A República de 1988

A república de 1988 confirmou a inovação institucional básica de 1946: mais uma vez combinam-se no Brasil presidencialismo, federalismo, ampliação das franquias eleitorais, representação proporcional e lista não ordenada (voto pessoal). A opção presidencialista sobreviveu ao plebiscito de 1993, mas a democratização desse sistema tem um limite claro nas atribuições legislativas do Presidente da República.

Analistas contemporâneos dos sistemas de governo, tais como Shugart e Carey (1992) e, entre nós, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), têm demonstrado que o contraste entre parlamentarismo e presidencialismo pouco explica a respeito do desempenho real desses regimes. Em primeiro lugar, cada um desses rótulos abriga uma forte diversidade de situações: no limite cada país parlamentarista ou presidencialista é titular de uma variante específica de um desses regimes. Por outro lado, menos do que a dimensão jurídica formal, o que interessa saber no desempenho desses regimes é qual o padrão de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, o estado atual do presidencialismo brasileiro tem como característica a enorme presença do presidente na arena legislativa: em nenhuma democracia contemporânea, o titular do Poder Executivo dispõe de tantas atribuições: edição e reedição de medidas provisórias, introdução de emendas constitucionais, envio de projetos de lei e preferência na ordem de votação dos mesmos.

O regime inaugurado com a Carta de 1988, se tomarmos a Constituição de 1946 como referência, amplia de forma considerável os poderes legislativos do Presidente. Se consideramos as definições contidas na Carta de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969 –ambas produzidas sob o regime militar– a respeito da ação legislativa do Presidente, é inevitável a sensação de continuidade entre os períodos.

Entre as atribuições legislativas do Presidente, a Constituição de 1988, recepcionando a tradição inaugurada no regime militar e inspirando-se na Constituição italiana, inclui a da edição de Medidas Provisórias (art. 62). Segundo a cláusula constitucional, em “casos relevantes” o Presidente pode adotar medidas provisórias, “com a força de lei” e deve submetê-las ao Congresso Nacional, devendo ser apreciadas em trinta dias, sem o que perdem a força legal. O limite de tempo aparentemente sugere que o Congresso tem fortes possibilidades de rejeição. No entanto, se tomarmos a experiência dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999 em diante), verifica-se que nenhuma medida provisória foi rejeitada pelo Congresso.

A principal razão deve-se ao fato de que, tendo efeito imediato, uma medida provisória altera imediatamente o estado do mundo no qual incide, gerando consequências irreversíveis ou cuja reversão importa em custos maiores do que

os benefícios de retorno ao estado anterior. Além disso, a não decisão congressual a respeito de medidas provisórias é neutralizada pela reedição, por parte do Executivo, das mesmas.

A possibilidade de edição –e reedição continuada– de medidas provisórias pode ser pensada como um ícone que indica o papel do Presidente no sistema político brasileiro. Ao contrário do folclore do presidencialismo carismático e personalista, o próprio arranjo constitucional circunscreve a extensão inédita dos poderes do Executivo sobre a dinâmica legislativa. Esse traço contracena, no quadro na República de 1988, de acordo com Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, com as seguintes macro características:

- i. estrutura consociativa de organização política: ausência de um ator político “naturalmente” majoritário;
- ii. fragmentação partidária;
- iii. ausência de controle partidário na arena eleitoral;
- iv. reforço do federalismo;

Apesar dessas características centrífugas, o padrão decisório da República de 1988 é fortemente concentrado. Isso se deve não apenas ao papel desempenhado pelo Presidente, mas também às atribuições regimentais das lideranças partidárias, no interior da própria dinâmica do Legislativo. Em outros termos, a dinâmica legislativa é afetada de dois modos complementares, no sentido de sua heteronomia:

- i. as amplas atribuições do Presidente –apresentação de projetos de lei com preferência na ordem de apreciação, envio de emendas constitucionais e edição de medidas provisórias– não apenas congestionam os trabalhos legislativos em termos quantitativos como acabam por determinar a agenda substantiva do Congresso;
- ii. as atribuições regimentais dos líderes garantem controle sobre as bancadas partidárias.

Em outros termos, as duas características mencionadas refratam, no sentido de maior previsibilidade, para o interior do Congresso, as características antes mencionadas que indicam a presença de forte fragmentação partidária e de ausência de controle partidário na arena eleitoral. De fato, um dos traços eloqüentes da República de 1988 é o descompasso entre uma certa aleatoriedade na arena eleitoral –com escasso controle partidário– e um comportamento partidário-parlamentar altamente disciplinado. Não é absurdo supor que as razões da disciplina partidária no Legislativo tenham a ver com os motivos mais gerais da heteronomia congressual.

Dois aspectos de natureza mais conjuntural vêm agravando as características institucionais mencionadas

Em primeiro lugar, a *rationale* da idéia de medida provisória –ou de decreto legislativo– é sustentada pela necessidade de dotar governos minoritários, ou com maioria incerta, de poderes de iniciativa. No caso brasileiro, e em particular no período posterior a 1994, observa-se um incremento no número de medidas provisórias, ao mesmo tempo em que se reedita o padrão de grandes coalizões, inaugurado pela República de 1946. A combinação entre grandes coalizões e o usufruto, por parte do Executivo, de prerrogativas legislativas inéditas caracteriza a presente fase da história do presidencialismo no Brasil.

Em segundo lugar, a combinação mencionada está associada à natureza da agenda legislativa que o Executivo brasileiro vem encaminhando na década de 90. Trata-se de uma pauta na qual destacam-se projetos de reforma constitucional, que requerem quorum qualificado para deliberação. O tamanho da coalizão de governo é determinado pelas necessidades da política da reforma constitucional que exige uma sustentação que excede a maioria absoluta dos membros do parlamento. Os perigos de 1946, ou seja da associação entre tamanho da coalizão e possibilidade de fragmentação e heterogeneidade da mesma, são mitigados com o uso das medidas provisórias. Mais do que instaurar a heteronomia do Congresso, enquanto instituição, a utilização infrene de medidas provisórias indica um modo de tratamento do Presidente com relação à sua própria base congressional (cerca de 80% das cadeiras na Câmara de Deputados).

No modelo instaurado pela Carta de 1988, e pela prática posterior desse regime, o Congresso tem baixa capacidade de agir como contrapeso institucional do Executivo, além de sua reduzida influência na formulação de políticas públicas. Tanto suas funções positivas –de iniciar políticas– como as de fiscalização ficam minimizadas na República de 1988. Os efeitos sobre as possibilidades de controle dos cidadãos comuns sobre a arena decisória, via sistema partidário, são devastadores.

Comentário final

O sistema decisório nacional, tal como definido na República de 1988, além de fortemente concentrado, tem como traço, como demonstram Argelina Figueiredo e Fernando Limonge, um alto grau de delegação de poderes, do Legislativo para o Executivo e dos parlamentares para as lideranças de suas bancadas.

As atribuições do Executivo, nesse contexto, podem ser assim resumidas:

- i. monopólio de iniciativa legal em matérias tributárias e orçamentárias;
- ii. administração dos negócios do Estado;

- iii. poder de solicitar urgência para seus projetos de lei, determinando a sua prioridade e prazo de apreciação;
- iv. prerrogativa de introduzir Projetos de Emenda Constitucionais;
- v. prerrogativa de emitir atos com força imediata de lei (edição de medidas provisórias).

As implicações do uso das MPs, como forma ordinária de governo são corretamente avaliadas pelos autores mencionados.

Através da edição de uma MP, o Executivo altera unilateralmente o *status quo*, criando um fato consumado que, em certas circunstâncias, torna praticamente impossível a sua rejeição. Modifica a estrutura da escolha parlamentar, pois esta não é feita entre o *status quo* anterior à sua edição e a MP, mas entre esta última e os efeitos que decorreriam de sua rejeição. Sendo assim, mesmo que o Congresso preferisse o *status quo* à medida provisória, poderia ser levado a aprová-la. Isto significa que se a mesma proposta tivesse sido apresentada como um projeto de lei ordinária poderia ter sido rejeitada. Dessa forma, por meio da medida provisória, o Executivo não só determina a pauta dos trabalhos legislativos, como influi nos seus resultados.

A extensão dos poderes legislativos do presidente constitui um óbice poderoso à maior democratização do presidencialismo no Brasil. A isto soma-se a ameaça de uma reforma política de corte oligárquico, orientada por valores que propugnam a restrição do peso do voto popular na configuração da vida política. É o que pode ser depreendido na defesa freqüente de medidas tais como voto facultativo, introdução de princípios majoritários nas eleições legislativas, cláusula de barreira e parlamentarismo.

No entanto, qualquer reforma democratizante no presidencialismo brasileiro deve considerar a presença de um grave paradoxo. No quadro atual, os padrões de disciplina e consistência observados na arena parlamentar decorrem de mecanismos que cobram um preço muito alto: a própria autonomia do Poder Legislativo, enquanto instituição. Com efeito, é graças à presença legislativa do Presidente a às atribuições dos líderes partidários, que o desempenho congressional tem as características apontadas. Considerando a tradição do presidencialismo brasileiro, trata-se de evitar o padrão centrífugo da república de 1946 e de, ao mesmo tempo, dispor de um mecanismo de controle da dinâmica legislativa que exceda a informalidade dos arranjos da Primeira República. De qualquer forma, os velhos fantasmas estão vivos e se apresentam na repetição da surrada superstição de que as virtudes da governabilidade exigem o controle dos vícios da representação.

O Brasil da República de 1988 vive sob a égide de um presidencialismo que sintetiza aspectos de suas experiências anteriores. Do presidencialismo

oligárquico, além da sobrevivência das oligarquias, o formato atual retira a necessidade de conferir ao Presidente mecanismos de controle sobre a dinâmica legislativa. Da República de 1946, fica o legado da representação proporcional, do federalismo e do multipartidarismo. Mas, mais do que isso, ficam os legados autoritários, presentes na inédita, em democracias, presença do executivo na arena legislativa.

O presidencialismo brasileiro, cem anos depois de sua rotinização, parece estar diante de uma séria disjuntiva: ou democratiza-se, retomando, ampliando e aperfeiçoando a tradição dos *framers* de 1946, ou segue a metáfora do Barão de Munchausen: um poder perseguido pela ilusão alçar-se a si mesmo, sem qualquer nexos público com a gravidade da vida social. A diferença é que na ficção do implausível e ingênuo Barão trata-se de boa literatura e de singelo convite ao riso. Aqui, na vida ordinária, onde vigora a inapelável lei da gravidade, a alternativa atende pelo nome de *republicídio*.

Bibliografia

- Abranches, Sergio 1988 “O Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, em *DADOS* (Rio de Janeiro: IUPERJ) Vol. 31, N° 1.
- Bello, José Maria 1940 *História da República. Primeiro Período* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Campelo de Souza, Maria do Carmo 1968 “O Processo Político Partidário na República Velha”, in Guilherme da Mota, Carlos (org.) *Brasil em Perspectiva* (São Paulo: DIFEL).
- Cardoso, Fernando Henrique 1975 “Dos Governos Militares a Prudente-Campos Sales”, in Boris, Fausto (org.) *História Geral da Civilização Brasileira - O Brasil Republicano* (São Paulo: DIFEL) Vol. 1.
- da Cunha, Euclides 1909 *À Margem da História* (Porto: Livraria Chardron).
- dos Santos, José Maria 1930 *A Política Geral do Brasil* (Rio de Janeiro: Magalhães).
- dos Santos, Wanderley Guilherme 1976 *Cidadania e Justiça* (Rio de Janeiro: Campus).
- dos Santos, Wanderley Guilherme 1986 *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise* (São Paulo: Vértice).
- Figueiredo, Argelina e Fernando Limongi 1999 *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (Rio de Janeiro: Editora da FGV).
- Harner, June 1995 *Relações entre Civis e Militares no Brasil, 1889-1898* (São Paulo: Pioneira).
- Hippolito, Lucia 1985 *De Raposas e Reformistas: o PSD e a Experiência Democrática Brasileira, 1945-1964* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Iglesias, Francisco 1958 *Política Econômica do Governo Provincial* (Rio de Janeiro: INL).
- Linz, Juan 1987 “Democracy: Presidential and Parliamentary Government. Does it Make a Difference?”, paper apresentado na 83ª reunião anual da *American Political Science Association* (Chicago).
- Love, Joseph 1975 *O Regionalismo Gaúcho* (São Paulo: Perspectiva).
- Moritz Schwarcz, Lilia 1998 *As Barbas do Imperador* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Nunes Leal, Vitor 1975 *Coronelismo, Enxada e Voto* (São Paulo: Alfa&Ômega).

Romero, Silvio 1893 *Parlamentarismo e Presidencialismo* (Sao Paulo: Companhia Impressora).

Schwartzman, Simon 1975 *São Paulo e o Estado Nacional* (São Paulo: DIFEL).

Schwartzman, Simon 1999 (1988) *A Invenção Republicana* (Rio de Janeiro: Topbooks).

Sertório de Castro 1995 *A República que a Revolução Destruiu* (Rio de Janeiro).

Shugart, Matthew e John Carey 1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Vianna, Oliveira 1922 *O Ocaso do Império* (São Paulo: Melhoramentos).

Notas

1 Desde a fundação da República, em 1889, o Brasil viveu sob a égide de seis constituições –1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Além delas pode-se acrescentar à lista a Emenda Constitucional de 1969, feita sob regime militar, e que, dada a sua amplitude e apesar do termo “emenda”, funciona como enquadramento constitucional até o fim do regime militar. Dessas constituições, quatro resultaram de Assembléias Constituintes –1891, 1934, 1946 e 1988. A despeito do aparecimento de propostas parlamentaristas, a opção presidencialista é invariante. A nota ilustra, portanto, o juízo de que a despeito de diversas oportunidades de reconfiguração institucional, o presidencialismo aparece como traço permanente no Brasil.

2 Gaspar Silveira Martins, político brasileiro do Rio Grande do Sul, foi um dos mais importantes líderes do Partido Liberal, nos momentos finais da Monarquia. Com o golpe republicano de 1889, Silveira Martins aparece como uma das principais figuras do que poderíamos designar como uma vertente parlamentarista e federalista, e em forte oposição ao republicanismismo que acaba por se afirmar no Rio Grande do Sul, com fortes tinturas positivistas. Para uma avaliação do personagem e de seu contexto, ver Love (1975).

3 Silvio Romero foi um dos principais intelectuais brasileiros de fins do século XIX e inícios do século XX. Embora não dedicado especialmente a temas políticos e institucionais, envolveu-se em acirrada polêmica com presidencialistas, propugnando pela adoção no Brasil do regime parlamentar. Seus argumentos podem ser encontrados em Romero (1893).

4 Um dos principais líderes republicanos no Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros foi quase presidente vitalício daquele estado, permanecendo no governo por mais de três décadas. Trata-se de um ícone da defesa do que poderíamos chamar de hiper presidencialismo. Na década de 30, no ostracismo e na oposição a Getúlio Vargas –seu sucessor no Rio Grande do Sul, em 1928– aproxima-se de posições parlamentaristas.

5 No livro, o autor sustenta que, durante a monarquia, o Brasil experimentou uma forma genuína de governo parlamentar. Avaliações mais realistas podem ser encontradas em Euclides da Cunha (1909) e Oliveira Vianna (1922).

6 Simon Schwartzman (1975 e 1999) chama a atenção para a escassez de meios à disposição do governo central durante a Monarquia.

7 A dimensão simbólica dessa “totalização” foi brilhantemente analisada por Lilia Moritz Schwarcz (1998).

8 Para uma reconstituição do conflito político na primeira década republicana há copiosa bibliografia. Cabe destacar, de forma não exaustiva, as seguintes

referências: José Maria Bello (1940); José Maria dos Santos (1930); Sertorio de Castro (1995); Fernando Henrique Cardoso (1975); Maria do Carmo Campelo de Souza (1968).

9A expressão é do próprio Campos Sales: “*Outros deram à minha política a denominação de política dos governadores. Talvez tenha sido mais acertado se dissessem política dos Estados. Esta denominação exprimiria melhor o meu pensamento*”. É evidente que não se trata de preferência estilística. O atributo *estados* revela as bases reais de sua política, assim como seu modo peculiar de descrever a ontologia política do país: uma nação formada por *estados* e dirigida por seus *chefes*. Em outros termos, a expressão *política dos estados* precede logica e ontologicamente a expressão *política dos governadores*, sem, de forma alguma, anulá-la.

10 A expressão e o problema foram destacados e tratados por Wanderley Guilherme dos Santos (1976).

11 Os dados foram organizados por Lucia Hippolito (1985).

Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil

Kurt E. von Mettenheim *

Introducción

El colapso de la Unión Soviética culminó una serie notable de transiciones, comprendiendo regímenes militares, autoritarios y stalinistas. La cantidad de nuevas naciones-estados y la complejidad intimidante del mundo posterior a estas transiciones y a la Guerra Fría sugieren que nuestro *fin-de-siècle* será recordado como un período extraordinario de cambios políticos. Aunque existe una rica diversidad de estudios sobre transiciones democráticas y sus legados¹, este trabajo propone que los politólogos consideren con más atención los nuevos acontecimientos en el Este y en el Sur, y sostiene que la experiencia brasileña es singular al proporcionar nuevos conceptos y teorías acerca de la democracia y la gobernabilidad. Se requieren nuevas investigaciones, porque las teorías y los conceptos existentes acerca del presidencialismo (Linz y Valenzuela, 1994; von Mettenheim, 1997), la democracia², la gobernabilidad³ y la política económica⁴ tienden a subestimar la importancia de los nuevos patrones de cambio en Brasil y en otros contextos de postransición. Lamentablemente, con demasiada frecuencia los prejuicios del eurocentrismo y del reformismo liberal llevan a los sociólogos a esperar que las políticas de postransición repitan experiencias europeas o norteamericanas.

Estamos pues en una coyuntura propicia para presentar varias observaciones acerca de presidencia, gobernabilidad y política económica⁵. Intento aquí combi-

* Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

nar un relato positivo de políticas partidarias y electorales en el Brasil con un concepto pluralista del *muddling-through* en la implementación de políticas. El argumento central acerca de la gestión presidencial puede exponerse de la siguiente manera: es la política y no la economía la que explica la exitosa reducción de la inflación en el Brasil de la postransición. Es la naturaleza abierta, negociada e incremental de la formulación de políticas la que explica la capacidad de las administraciones de Franco (1992-1994) y de Cardoso (1994 al presente) para reducir la inflación y al mismo tiempo aumentar el salario real de los brasileños pobres⁶. Dada la tendencia a considerar a la democracia y a las políticas económicas efectivas en términos de suma-cero, y a la austeridad salarial como requerimiento para reducir la inflación, esto es un logro extraordinario. Y aunque debe darse crédito a las teorías de la inflación inercial⁷ para aclarar las nuevas causas y los contextos de una prolongada inflación alta, la exitosa reducción de la inflación en Brasil se basó en un estilo más abierto y pluralista de gobierno, en clave de *muddling-through*, para poner en marcha las políticas. De hecho, esta modalidad de gobierno ha definido los éxitos políticos y la habilidad para gobernar, en América Latina, durante y después de las transiciones de los regímenes autoritarios.

Como han señalado Mettenheim y Malloy: “Cualesquiera sean las novedades surgidas en estos países con respecto a las formas y a las prácticas del régimen de gobierno, ello ha ocurrido en virtud del peso acumulado de un arte de gobernar que encuentra su camino pasando de una situación problemática a otra. Las grandes soluciones basadas en el diseño teórico, las estrategias derivadas de la racionalidad formal-instrumental y la gran ingeniería constitucional no han alcanzado la creatividad del arte de gobernar en clave de *muddling-through*” (1998).

En este artículo intento ahora combinar el realismo electoral de la teoría democrática competitiva con un concepto liberal-pluralista de gobernabilidad, para enfatizar las pautas novedosas de cambio político que han surgido en Brasil después de la transición.

La mayoría de los observadores interpretan erróneamente la política brasileña debido a los prejuicios eurocéntricos y del reformismo liberal. Sin perjuicio de otros análisis, pueden señalarse ejemplos en este sentido en tres subcampos de la ciencia política. Primero, a pesar de existir importantes debates acerca del diseño institucional en los contextos de postransición, los críticos del presidencialismo nos han dejado sin una teoría positiva de los cambios políticos en el marco de estos sistemas. Investigadores como Juan Linz, Fred Riggs, Alfred Stepan y Arturo Valenzuela (incluyendo además a Fernando Henrique Cardoso) han intentado establecer vínculos causales directos entre el presidencialismo y los problemas de ingobernabilidad, inestabilidad y fracaso de la democracia (Linz y Valenzuela, 1994; Lijphart, 1992; y Stepan y Skatch, 1993). Por cierto, las instituciones presidenciales sobrellevan en mayor medida la carga de la prueba, porque son menos numerosas y porque pueden ser fácilmente confundidas con la existencia de

jefes ejecutivos autoritarios, elegidos directamente. Sin embargo, los abogados del parlamentarismo conciben de manera equivocada la experiencia de los Estados Unidos y su tradición liberal democrática de separar y desactivar el poder. No proporcionan un relato positivo del desarrollo político en el marco de las instituciones presidenciales, y tienden a sobreestimar el impacto de la reforma política (Mettenheim, 1997). El gobierno presidencial en el Brasil de la postransición no ha producido el estancamiento, la polarización, la corrupción y el populismo demagógico esperados por los críticos, sino más bien nuevos patrones de cambio políticos a través de apelaciones populares directas, alianzas con maquinarias de clientelismo y movimientos de reforma política. Y, contrariamente a la idea de que sólo los parlamentarismos tienden a remover a los jefes del Ejecutivo, el primer presidente de Brasil elegido directamente luego de la salida del gobierno militar fue sometido a juicio político por corrupción a fines del año 1992.

Para entender mejor estos acontecimientos en Brasil, los académicos harían bien en considerar a una generación anterior de estudiosos que se apartaron de prejuicios similares, de reformismo liberal y eurocentrismo, con la intención de comprender la historia política de los Estados Unidos. De hecho, expertos tradicionales de las ciencias sociales, desde Max Weber a Carl Friedrich, advirtieron que el conflicto en los sistemas presidenciales –entre las convocatorias plebiscitarias y el gobierno representativo– era el eje para comprender el desarrollo político en los Estados Unidos (Friedrich, 1967). Estudios posteriores –de V. O. Key, W. D. Burnham, William N. Chambers, Theodore Lowi y otros– argumentan que durante los siglos XIX y XX se operó un cambio rápido en los Estados Unidos, en gran parte debido a elecciones críticas y realineamientos partidarios promovidos por las elecciones presidenciales directas (mejoradas por el colegio electoral)⁸. Reemplazando las teorías reformistas liberales y eurocéntricas acerca de los Estados Unidos, estos análisis empíricos proporcionaron nuevas concepciones fundamentales sobre la democracia americana. Un argumento central del presente trabajo es que los politólogos necesitan realizar un salto conceptual similar para poder entender la presidencia, la democracia y la gobernabilidad en Brasil.

Los prejuicios del reformismo liberal y del eurocentrismo también prevalecen entre los estudiosos de los partidos políticos y de los sistemas de partidos⁹. Para entender a los partidos políticos en Brasil hay que alejarse de los modelos basados en los partidos y sistemas parlamentarios rígidos de Europa de mediados del siglo XX. La trayectoria “americana” –como alternativa de desarrollo partidario– también ha sido ampliamente registrada por los clásicos de las ciencias sociales. La experiencia de los Estados Unidos fue promovida mayormente por el poder de los presidentes para nominar profesionales de partido en puestos administrativos, creando así alianzas con los sistemas de clientela de los senadores¹⁰. Por lo tanto, los investigadores de los partidos americanos ponen el acento en las convocatorias populares directas de las elecciones presidenciales más que en la racionalidad de los programas partidarios. Sostienen que la maquinaria del clientelismo puede rá-

pidamente transformarse en partidos de masas a través de designaciones y alianzas, y enfocan sus investigaciones sobre las prácticas electorales de los profesionales de partido más que en las características organizativas ideales o en conceptos de disciplina o fidelidad partidaria¹¹. En resumen, los académicos que critican a los partidos políticos en el Brasil de hoy, por exacerbar el clientelismo, la corrupción y la indisciplina legislativa –tal como lo hacían en los Estados Unidos hace cuatro décadas los abogados del modelo de sistema partidario “responsable”– no llegan a reconocer trayectorias alternativas de cambio político distintas del modelo reformista liberal basado mayormente en la experiencia de Westminster¹².

Finalmente, el área especializada en el comportamiento electoral también requiere de miras más abiertas para superar problemas similares de eurocentrismo y reformismo liberal. Los análisis de la opinión pública brasileña sugieren que las percepciones y preferencias entre los votantes brasileños son de hecho más directas, no mediadas y volátiles que las de sus congéneres europeos y norteamericanos. Pero las diferencias no implican disfuncionalidad. Las mediciones tradicionales sobre las opciones de los electores no describen el contenido conceptual y el contexto político de los votantes brasileños porque están diseñadas para sondear ideologías europeas o nociones estadounidenses de grupos de interés¹³. Los cuestionarios y los conceptos basados en experiencias nacionales del Atlántico Norte fracasan en describir la forma en que los brasileños piensan acerca de la política y votan. Mis investigaciones recientes sugieren que las competencias electorales nacionales y los mecanismos de retroalimentación del poder –también enfatizados en estudios sobre creencias populares– dieron forma a la opinión pública brasileña más que las ideologías europeas o las nociones de grupos de interés de los Estados Unidos (Page y Shapiro, 1991). La mayor transparencia, inmediatez y volatilidad de la opinión pública brasileña parece ser tanto la causa como la consecuencia de la trayectoria diferente del cambio en Brasil. En resumen, tanto las concepciones centrales de democracia como los parámetros de estudio en las subdisciplinas referidas –comportamiento electoral, sistemas partidarios y diseño institucional– a menudo sucumben a las “ilusiones acerca de la consolidación”, basadas en forma demasiado exclusiva en el relato reformista liberal de las experiencias del Atlántico Norte (O’Donnell, 1996: 38-9). Guillermo O’Donnell sugiere que los conceptos de consolidación e institucionalización pueden distorsionar la investigación empírica y llevar a una caracterización negativa de los casos de postransición¹⁴ en la medida en que utilizan herramientas de medición extraídas de experiencias europeas¹⁵, etiquetando a las experiencias nacionales que no toman los caminos previstos como “atrofiadas”, “congeladas”, “con una consolidación retardada” y otros cargos similares (O’Donnell, 1996: 38). Este trabajo trata de asumir el desafío de O’Donnell en el sentido de que los investigadores deben captar los nuevos patrones de cambio en la postransición y proporcionar referencias comparativas positivas para “un análisis positivo, no teleológico, y en rigor no etnocéntrico, de las principales características de estas poliarquías (1996: 46).

Debe notarse una preocupación específica acerca de los legados de la transición. Ya en 1987 James Malloy advirtió que las recientes transiciones en América Latina podrían simplemente injertar elecciones más o menos competitivas en los ejecutivos centralizados, tal como los dejaron los gobernantes militares o autoritarios (1987: 235-258). Guillermo O'Donnell afirma que este poder excesivo de los ejecutivos de la postransición se combina con un particularismo desenfrenado para crear un nuevo tipo de democracia “delegativa”: “La combinación de elecciones institucionalizadas, el particularismo como una institución política dominante y la brecha importante que existe entre las reglas formales y la manera en que la mayoría de las instituciones políticas opera en la realidad, conducen a una fuerte afinidad con las nociones delegativas –no representativas– de la autoridad política. Con esto quiero decir, un ejecutivo cesarístico, plebiscitario, que una vez elegido, se ve con el poder de gobernar el país de la forma que entiende adecuada” (O'Donnell, 1996: 44).

Las implicancias son considerables. La ausencia de mecanismos de control o de *checks and balances* sobre los ejecutivos que afirman actuar para alguna “voluntad general” unitaria o por interés nacional, sugiere que una nueva forma de democracia delegativa amenaza con predominar en los contextos de postransición. Y puesto que la democracia delegativa no proporciona luego de las elecciones oportunidades de acceso, retroalimentación y negociación política con respecto a los presidentes, estos nuevos patrones –centrados en el ejecutivo– hacen que las teorías de consolidación democrática resulten prematuras y engañosas.

Esta preocupación acerca del poder centralizado en el ejecutivo evoca los relatos clásicos sobre la política brasileña. De hecho, una mirada a la historia brasileña sugiere que las nuevas instituciones políticas frecuentemente fueron insertadas en una sociedad jerárquica, con resultados inesperados. Los observadores del Imperio Brasileño (1822-1899) afirman que los patriarcas rurales se limitaron a reorganizar su clientela en bloques de votantes, cuando Don Pedro I estableció el sufragio masculino libre en 1824¹⁶. Los redactores de la primera constitución republicana de Brasil en 1891 intentaron descentralizar el poder imperial, adoptando instituciones federales de los Estados Unidos. Sin embargo, los gobernadores (con el título de Presidentes) rápidamente afirmaron su dominación y crearon partidos únicos a nivel de sus estados¹⁷. El *Estado Novo* de Getulio Vargas (1937-1945), que centralizó el gobierno y organizó la clase obrera y los sectores populares en instituciones corporativas, fue seguido por un período de política competitiva (1945-1964), reflejando una vez más el injerto de estas elecciones competitivas en formatos centralizados de formulación de políticas. Souza sostiene que el liderazgo irresponsable que llevó a la quiebra a la democracia en 1964 puede tener origen en la falta de acceso a las decisiones estratégicas por parte de los políticos de partido. Puesto que los asuntos claves de la política económica permanecieron bajo el control de los presidentes y de sus equipos de asesores, los legisladores y políticos partidarios quedaron reducidos a las promesas populistas y al

tráfico de influencias (Campello de Souza, 1983). La última transición del gobierno militar al gobierno civil (1974-1985) fue terriblemente larga, en gran parte porque comenzó a haber elecciones más o menos competitivas para los cargos legislativos, mientras los órganos ejecutivos se mantenían todavía bajo control militar¹⁸. Este trabajo reconoce los legados del centralismo ejecutivo en la historia brasileña, pero argumenta que desde la transición del gobierno militar han surgido estilos de política nuevos, pluralistas y en clave de *muddling-through*.

La discusión separada sobre la representación electoral manejada desde el ejecutivo y la gobernabilidad *muddling-through* refleja las preocupaciones universales acerca de la democracia liberal. La tradición liberal concibe la representación en dos momentos recurrentes y bien distintos: primero, la selección de representantes a través de elecciones competitivas; segundo, un proceso más vagamente definido, donde los representantes realizan transacciones con intereses sociales para producir una política pública. Durante las elecciones, la representación se concibe en términos geográficos como la articulación de preferencias individuales. Luego de las elecciones, las cuestiones de representación cambian: hacia imágenes funcionales de pluralismo, de una sociedad civil movilizada, de intereses organizados que intentan tener un impacto en las políticas burocráticas estatales, incluyendo la necesidad de un *muddling-through* transparente en la implementación de políticas.

La representación centrada en el poder ejecutivo

El poder de apelación directa a la ciudadanía por parte de los presidentes ha sido el fenómeno más importante de la representación electoral en el Brasil de la postransición. De hecho, en América Latina varios presidentes han ganado sus puestos obviando los vínculos partidarios tradicionales y apelando directamente a los votantes. En Argentina, tanto Alfonsín como Menem ganaron la presidencia pasando por alto el clivaje tradicional, peronista/anti-peronista, que había dominado la política desde la década del cuarenta¹⁹. En México, luego de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fuera sacudido por los desafíos electorales de izquierda y de derecha, en las elecciones presidenciales de 1988 y 1994, los presidentes Salinas y Zedillo convencieron a las élites políticas a fin de seguir nuevas estrategias para la obtención de votos a través de un Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que hizo un llamamiento directo a los votantes (Camp, 1996). El ejemplo tal vez más perturbador es el de Alberto Fujimori, quien viniendo de afuera de las organizaciones partidarias tradicionales ganó inesperadamente la presidencia peruana en noviembre de 1991, para luego cerrar el congreso e imponer un estado de emergencia en febrero de 1992 (Conaghan, 1996; Carrion, 1998). La elección a la presidencia venezolana de Hugo Chavez (ex líder de golpes militares) es otro ejemplo notorio que muestra que la apelación directa puede pasar por alto a los partidos tradicionalmente bien organizados.

También es necesario conceder mayor importancia a estos tipos de apelación, tomando en cuenta que las concepciones existentes sobre representación electoral de Europa Occidental y América del Norte están seriamente dañadas²⁰. Ideas clásicas tales como mandato, autorización, responsabilidad y representación virtual no describen adecuadamente cómo funciona la representación en la democracias de masas (Pitkin, 1968). Las teorías de la representación geográfica y demográfica son insuficientes porque las percepciones del público pasan por alto los clivajes tradicionales de clase y región²¹. Los partidos políticos ya no retienen el dominio casi monopólico del gobierno, típico en los sistemas partidarios competitivos durante buena parte del período de posguerra (Sartori, 1976). Asimismo, la identificación popular con los partidos ya no proporciona los fuertes vínculos de antaño, porque tanto los llamamientos directos durante las elecciones como el tráfico de intereses posterior se saltean estos vínculos partidarios. Finalmente, los estudios de opinión pública en América del Norte y en Europa enfatizan actualmente la importancia de los llamamientos “desde arriba”, la realidad de los mecanismos de retroalimentación que dan popularidad a los que están en el poder, así como la existencia de otros patrones de reciprocidad entre los votantes. Estos factores contrastan con los puntos de vista liberales de representación electoral como articulación unilateral de preferencias “desde abajo”.

Los estudiosos del electorado democrático en países avanzados tienden a explicar la influencia que se ejerce de arriba hacia abajo refiriéndose al liderazgo elitista, a procesos psicológicos irracionales por parte de los votantes, o a la manipulación de la opinión pública a través de técnicas de *marketing*, relaciones públicas y sondeos de opinión. Las teorías competitivas de la democracia son calificadas correctamente como teorías elitistas, porque los investigadores consideran que las élites deben formar la opinión pública y tener un impacto en el alineamiento de los votantes²². Las contribuciones destacadas de Adorno, Lane y Noelle Neumann sugieren que una influencia excesiva de las élites y otras influencias desde arriba en la opinión pública son causadas por irracionalidades entre los votantes, sea por una baja fuerza del ego, la represión, la marginalización u otros mecanismos psicológicos subyacentes (Adorno, 1950; Noelle Neumann, 1984). Recientes informes críticos sobre la opinión pública afirman que en los comandos de campaña centralizados las élites partidarias manipulan en forma creciente a los votantes a través de tecnologías perfeccionadas de *marketing* político²³. Estas perspectivas son atinadas y resultan relevantes para el caso brasileño. Pero el énfasis en el liderazgo de élite, la psicología de masas y las tecnologías de manipulación fracasa a la hora de desarrollar cabalmente las implicancias de las concepciones personalistas e inmediatas de la política entre los votantes brasileños, así como en lo que respecta a los llamamientos directos y a la maquinaria del clientelismo en las estrategias electorales de los partidos.

Tal como se destacó anteriormente, la mayoría de las mediciones de sofisticación política, en los estudios de comportamiento electoral, fracasan en descri-

bir los cambios en el electorado brasileño, porque están diseñadas en base a ideologías europeas o nociones estadounidenses de grupos de interés. Según los niveles existentes (y ampliamente debatidos) de escalas de conceptualización, el contenido cognitivo de las respuestas –en los relevamientos que se hacen en Brasil– sólo puede describirse colocando las respuestas en categorías residuales, tales como “la naturaleza de la época” o “sin contenido”. Sin embargo, si las concepciones personalistas e inmediatas que predominan entre los votantes brasileños dejan de ubicarse en categorías residuales, la investigación empírica muestra una secuencia causal claramente distinta, a saber: las opciones de los votantes se organizan en base a percepciones del desempeño y posicionamiento del poder ejecutivo respecto a asuntos nacionales que están a la orden del día, y se fundan en conceptos de justicia sustantiva más que en determinaciones de largo plazo tales como la socialización política, la identidad de clase o la identificación partidaria²⁴. Para describir las implicancias de esta secuencia se necesitan nuevos conceptos acerca de la representación electoral y de la democracia. Y el problema no puede ser considerado como una excepción brasileña. También en otros países los estudios empíricos del comportamiento electoral ponen el acento en efectos recíprocos complejos, llamamientos desde arriba y mecanismos de retroalimentación del poder (Kinder, 1983).

El concepto de representación conducida por el ejecutivo intenta dar cuenta del hecho de que las percepciones y preferencias de los votantes brasileños son directas, no mediadas, complejas, cambiantes, populistas y personalistas. Pero están no obstante vinculadas a los asuntos asociados tradicionalmente con la democracia, como son las apelaciones populares directas y las concepciones de justicia sustantiva. De hecho, la experiencia brasileña puede resultar bastante importante en otras partes, dada la incapacidad de los cientistas sociales para describir cabalmente la política luego del desplazamiento de los clivajes de clases. En Brasil, las percepciones a corto plazo de los votantes juzgan directamente a los partidos, los asuntos nacionales y el comportamiento del ejecutivo, sin la influencia moderadora de la cultura cívica, la socialización política a largo plazo, profundas identidades de clase, ideologías políticas tradicionales o identificación partidaria.

Este argumento acerca del comportamiento electoral también implica un punto de vista diferente sobre la política electoral de los partidos en Brasil. Contrariamente a las afirmaciones ampliamente difundidas que sostienen que los partidos brasileños siguen siendo subdesarrollados, el presente trabajo afirma que el sistema federal y presidencial brasileño, centrado en el ejecutivo, facilitó la designación directa de profesionales de partido en puestos ejecutivos y cargos administrativos durante el período de transición, y así produjo una rápida y extensa organización de partidos de masas. Tal como se expuso anteriormente, este fenómeno tiene precedentes. La experiencia de los Estados Unidos –especialmente antes de que la legislación de la “era progresista” debilitara a los partidos– constituye una referencia adecuada porque dirige la atención, no hacia la estructura or-

ganizacional de los partidos, sino sobre sus prácticas electorales. W. D. Burnham afirma que “es importante notar que el término (sistema partidario) se relaciona principalmente con lo que podrían denominarse sistemas de votación o sistemas de políticas electorales más que con estructuras organizativas” (1970: 10).

Desde las perspicaces observaciones de Max Weber y James Bryce hasta los “nuevos historiadores políticos”²⁵, los aspectos centrales del excepcionalismo de los Estados Unidos se han definido en términos de la secuencia de sus sistemas partidarios, la aparición precoz de partidos de masas, la predominancia del pragmatismo, el clientelismo y un *spoils-system* –de prebendas por encima de ideologías–, el impacto de un sistema presidencial en vez de un sistema parlamentario, y la importancia del federalismo en un país nuevo y grande²⁶.

Tres aspectos del desarrollo partidario en los Estados Unidos proporcionan una perspectiva totalmente nueva sobre la política electoral de los partidos en Brasil: la importancia de las convocatorias populares directas y del populismo en los sistemas presidenciales; la capacidad de los presidentes y otros ejecutivos para designar directamente a sus partidarios en puestos administrativos; y la autonomía de la maquinaria local y regional del clientelismo dentro de la estructura federal. ¿Se puede llamar democratización a esta trayectoria de cambio? Los puntos de vista positivos y negativos sobre la política partidaria causan profundas divisiones en los recientes debates acerca del populismo, el clientelismo y los procesos de incorporación de masas en los Estados Unidos del siglo XIX. Dada esta polarización, resulta atractivo el retorno a la descripción clásica de Max Weber acerca del desarrollo de los partidos en los Estados Unidos como una democratización pasiva, ya que distingue la tarea analítica de identificar nuevas características emergentes en la política, de la tarea –igualmente importante pero diferente– de considerar sus implicancias normativas²⁷.

De hecho, estos mecanismos de desarrollo partidario, lamentados por muchos en los Estados Unidos, resultan aún más melancólicos en Brasil. Tanto las apelaciones plebiscitarias de las elecciones presidenciales como la reorganización de los sistemas de clientelismo en los partidos de masas aparecieron muy tarde en la historia de Brasil. Más aún, los partidos políticos, la opinión pública y los patrones de gobernabilidad emergieron del régimen militar, en el contexto de una sociedad extremadamente centralizada en el estado, con una de las peores desigualdades en la distribución del ingreso en el mundo. Estas diferencias sugieren que el reconocimiento de nuevos patrones de cambio debe ser seguido por programas realistas de reforma política.

En términos de generar un nuevo liderazgo político, este cambio en la perspectiva comparativa coloca a los recientes desarrollos bajo una nueva luz. De hecho, la campaña presidencial de 1994 puso al frente a dos de los más importantes nuevos líderes de la oposición al régimen militar. Luego de confrontar al régimen militar –conduciendo las huelgas de los trabajadores metalúrgicos en los suburbios

industriales de San Pablo, al final de la década de los setenta–, Luiz Inacio da Silva (Lula) fundó el Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT) y ayudó a que se convirtiera en la fuerza principal de izquierda durante las décadas del ochenta y noventa²⁸. La trayectoria de Fernando Henrique Cardoso no es menos innovadora. Cardoso, un académico internacionalmente reconocido, pasó de la sociología al Senado en 1982, convirtiéndose en una figura central en la negociación de la transición (1985) y en la redacción de la Constitución de 1988. Cuando los políticos de aparato –liderados por Orestes Querica (gobernador de San Pablo, 1986-1990)– afirmaron su control sobre la dirección nacional del PMDB en 1988 (con la esperanza de dominar la contienda presidencial de 1989), Cardoso –junto con otros disidentes de centro-izquierda del PMDB– se apartó para fundar el Partido Social Democrático Brasileño (PSDB). En una perspectiva comparada e histórica, la aparición de un presidente reformista y de un partido de trabajadores independiente –de izquierda y de oposición leal– como las dos fuerzas políticas centrales en Brasil, luego de la transición del gobierno militar, constituyen acontecimientos notables. La consagración de Lula y Cardoso en las elecciones de 1994 sugiere que los mecanismos tradicionales de la política electoral de los partidos en Brasil pueden proporcionar el marco para la aparición de nuevos líderes y la puesta en marcha de reformas económicas y políticas.

En 1994 los mecanismos tradicionales de política partidaria electoral en Brasil –apelaciones directas populares y alianzas con las máquinas del clientelismo– explican la capacidad de Fernando Henrique Cardoso para ganar la presidencia en la primera vuelta. Tanto la alianza electoral como la coalición de gobierno entre el PSDB y el conservador PFL (Partido da Frente Liberal) han recibido críticas importantes por parte de agentes partidarios, periodistas e intelectuales brasileños. El jefe de campaña de Cardoso en 1994 temió que –debido a la naturaleza conservadora tradicional del PFL– partidarios claves de las áreas urbanas en el sudeste se cambiaran al Partido de los Trabajadores en caso de que hubiera que pasar a una segunda ronda²⁹. Sin embargo, en junio de 1994 estas preocupaciones fueron desplazadas por una reducción exitosa de la inflación, la inmensa popularidad de la moneda recientemente estabilizada (el real) y una redistribución significativa de la riqueza obtenida por las políticas gubernamentales.

Antes de 1994, la falta de resolución política se debió en gran parte a que la contienda presidencial de 1989 se apartó de las normas históricas y fue aislada de las elecciones legislativas y de gobernadores. El principio central de la fórmula brasileña consiste en contrarrestar las tendencias plebiscitarias de la elección presidencial directa, combinándola con la elección por separado de los legisladores, en base a reglas muy liberales de representación proporcional³⁰. Fernando Collor de Mello (un gobernador relativamente desconocido del pequeño estado de Alagoas, en el nordeste) pudo dominar los primeros seis meses de la campaña a través de apariciones en la televisión y denuncias de abusos burocráticos. Cuando Collor llegó a más del 45% en la encuestas en el mes de junio, se negó a partici-

par en los debates en vivo en la televisión (reflejando con acierto las perspectivas nocivas de los ataques sostenidos por parte de sus adversarios). Collor obtuvo más del 28% en la primera ronda de votación, pasando a la segunda ronda con Lula, que obtuvo el 16%. Lula dominó el primer debate televisivo de la segunda ronda y mejoró su lugar en las encuestas, hasta llegar a un empate con Collor sólo diez días antes de la votación. Pero el candidato del Partido de los Trabajadores no pudo dominar el segundo debate, como lo había hecho con el primero, y fue incapaz de contrarrestar el efecto nocivo de la propaganda negativa en los últimos días de la campaña. Collor convenció a los votantes de que una victoria de Luiz Inacio da Silva y del PT desestabilizaría a la sociedad y alejaría a Brasil de un mundo liberalizador, montando una serie de ataques personales y políticos siete días antes de las elecciones finales. El 15 de diciembre Collor recibió el 42,7% de votos, venciendo a Lula, quien obtuvo el 37,8%.

La velocidad y la gama de las fluctuaciones en las intenciones de voto durante las recientes campañas presidenciales apuntan a la naturaleza más volátil, plebiscitaria y centrada en el ejecutivo de la representación electoral en el Brasil. Durante la contienda de 1989, el *rating* de Collor de Mello en las encuestas subió rápidamente al 45%. En la primera ronda obtuvo un 28%. En 1994, el candidato del Partido de los Trabajadores, Luiz Inacio da Silva, cayó de un punto alto del 42% en las encuestas de mayo a un 22% en una encuesta del 30 de septiembre, que reflejaba correctamente la proporción de votos que finalmente obtuvo. La variación en la trayectoria de Fernando Henrique Cardoso es aún mayor: en las encuestas de opinión pasó del 16% de las preferencias de los votantes el 3 de mayo, al 48% el 30 de septiembre. Durante la contienda de 1998, Cardoso empezó con un 41% de preferencia de los votantes a fines de abril, cayendo al 33% a fines de mayo, para luego subir sostenidamente y recibir el 55% de los votos en la primera ronda el 3 de octubre. Esta gama de cambios en las intenciones de voto en Brasil es sustancialmente mayor que la que se registra tradicionalmente durante las campañas electorales nacionales en Europa (con cambios ínfimos, de entre 3 y 5%)³¹.

Resumiendo, la representación electoral en Brasil es más directa, no mediada, fluida y vinculada a personalidades políticas y conceptos subyacentes de justicia sustantiva. La tradición populista hizo que las relaciones brasileñas entre el estado y la sociedad tuvieran esta mayor transparencia e inmediatez. Pero estas características no son simplemente una consecuencia del pasado de las naciones. Las tendencias universales recientes, hacia las apelaciones populares directas por parte de los ejecutivos y hacia las campañas electorales orientadas por los medios de comunicación, implican que actualmente los votantes tienden a juzgar directamente a los candidatos y a las cuestiones relevantes, al rendimiento económico y a los partidos políticos, sin las influencias moderadoras que eran tan importantes en el pasado, como por ejemplo las ideologías políticas, los grupos de interés u otra identificación a largo plazo con partidos o clases sociales³². La tradición liberal y

democrática necesita considerar más cuidadosamente las implicancias que tienen las apelaciones plebiscitarias para los conceptos de representación electoral.

El gobierno presidencial como un proceso *muddling-through* de elaboración de políticas

Se necesitan nuevos conceptos para describir las pautas actuales del gobierno presidencial en Brasil. Luego de un período inicial durante el gobierno provisional de Jose Sarney (1985-1989) y de un período de aventurerismo plebiscitario con Fernando Collor de Mello (1990-1992), las administraciones de Franco (1992-1994) y de Cardoso (1994 al presente) han seguido nuevos patrones de formulación de políticas de apertura económica. Después de una década de alta inflación, deuda externa y crecimiento per capita negativo, el éxito de los enfoques graduales, inclusivos y transparentes para la formulación de políticas sugiere que la gobernabilidad abierta y pluralista es compatible con políticas económicas efectivas³³. Asimismo, el fracaso de los siete paquetes económicos impulsados entre 1985 y 1994 –para reducir la inflación, ajustar la economía y asegurar el crecimiento sustentable– sugiere que la formulación de políticas centralizadas por equipos tecnocráticos de economistas ubicados en cargos ejecutivos no logró las condiciones políticas para la ejecución de esos planes. Los siete paquetes económicos fueron diseñados en secreto y se anunciaron en forma sorpresiva para causar un *shock* en las expectativas inflacionarias, congelar precios y salarios, y frenar las fuerzas especulativas en los mercados financieros y cambiarios. Aunque los planes y sus consecuencias económicas eran diferentes, tenían una debilidad común y crítica, que era la falta de apoyo entre los políticos, la comunidad empresarial y los trabajadores. A ello que se agrega –luego del Plan Cruzado de José Sarney (1986)– un creciente cinismo popular con respecto a las iniciativas de política económica, de carácter dramático.

Por ejemplo: la administración de Collor (1990-1992) demostró tanto el poder de los presidentes para iniciar políticas como la necesidad de negociar con los actores políticos y sociales. Al comienzo del gobierno de Collor, Brasil casi afrontaba una hiperinflación y su primera década de crecimiento per capita negativo desde 1945. Nueve meses más tarde, pocas personas dudaban de la capacidad de los presidentes brasileños para iniciar y ejecutar políticas. El presidente Collor reafirmó la autoridad ejecutiva y causó asombro entre los inversores el 16 de marzo de 1990 (al día siguiente de su asunción), presentando un plan integral para reducir la inflación, bajar el déficit federal, liberalizar el comercio y modernizar la economía. Y a pesar de que en ese momento su partido sólo controlaba el 5% de la Cámara Federal, el presidente Collor confiscó por decreto aproximadamente un 80% de los haberes financieros líquidos de Brasil. Su administración logró rápidamente metas a corto plazo, produciendo un superávit fiscal, tasas de in-

terés más bajas, plazos más largos para la deuda pública y un tipo de cambio estable. Además, durante 1990, la nueva administración recibió un fuerte apoyo de los medios de comunicación y del público (los ahorros confiscados eran devueltos), prácticamente no tuvo que enfrentar oposición –ni en el Congreso ni en la sociedad– y pasó por encima de gobernadores que estaban al final de sus mandatos, más preocupados por la sucesión en sus respectivos estados que por organizar la oposición a nivel nacional.

Sin embargo, los logros políticos de Collor sólo fueron temporarios. La inflación resurgió, y una causa central para ello fue la incapacidad del presidente para obtener un acuerdo con las empresas y los trabajadores sobre pautas salariales y precios³⁴. Resumiendo, mientras que la propuesta económica era acertada, la política que la sostenía era equivocada. El fracaso de las audaces iniciativas políticas de Collor provino de su incapacidad para mantener vínculos de mediación entre el estado y la sociedad a través de negociaciones con los partidos políticos y los grupos de interés (asociaciones de empresarios, de trabajadores y otros).

El *impeachment* del presidente Collor a fines de 1992 sugiere que las convocatorias presidenciales directas deben estar ligadas no sólo a políticas viables de ajuste económico, sino también a negociaciones conducentes con los distintos representantes de la sociedad civil y de la clase política. El 29 de septiembre de 1992 la Cámara de Diputados de Brasil votó 441 a 38 a favor de suspender al presidente Fernando Collor de Mello de su cargo e iniciar un juicio formal en el Senado. A fines de diciembre, el juicio político fue aprobado por el Senado, con 76 votos de un total de 81³⁵. Esta remoción sin precedentes de un presidente brasileño se inició en mayo de 1992, cuando el hermano de Collor acusó al presidente de estar fuertemente involucrado en la corrupción, utilizando fondos de campaña para fines privados y participando en el tráfico de influencias organizado por el jefe de finanzas de su campaña de 1989. El juicio político a Collor también neutralizó las campañas para la adopción de un gobierno parlamentario en el plebiscito del 21 de abril de 1993. En esta ocasión, el 55,4% de los votantes eligió mantener una forma presidencial de gobierno, mientras que el 44% eligió mantener una república³⁶.

Poco tiempo después del referéndum en el que los brasileños eligieron mantener las instituciones presidenciales, el ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, asumió el Ministerio de Hacienda (21 de mayo de 1993), convocado por Itamar Franco, que pasó de la Vicepresidencia a la Presidencia. Cardoso se mantuvo en ese puesto hasta mayo de 1994, fecha a partir de la cual se dedicó por completo a la campaña para la presidencia. Lejos de proponer iniciativas dramáticas o “destapar” paquetes económicos, Cardoso buscó asegurar a los empresarios y al público que sus vidas y sus inversiones ya no serían sometidas a una secuencia de planes gubernamentales tendientes a cambiar en forma radical los precios, los ingresos, los ahorros, las tasas de cambio y el retorno de las inversiones. Ya en 1993 los brasileños parecían haberse cansado de las

iniciativas drásticas, con siete grandes paquetes políticos e innumerables ajustes intermedios desde 1985.

Por el contrario, Cardoso optó por una aproximación gradualista, centrándose en la reforma fiscal y en la restricción monetaria, con mayor transparencia en el procesamiento de las políticas económicas. Repetidas presentaciones en los medios de difusión aseguraron a los brasileños que la inflación era alta pero estable, que el gobierno no iba a congelar los salarios y los precios ni tampoco confiscar los ahorros, que se evitarían las políticas de ajuste draconiano. De hecho, los logros de Cardoso como ministro de Economía parecían acotados, e incluso menores, si se los compara con la secuencia drástica de paquetes económicos anteriores a su mandato. Por ejemplo, la reforma fiscal pudo sostenerse porque se negoció con el poder legislativo una reducción del 15% en las transferencias que el Gobierno Federal debe hacer a los estados y municipalidades por mandato constitucional. Posteriormente, Cardoso buscó unificar la profusión de instrumentos financieros estableciendo la Unidad de Valor Real (UVR), que fue diseñada para convertirse en una medida única de la inflación, pudiendo ajustarse diariamente por parte del gobierno.

Al enfocar la atención de los inversores y del público en general en un único índice, Cardoso y su equipo económico pudieron gradualmente reducir las expectativas inflacionarias, estableciendo y luego cumpliendo metas realistas de comportamiento monetario y fiscal. El 9 de mayo Cardoso acompañó a su sucesor en el Ministerio de Hacienda para realizar públicamente el anuncio de que a partir del 1° de julio entraría en circulación una nueva moneda. Esto demuestra una vez más la efectividad que tiene el dar a publicidad las medidas políticas en forma anticipada en vez de intentar un *shock* contra la inflación mediante paquetes económicos secretos, con anuncios en forma sorpresiva. La estabilización de la nueva moneda, el real, pronto simbolizó los éxitos de este enfoque gradualista y proyectó a Cardoso a la carrera presidencial.

El atractivo popular del desempeño de Cardoso como ministro se basó en una significativa redistribución de la riqueza hacia los brasileños pobres, producida por el Plan Real. No sólo cayó la inflación, sino que los salarios reales aumentaron aproximadamente un 20% durante los primeros seis meses del plan (junio-diciembre de 1994). Además, durante este período, el ingreso real de los brasileños pobres aumentó aproximadamente un 50% debido al cese de las pérdidas inflacionarias en los salarios y a los esfuerzos del gobierno por estabilizar los precios de bienes básicos de subsistencia³⁷.

En una conferencia internacional sobre pobreza realizada en Amsterdam, el ministro de Educación de Cardoso, Renato de Souza, afirmó que más de 15 mil millones de dólares habían sido transferidos del sector financiero hacia los brasileños pobres desde que el Plan Real redujo la inflación. Este impacto de redistribución de la política económica refleja la naturaleza directa, transparente y ple-

biscitaria de la política en Brasil. La política económica genera apoyo público amplio cuando tiene un impacto sustancial. Dado el pesimismo que reina en América del Norte y en Europa –desde el final del consenso keynesiano– en el sentido de que es inevitable que los ajustes económicos conlleven altos costos sociales, la reducción de la inflación acompañada de una redistribución positiva de la riqueza es un acontecimiento notable, que merece una mayor atención en el ámbito internacional.

Para entender cómo las administraciones de Franco y Cardoso redujeron la inflación sin imponer medidas severas de austeridad fiscal y monetaria, hay que reconocer el contexto específico y las causas de la inflación en Brasil. Las recientes teorías económicas sobre la inflación inercial (referidas fundamentalmente a la persistencia de una inflación alta en los principales países de América Latina durante los años ochenta) son correctas en la medida en que consideran la indexación de precios, salarios e instrumentos financieros como causa de una inflación alta y relativamente estable³⁸. Desde mediados de los años ochenta, en Brasil, las empresas, los círculos financieros y prácticamente todos los propietarios de activos habían cambiado sus bienes a ahorros e inversiones indexados con la inflación: es decir, en los años ochenta, en la economía brasileña, prevalecían las monedas de facto. Por lo tanto la inflación ya no afectaba a las empresas, a las finanzas y a los propietarios de activos. De hecho, la reducción persistente del salario real por la alta inflación de los años ochenta y principios de los noventa fue funcional para la economía de mercado en el corto plazo, porque transfirió la riqueza de los asalariados hacia los propietarios de activos. Si bien las teorías de la inflación inercial identificaron correctamente las causas, sus políticas fracasaron en mantener baja la inflación debido a un estilo excluyente en la formulación de políticas y a la falta de negociaciones para apuntalar los planes de reforma fiscal y monetaria.

Resumiendo, luego de cinco años a la deriva, paquetes fracasados y una inflación record –durante la presidencia de Sarney y en la época del falso heroísmo de Collor–, las virtudes del *muddling-through* permitieron a Fernando Henrique Cardoso no sólo preparar el escenario para la reducción de la inflación sin la austeridad ortodoxa, sino también colocar las políticas de la postransición en una nueva senda. La considerable popularidad de la presidencia de Cardoso ha sido edificada sobre la redistribución de riqueza hacia los pobres durante el Plan Real. El tiempo dirá si estas ganancias singulares, logradas durante la desinflación, pueden convertirse en principios más permanentes y en instituciones de la democracia. Se requiere de tiempo y de más investigación. Sin embargo, la naturaleza del gobierno y de la representación centrada en el estado, en el Brasil de la postransición, difiere significativamente de las teorías corrientes en economía y política comparada. Contra aquellos que buscan una amplia reforma de la constitución o paquetes de políticas económicas (sean estos neoliberales o heterodoxos) y contra los conceptos de suma-cero, que oponen la democracia a las políticas

económicas, los éxitos recientes se han basado en el *muddling-through*. Se necesitan pues nuevas nociones de manejo del estado, liderazgo, creatividad política y gobernabilidad para comprender el carácter abierto y negociado (*muddling-through*) de la política y la economía.

Conclusiones

La oportunidad para construir teorías comparadas acerca de la democracia nunca fue mayor. Pero para aprovechar esta oportunidad los académicos deben evitar la idealización de imágenes de la experiencia del noroeste europeo cuando se trata de medir los cambios políticos en otras regiones. Por el contrario, los politólogos deben realizar investigaciones empíricas y acuñar conceptos que den cuenta de los nuevos desarrollos en la amplia variedad de contextos de la postransición. En el pasado, el análisis empírico de Brasil ha desempeñado un papel fundamental en los adelantos conceptuales, con términos como “autoritarismo burocrático”, “desarrollo dependiente”, “refuerzo de los poderes de la sociedad civil” y “transiciones del gobierno autoritario”. La coyuntura de estos años es propicia y plantea un desafío para los politólogos, a fin de crear nuevos conceptos y teorías con fundamentos empíricos que capten los actuales patrones de la democracia y de la política económica en Brasil.

El concepto abierto y pluralista de la gobernabilidad –eje de este trabajo– implica que las mejores prácticas surgen no de las oficinas de planeamiento en Washington, Brasilia u otras capitales, sino del trabajo cotidiano de políticos profesionales, ciudadanos movilizados y organizaciones activas de la sociedad civil. También se requiere un concepto abierto y pluralista de *governance* que ponga el énfasis en la negociación más que en la planificación. Es decir, en la transacción abierta de intereses sociales y políticos para contrarrestar las presunciones ampliamente difundidas acerca de la relación de suma-cero entre democratización y efectividad en la implementación de las políticas públicas. Lamentablemente, se considera que la democracia presenta riesgos significativos para las buenas políticas económicas. Esto es así desde la idea de la crisis de gobernabilidad de los años setenta (Crozier et al, 1975) hasta las recientes dudas acerca de la capacidad de los gobiernos electos en América Latina para imponer medidas suficientemente duras de reforma monetaria y fiscal (Williamson, 1990). Por el contrario, el enfoque gradual, inclusivo y transparente de la formulación de políticas en el Brasil de la postransición sugiere que una gobernabilidad abierta y pluralista puede producir una política económica efectiva.

Se requiere urgentemente de innovación conceptual para evitar el eurocentrismo y el reformismo liberal que con frecuencia nutren a los análisis corrientes³⁹. Los llamados para la adopción de un gobierno parlamentario o para la reforma de la política partidaria y electoral se hacen eco de iniciativas anteriores de

los politólogos, que insistían en mejorar el gobierno mediante la concentración de las decisiones en el poder ejecutivo. Desde los exponentes de la “era progresista”, que buscaron remodelar la política de los Estados Unidos en la primera década de este siglo, hasta el Suplemento de 1950 de la *American Political Science Review*, que abogó por un sistema partidario más responsable, paradójicamente, los reformadores han buscado centralizar el gobierno y excluir los aportes de los sectores populares. De hecho, y frecuentemente, la consecuencia de las reformas liberales es centralizar el poder y distanciar al gobierno de las instituciones representativas y electorales. Por lo demás, si bien el objeto del reformismo liberal cambia, las presunciones acerca de la política parecen seguir siendo las mismas. Las convocatorias populares directas son inferiores al debate racional entre élites. El gobierno representativo es superior a la democracia directa. Frecuentemente, las demandas de los ciudadanos individuales son desestimadas porque se consideran como un particularismo y un clientelismo excesivos. Y las instituciones de gobierno deben funcionar como se describe en sus organigramas. El reformismo liberal primero define buen gobierno, representación, democracia o comportamiento en el congreso en términos idealizados; y luego busca rehacer la realidad de acuerdo a esta imagen. Esta podría ser una descripción muy simplista y esquemática de los métodos de trabajo, pero la diferencia entre esta tendencia y la tradición positivista de las ciencias sociales no podría ser mayor. Los conceptos, las teorías y las hipótesis deben ser comprobados constantemente a través del análisis empírico. Sin embargo, los reformadores liberales frecuentemente buscan reformular políticas a la luz de sus teorías, y no revisar sus teorías a la luz de la realidad actual.

Una última conclusión que surge de estas consideraciones es que las generalizaciones acerca de la política necesitan basarse en una muestra más amplia de experiencias nacionales y regionales⁴⁰. A menos que los politólogos clasifiquen cuidadosamente las similitudes y diferencias a través de naciones y regiones, las teorías y los conceptos corren el riesgo de elevar la experiencia europea o estadounidense al status de un paradigma universal. La ciencia política y las ciencias sociales necesitan desarrollar conceptos con fundamento empírico que den cuenta de la variedad de nuevas experiencias que actualmente redefinan los riesgos y las oportunidades que se asocian a la gobernabilidad, basada en la inclusión popular (Collier y Levitsky, 1997). En este sentido, los politólogos brasileños se encuentran en una posición única. Los temas claves de la política de la postransición van a surgir no de las naciones del corazón del sistema capitalista, sino de la innovación política en la periferia. Y no hay en la periferia ningún país que tenga la combinación única de creatividad cultural, económica y política que tiene Brasil (caracterizado en su momento por Mario de Andrade como “antropofágico”). Por lo tanto, concluyo con la esperanza de que la ciencia política brasileña pueda crear una rica variedad de conceptos y teorías acerca de la democracia, que aleje los errores del eurocentrismo y los excesos del reformismo liberal.

Bibliografía

- Adorno, Theodore et al. 1950 *The Authoritarian Personality* (New York: Harper & Row).
- Baloyra, Enrique 1997 "Deepening Democracy with Dominant Parties and Presidentialism: The Venezuelan Regime in a Period of Turbulence", en von Mettenheim, Kurt y James Malloy *Deepening Democracy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Bartolini, Stephano y Peter Mair 1990 *Identity, Competition and Electoral Availability* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Beiguelman, Paula 1973 *AFormação Política do Brasil* (Sao Paulo: Pioneiro).
- Brasil Assis, Joaquim Francisco 1931 [1897] *Democracia Representativa. Do Voto e do Modo de Votar* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional).
- Bresser Pereira, Luiz C. y Yoshiaki Nakamo 1987 *The Theory of Inertial Inflation: The Foundation of Economic Reform in Brazil and Argentina* (Boulder: L. Rienner).
- Bryce, James 1907 *The American Commonwealth* (New York: Macmillan).
- Burnham, Walter D. 1970 *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics* (New York: Norton).
- Burnham, Walter D. 1982 *The Current Crisis in American Politics* (New York: Oxford University Press).
- Camp, Roderic (ed.) 1996 *Polling for Democracy: Public Opinion and Political Liberalization in Mexico* (Wilmington, DL: SR Books).
- Campbell, Angus et al. 1960 *The American Voter* (New York: Wiley).
- Campello de Souza, Maria do Carmo 1983 *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 à 1964)*. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega Ltda.
- Carrion, Julio 1998 "Partisan Decline and Presidential Popularity: The Politics and Economics of Representation in Peru, 1980-1993", en von Mettenheim, Kurt y James Malloy (eds.) *Deepening Democracy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Catterberg, Edgardo 1991 *Argentina Confronts Politics: Political Culture and Public Opinion in the Argentine Transition to Democracy* (Boulder: Lynn Rienner Publishers).
- Collier, David y Steve Levitsky 1997 "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", en *World Politics* Vol 49, N° 3, April.

- Conaghan, Catherine 1996 *Public Life in the Times of Alberto Fujimori* (Washington, D.C.: Latin American Program Papers, Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- Conaghan, Catherine y James Malloy 1994 *Unsettling Statecraft: Democracy and Neo Liberalism in the Central Andes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Converse, Phillip 1964 "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en Apter, David (ed.) *Ideology and Consent* (New York: Free Press).
- Converse, Phillip E. 1973 "Change in the American Universe", en Campbell, Angus y E. Phillip (eds.) *The Human Meaning of Social Change* (New York: Russell Sage Foundation).
- Crozier, Michael et al. 1975 *The Crisis of Democracy* (New York: New York University Press).
- Chambers, William N. y W. D. Burnham 1967 *The American Party Systems* (New York: Oxford University Press).
- Dalton, Russell et al. 1983 *Electoral Change in the Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* (Princeton: Princeton University Press).
- de Souza, Maria C. C. 1984 "O Processo Político Partidário na Primeira República", en Motta, Carlos G. (ed.) *Brasil em Perspectiva* (Sao Paulo: Difel).
- Deutsch, Karl 1968 *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs: Prentice Hall).
- Domínguez, Jorge I. y Abraham Lowenthal (eds.) 1996 *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Domínguez, Jorge I. y Marc Lindenberg 1997 *Democratic Transitions in Central America* (Gainesville, FL: University Press of Florida).
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards 1991 *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Folha de Sao Paulo 1995, 26 de Marzo, Sección 2, 5.
- Friedrich, Carl 1967 *The Impact of the American Constitution Abroad* (Boston: Boston University Press).
- Gerth, Hanz y C. W. Mills (eds) 1946 *From Max Weber: Essays in Sociology, "Politics as a Vocation"* (New York: Oxford University Press).
- Gibson, Edward L. 1996 *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

- Ginsberg, Benjamin 1986 *The Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power* (New York: Basic Books).
- Graham, Richard 1990 *Patronage and Politics in Nineteenth Century Brazil* (Stanford: Stanford University Press).
- Haggard, Stephen y Robert Kaufman 1993 *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton: Princeton University Press).
- Hartlyn, Jonathan 1988 *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Higley, Jon y Richard Gunther (eds.) 1992 *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Huntington, Samuel 1968 *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press).
- Inglehart, Ronald 1985 "Aggregate Stability and Individual Level Flux in Mass Belief Systems: The Level of Analysis Paradox", en *American Political Science Review* Vol. 79.
- Inglehart, Ronald 1997 *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton: Princeton University Press).
- Jensen, Richard 1971 *The Winning of the Midwest: Social and Political Conflict, 1888-1896* (Chicago: University of Chicago Press).
- Keck, Margaret 1992 *The Workers' Party and Democratization in Brazil* (New Haven: Yale University Press).
- Key, V. O. 1950 "A Theory of Critical Elections", en *Journal of Politics* Vol. 17.
- Kinder, Donald R. 1983 "Diversity and Complexity in American Public Opinion", en Ada, W., Washington Finifter, *Political Science: The State of the Discipline*. DC: American Political Science Association.
- Kleppner, Paul 1970 *The Cross of Culture: A Social Analysis of Midwestern Politics, 1850-1900* (New York: Free Press).
- Kleppner, Paul 1972 "Beyond the New Political History: A Review Essay", en *Historical Methods Newsletter* Vol. 6, 17-26.
- Lamounier, Bolívar 1993 "Institutional structure and governability in the 1990s" en Kinzo, M. D. G. (ed.) *Brazil: the Challenges of the 1990s* (London, ILAS/British Academic Press).
- Lane, Robert 1962 *Political Ideology* (New York: Free Press).
- Lijphart, Arend 1992 *Parliamentary versus Presidential Government* (New York: Oxford University Press).

- Linz, Juan 1993 *The Transition from an Authoritarian Regime to Democracy in Spain: Some Thoughts for Brazilians* (Yale University) Memo.
- Linz, Juan y Alfred Stepan 1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela 1994 *The Failure of Presidential Democracy in Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Love, Joseph 1980 *Sao Paulo in the Brazilian Federation, 1889-1937* (Stanford: Stanford University Press).
- Malloy, James 1987 "Conclusion", en Malloy, James y Mitchell Seligson (eds.) *Authoritarians and Democrats in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- March, James G. y John P. Olsen 1995 *Democratic Governance* (New York: Free Press).
- Margolis, Michael y Gary Mauser 1989 *Manipulating Public Opinion: Essays on Public Opinion as a Dependent Variable* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole).
- Mettenheim, Kurt von 1997 *Presidential Institutions and Democratic Politics: comparing regional and national contexts* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Nelson, Joan (ed.) 1994 *Intricate Links: Democratic Politics and Market Reform in Latin America and Eastern Europe* (New Brunswick: Transaction).
- Noelle Neumann, Elizabeth 1984 *The Spiral of Silence* (Chicago: University of Chicago Press).
- O'Donnell, Guillermo 1996 "Illusions about Consolidation", en *Journal of Democracy* Vol. 7, N° 2.
- Oliveira Vianna, F.J. 1954 *As Instituições Políticas Brasileiras* (Rio de Janeiro: Editora Nacional).
- Ostrogorski, M. I. 1964 *Democracy and the Organization of Political Parties in the United States and Great Britain* (Garden City: Doubleday).
- Packenham, Robert A. 1973 *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science* (Princeton: Princeton University Press).
- Page, Benjamin y Calvin Jones 1979 "Reciprocal Effects of Policy Preferences, Party Loyalties, and the Vote", en *American Political Science Review* N° 73, 1071-1089.

Page, Benjamin y Robert Shapiro 1991 *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences* (Chicago: University of Chicago Press).

Pitkin, Hanna 1968 *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press).

Popkin, Samuel 1992 *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns* (Chicago: University of Chicago Press).

Sartori, Giovanni 1976 *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press).

Skidmore, Thomas 1988 *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985* (New York: Oxford).

Skidmore, Thomas (ed.) 1993 *Television, Politics and the Transition to Democracy in Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Stepan, Alfred y Cindy Skatch 1993 "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", en *World Politics* 46/1 October.

Valenzuela, J. Samuel y Timothy Scully 1997 "Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy", en *Comparative Politics* 29/4, July.

von Mettenheim, Kurt (ed.) 1997 *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

von Mettenheim, Kurt y James Malloy (eds.) 1998 *Deepening Democracy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).

Weyland, Kurt 1993 "The Rise and the Fall of President Collor and its impact on Brazilian Democracy", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol 35, N° 1.

Williamson, John 1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, D.C.: Institute for International Economics).

Wilson, Woodrow 1900 *Congressional Government: A Study in American Politics* (New York: Houghton Mifflin).

Notas

- 1 Para un reciente análisis comparativo, ver Linz y Stepan (1996).
- 2 Nótese el llamamiento de Guillermo O'Donnell (1996) por conceptos y teorías positivas, basadas en un análisis empírico de las experiencias de la postransición en el sur y el este global.
- 3 Desde el informe de la Comisión Trilateral a mediados de la década del setenta, los sociólogos tienden a colocar la democratización y la gobernabilidad en términos de suma-cero (Crozier et al, 1975).
- 4 Nótese el escepticismo acerca de la democracia y la política económica en Williamson (1990).
- 5 Sobre innovación conceptual en el análisis político comparativo ver Collier y Levitsky (1997). Sobre la necesidad de que los analistas de política comparativa construyan una teoría positiva empíricamente basada en la democracia en el mundo de la posguerra fría, de la postransición, ver O'Donnell (1996).
- 6 Sobre democracia y *governance*, ver Conaghan y Malloy (1994), March y Olsen (1995), y Domínguez y Lowenthal (1996).
- 7 Sobre la inflación inerte, ver Bresser Pereira y Nakamo (1987).
- 8 Sobre elecciones críticas y realineamientos en la política de los Estados Unidos, ver Key (1950) y Chambers y Burnham (1967).
- 9 Giovanni Sartori permanece como el clásico análisis comparativo del surgimiento, consolidación y funcionamiento de los sistemas políticos partidarios.
- 10 Max Weber nota: "Que la 'máquina' plebiscitaria se haya desarrollado tan tempranamente en los Estados Unidos se debe al hecho de que allí, y sólo allí, el ejecutivo, esto es lo que importaba, el principal oficial del clientelismo, era un presidente elegido por plebiscito". ¿Cuáles fueron las consecuencias? Weber tampoco tiene equívocos: "Los alemanes perfeccionaron la organización burocrática racional, funcional y especializada, especialmente por los estadounidenses" (Gerth y Mills, 1946: 108). Ver también Ostrogorski (1964) y Bryce (1907).
- 11 Walter D. Burnham (1982) afirma no sólo que el concepto adelantado de V. O. Key de las elecciones críticas proporciona una amplia teoría acerca del cambio político en la historia de los Estados Unidos, sino también que la ola de populismo y movilización partidaria a fines del siglo XIX (revertida por la legislación de la era progresiva) constituyó una oportunidad perdida para la edificación de partidos y la incorporación popular.
- 12 El reformismo liberal ha penetrado en el pensamiento político de los Estados Unidos desde Woodrow Wilson y los reformadores de la era progresiva hasta los llamamientos por un sistema bipartidario más responsable en los años

cincuenta. Y a pesar de la importante evidencia en contrario, los críticos del presidencialismo en los contextos de postransición continúan citando al gobierno dividido como un vicio. Ver Wilson (1900) y Linz y Valenzuela (1994).

13 Las escalas de las conceptualizaciones políticas son tipologías de cómo los individuos piensan en la política. Desde Angus Campbell et al (1960) y el trabajo adelantado de Converse (1964) citado más adelante, el nivel aceptado en la escala de conceptualización contenía cuatro categorías: ideólogos, casi ideólogos, interés de grupos, naturaleza de los tiempos, y una categoría residual de no-contenido.

14 O'Donnell (1996: 39) afirma que las definiciones negativas “mueven la atención de la construcción de tipologías de poliarquías en base a los rasgos específicos, positivamente descritos de cada tipo”.

15 O'Donnell nota que “estos estudios (de instituciones democráticas) presuponen, como su herramienta de medición comparativa, una visión genérica y algo idealizada de las viejas poliarquías. El significado de tal herramienta me deja perplejo: frecuentemente queda poco claro si es algo como un promedio de las características observadas dentro del conjunto de viejas poliarquías, o un tipo ideal (...), o una generalización (...), o una afirmación normativa de los rasgos preferidos” (1996: 38).

16 Sobre las políticas partidarias electorales durante el Imperio, ver Graham (1990), Beiguelman (1973), y Oliveira Vianna (1954).

17 Sobre la adopción del federalismo durante la Vieja República (1889-1930), ver de Souza (1984) y Love (1980).

18 Juan Linz (1993) describe con previsión la coexistencia de gobernadores electos directamente junto con gobiernos federales militares entre 1982 y 1985 como una situación de diarquía o de doble poder. Más que un medio para seleccionar nuevas élites políticas civiles durante el “Largo Camino de la Liberalización” de Brasil, las elecciones sirvieron como mecanismos primero para que las élites militares liberalizaran su gobierno, y luego para negociaciones entre líderes militares y grupos de oposición. Ver Skidmore (1988).

19 Sobre políticas partidarias electorales en la Argentina de la postransición, ver Catterberg (1991).

20 Desde el desalineamiento de las brechas de clase y partido en los años sesenta, los investigadores de la opinión pública europea han luchado para desarrollar nuevos conceptos y teorías. Ver Dalton (1983) y Inglehart (1997).

21 Sobre cambios y transparencia en la opinión pública, ver Inglehart (1985).

22 Sobre el modelo algo bucólico de Deutch sobre la influencia de las élites como una serie de estanques en cascada y otras teorías de la influencia de las

élites según las teorías competitivas de la democracia, ver Sartori (1976) y Deutsch (1968: 101).

23 Por ejemplo, ver Margolis y Mauser (1989) y Ginsberg (1986).

24 El modelo tradicional de opinión pública y preferencia de los votantes en democracias avanzadas se basa en la siguiente secuencia causal: factores a largo plazo tales como socialización política, identidades basadas en clase e identificación partidaria, cambios mediatos (moderados) a corto plazo en la opinión pública causados por percepciones de comportamiento económico, personalidad del candidato y nuevos asuntos políticos. Ver Campbell (1960).

25 Para un análisis de la “nueva historia política”, ver Kleppner (1972: 17-26). Las contribuciones centrales incluyen a Kleppner (1970) y Jensen (1971).

26 Sobre las diferencias entre el desarrollo político europeo y el estadounidense, ver Huntington (1968).

27 Weber analiza el elemento pasivo en la organización de la política en Estados Unidos en *Politics as a Vocation* (Gerth y Mills, 1946).

28 Sobre el Partido de los Trabajadores, ver Keck (1992).

29 Según la legislación electoral brasileña, las contiendas ejecutivas necesitan una segunda ronda, a menos que un candidato gane más del 50% más uno de los votos válidos (no incluye a los votos en blanco o anulados) o que los votos recibidos por un candidato superen la suma de los votos de todos los demás candidatos.

30 Desde 1932 el código electoral brasileño ha utilizado este mecanismo propuesto en primer lugar por Brasil en 1897 (1931).

31 Sobre la estabilidad electoral y los cambios en Europa, ver Bartolini y Mair (1990).

32 Las advertencias están a la orden del día. Primero, lejos de un patrón único a través de América Latina, las diferencias importan. El público educado en Argentina y Chile puede estar más cerca de los votantes europeos. Ver Valenzuela y Scully (1997). Los sistemas más establecidos, como los que mantienen Colombia y Venezuela, han producido una fuerte identificación partidaria entre los votantes. Ver Baloyra (1997) y Hartlyn (1988). La política electoral en América Central parece depender menos de la imagen en los medios de comunicación y otros patrones típicos de la sociedad de masas (Domínguez y Lindenberg, 1997). Sin embargo, los llamamientos populares directos a través de los medios de comunicación parecen impactar en forma creciente en los votantes de la región. Ver Skidmore (1993).

33 Sobre la política económica y la democracia de postransición, ver Nelson (1994) y Haggard y Kaufman (1993).

34 Mientras que los pactos sociales fueron fundamentales en la imposición de ajustes económicos en México y Argentina, Brasil carece de las organizaciones corporativas o partidos políticos capaces de imponer los pactos. Las apelaciones de Collor para un entendimiento nacional con los trabajadores y las empresas fracasaron debido a la falta de oportunidad política; el gobierno buscó organizar un pacto a medida que la inflación creció y la recesión se profundizó. Sobre los pactos, ver Higley y Gunther (1992).

35 Sobre el proceso de juicio político, ver Weyland (1993).

36 Sobre el plebiscito para elegir la forma de gobierno, ver Lamounier (1993).

37 Estimativos de la Fundação Instituto de Pesquisas Economicas da Universidade de São Paulo y DIEESE (Departamento Intersindical de Estadística e Estudos Socioeconomicos) informados en Folha de S. Paulo (1995).

38 Sobre la inflación inerte, ver Bresser-Pereira y Nakamo (1987).

39 Sobre presuposiciones liberales, ver Packenham (1973).

40 Sobre las implicancias de los contextos nacionales y regionales en el análisis político comparativo, ver von Mettenheim (1997).

La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy

Manuel Antonio Garretón *

Una temática postergada

En Chile ya no se discute la cuestión del presidencialismo y el parlamentarismo. El tema parece congelado desde comienzos de la década del noventa.

En efecto, entre 1990 y 1991 hubo un debate –tanto académico como parlamentario– sobre el régimen de gobierno y los límites del presidencialismo. Se retomaba así una discusión que durante la dictadura de Pinochet había sido planteada por el Grupo de Estudios Constitucionales, formado por políticos, académicos y juristas opositores que elaboraban un proyecto de Constitución para un futuro democrático. Esa entidad había culminado su trabajo con la propuesta de un sistema de gobierno semi-presidencial. Entre quienes encabezaban el Grupo de Estudios Constitucionales estaban el futuro presidente Aylwin y quien sería luego su ministro de Justicia.

En los años posteriores a la dictadura, los proponentes de este régimen de gobierno –que intentaba corregir los problemas del presidencialismo chileno instaurado por la Constitución de 1925– fueron cambiando sus posiciones. Llegaron entonces a manifestarse o bien como definitivamente contrarios a un cambio en el régimen de gobierno, o bien como partidarios de mantener al respecto un debate más bien académico, bajo el supuesto de que el país no estaba maduro para en-

* Departamento de Sociología, Universidad de Chile.

frentar un sistema que no fuera presidencial, con lo cual cualquier propuesta debía postergarse para un futuro muy hipotético. De tal modo, los estudios que realizó una Comisión del Parlamento, y otros eventos de discusión sobre la materia a los que nos referiremos más adelante, no pasaron de eso: estudios y discusiones que no llegaban a conclusiones propositivas (Godoy, 1992; Fernández, 1991)¹.

El aprendizaje de la historia política

Mas allá de cuál fuera el destino de estas discusiones y debates, ¿qué es lo que estaba en juego al plantearse la revisión del presidencialismo y la búsqueda de nuevas fórmulas de régimen de gobierno?

Por un lado, la responsabilidad del sistema institucional en la crisis de la democracia de 1973. En efecto, teniendo presente la gravedad del conflicto socio-político y la fuerza de los actores nacionales e internacionales en juego, nadie podría sostener que el derrumbe democrático de 1973 se haya debido principalmente a una inadecuada institucionalidad.

Pero también es cierto que tal institucionalidad moldea el conflicto de cierta manera, pone o quita opciones de acción, fuerza determinados comportamientos que se van haciendo hábitos en los actores individuales y colectivos, permite vislumbrar determinadas salidas. Es decir, aunque no sea la variable determinante, la institucionalidad política en lo que se refiere al sistema de gobierno no es irrelevante en el resultado final de un conflicto o una crisis.

Entre los factores institucionales que jugaron en un sentido coadyuvante a la crisis política puede mencionarse la no existencia de primera vuelta en las elecciones presidenciales, con el resultado de que a lo largo del siglo XX tuvimos gobiernos minoritarios, con grandes proyectos de cambio, que se sucedieron unos a otros sin que se constituyeran mayorías o coaliciones estables. También hay que tener en cuenta la combinación de un pluripartidismo polarizado con un sistema presidencialista fuerte, pero con presidentes minoritarios, en un estado centralizado y unitario. Todo ello hacía que una cuestión relativamente sin importancia en situaciones de normalidad, como la identificación entre jefe de estado, jefe de gobierno y encargado de asegurar la unidad del o de los partidos de gobierno, dejara al presidente impotente en situaciones de crisis.

En otros términos cabe preguntarse: ¿qué habría pasado entre 1970 y 1973 si desde décadas atrás se hubiera contado con una institucionalidad fuerte, que obligara a formar coaliciones de gobierno y que permitiera la nominación de un jefe de gobierno o vicepresidente, con mayoría en el Parlamento? De hecho, ésta fue la fórmula política propuesta poco tiempo antes del golpe militar de 1973 por algunos sectores de la oposición y también por militares constitucionalistas leales al sistema democrático que no querían evitar su derrumbe. Pero ello no tenía via-

bilidad política, y era demasiado tarde para canalizar el conflicto y la crisis desatada por fuerzas no controlables intitucionalmente.

Por otro lado, no es ajena a la preocupación por el sistema de gobierno la experiencia de una dictadura militar presidencialista y constitucionalizada. El desarrollo del régimen militar, así como el proyecto de estatuto político cristalizado en la Constitución de 1980 –tanto en sus fórmulas transitorias como en las que debían regir desde 1989 si Pinochet ganaba el plebiscito de 1988– implicaban una radical recomposición de las relaciones entre estado, partidos y sociedad. Se buscaba terminar con el sistema de partidos, sometido a una intensa represión desde 1973. El poder judicial había perdido toda independencia. El poder legislativo había sido ridiculizado y desvalorizado, al haber sido reemplazado el Parlamento por la Junta Militar de Gobierno. La Constitución se había impuesto fraudulentamente y consagraba para el futuro amarres institucionales que harían difícil el gobierno democrático.

En esas condiciones, bajo el régimen democrático cabía abrigar la idea de una nueva constitución o, al menos, de una reforma radical, lo que implicaba plantearse la mejor fórmula posible de régimen de gobierno que superara a la vez los déficits del pasado democrático y los vicios antidemocráticos heredados de la dictadura.

Desde una perspectiva complementaria se plantea el balance de una transición o democratización incompleta, que dejó un régimen democrático lleno de imperfecciones y enclaves autoritarios que limitan seriamente el ejercicio de la soberanía popular². Recordemos que la Constitución de 1980 fue modificada por el plebiscito de 1989 en forma solamente parcial, a partir de las negociaciones entre la oposición democrática y la dictadura agonizante, después del plebiscito de 1988. Sin referirnos al conjunto de problemas de la Constitución heredada, con relación al tema que nos interesa, la forma de gobierno que se consagraba constituía un presidencialismo exacerbado y a la vez debilitado.

En efecto, el presidencialismo aparece reforzado institucionalmente frente al Parlamento, en la medida en que se le han quitado a éste capacidades fiscalizadoras y legislativas, especialmente en lo que se refiere a cuestiones patrimoniales y de derechos humanos. El mecanismo de urgencias determinado por el ejecutivo, la ausencia de iniciativa parlamentaria sobre ciertas materias, los quórum de insistencia, y un sistema electoral que privilegia el poder de veto de la minoría, hacen que el Parlamento vea debilitada su legitimidad y su eficacia ante el ejecutivo. Ello resulta evidente en los casos en que ha habido acuerdos extraparlamentarios entre élites políticas y poderes fácticos que llegan “amarrados” al Congreso, como fueron las leyes tributarias y laborales del comienzo de la administración Aylwin, a las que nos referimos más adelante.

Pero este presidencialismo a primera vista reforzado se ve a su vez debilitado ante el Parlamento –en términos políticos– en la medida en que el sistema

electoral (binominal mayoritario, en el que una lista debe duplicar en votos a la otra para obtener las dos bancas de una circunscripción y en el que no existe una tercera fuerza con la cual formar mayoría para ciertos quórum) le da a la minoría un poder de veto, lo que se consolida con la existencia de senadores designados, de modo que es prácticamente imposible que el presidente cuente con una mayoría efectiva en el Parlamento. Dicho de otra manera, hay una limitación no democrática al presidencialismo por parte del Parlamento y éste no puede, a su turno, cumplir cabalmente con su tarea democrática.

Por sobre todo se trata de un presidencialismo cuyo contrapeso no proviene ni de la soberanía popular ni del Parlamento, sino que reside en los poderes exacerbados que detentan determinadas instituciones como el Tribunal Constitucional, el Banco Central, el Consejo de Seguridad Nacional, los Senadores designados o las Fuerzas Armadas (a través de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe, el nombramiento de los oficiales, los presupuestos reservados). Asimismo, ciertas materias políticas, administrativas y económicas requieren un quórum parlamentario que impide al presidente conseguir en el Congreso la sanción de proyectos que reformen las normas que quedaron establecidas por la dictadura.

Por último, el sistema de segunda vuelta en las elecciones presidenciales es un avance en relación a la Constitución de 1925, que permitía presidentes minoritarios ratificados por el Congreso. Pero en el marco de las limitaciones anteriores, con un sistema electoral como el existente, ello sólo asegura coaliciones defensivas que no pueden actuar como verdaderas mayorías o minorías, quedando además excluidas varias minorías significativas.

Los bloqueos institucionales

Así, durante los dos gobiernos democráticos desde 1990 ha regido este sistema de gobierno: de presidencialismo a la vez reforzado y debilitado, y de Parlamento convertido en espacio de veto de la minoría, sin poderes fiscalizadores y legislativos reales. Ello ha tenido varias expresiones negativas que afectan la vida democrática y tienden a erosionar la legitimidad de la política. Por un lado, el bloqueo constitucional y la imposibilidad de resolver problemas legados por el régimen militar y que la transición dejó pendientes. Por otro lado, el bloqueo del sistema de representación. Finalmente, problemas de gobernabilidad referidos a las coaliciones.

Respecto del primer problema, señalemos que todos los esfuerzos hechos por los gobiernos democráticos para reformar la Constitución han fracasado en la medida en que la UDI, una minoría política de derecha muy ligada a los militares, usando la capacidad de bloqueo que le dan el sistema electoral y los senadores designados, no está dispuesta a ningún cambio que pueda afectar la institucionalidad heredada y las posiciones de poder que ésta le otorga. Renovación Nacio-

nal (RN), el sector de la derecha que podría perfilarse como más democrático, ha sido ambiguo en esta materia y no ha querido nunca romper con la UDI, terminando por abandonar las propuestas de reforma constitucional que ella misma aceptó en el momento de las negociaciones de 1999. El cuerpo directivo de RN había incluso aprobado alguna vez una propuesta que sustituía los senadores designados por quórums especiales y que modificaba la composición del Tribunal Constitucional, pero sus senadores y algunos diputados se opusieron a los proyectos de reforma constitucional.

Todo ello significa que en estos años de democracia la mayoría ha tenido que gobernar con la Constitución heredada de la transición, sin otra modificación significativa en materia de funcionamiento político que la consagración de elecciones municipales.

La otra cuestión de fondo que permanece sin resolución debido al bloqueo del sistema político institucional se refiere a las violaciones de los derechos humanos bajo la dictadura. En primer lugar, una ley de amnistía impide el juicio para la casi totalidad de los crímenes cometidos entre 1973 y 1978. En segundo lugar, las modificaciones legales a esta norma, y la introducción de otras que pudieran acelerar las acciones de esclarecimiento y justicia en esta materia, han sido permanentemente frenadas por la oposición. En tercer lugar, el Parlamento carece expresamente de funciones fiscalizadoras con respecto a las situaciones anteriores al primer gobierno democrático de 1990. Finalmente, una parte importante de estas materias queda a cargo de la Justicia Militar, la que termina siempre sobreyendo los casos. Recién desde fines de 1998 —debido al efecto de la detención de Pinochet en Londres— la justicia ordinaria ha iniciado juicios y procesos a los militares involucrados.

Se podría sostener que la cuestión pendiente de los derechos humanos no tiene nada que ver con el sistema de gobierno. Sin embargo, el caso chileno muestra que el presidencialismo reforzado y debilitado, así como el Parlamento debilitado y transformado en lugar de veto de una minoría, reducen la acción de los poderes del estado en esta materia a una dimensión puramente simbólica. Es lo que ocurrió con la formación de la Comisión Rettig (“Verdad y Reconciliación”) durante el gobierno de Aylwin, y con la Mesa de Diálogo con participación de representantes del gobierno, militares y abogados de derechos humanos en 1999. Es cierto que la dimensión simbólica es de enorme importancia y que además ha habido algunos acuerdos legislativos en materia de reparación a víctimas y familiares. Pero no es menos cierto que en el campo del esclarecimiento, y sobre todo de la justicia, la situación está empantanada desde hace muchos años debido a la ausencia de solución institucional.

Por lo demás, la experiencia de otros países enseña hasta qué punto han sido importantes las intervenciones del Parlamento o instituciones como el referéndum para dictar normas que, bien o mal, resuelvan problemas pendientes. En es-

te sentido, el caso sudafricano muestra la enorme eficacia de un sistema de gobierno que institucionaliza la Comisión de Verdad y Reconciliación, le da facultades jurisdiccionales y la hace responsable ante el Parlamento.

En relación al bloqueo en el funcionamiento general del sistema político, hay dos aspectos resaltantes. Así, pese a conformar una coalición mayoritaria, la mayoría no puede gobernar efectivamente, y algunas minorías significativas no tienen representación parlamentaria. Además, el Congreso, como se ha comprobado en las cuestiones de derechos humanos y en otras, no puede ejercer su función legislativa y fiscalizadora. Tampoco tiene los aparatos necesarios de estudio y de conocimiento. Todo ello, además de dificultar su función como ámbito de debate público, tiende a darle una apariencia más bien formal u ornamental.

Por último, cabe referirse a algunos problemas relacionados con las coaliciones partidarias, especialmente de gobierno. Si bien el sistema obliga a formar coaliciones para no quedar al margen de la representación, el incentivo institucional es puramente coyuntural. En efecto, en una situación de bipartidismo electoral y multipartidismo sociopolítico real, además de que la tercera fuerza queda al margen, se produce una situación perversa en las coaliciones. En la medida en que lo más probable es obtener un solo escaño, los peores enemigos de un candidato de determinado partido de la coalición son, para las nominaciones, los candidatos potenciales de su propio partido, y para las elecciones, el candidato del partido aliado. Ello tiende a agravarse si se trata de una coalición con más de dos partidos.

Asimismo, a diferencia de los sistemas parlamentarios donde el liderazgo de la coalición lo asume el ganador en la competencia electoral, en el sistema chileno de coaliciones no institucionalizadas pero forzadas por el sistema, el candidato de la coalición y eventual futuro presidente se lleva todos los premios por un período largo y preestablecido. Y las compensaciones al socio de la coalición –en general de cargos y no programáticas– están destinadas sólo a sus cúpulas. Si ello reforzara la tendencia a la competencia interna por el liderazgo en la coalición no sería grave, pero el problema es que favorece tendencias centrífugas, que generan permanentemente riesgos de división.

También existe un problema de gobernabilidad en las relaciones entre el presidente y los partidos que lo apoyan, en la medida en que no existen soluciones que no sean la estricta subordinación de los partidos al presidente o a la oposición en el Parlamento, con lo que el presidencialismo se torna abstracto. La ausencia de mecanismos institucionales impide la existencia de espacios de discusión, conlleva soluciones informales como las que veremos más adelante y tiende a erosionar el prestigio de los partidos, que son vistos como instancias obsecuentes o boicoteadoras del presidente, es decir, innecesarias o nocivas. La falta de credibilidad o de confianza en los partidos que registran las encuestas de opinión está, a nuestro entender, vinculada en gran parte a esta irrelevancia o negatividad de los partidos con relación a la figura central del presidente.

En síntesis, los problemas planteados tienden a desvalorizar la política en la medida en que el Congreso no aparece como un espacio indispensable de legislación, fiscalización y debate público, y en que los partidos se ven reducidos a la lucha por cargos que, a juicio de la opinión pública, no tienen importancia en la resolución de los problemas fundamentales de la sociedad.

Las estrategias parciales de superación

Ya hemos dicho que desde antes de la recuperación democrática, en agosto de 1988, un grupo de personalidades, denominado Grupo de Estudios Constitucionales, presentó un proyecto de “Régimen de Gobierno Semi-Presidencial”. Este proyecto proponía, principalmente, la figura del vicepresidente, elegido junto al presidente; un primer ministro con las funciones de jefe de gobierno y responsable ante el presidente y la Cámara de Diputados; mecanismos de disolución de la Cámara y el voto de censura constructivo. El fundamento de este proyecto era evitar los bloqueos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que habían existido en la historia política de Chile, en un país con tendencias a la polarización o al empate político, lo que tenía efectos adversos en la “operatividad y viabilidad del sistema” (Chaparro, 1992).

En mayo de 1990, a pocos meses de inaugurada la democracia luego de diecisiete años de dictadura militar, la Cámara de Diputados acordó la creación de una Comisión Especial del Régimen Político Chileno que en su informe de noviembre de 1991, difundido al año siguiente, replanteaba la cuestión del régimen de gobierno.

La Comisión promovió un amplio debate entre académicos, políticos y especialistas; invitó a expertos extranjeros; realizó una serie de reuniones y también seminarios internacionales. Una de estas conferencias –realizada en España–, en la que participaron políticos y académicos de diversos países, culminó con una declaración que sugería la creación de una Comisión del Parlamento chileno como instancia para estudiar propuestas acerca del régimen de gobierno y así llegar a consensos en esta materia. En el Informe Final de la Comisión se hace una revisión crítica del presidencialismo en Chile y se examinan las alternativas del régimen parlamentario y del régimen semi-presidencial para el caso chileno. En los Anexos del Informe se incluye una propuesta de acuerdo en la que se consigna explícitamente la “necesidad de reformar el régimen político vigente”, para lo cual se propone estudiar diversas propuestas que apunten a “mejorar las condiciones de gobernabilidad del país, especialmente las relaciones entre Ejecutivo y Parlamento; favorecer gobiernos de mayoría; flexibilizar la capacidad del sistema para adecuarse a cambios políticos y descentralizar el poder”. También se incluye una propuesta explícita de régimen semi-presidencial presentada por el diputado Gutenberg Martínez³.

Sin embargo, las Conclusiones del Informe Final de la Comisión son mucho más vagas y generales, aludiendo a principios de modernización y adecuación del régimen de gobierno para perfeccionar la democracia, y terminando con una propuesta para constituir una Comisión Especial del Parlamento de cinco senadores y cinco diputados a fin de estudiar, en el plazo de un año, proyectos de perfeccionamiento o de modificación del régimen político.

En definitiva, la cuestión del régimen de gobierno quedó estancada y reducida a debates académicos cada vez menos frecuentes bajo la afirmación general de que éste no era un problema prioritario y de que debía retomarse cuando el país estuviera políticamente maduro para ello. No obstante, los gobiernos democráticos han continuado insistiendo en las reformas constitucionales destinadas a eliminar los llamados “enclaves autoritarios institucionales”: derogación de la institución de los senadores designados, modificación de la composición y de las atribuciones del Tribunal Constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional, reforzamiento de las funciones fiscalizadoras y legislativas del Congreso, flexibilización de los mecanismos y del quórum para la reforma de la Constitución (incluyendo la posibilidad de un plebiscito convocado por el presidente), modificación del quórum para ciertas leyes, restitución de las potestades presidenciales en la nominación y remoción de las autoridades militares, etcétera. Con mucho menor insistencia se ha planteado una reforma al sistema electoral que vaya más allá de la vigencia actual de pactos institucionales en un sistema binominal mayoritario.

Las reformas constitucionales de 1989 estuvieron destinadas a eliminar y sustituir algunas normas de la Constitución de Pinochet para facilitar elecciones relativamente más competitivas ese año y atenuar ciertas pautas autoritarias flagrantes (período presidencial, menor proporción de senadores designados, flexibilización de la reforma constitucional, cambios en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional restringiendo sin eliminar la tutela militar, mayor protección a los derechos humanos y eliminación de la proscripción ideológica política). Pero después de ellas, en materia de democratización política sólo se realizó una reforma en 1992 para permitir gobiernos municipales elegidos.

Cabe indicar que los proyectos de reformas democratizadoras del sistema político han contado siempre con el bloqueo por parte de los partidos de oposición. Incluso, como hemos señalado, cuando la directiva del partido más “blando”, Renovación Nacional, aprobó algunas de estas reformas (sin que se tocara, en todo caso, el sistema electoral), parte importante de sus “sectores duros”, incluidos los parlamentarios, se opuso a ello.

Por lo tanto, los problemas analizados –generados tanto por una democracia incompleta como por un régimen de gobierno imperfecto– han sido enfrentados no con reformas institucionales sino con determinadas estrategias políticas.

Tales estrategias han sido dirigidas a generar ciertos acuerdos entre el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y la oposición de derecha, a conformar coaliciones y pactos para asegurar un gobierno mayoritario, y a asegurar la conducción política en el interior de la coalición gubernamental.

Respecto de los acuerdos forzosos entre gobierno y oposición –dado el poder de veto que ésta detenta–, se conformó una estrategia denominada “democracia de los consensos” en una muy errada alusión al principio de democracia consociativa o consensual. Se trataba, sobre todo en el primer período democrático, de negociaciones celebradas por el gobierno con la oposición política o militar, o con algún sector social como los empresarios y trabajadores, eventualmente saltándose incluso a los propios partidos de la Concertación, que debían aceptarlas como hechos consumados. Muchas veces tales negociaciones adquirieron la forma de acuerdos extraparlamentarios que luego se hacían llegar al Congreso como proyectos de ley. En algunos casos, como la reforma tributaria o laboral, el Parlamento no tenía otra alternativa que aprobar tales proyectos, relativamente “amarrados”. Otras veces algunos partidos de la coalición gubernamental rechazaron esas iniciativas, como en el caso de proyectos relativos a los derechos humanos. En general, en todas estas situaciones el Congreso no ejercía su verdadera función de debate y de elaboración legislativa.

Otra fórmula de la llamada “democracia de consenso” ha sido la de las Comisiones Nacionales. Así, en ciertas áreas decisivas o sensibles, donde era necesario un debate o un consenso –ya fuera porque no existía una política clara al respecto o porque era necesario legitimar una cierta política más allá de los ámbitos parlamentarios– se generaron instancias constituidas por personalidades provenientes del estado, el poder legislativo, la clase política y la sociedad civil para proponer políticas. Ello ha ocurrido en campos como los derechos humanos, pobreza, educación, ética pública, nuevas tecnologías, la cuestión indígena, etcétera. Más allá del carácter innovador de la idea y de la importancia que han tenido en materia de derechos humanos para establecer un cierto diagnóstico común y algunas medidas de reparación, estas instancias han servido, en general y con excepciones, más para descomprimir una determinada situación conflictiva que para llegar a acuerdos que tengan consecuencias normativas y prácticas. Ello debido, precisamente, a la ausencia de una efectiva inserción vinculante, ya sea en el aparato del estado o ante el Congreso.

En realidad, la denominada democracia de consensos fue sobre todo una estrategia para superar conflictos o resolver asuntos puntuales en una situación en que la mayoría gubernamental se ve imposibilitada de hacer valer dicha mayoría en el Congreso, sin que ello se expresara en cambios institucionales efectivos. Así, excepto en lo concerniente al paso de la dictadura al régimen democrático, no hubo acuerdo o consenso en ningún tema básico: estructura constitucional, justicia frente a violaciones a los derechos humanos, comunicaciones públicas,

municipalización, regionalización y descentralización, el papel del estado o el modelo redistributivo. En términos estrictos, no existe aún un consenso básico en ninguna de las cuestiones centrales de la organización de la sociedad. En todas ellas ha habido arreglos, imposiciones, adaptaciones, pero no consenso sobre los principios fundamentales, quizás porque no ha habido debate ni conflicto explícito debido al temor –en realidad infundado– de romper los precarios arreglos de una transición que dejó una democracia incompleta.

En relación al tema de las coaliciones y los pactos, lo que se ha producido en primer lugar es la consolidación de un doble sistema partidario. Desde el plebiscito de 1988 y la primera elección en diciembre de 1989 cristaliza un bipartidismo que se expresa en términos de gobierno-oposición parlamentaria, alineando en el Congreso a la derecha opositora y a la Concertación o coalición gubernamental. Ello junto con un sistema multipartidario tripolar en el que hay dos grandes partidos de derecha y uno menor, tres partidos mayores de la Concertación y uno de menor importancia cuantitativa, todos los cuales tienen representación parlamentaria, y algunos partidos de izquierda sin representación parlamentaria entre los que sobresale el clásico Partido Comunista. Es cierto que el sistema obliga a coaliciones, pero al mismo tiempo deja a sectores importantes sin representación: los gobiernos mayoritarios lo son social y políticamente, pero no institucionalmente, y los problemas de liderazgo en el interior de la coaliciones quedan sin mecanismos institucionales de resolución.

Respecto de los problemas de conducción gubernamental –en un régimen de presidencialismo reforzado y debilitado a la vez, sin mayoría efectiva en el Parlamento y constituido por una coalición de varios partidos que no puede ejercer institucionalmente su carácter mayoritario–, a lo largo de estos años se han usado diversas estrategias informales, sustitutivas de los mecanismos institucionales para resolverlos.

Así, en el gobierno de Aylwin se recurrió al llamado “partido transversal”, consistente en que el presidente ejerce sus funciones constituyendo equipos informales de autoridades y funcionarios que él ha nominado, tanto en los niveles más altos como en otros ámbitos, pertenecientes a los diversos partidos de la coalición. En el gobierno de Frei, la tendencia inicial fue a un gobierno multipartidario, mucho más al estilo del “cuoteo” informal, en el que el equipo de conducción era formado por dirigentes de los partidos que constituían la coalición, pero donde el liderazgo no tenía soporte institucional (ministro del Interior como jefe de gabinete), lo que generaba un problema insoluble si éste era ejercido por un partido minoritario de la coalición. Fracasada esta fórmula, se optó por el predominio del partido mayoritario, que era el partido del presidente, operando a través del “círculo de hierro” en torno a la Presidencia, en el que participaban ministros de algunos de los otros partidos. Finalmente, el fracaso de este tipo de conducción hizo volver las cosas a un simple presidencialismo clásico, pero carente de conducción política⁴.

Conclusiones

Es evidente que en el caso chileno estamos en presencia de la superposición de dos realidades o de dos tipos de problemas que se retroalimentan.

El primero es la ausencia de un verdadero régimen democrático, o la vigencia de un proceso de democratización incompleta, que dio por resultado gobiernos democráticos en el marco de un sistema no plenamente democrático, cargado de enclaves autoritarios, con serios límites a la expresión de la voluntad popular y con alto poder de veto por parte de minorías políticas y poderes fácticos. Ni siquiera estaríamos en presencia de una perversión al estilo de la “democracia delegativa” –según la calificación de Guillermo O’Donnell– sino ante un régimen proto-democrático o, por usar el lenguaje de Linz, apenas ante una “situación democrática” y no un régimen democrático (O’Donnell, 1997; Linz, 1973).

Es en este contexto que se plantea el segundo orden de problemas, el cual tiene que ver con la naturaleza de un presidencialismo a la vez reforzado y debilitado, es decir, con un régimen de gobierno cuya estructura institucional no ha resuelto los problemas del pasado y genera nuevos problemas de gobernabilidad democrática.

La pregunta que surge es, entonces, si el conjunto de los problemas indicados –algunos heredados del autoritarismo, otros del antiguo sistema democrático y que nunca se resolvieron o cuya solución ha generado nuevas dificultades, y otros enteramente nuevos– se puede solucionar sin alguna modificación del régimen o forma de gobierno.

Las cuestiones de fondo son, por un lado, superar los límites que los poderes fácticos institucionales le ponen al presidencialismo. Por otro, contrapesar dicho presidencialismo con un fortalecimiento de los órganos de expresión de la voluntad popular, tanto en el ejercicio eficaz de sus funciones fiscalizadoras y normativas, como en su atributo de representatividad. Por último, asegurar institucionalmente el funcionamiento, transparencia y eficacia de una coalición mayoritaria de gobierno.

Todo ello apela a una reforma política que elimine los enclaves autoritarios y reconstituya una verdadera democracia. Pero algunas de estas cuestiones, especialmente las dos últimas, requieren reformas específicas que van en la vía de un sistema parlamentario moderado, o bien de un sistema presidencial balanceado o semi-presidencial. Supuestas las reformas democratizadoras pendientes, cabría considerar al menos tres reformas en lo que respecta al régimen de gobierno: la figura de un jefe de coalición gubernamental o jefe de gobierno, la institucionalización de las Comisiones y Consejos Nacionales y su responsabilidad ante el Parlamento, y la existencia de parlamentos regionales con jefes de gobierno regionales electos.

Digamos, en conclusión, que hay que mirar con reservas el argumento que esgrime a las tendencias históricas contra la ingeniería institucional. Es cierto que esas tendencias deben ser asumidas, pero no es menos cierto que con ese argumento se evita resolver los problemas históricos de arrastre. Precisamente, para rescatar lo mejor de una tradición presidencialista y superar los elementos de crisis recurrentes derivados de nuestro presidencialismo, es que hay que reformar este régimen. Y ello significa introducir al menos algunos elementos del sistema parlamentario.

Bibliografía

Comisión Especial de Estudio del Régimen Político de Chile 1991 Cámara de Diputados de Chile.

Chaparro Patricio (ed.) 1992 *Las propuestas democráticas del Grupo de los 24* (Santiago: Corporación Grupo de Estudios Constitucionales) 241-271.

Fernández, Mario 1991 “El Primer Ministro dentro del sistema presidencial. Una propuesta para Chile”, en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) *Pre - sidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).

Garretón, Manuel A. 1995 *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones* (Santiago: Fondo de Cultura Económica).

Garretón, Manuel A. 1999 “Chile 1997-1998. Las revanchas de la democratización incompleta”, en *Chile 98. Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet* (Santiago: FLACSO).

Godoy Oscar (ed.) 1992 *Cambio de Régimen Político* (Santiago: Universidad Católica de Chile).

Linz, Juan J. 1973 “The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime”, en Stepan, Alfred (ed.) *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future* (New Heaven: Yale University Press).

O'Donnell, Guillermo 1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y educación* (Buenos Aires: Paidós).

Notas

1 Ver el pre-Informe de la Comisión Especial de Estudio del Régimen Político de Chile (1991), creada por Acuerdo de la Cámara de Diputados el 9 de agosto de 1990.

2 Sobre los enclaves autoritarios, ver Garretón (1995).

3 Ver pre-Informe de la Comisión Especial de Estudio del Régimen Político de Chile (1991).

4 Ello quedó de manifiesto en diversas ocasiones, entre las cuales la más significativa fue el arresto de Pinochet en Londres en 1998. Ver Garretón (1999).

Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet

Peter M. Siavelis**

Introducción

Cuando Chile volvió a la democracia, en marzo de 1990, el poder legislativo reabrió sus puertas por primera vez en dieciséis años. El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 había puesto fin a uno de los períodos de gobierno democrático más largos de América del Sur. El Congreso chileno, que funcionó en forma prácticamente continua entre 1823 y 1973, era históricamente uno de los cuerpos legislativos más fuertes del continente. Su papel fue clave en el desarrollo y mantenimiento de la democracia, y servía como escenario para la resolución de conflictos en un sistema político sumamente dividido, al canalizar demandas y fomentar las negociaciones, los compromisos y el consenso.

A pesar de esta impresionante trayectoria de estabilidad democrática y longevidad, las autoridades militares atribuyeron el derrumbe democrático al proceso político en sí, reconociendo poco valor al régimen legislativo que había ayudado a sostener la democracia chilena durante décadas, antes de la crisis de la década del setenta. Culpaban a los partidos políticos y a los sucesivos gobiernos de

* Esta es una versión revisada y actualizada de un artículo originalmente publicado en inglés: "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press). El autor expresa su agradecimiento a Scott Mainwaring, Timothy Power, Matthew Shugart y Michelle Taylor por los útiles comentarios y críticas, así como a la Cambridge University Press por autorizar la reproducción.

** Wake Forest University, Winston-Salem, Carolina del Norte.

coalición estructurados en el cuerpo legislativo por la gradual erosión de la eficacia del gobierno y el ascenso de la izquierda. Por un decreto-ley emitido el 24 de septiembre de 1973 se disolvió formalmente el Congreso, y todas las funciones legislativas fueron transferidas por tiempo indefinido a la Junta gobernante¹.

Durante el proceso de la transición democrática negociada, los jerarcas militares utilizaron su considerable influencia para dar forma al sistema político posterior al período autoritario, a fin de limitar las fuerzas políticas que consideraban responsables de la crisis institucional de la democracia. La Constitución de 1980, elaborada por el gobierno autoritario y aprobada en un plebiscito nacional, establece un marco institucional para una democracia limitada, caracterizada por el dominio del poder ejecutivo². Y si bien las reformas constitucionales de 1989 y 1991 limitaron algunas de las competencias otorgadas al presidente en 1980, la presidencia chilena continúa siendo una de las más poderosas de América Latina y del mundo, con amplias facultades para controlar el proceso legislativo³.

Además de la creación de un ejecutivo fuerte, las autoridades militares también buscaron diseñar un sistema electoral que aspirase a transformar de manera fundamental el complicado sistema multipartidista chileno. A fin de reducir la fragmentación del sistema partidario, se introdujo una fórmula electoral con circunscripciones binominales, que eligen dos representantes cada una. Sin embargo, luego de tres elecciones legislativas democráticas queda claro que la ley electoral simplemente ha forzado a los partidos políticos a negociar pactos muy elaborados para asegurar representación a los socios de la coalición. El sistema partidario sigue constituido por cuatro o cinco partidos principales, tal como había ocurrido desde mediados del siglo XX, hasta la instalación del gobierno autoritario.

Los estudios acerca de la caída de la democracia chilena y el trabajo comparativo sobre otras presidencias de América Latina demuestran que la configuración de las instituciones ejecutivas y legislativas es una variable crucial, que determina los incentivos y perspectivas para la cooperación entre las élites políticas. En el marco de este debate, el parlamentarismo ha surgido como el tipo de régimen preferible para los sistemas multipartidistas. Esto se debe tanto a su flexibilidad como a su capacidad para evitar los problemas de las presidencias minoritarias y de la doble legitimidad, que deriva del hecho de tener dos órganos que representan directamente al electorado (Linz, 1990; Valenzuela, 1990; Linz y Valenzuela, 1994)⁴. De acuerdo con esta visión, en el contexto de sistemas multipartidistas, los regímenes parlamentarios producen mejores incentivos para la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo.

Shugart y Carey (1992) cuestionan esta preferencia por los regímenes parlamentarios y hacen una valiosa contribución al debate sobre la importancia del tipo de régimen, al demostrar que es incorrecto tratar a los regímenes parlamentarios y presidenciales como polos opuestos. Hacen hincapié en que existen diversas variables que diferencian a los sistemas presidenciales y que afectan su fun-

cionamiento, argumentando que en realidad algunos tipos de presidencialismo pueden contribuir de mejor manera a las perspectivas de la democracia. Para Shugart y Carey, la cuestión no está meramente en la existencia del presidencialismo, sino también en el equilibrio de poderes entre el presidente y el legislativo, en quién designa a los gabinetes y en otras características institucionales que marcan diferencias relevantes.

Una de las conclusiones más importantes del estudio de Shugart y Carey en lo referente al caso chileno es que el fortalecimiento del poder del presidente, especialmente en el área legislativa, contribuyó al deterioro y finalmente a la caída de la democracia chilena. Ellos encuentran que los sistemas políticos caracterizados por presidentes muy poderosos, especialmente en cuanto a sus prerrogativas legislativas, son menos exitosos en su longevidad democrática que otros tipos de sistemas presidenciales (Shugart y Carey, 1992: 148).

Desde que se promulgó la Constitución chilena de 1925 y hasta el quiebre democrático de 1973, el poder legislativo fue sistemáticamente reducido por sucesivas reformas constitucionales, que acordaron poderes crecientes al ejecutivo a sus expensas. La Constitución de 1980 se ajusta bien a la evolución histórica del poder presidencial en Chile y establece el marco presidencial más fuerte desde la década de 1890.

Con posterioridad, las reformas de la Constitución en 1989 y 1991 limitaron ligeramente el alcance del poder presidencial al eliminar la capacidad del presidente de disolver la Cámara de Diputados durante su gobierno, restringir la capacidad del presidente de proscribir los derechos civiles durante el estado de sitio, e impedirle el uso del exilio forzado en períodos de crisis. Además, las reformas aumentaron el número de senadores elegidos por voto popular, acotando el poder e influencia de aquellos designados por el presidente⁵. Sin embargo, la Constitución de 1980 todavía brinda al presidente la más amplia gama de poderes legislativos en la historia moderna de Chile. Por lo tanto, en teoría, la estructura institucional del Chile actual no solamente está sujeta a las tensiones que identifican los abogados del parlamentarismo, sino que también constituye una variedad especialmente problemática de presidencialismo.

Todo esto plantea interrogantes con respecto al futuro de la democracia chilena, su potencial duración, su estabilidad y su calidad. ¿Por qué es que el régimen presidencial del período posterior a la dictadura ha funcionado tan bien hasta ahora? ¿Por qué no han surgido los problemas que los teóricos asocian a un presidencialismo exagerado? ¿Cuáles son las consecuencias a largo plazo de un poder presidencial exagerado y de la debilidad legislativa, en lo que toca a la gobernabilidad y a la democracia, en el contexto de un arraigado sistema multipartidista?

A pesar de lo que ha dicho la literatura teórica sobre las consecuencias de tener presidentes constitucionalmente fuertes, este artículo argumenta que en los

dos primeros gobiernos democráticos posteriores al régimen autoritario, a lo largo de diez años, el sistema presidencial chileno ha funcionado relativamente bien. Durante los gobiernos de Patricio Aylwin y de Eduardo Frei, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se caracterizaron por un alto grado de cooperación, consenso y compromiso. Existía en ambas ramas del gobierno una voluntad de intercambio y de negociación a fin de alcanzar los acuerdos necesarios para enfrentar los desafíos planteados por la transición a la democracia, incluyendo la resurrección de las instituciones políticas, los problemáticos legados del régimen anterior y la profundización de la democracia a nivel regional y municipal.

No obstante, este artículo sostiene asimismo que el éxito legislativo de los gobiernos de Aylwin y de Frei se debe en gran medida a las características contextuales de la transición democrática en sí misma, que atenuaban las tendencias asociadas a un presidencialismo exagerado, las cuales pueden llevar a problemas de gobernabilidad y de bloqueo entre el ejecutivo y el legislativo. Se argumenta por ende que, en el largo plazo, la limitación de los poderes del Congreso puede ser una amenaza para la estabilidad y la duración de la democracia. En efecto, aunque las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo fueron relativamente fluidas durante la administración de Frei, el gradual deterioro de las relaciones entre las ramas del gobierno y los focos de crisis dentro del actual gobierno de la Concertación sugieren un apoyo preliminar a nuestras hipótesis.

Este estudio comienza por delinear los elementos que hacen que la presidencia chilena sea tan poderosa. Examina las tensiones que el dominio del ejecutivo ya ha producido y muestra cómo se pueden agravar en adelante. Luego indica cómo algunas de esas tensiones fueron atenuadas por las características contextuales de la transición democrática en sí, explicando por qué esas características del sistema político serán menos importantes en los sucesivos gobiernos. El trabajo indica brevemente algunas de las tensiones preliminares que han surgido como resultado de un cambio en el contexto político inicial. A continuación, evalúa algunas de las consecuencias a largo plazo del tipo particular de presidencialismo que existe en Chile. Finalmente –dado que la adopción de un régimen parlamentario o de un régimen presidencialista con primer ministro (*premier presidential*) resulta poco probable–, señala ciertas reformas que podrían mejorar el funcionamiento del sistema presidencial chileno.

La presidencia chilena bajo la constitución de 1980

El régimen chileno tiene las dos características esenciales que se registran en la mayoría de las definiciones del presidencialismo: la elección popular del jefe del gobierno, y mandatos fijos para el legislativo y el presidente. Shugart y Carey resaltan correctamente la fortaleza exagerada del presidente de Chile y califican al sistema como “súper presidencial” (1992: 129)⁶. En su estudio comparati-

vo, Mainwaring y Shugart (1997[a]: 49) ubican a la presidencia chilena como la más fuerte por su estatuto constitucional en términos de poderes de veto, competencia para actuar por decreto y áreas de iniciativa exclusiva del ejecutivo en materia de legislación.

Sin embargo, existen otras prerrogativas constitucionales y legales que, si se consideran en conjunto con éstas, en realidad otorgan al presidente mucho más poder legislativo que el que advierten Shugart y Carey (1992) o Mainwaring y Shugart (1997[a]). Aunque una a una estas prerrogativas existen también en otros regímenes, en el caso chileno su efecto combinado determina una rama ejecutiva poderosa y transforma al presidente en el legislador más importante del país.

Urgencias presidenciales y sesiones extraordinarias

Una de las prerrogativas más importantes de los presidentes chilenos es la capacidad de controlar el proceso legislativo y determinar la agenda legislativa a través de las declaratorias de urgencia. El presidente de la República puede declarar que una propuesta es urgente en cualquier etapa de su consideración o para todas ellas, sin importar en qué rama se origine la iniciativa. El Congreso debe actuar sobre la medida dentro de treinta, diez ó tres días dependiendo de si la propuesta es designada de “simple urgencia”, de “suma urgencia” o para “discusión inmediata”, respectivamente (Artículo 71, Constitución Política de la República de Chile, 1980). Si una propuesta es declarada urgente, la consideración de todos los demás proyectos pendientes queda en suspenso. Esto se aplica tanto a las propuestas en comisión como a las que están pendientes de discusión y aprobación en los plenarios de las cámaras.

Este es un dispositivo previsto para circunstancias extraordinarias y para la aprobación de actos legislativos que se consideran clave; el uso de tal facultad se ha convertido en un procedimiento operativo común, a fin de que el presidente pueda hacer más expeditiva la consideración y aprobación de sus propuestas. Aunque durante el primer gobierno democrático el presidente Aylwin solía estar dispuesto a dar más tiempo al Congreso para la consideración de las propuestas (rescindiendo las urgencias, o retirándolas y reiterándolas), la facultad fue utilizada a alguna altura del proceso de aprobación en el 59% de los proyectos que fueron enviados al Congreso (Congreso Nacional de Chile, 1995: 15)⁷.

Dado que la declaración de urgencia por parte del presidente supone que la propuesta debe ser discutida en forma inmediata, se pospone la consideración de otros proyectos de ley, lo que por lo general recae sobre las iniciativas del legislativo.

Un diputado se lamentaba de que una de sus propuestas había sido aceptada por una comisión de cámara, pero que su discusión había estado pendiente por

tres años y durante tres sesiones legislativas consecutivas, dado que había sido sistemáticamente desplazada en el orden de la agenda parlamentaria a medida que las urgencias ejecutivas avanzaban. Estaba convencido de que el período legislativo terminaría sin que la comisión tratara un proyecto legislativo que consideraba importante para su distrito y para el país⁸.

La declaratoria de urgencia por parte del ejecutivo también altera el ritmo de trabajo en el Congreso y crea discontinuidad en la consideración particular de las otras propuestas de la agenda. Mientras que una comisión estudia a fondo un proyecto específico, una propuesta urgente del ejecutivo llega con frecuencia sin previo aviso y determina una demora en la discusión que estaba en curso. Cuando ésta se retoma, gran parte de la deliberación y de los estudios originales deben repetirse, a fin de que los miembros de la comisión se familiaricen nuevamente con los aspectos más importantes de la legislación propuesta.

Por supuesto que el Congreso puede negarse a actuar sobre una urgencia presidencial declarada. Pero aún en este caso el presidente conserva su capacidad de causar continuos “embotellamientos” en la agenda legislativa, manteniendo así su control sobre las iniciativas que finalmente se considerarán.

El control del presidente sobre la agenda legislativa está además reforzado por su capacidad de convocar a una legislatura extraordinaria. En este tipo de sesiones, el Congreso solamente puede considerar propuestas presentadas por el ejecutivo (artículo 52, Constitución Política de la República de Chile, 1980)⁹. En cada uno de los cuatro períodos legislativos del gobierno de Aylwin y durante los seis años del gobierno de Frei, el presidente ha convocado al Congreso a sesión extraordinaria¹⁰.

La facultad de declarar urgencias legislativas, conjuntamente con la de convocar sesiones extraordinarias, da al presidente la poderosa capacidad de fijar la agenda durante todo el proceso legislativo. Mientras que, tal como se ha indicado, tanto Aylwin como Frei han hecho un uso relativamente flexible de sus facultades, no existe nada que asegure que futuros presidentes sean tan caritativos.

Áreas de iniciativa exclusiva

Otra fuente de fortaleza ejecutiva y de limitación legislativa deriva de la iniciativa privativa que el presidente tiene en determinadas materias. Adiferencia de otros casos en los que los presidentes tienen áreas de iniciativa exclusiva (Colombia, Brasil), en Chile estas facultades no están equilibradas por un umbral bajo para levantar los vetos presidenciales: se necesita para ello una mayoría de dos tercios.

El artículo 62 de la Constitución establece que “corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la admi-

nistración financiera o presupuestaria del Estado”. Sin embargo, el derecho de iniciativa exclusiva del presidente no se limita solamente a estos temas. La Constitución también incluye otras materias en las cuales el ejecutivo tendrá iniciativa exclusiva. Por ejemplo: “Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones” (art. 62, N° 4), “conceder jubilaciones retiros, montepíos y pensiones de gracia” (art. 32, N° 13), así como “pensiones para viudas y huérfanos” (N° 4), “establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en los que no se podrá negociar” (art. 62, N° 5) y “establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que inciden en ella, tanto del sector público como del sector privado” (art. 62, N° 6). Cada una de estas estipulaciones extiende todavía más el alcance del poder legislativo del presidente.

En primer lugar, el presidente tiene control casi exclusivo sobre el proceso presupuestal. El presidente debe presentar el presupuesto por lo menos tres meses antes de la fecha en que éste entre en vigencia. El Congreso puede entonces solamente reducir o aprobar los gastos contenidos en el proyecto de presupuesto; no puede aumentarlos ni redistribuirlos. Si la ley de presupuesto no es aprobada por ambas cámaras dentro de los sesenta días, regirá el proyecto remitido por el presidente, dándole de hecho a éste poder de decreto en materia fiscal. Estas limitaciones del papel del Congreso en el proceso presupuestal fueron diseñadas en parte para impedir la proliferación de legislación clientelista o particularista, y para contener el exceso de gastos. Sin embargo, la medida también impone limitaciones a las facultades que tienen los miembros del legislativo en cuestiones que influyen en la elaboración de políticas a nivel nacional.

Casi toda la legislación relevante incluye algún tipo de gasto, o trata algún tema social o económico del tipo descrito en el artículo 62. Combinadas con la capacidad del presidente de fijar la agenda legislativa, estas normas hacen que sea difícil para los legisladores proponer proyectos de ley de alguna relevancia.

Por ejemplo: en uno de los períodos de la legislatura, un senador de la oposición quiso presentar un proyecto de ley que permitiría a las mujeres determinar el período para tomar la licencia por maternidad acordada por el estado. Este proyecto no modificaba el plazo global de la licencia por maternidad, pero autorizaba a las mujeres a determinar por sí mismas cuánto tiempo se tomarían antes y después del nacimiento del niño. Sin embargo, luego de ser estudiada por la comisión legislativa pertinente, la propuesta fue declarada inconstitucional y por lo tanto inadmisibles, dado que se refería a la “seguridad social”, área en la que el ejecutivo tiene iniciativa exclusiva¹¹.

El control sobre las competencias de los miembros del legislativo se ejerce por el Tribunal Constitucional, que tiene facultades amplias para determinar la constitucionalidad de las iniciativas en cualquier estado del proceso legislativo. Una vez que el Tribunal dictamina sobre una iniciativa, los presidentes de las cá-

maras pueden ser removidos de su cargo si llegan a permitir la votación de una moción que ha sido declarada contraria a la constitución (artículo 57, Constitución Política de Chile, 1980). Basándose en el artículo 62 de la Constitución el Tribunal ha declarado en diversas oportunidades la inconstitucionalidad de iniciativas similares a la mencionada, lo cual resultó en su retiro inmediato. En esencia, los legisladores no pueden proponer lo que tradicionalmente se entiende por legislación “clientelista” ni patrocinar proyectos de ley en materias que influyen en la elaboración de políticas públicas, aunque no comporten gastos adicionales.

Estas limitaciones ponen a los legisladores en una posición difícil con respecto a los votantes de su distrito. A pesar de la clausura del Congreso Nacional durante dieciséis años, persiste entre los ciudadanos una cierta imagen pública de la función del legislativo. El intercambio de favores políticos y la satisfacción de demandas particulares eran un aspecto clave del papel de los legisladores en el período preautoritario¹². Frecuentemente, los electores de una circunscripción continúan esperando que su diputado o senador pueda realizar favores o intervenir en términos de empleo, beneficios, pensiones, alumbrado público o fondos para un centro comunitario o juvenil, etcétera. A partir del restablecimiento de las autoridades municipales, en junio de 1992, muchas de estas solicitudes debieran ser dirigidas a la municipalidad. No obstante, todavía existe en la ciudadanía la expectativa de que el legislador debería poder satisfacer estas demandas¹³. Un integrante del equipo de un diputado de la Concertación estimaba que, de toda la correspondencia que recibe de los votantes de su circunscripción, solamente un 5% tiene algo que ver con temas legislativos a nivel nacional. El 95% restante consiste en pedidos de trabajo, becas, aumentos de pensiones, o problemas relacionados con el alumbrado, los caminos, el alcantarillado y el agua.

Estas expectativas se deben en parte a la larga tradición del período preautoritario, con favores conseguidos por los diputados, quienes agregaban sus propias iniciativas particularistas a las que manejaba a su vez el presidente. Dados el bajo umbral para la elección y la extrema competitividad del sistema histórico de representación proporcional en Chile, el personalismo y la satisfacción de las demandas de los votantes de una circunscripción resultaban esenciales para la reelección. Tapia Valdés (1966: 42-47) cita la ley N° 10.343 como ejemplo del grado en que las propuestas legislativas estaban adosadas a las iniciativas presidenciales durante el período previo a la dictadura. Dicha ley, que consta de doscientos quince artículos, trata veintiocho temas separados, incluyendo un préstamo municipal para la ciudad de Talca, la regulación de la producción de aceite de ballena, la creación de una escuela de periodismo, y una exención de impuestos para los bomberos. Tapia estima que entre 1938 y 1958 más del 55% de la legislación versaba sobre temas de orden particularista.

Dada esta difundida imagen pública de lo que se supone debe hacer un diputado, y la falta de voz de los legisladores en relación a los temas nacionales, exis-

te un fuerte incentivo para tratar de satisfacer este tipo de demandas a cambio de apoyo en elecciones futuras. Sin embargo, las prohibiciones constitucionales actuales sobre la inclusión de artículos que no encajan en la “idea matriz” de una ley determinada eliminan la posibilidad de tramitar favores, socavando aún más la fortaleza legislativa y las capacidades de los legisladores individuales.

Las restricciones en materia presupuestal, las áreas de iniciativa exclusiva del ejecutivo, y las declaratorias de urgencia de los presidentes, limitan las posibilidades que tiene el Congreso para satisfacer las demandas particularistas. Los legisladores pueden o bien recomendar una acción a través de un “oficio” al ministerio competente, o bien intervenir directamente, apelando a las autoridades municipales. Ninguno de estos caminos garantiza resultados positivos para resolver una cuestión o satisfacer una demanda. Se espera que los diputados realicen favores, y tienen incentivos para ello, pero su capacidad para cumplir efectivamente esa tarea es limitada.

Vista la baja probabilidad de que se consideren propuestas del legislativo, y más aún de que éstas lleguen a convertirse en leyes, los legisladores no pueden hacer referencia a un registro que indique que cumplieron con las demandas de sus distritos, ni tampoco hacer caudal de una intervención significativa en la legislación de alcance nacional. A los ojos de los votantes de su distrito, esto rebaja la importancia y la legitimidad de los diputados.

Otras fuentes de poder presidencial

El presidente de Chile también está investido de otros poderes de acción y reacción (proactivos y reactivos). Su gama de poderes implícitos es bastante amplia. Tiene el derecho de “ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes” (artículo 32, N° 8, Constitución Política de la República de Chile, 1980).

Además, como es común en los sistemas presidenciales, el presidente de Chile tiene derecho a vetar las leyes sancionadas por el Congreso. Y aunque no posee lo que comúnmente se conoce como veto parcial, puede hacer cambios o comentarios específicos a la legislación, en tanto “relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto” (artículo 70, Constitución Política de la República de Chile, 1980). Tiene entonces facultades para cambiar aspectos de fondo de los proyectos de ley antes de devolverlos al Congreso, y si éste no está de acuerdo con las observaciones del presidente puede insistir en la aprobación del texto originario por el voto de dos tercios de los integrantes de ambas cámaras, en cuyo caso el proyecto se convierte en ley. Sin embargo, a pesar del poder del

Congreso para levantar los vetos presidenciales, durante las cuatro primeras legislaturas no hubo ningún proyecto que se convirtiera en ley sin la firma del presidente.

El poder del presidente como legislador no está limitado al proceso legislativo en sí, sino que también se extiende a la designación de algunos parlamentarios y al nombramiento de otras autoridades, lo cual amplía la influencia del ejecutivo. Además de los treinta y ocho integrantes electos del senado, hay también nueve senadores designados. El presidente nombra a dos, que deben ser un ex rector de universidad y un ex ministro de estado. La Suprema Corte nombra a tres. El Consejo de Seguridad Nacional designa cuatro senadores, que deben ser un ex Comandante del Ejército, otro de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros, que hayan desempeñado el cargo por al menos dos años (artículo 70, Constitución Política de la República de Chile, 1980)¹⁴. Dado que el presidente también interviene en el nombramiento de los funcionarios responsables de las instituciones que a su vez designan a los senadores, su influencia tiene alcances aún mayores.

Finalmente, existen varios factores que no tienen estatuto jurídico y que también alteran el equilibrio de poderes a favor del ejecutivo. Si bien no están expresamente establecidos en la Constitución de 1980, y por lo tanto técnicamente no son poderes “constitucionales”, estas facultades derivan del marco general de presidencialismo y dan al presidente mayores capacidades en la elaboración de leyes. La visibilidad del presidente, la importancia de la tradición del gobierno presidencial, y el papel del cargo presidencial como símbolo de la nación, son todos elementos que asignan autoridad y estima al presidente electo. Esto contrasta fuertemente con la percepción que el público tiene de los legisladores, quienes frecuentemente son vistos como personas sobornables, corruptas, guiadas por sus propios intereses, y a las que se les paga demasiado.

Los datos de las encuestas indican que el público no está exactamente seguro sobre lo que en realidad hacen el Congreso o el legislador que los representa, ni valoran positivamente el desempeño de la institución. Esto marca un fuerte contraste con la tasa de aprobación que los encuestados dan al poder ejecutivo, o al “gobierno”. En un sondeo se preguntó a los encuestados: “con respecto a los diputados que representan a su distrito, ¿cuál frase describe mejor lo que usted piensa sobre cómo desempeñan su labor?”. A continuación, se les preguntó: “y ahora, en cuanto al gobierno, ¿cómo diría que está realizando su labor?”. El Cuadro 1 compara las respuestas.

Cuadro 1

Evaluación comparativa de los diputados y del poder ejecutivo

Pregunta	Diputados	Ejecutivo
Están haciendo bien su trabajo	21,9%	55,1%
Lo están haciendo mal	11,6%	15,4%
No está seguro de lo que hacen	59,6%	19,7%
No responde	6,9%	9,8%
Total	100,0%	100,0%

N= 1503 para ambas encuestas.

Fuente: Participa, "Estudio sobre la democracia y participación política", Informe Segunda Medición 1992, Santiago, Chile, abril de 1993 página, 31-36.

Nota: Los datos más recientes sobre el mismo tema carecen de validez comparativa porque se cambió la redacción y la estructura de la pregunta y solamente hay un año de información subsiguiente disponible (aún con la pregunta reformulada).

Está claro que los encuestados estaban más familiarizados con las acciones del ejecutivo. Más significativo que el alto nivel de aprobación para el ejecutivo es el hecho de que el 59,6% de los encuestados no está exactamente seguro de qué es lo que hace su diputado.

Además, de acuerdo con los datos de las encuestas, existe una creciente frustración con el desempeño del Congreso como institución. Mientras que las tasas de aprobación para el presidente eran consistentemente altas en todo el primer gobierno democrático, la tasa general de aprobación del Congreso ha disminuido desde que se hicieron los primeros sondeos en 1991. Otro sondeo preguntó a los encuestados si estaban de acuerdo con varios juicios con respecto al Congreso. El Cuadro 2 resume los resultados.

Cuadro 2

Evaluación pública de la función legislativa 1991-1992
(% de la muestra que estuvo de acuerdo con las siguientes preguntas)

Pregunta	1991	1992	1993
El Congreso funciona bien	54,7	43,0	44,2
Los miembros del Congreso sólo se preocupan de la gente en tiempo de elecciones	54,8	74,7	74,1
Debe haber más contacto entre el pueblo y el Congreso	79,8	85,5	82,5
La Ley no ayuda a la gente como uno	40,9	44,4	37,3

Fuente: Participa, "Estudio sobre la democracia y participación política", Informe Segunda Medición 1992, Santiago, Chile, abril de 1993 págs. 31-36; Participa, "Los chilenos y la democracia", Informe 1993, Santiago, Chile, 1994, pág. 60.

Sin embargo, la fuente de poder presidencial más importante, que no está específicamente incluida en las leyes, es el equilibrio desigual en términos de personal y de acceso a la información. El poder ejecutivo dispone de una amplia red de expertos, abogados y asesores dentro de cada ministerio y para cada materia, lo cual le permite elaborar propuestas de mayor calidad que las del poder legislativo. Dado que los ministerios se dividen por líneas funcionales, su personal tiende a ser experto en el tema sobre el que versa la legislación que elabora, y posee una mejor comprensión de la estructura y el funcionamiento cotidiano de las instituciones administradas por los ministerios, así como de los problemas que debe encarar la legislación propuesta.

Por el contrario, la mayoría de los diputados y senadores tiene un equipo relativamente pequeño (un secretario y uno o dos asesores), integrado con frecuencia por familiares de los propios legisladores. Los legisladores con más recursos, o aquellos con ocupaciones externas adicionales (por ejemplo, la participación en un estudio jurídico), pueden llegar a tener más personal. Pero la mayoría tiene poco acceso a asesores y a la información especializada¹⁵. Asimismo, dado que los miembros del Congreso participan en una gama muy amplia de actividades legislativas, deben intentar convertirse en expertos en materias diversas, desde las políticas de defensa al bienestar social, hasta la pesca. Aunque las comisiones del Congreso también están organizadas en líneas funcionales, no existe un equipo permanente de expertos para asesorar a los miembros de las comisiones.

Hay grupos de expertos externos (*think tanks*), así como una Oficina de Información para ambas cámaras, pero el tipo de material que brindan se refiere a la legislación desde una perspectiva genérica. No proveen los servicios de información individualizada o especializada que con frecuencia son necesarios para los legisladores con preocupaciones específicas, referentes a los efectos de la legislación en sus distritos.

Además, a diferencia del personal de los ministerios, los integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado también se deben preocupar por las exigencias de su distrito y por su reelección (a excepción de los senadores designados), lo que limita el tiempo y los recursos que pueden dedicar al estudio y a la formulación de propuestas legislativas¹⁶.

Este desequilibrio en cuanto al personal y al acceso a información adjudica un enorme poder al ejecutivo en su capacidad de generar legislación. Es difícil para los integrantes del parlamento elaborar proyectos que iguallen la calidad de los que puede producir el ejecutivo, en términos tanto de contenido sustancial como de técnica legislativa. Esto reduce aún más sus ya limitadas posibilidades en la aprobación de iniciativas legislativas.

Dados estos amplios poderes para formular y proponer legislación y para controlar la agenda legislativa, el presidente no es un mero “co-legislador”, como

argumentan quienes estudian la presidencia chilena, sino el legislador más importante del país.

Aylwin y Frei fueron bastante exitosos en el empleo de tales poderes para promover sus agendas legislativas. Muy pocas iniciativas con origen en una de las dos cámaras lograron ser transformadas en leyes, mientras que el Poder Ejecutivo ha tenido un éxito impresionante en cuanto a convertir sus proyectos en leyes de la República¹⁷. El Cuadro 3 resume todas las leyes promulgadas durante las dos primeras administraciones posteriores al gobierno autoritario, distinguiendo los proyectos presentados por el presidente y los presentados por integrantes de una de las dos cámaras del Congreso.

Cuadro 3

Leyes promulgadas durante los dos primeros gobiernos posteriores al gobierno autoritario: números y porcentajes según su origen

Gobierno de Aylwin (1990-1993)

Sesión	Total de Leyes	Ejecutivo	Legislativo
1990	153	139	14
1991	123	110	13
1992	112	105	7
1993	52	50	2
Total	440	404	36
% Total	100	91,8	8,2

Gobierno de Frei (1994-1997)

Sesión	Total de Leyes	Ejecutivo	Legislativo
1994	77	61	16
1995	70	49	21
1996	52	40	12
1997	54	40	14
Total	253	190	63
% Total	100	75,1	24,9

Fuente: Congreso Nacional de Chile.

El Cuadro 3 demuestra claramente que el Congreso ha sido poco exitoso en lograr la sanción de las iniciativas de sus integrantes. Sin embargo, hay que analizar estos datos con mucha cautela. En primer lugar, al emplear este tipo de estadística como medida del poder presidencial, lo que realmente importa es la redac-

ción final de las leyes, luego de que han sido enmendadas por el Congreso (algo que resulta difícil de medir en forma eficaz). Además, puede presumirse correctamente que cuando un presidente controla una coalición mayoritaria en por lo menos una de las dos cámaras, podrá definir el programa legislativo del gobierno.

A su vez, muchas iniciativas vendrán de la oposición, y es probable que sean rechazadas¹⁸. A este respecto, hay que tener en cuenta sin embargo que en los primeros dos años de gobierno el 63,9% de las iniciativas legislativas originadas en la cámara fueron propuestas por diputados de los partidos gobernantes (Instituto Libertad y Desarrollo, 1991: 7). Si bien el presidente podía apoyarse en una coalición legislativa mayoritaria, su partido –la Democracia Cristiana– sólo controlaba una minoría de bancas en ambas cámaras, al tiempo que las agendas políticas de los sectores integrantes de la coalición eran efectivamente distintas de la de la coalición gobernante. En este sentido, aunque estos datos no aportan una indicación definitiva acerca del dominio del presidente, sí sugieren que por lo menos ambos presidentes, Aylwin y Frei, tuvieron éxito en el empleo de sus facultades legislativas y poderes partidarios, logrando promover sus agendas legislativas. Por su parte, los legisladores han tenido menos éxito en lograr la aprobación de leyes que no estaban ligadas a iniciativas presidenciales.

Es también importante considerar el contenido de fondo de la legislación. La mayoría de las iniciativas del Congreso que se han convertido en leyes versan sobre temas triviales. De las leyes que se originaron en el Congreso durante la administración de Aylwin, catorce (39%) se refieren a erigir monumentos a figuras nacionales o regionales, establecer feriados u otorgar ciudadanía honoraria a personas no chilenas. Dos de estas leyes (es decir, cerca del 5%) eran normas de delegación de autoridad en favor de los ministros o del presidente. De esta manera, el 44% del ya limitado número de iniciativas legislativas era realmente insignificante. El 66% restante sí tenía que ver con temas de alcance nacional, pero en su mayoría eran cambios relativamente pequeños al Código Penal o a otros códigos. Uno de los pocos proyectos de ley significativos que se originaron en el Congreso bajaba la mayoría de edad. Durante el segundo período de gobierno democrático (entre 1994-1997), el éxito legislativo del Congreso no fue mucho mayor. Aunque aumentó levemente la cantidad total de leyes que se originaron en el Congreso, el porcentaje que trataba temas triviales continuó siendo más o menos el mismo, un 41% (Congreso Nacional de Chile).

El gobierno de Aylwin: una evaluación preliminar del sistema presidencial chileno

A diferencia de muchas de las sucesiones presidenciales en la historia reciente de América Latina, el presidente Aylwin transfirió la banda presidencial a su sucesor con tasas de aprobación extremadamente altas. El gobierno de Aylwin tuvo bastante éxito al encarar la miríada de temas complejos y controvertidos que

invariablemente suceden a un régimen autoritario. El ministro de Economía de Aylwin, Alejandro Foxley, tuvo una performance sumamente buena en lo que se refiere al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y a la continuidad en la implementación de políticas económicas. La relación con las fuerzas armadas, aunque tuvo sus momentos tensos e intercambios a veces ásperos, se manejó con prudencia. A pesar de que en algunas oportunidades las autoridades criticaron a las fuerzas armadas por inmiscuirse en la política civil, el gobierno nunca amenazó sus intereses institucionales fundamentales, ni hubo tampoco amenazas serias de incursiones militares en la política. Al mismo tiempo, la Comisión para la Verdad y la Reconciliación, instituida por el presidente Aylwin, ha investigado sistemáticamente la mayoría de las violaciones a los derechos humanos que ocurrieron durante el régimen autoritario, aunque estas investigaciones no han llevado a procesamiento legal tal como lo esperaban las víctimas y sus familias, que han exigido poner fin a la política de impunidad asumida por el gobierno.

En lo referente a las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso, durante los primeros años de gobierno democrático la gama de iniciativas propuestas, discutidas y promulgadas es impresionante. Durante la administración de Aylwin hubo aproximadamente doscientos cincuenta días de trabajo en cada año legislativo. En los cuatro años de su gobierno (o sea mil días), se presentaron y sancionaron cuatrocientos cuarenta proyectos de ley (en promedio, una ley sancionada cada dos o tres días). Sin embargo, estos datos solamente tienen en cuenta los mensajes presidenciales y las iniciativas del Congreso que se convirtieron en ley. En este período, el Congreso tuvo que considerar 1.166 propuestas, lo cual arroja un promedio de 1,2 propuestas por día (Congreso de Chile, 1995: 16-17). Durante todo el mandato de Aylwin, el presidente vetó únicamente dieciséis proyectos. Solamente uno de estos vetos fue levantado por el Congreso (Congreso de Chile, 1995: 62 y 77). Aunque no existen datos completos similares para el gobierno de Frei, los datos preliminares presentados en el Cuadro 3 sugieren un nivel de productividad sostenidamente alto. Si bien la actividad legislativa ha aminorado bajo el gobierno de Frei, es importante recordar que mucha de la legislación de transición, necesaria en la fase inmediatamente posterior al régimen autoritario, fue aprobada durante el gobierno de Aylwin.

Sin embargo, simplemente sancionar y debatir un gran número de proyectos no es el único indicador significativo de la cooperación entre los poderes y el éxito legislativo del gobierno. También es importante el contenido cualitativo de las leyes aprobadas. Durante el primer gobierno posterior al régimen autoritario, el Congreso y el presidente convirtieron en ley varias medidas fundamentales, complejas y con frecuencia controvertidas, incluyendo:

- Modificaciones a la legislación pesquera (ley de Pesca - varias leyes).
- Establecimiento de los gobiernos locales democráticos (ley 19.130 y otras).
- Leyes sobre el Gobierno y la Administración Regional (leyes 19.097 y 19.175).

- Creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y del Instituto Nacional de la Juventud (leyes 19.023 y 19.042, respectivamente).
- Reformas en la Administración de Justicia, incluyendo modificaciones al Código Penal, en materia de terrorismo y en temas referentes a los presos políticos (ley 19.027).
- Reforma Tributaria (ley 18.985).
- Creación de la Oficina Nacional de Retorno, para facilitar la reintegración de los exiliados políticos a su regreso (ley 18.994).
- Creación de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, para pagar reparaciones a las víctimas de violaciones a los derechos humanos (leyes 18.994 y 19.123, respectivamente).

Variables contextuales, poderes partidarios del presidente y éxito legislativo de la administración Aylwin

Considerando lo que se ha dicho sobre las dificultades que presentan los regímenes con presidentes constitucionalmente fuertes en sistemas multipartidistas (Shugart y Carey, 1992; Suárez, 1982; Mainwaring y Shugart, 1997 [a]), el suceso de los gobiernos de Aylwin y de Frei puede parecer sorprendente. ¿Cuáles son las raíces del éxito de este gobierno, y en particular del *record* de relaciones entre el ejecutivo y el Congreso? Afin de contestar esta pregunta, se debe tomar explícitamente en cuenta la situación contextual en que se llevaron a cabo las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, así como los poderes de orden partidario con que contaba el presidente.

Quizás la característica contextual más importante que le permitió al sistema presidencial chileno funcionar tan bien ante los desafíos planteados por el nuevo gobierno proviene de las circunstancias únicas de la transición a la democracia. Indudablemente, el primer gobierno democrático se benefició enormemente de la salud fiscal y de las políticas económicas heredadas del régimen anterior. Sin embargo, desde una perspectiva política, y a diferencia de otras transiciones democráticas en América Latina, en Chile ninguno de los actores participantes podía imponer su voluntad sobre la de los otros. El general Augusto Pinochet no logró alcanzar la victoria en el plebiscito de 1988 para continuar siendo presidente. A su vez, los líderes de la oposición no pudieron sacarse el corsé constitucional impuesto por el régimen saliente, a pesar de las reformas constitucionales de 1989 y 1991. Además, aunque los partidos de la Concertación alcanzaron una impresionante victoria en la primera elección democrática, no obtuvieron mayoría en el Senado debido a la institución de los senadores designados, y tuvieron que lidiar con una oposición sobrerrepresentada en ambas cámaras del Congreso, merced a las normas del sistema electoral diseñado por el gobierno autoritario¹⁹.

Estas exigencias forzaron al gobierno a una posición en la que tenía que procurar mayorías a través de la negociación y el compromiso a fin de introducir

cambios y reformas de manera gradual. Esta dinámica marcó el escenario de la *democracia consensual* que sería el principio definitorio del primer gobierno democrático.

El contexto de la transición a la democracia ayudó a generar dos factores clave para el éxito del gobierno de Aylwin: primero en términos del sistema de partidos, y segundo en términos de la estructuración y la conducción de las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso. Si bien estos factores siguieron siendo importantes durante el gobierno de Frei, su influencia era menor. La siguiente sección determinará cómo cada una de esas variables ayudó a asegurar el éxito del gobierno de Aylwin. Seguidamente, se mostrará que una vez que disminuya la incidencia de las características contextuales de la transición chilena o que el gobierno futuro se enfrente a una severa crisis económica (o de otra índole), los incentivos que mantienen este modelo de cooperación disminuirán y las tensiones latentes de este presidencialismo exagerado podrían manifestarse con mayor fuerza.

En realidad, el gobierno de Frei ya se vio marcado por un conflicto emergente entre los poderes del estado y dentro de la coalición de gobierno, lo cual sugiere que el entorno tan sensible de la transición ha sido reemplazado por actitudes propias de la política “cotidiana”. El contencioso en torno a los frecuentes cambios en el gabinete de Frei, la candidatura presidencial de Ricardo Lagos en 1999, y la política oficial frente al arresto del general Pinochet en Londres en octubre de 1998, causaron muchas divisiones y apuntan hacia un conflicto más abierto y más áspero dentro de la Concertación gobernante y entre el presidente y el Congreso. La profundización de la crisis económica chilena y el crecimiento del desempleo también están causando tirantez en la coalición. Si en el futuro cercano los presidentes carecen de condiciones favorables, probablemente emerjan de manera más fuerte las tensiones del presidencialismo exagerado.

El sistema de partidos de la transición y el éxito del gobierno

Uno de los factores moderadores más importantes de la transición chilena a la democracia fue la manera en que su marco político y jurídico otorgó al presidente los poderes partidarios necesarios para alcanzar con éxito las metas legislativas y fomentó la competencia entre una coalición de centro-izquierda y una de centro-derecha. Esta dinámica de competencia bipolar, que ha caracterizado al sistema político hasta ahora, constituye un importante alejamiento del modelo de competencia tradicional entre tres bloques, que había sido la característica distintiva del sistema partidario chileno desde mediados del siglo XX²⁰. El actual modelo de competencia bipolar surgió de la correlación de fuerzas generada por el plebiscito de 1988, y ha sido una importante contribución a la transición como pauta de estructuración de la competencia entre el gobierno y una oposición leal.

En el plebiscito de 1988 las hondas divisiones de los partidos chilenos que revistaban en la oposición democrática durante el gobierno autoritario fueron eclipsadas por su esfuerzo para alcanzar la meta de poner fin a la dictadura. El frente unificado que se formó a través de este esfuerzo colectivo condujo a una alianza en las elecciones presidenciales de 1989 y 1993. Asimismo, el reconocimiento de las exigencias políticas que plantea el régimen electoral llevó a los líderes de la oposición democrática a la convicción de que la única manera de asegurar una votación decorosa para sus partidos era presentar listas conjuntas para el Congreso. El éxito del primer gobierno, combinado con incentivos electorales semejantes, fomentó el mantenimiento de la alianza de la Concertación para la segunda y para la tercera elección presidencial post-dictadura en 1993 y 1999.

Este patrón de competencia partidaria ha tenido dos consecuencias mayores. En primer lugar se ha evitado, en las tres elecciones de referencia, el problema tradicional de los presidentes chilenos elegidos con una *doble minoría* (que consiguen menos del 50% del voto popular en la elección presidencial y que no tienen mayoría en el Congreso). La Constitución de 1980 prevé una segunda vuelta electoral si el candidato presidencial más votado no alcanza la mayoría absoluta de votos. En las dos primeras elecciones, Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle fueron elegidos con un nivel de apoyo superior al 50% (55,17% y 58,01% respectivamente)²¹. Esto les dio a ambos mandatarios apoyos mayores de los que habían tenido usualmente los presidentes chilenos de la época previa al golpe de 1973, y, en el caso de Frei, la mayoría más significativa que cualquier presidente ha tenido desde 1931²². La capacidad de los partidos de centro-izquierda y de centro-derecha para armar coaliciones y elegir un único abanderado en ambas elecciones centró la competencia entre los dos candidatos principales (a pesar de la participación de aspirantes a presidente de partidos más pequeños y menos populares). Aunque la elección del presidente Lagos fue mucho más reñida y forzó a una segunda vuelta, el acuerdo entre el centro y la izquierda en torno a un candidato único evitó que la competencia de 1999 fuera entre tres conjuntos partidarios y tres candidatos.

Sin embargo, y lo que es más importante, la carrera presidencial entre dos candidatos, combinada con la influencia del régimen de la elección parlamentaria, llevó en esas instancias a la presentación de listas conjuntas para el Congreso. Esta dinámica de competencia dio al gobierno de la Concertación la mayoría en la Cámara de Diputados y casi una mayoría en el Senado. Los Cuadros 4 y 5 muestran los resultados de las elecciones legislativas de 1989, 1993 y 1997 para ambas cámaras, en número y porcentaje de bancas y en porcentaje del voto popular.

Cuadro 4

**Resultados electorales y distribución de bancas en la Cámara de Diputados
chilena por partido y coalición 1989, 1993, 1997**

Año	1989 ^a			1993			1997		
Pacto	% de	Nº de	% de	% de	Nº de	% de	% de	Nº de	% de
Partidos	votos	bancas	bancas	votos	bancas	bancas	votos	bancas	bancas
Concertación	51,5	72	60,0	55,4	70	58,3	22,9	70	58,3
PDC	26,0	39	32,5	27,1	37	30,8	22,9	39	32,5
PR	3,9	6	5	3,0	2	1,7	3,1	4	3,3
PS ^b		18	15	12,0	15	12,5	11,1	11	9,2
PPD	11,5	7	5,8	11,8	15	12,5	12,6	16	13,3
Otros	10,1	2	1,6	1,5	1	0,8	0,8	0	0
Unión Por Chile^c	34,2	48	40,0	36,7	50	41,7	36,2	47	39,2
RN	18,3	32	26,7	16,3	29	24,2	16,8	23	19,2
UDI	9,8	14	11,7	12,1	15	12,5	14,4	17	14,2
Otros	6,1	2	1,7	8,3	6	5	5,0	7	5,8
Independientes	14,3	0	0,0	7,8	0	0,0	13,2	3	2,5

Número de Bancas = 120.

Síglas: PDC— Partido Demócrata Cristiano, PPD— Partido Por La Democracia, PS— Partido Socialista, RN— Renovación Nacional, UDI— Unión Demócrata Independiente.

Fuentes: Distribución de bancas: Congreso de Chile, Datos electorales: 1989 Modificado del Servicio Electoral de Chile, 1993; Participa, 1997; *El Mercurio*, 12 de diciembre de 1997, pág. 14.

^a Hubo mucha fluidez en la identificación partidaria luego de la elección de 1989 dadas las limitaciones impuestas por el gobierno saliente en cuanto al registro de partidos y los problemas con el registro de candidatos individuales. El desglose de identificación de partidos que se incluye aquí representa a los partidos a los que eventualmente se adhirieron los candidatos, no necesariamente a la etiqueta bajo la cual los candidatos se presentaron a la elección.

^b Hubo mucha fluidez en la identificación partidaria durante las elecciones de 1989 y en el período inmediatamente posterior debido a los problemas con la legitimidad de los partidos y su registro, así como por el tema de si el PPD debería simplemente desarmarse y unirse a los Socialistas (una vez legitimados), dado que este último fue creado como un partido instrumental diseñado para unir sectores en la izquierda moderada en su meta única de procurar el retorno de la democracia en Chile. Así pues, el movimiento de legisladores entre ambos partidos fue fluido. Aquellos candidatos elegidos que eventualmente asumieron la etiqueta de PS realmente se presentaron bajo la etiqueta de PPD. Esto explica la falta de votos para el PS en las elecciones de 1989. Similarmente, muchos de los candidatos en la derecha indicados bajo "otros" se unieron posteriormente a uno de los principales partidos de la derecha. Mientras que las estadísticas de los votos reflejan lo que los partidos alcanzaron en las elecciones en sí, las estadísticas para tanto la cámara de diputados como el senado reflejan la composición auténtica del legislativo para la mayor parte del gobierno de Aylwin luego de que se consolidara la identificación partidaria.

^c Este pacto se conoció también en elecciones anteriores como Democracia y Progreso y Unión por el Progreso.

Cuadro 5

**Resultados electorales y distribución de bancas en Senado chileno
por partido 1989, 1993, 1997^a**

Año	1989 ^a			1993			1997		
Pacto	% de	Nº de	% de	% de	Nº de	% de	% de	Nº de	% de
Partidos	votos	bancas	bancas	votos	bancas	bancas	votos	bancas	bancas
Concertación	54,4	22	46,8	55,5	21	44,7	51,7	20	41,7
PDC	31,9	13	27,7	20,3	14	29,8	29,4	14	29,2
PR	2,2	3	6,4	6,3	1	2,1	1,8		
PS	c	4	8,5	12,7	4	8,5	14,6	2	4,2
PPD	12,1	1	2,1	14,7	2	4,2	4,3	4	8,3
Otros	8,2	1	2,1	1,5	0	0	1,6	0	0
Unión Por Chile	34,9	25	53,2	39,5	26	55,3	36,6	28	58,3
RN	10,8	13	27,7	14,9	11	23,4	14,8	7	14,6
UDI	5,1	2	4,2	11,2	3	6,4	17,2	5	10,4
Otros	19,0	1	2,1	13,4	3	6,4	4,6	6	12,5
Independientes	10,7	0	0	5,0	0	0	11,7	0	0
Designados^d	0	9	19,1	0	9	19,1	0	10	20,8

N=47 (38 elegidos, 9 designados) para 1989, 1993. N=48 (38 elegidos, 9 designados-1 ex Presidente) 1997.

Fuentes: ver Cuadro 2,1. Solamente las elecciones al senado de 1997 son de una fuente distinta (Servicio Electoral de Chile). Clave: ver Cuadro 4.

^a Todas las bancas electivas del senado estaban disponibles para ser elegidas en las elecciones de 1989. Sin embargo, según la Constitución, solamente se elige la mitad del senado cada cuatro años. Por lo tanto, las elecciones de 1993 y 1997 reflejan resultados para las elecciones que determinan los legisladores de la mitad del senado. Sin embargo, dado que estamos intentando elaborar generalizaciones referentes a los poderes partidarios, se presenta la votación en términos de la composición final del senado.

^b El General Pinochet cesó como comandante en jefe de las fuerzas armadas en 1997 y asumió una banca vitalicia en el senado. Está incluido entre los senadores designados luego de esta fecha, dado que su mandato, como el de los "institucionales", no surge de una elección popular. Pinochet está contado entre los senadores designados en el cálculo del porcentaje de bancas totales luego de 1997.

^c Hubo mucha fluidez en la identificación partidaria durante las elecciones de 1989 y en el período inmediatamente posterior debido a los problemas con la legitimidad de los partidos y su registro, así como por el tema de si el PPD debería simplemente desarmarse y unirse a los Socialistas (una vez legitimados), dado que este último fue creado como un partido instrumental diseñado para unir sectores en la izquierda moderada en su meta única de procurar el retorno de la democracia en Chile. Así pues, el movimiento de legisladores entre ambos partidos fue fluido. Aquellos candidatos elegidos que eventualmente asumieron la etiqueta de PS realmente se presentaron bajo la etiqueta de PPD. Esto explica la falta de votos para el PS en las elecciones de 1989. Similarmente, muchos de los candidatos en la derecha indicados bajo "otros" se unieron posteriormente a uno de los principales partidos de la derecha. Mientras que las estadísticas de los votos reflejan lo que los partidos alcanzaron en las elecciones en sí, las estadísticas tanto para la cámara de diputados como para el senado reflejan la composición auténtica del legislativo para la mayor parte del gobierno de Aylwin luego de que se consolidara la identificación partidaria.

^d Los senadores designados no tienen obligación de apoyar a la derecha. Sin embargo, aparecen conjuntamente con este sector dado que los registros de votación sugieren que generalmente lo hacen y que dan a la derecha un eficaz poder de veto en legislación específicamente conflictiva. Uno de los senadores designados durante el gobierno de Aylwin murió en el ejercicio de su cargo y no fue reemplazado, así que solamente 8 senadores designados ejercieron durante su período de gobierno.

Estos resultados aseguraron a Aylwin y a Frei lealtades y poderes partidarios considerables. Así, a través de la negociación con la oposición y con los senadores institucionales, ambos presidentes pudieron asegurar que se aprobara la legislación más relevante, evitando el bloqueo entre el ejecutivo y el Congreso. Si estas dos alianzas políticas no hubieran existido y los presidentes no se hubieran beneficiado de una coalición pluripartidaria, cada uno de los gobiernos se habría topado con una tarea mucho más ardua en términos de su agenda legislativa, y algunas de las dificultades del presidencialismo exagerado habrían sido más significativas.

El sistema partidario y la competencia política después de la transición

Este patrón bipolar del sistema de partidos, tan fundamental para el éxito de los gobiernos posteriores al régimen autoritario, ¿es una característica permanente del panorama político? El interregno de casi diecisiete años de gobierno autoritario y las reformas electorales impuestas por los militares, ¿lograron transformar fundamentalmente el sistema de partidos? En el futuro, ¿el sistema de partidos y el régimen electoral darán a los presidentes un mandato popular tan fuerte y el beneficio de una composición del Congreso tan favorable como lo fuera para los casos de los presidentes Aylwin y Frei?

Las reformas electorales realizadas por el régimen militar fueron elaboradas con dos objetivos principales. En primer lugar se buscaba asegurar a los partidos de derecha una mayoría en el legislativo, al asumir que recibirían aproximadamente el 40% de los votos, cifra comparable a la obtenida por Pinochet en el plebiscito de 1988. En segundo lugar, se buscaba crear una fórmula que alentara a largo plazo la formación de un sistema bipartidista.

El régimen electoral adoptado finalmente creó sesenta circunscripciones legislativas con una magnitud de dos representantes por cada una²³. Sin embargo, para que un partido o coalición gane las dos bancas de una circunscripción, debe duplicar en número de votos al partido o coalición que entra en segundo lugar. En consecuencia, el umbral que un partido debe superar para obtener por lo menos una banca es de un tercio (33,3%) de los votos de los dos partidos o coaliciones mayores. Como resultado, el sistema tiende a favorecer a la segunda lista más votada. Esto ocurre porque para obtener dos bancas el partido mayor debe recibir dos veces el número de votos del segundo partido, o dos tercios (66,6%) del número de votos de los dos partidos o coaliciones más grandes. En consecuencia, todo caudal electoral que el partido más votado tenga por encima del 33,3% es efectivamente desperdiciado si el nivel de apoyo no llega al 66,6%.

En otras palabras, si las listas del partido más votado y las del segundo partido obtienen 66% y 34% de los votos respectivamente, cada uno de ellos reci-

rá una banca (50% del número de bancas correspondientes a ese distrito). Debido a esta particularidad del régimen electoral, los reformadores militares lograron parcialmente alcanzar su primer objetivo. Aunque no acumularon una mayoría absoluta, los partidos de centro-derecha se beneficiaron al recibir un número desproporcionado de bancas legislativas en comparación con los porcentajes logrados por los partidos de la Concertación²⁴.

Con respecto al segundo objetivo, los reformadores militares pensaban que la baja magnitud de las circunscripciones electorales produciría una integración del sistema partidario y llevaría eventualmente a un sistema bipartidista. En las tres primeras elecciones post-autoritarias prevaleció una incipiente configuración bipolar de la competencia. No obstante, hay varios indicios que señalan que esto podría ser un fenómeno temporal. En primer lugar, y como ya se señaló, al igual que en el período anterior al régimen autoritario el sistema chileno se compone de cuatro o cinco partidos que se pueden considerar de importancia, y de algunos partidos más pequeños. El número efectivo promedio de partidos en la cámara baja en el período previo al régimen autoritario era de 5,30, muy cerca del promedio de 4,85 que encontramos actualmente, después del retorno a la democracia²⁵. Los partidos que pueden considerarse importantes dentro de la Concertación de centro-izquierda son el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Socialista (PS). Dentro de la alianza de centro-derecha, la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) también pueden considerarse importantes²⁶. Cada uno de estos partidos tiene su propia plataforma, su propio electorado y sus propios intereses partidarios particulares: una realidad con frecuencia oscurecida por la aparente unidad, tanto de la Concertación como de la alianza de centro-derecha. Varios partidos más pequeños también influyen sobre las decisiones de la coalición y presentan candidatos al Congreso Nacional en una de las dos listas más grandes. En el caso de la Concertación, también se ha tenido en cuenta para puestos ministeriales a los representantes de los partidos más pequeños.

Cuadro 6

Porcentaje de voto recibido por los partidos de la derecha, centro e izquierda, en las elecciones a la cámara de diputados chilena 1937-1997

Porcentaje del total de votos

Año	Derecha^a	Centro^b	Izquierda^c	Otros
1937	42,0	28,1	15,4	14,5
1941	31,2	32,1	33,9	2,8
1945	43,7	27,9	23,1	5,3
1949	42,0	46,7	9,4	1,9
1953	25,3	43,0	14,2	17,5
1957	33,0	44,3	10,7	12,0
1961	30,4	43,7	22,1	3,8
1965	12,5	55,6	22,7	9,2
1969	20,0	42,8	28,1	9,1
1973	21,3	32,8	34,9	11,0
Media	30,1	39,7	21,5	8,7
1989	34,1	39,7	24,3	8,5
1993	33,5	30,9	31,6	4,1
1997	36,3	26,1	34,1	3,6

Para 1937-1973:

^a Derecha: Conservador, Liberal, Nacional después de 1965.

^b Centro: Radical, Falange, Demócrata Cristiano, Agrario, Laborista.

^c Izquierda: Socialista, Comunista.

Fuente: Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), pág. 6.

Para 1989-1997:

^a Derecha: Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente, Nacional, Independientes en las listas de la derecha al Congreso (para 1989 esto también incluye a la Unión de Centro-Centro). Para 1993 y 1997, la UCC, que luego fuera conocida como UCCP(Unión de Centro-Centro Progresista) se incluyó bajo *otros* dada la incertidumbre y los cambios en su programa.

^b Centro: Radical, Demócrata Cristiano, Socialdemócrata, Partido Alianza Central.

^c Izquierda: Partido por la Democracia, Partido Socialista, Partido Socialista de Almeyda, Partido Nacional Demócrata, Izquierda Cristiana, Humanista, Verdes, Independientes de las listas de la izquierda al congreso.

Fuentes: Elecciones de 1989: Programa de Asesoría Legislativa "Análisis de Actualidad", No. 43, junio de 1992, páginas 54-57.

Datos de 1993 y 1997: *El Mercurio*, 12 de diciembre de 1997, A1.

En segundo lugar, y a un nivel más profundo, hay pruebas contundentes de que la división tripartita de la política chilena continúa existiendo bajo el barniz de una competencia bipolar temporal²⁷. El Cuadro 6 muestra los resultados de las elecciones para la Cámara de Diputados desde 1937 hasta 1973, así como el por-

centaje medio obtenido por los partidos de derecha, de centro y de izquierda durante ese período. También muestra los resultados de las tres elecciones para la Cámara de Diputados celebradas en Chile desde el retorno a la democracia, e incluye un desglose de las fuerzas que representan el centro, la derecha y la izquierda. El cuadro evidencia una notable continuidad en los patrones de votación de los tres bloques ideológicos²⁸. La persistente realidad del multipartidismo chileno se basa más en la convergencia de diversas variables culturales, sociales y políticas, que en las inducciones que el nuevo sistema electoral pueda potencialmente ejercer. Ciertamente, la distancia ideológica entre los principales partidos es menor (sus plataformas se han vuelto más similares dentro del espectro político), pero esto no debería llevarnos a asumir que el sistema multipartidista ha desaparecido.

De hecho, en lugar de alentar la combinación de plataformas políticas y la integración de las organizaciones partidarias según lo previsto por los reformadores militares, en la práctica el sistema electoral fomentó la división. Al disponer sólo de dos bancas por circunscripción, los beneficios de participar en una coalición son limitados. Los partidos dentro de cada alianza deben embarcarse en frenéticos y prolongados procesos de negociación para determinar cuántos candidatos pueden presentarse a las elecciones y en qué distritos han de hacerlo.

Sin embargo, en el futuro no hay garantías de que los incentivos para emprender este tipo de negociaciones existan o sean efectivos. La Concertación ya se ha visto amenazada por las discusiones referentes al reparto de los cargos electorales y de los ministerios²⁹. En un ambiente menos propicio para la negociación, o si los socios de la coalición intentan distanciarse de un gobierno impopular o poco exitoso, habrá menos incentivos para alcanzar acuerdos para la presentación de listas conjuntas y los partidos podrán estar más tentados de “tirarse con lista propia”.

Un escenario como éste es perfectamente posible. Persisten diferencias importantes entre los partidos políticos chilenos, y cuando ciertos temas controvertidos (pobreza, divorcio, aborto) adquieran relevancia muchas de estas diferencias se presentarán con mayor contundencia. Ha habido acontecimientos recientes, netamente políticos, que también hicieron aflorar las divisiones dentro de la Concertación, que permanecían ocultas. La candidatura presidencial del socialista Ricardo Lagos marcó divisiones entre el centro y la izquierda, a pesar de su designación final como candidato oficial de la coalición. El continuo debate acerca de la situación del general Pinochet también indica las diferencias en el enfoque sobre los derechos humanos y la evaluación de los diecisiete años de gobierno autoritario.

En abril de 1998, el Congreso presentó una acusación constitucional contra Pinochet por conductas que trajeron “desprestigio y vergüenza al honor y a la imagen internacional de la nación chilena”, y por violar el imperio de la ley, “comprometiendo la seguridad del estado”. Debido a la imposibilidad de juzgar a los militares por actividades realizadas antes del retorno formal de la democracia en virtud de la amnistía autoproclamada por Pinochet, el general fue acusado

de cometer tales delitos en su desempeño como comandante en jefe de las fuerzas armadas, cargo que mantuvo durante los primeros ocho años del gobierno democrático. De prosperar, esta acusación le habría impedido ocupar la banca de senador vitalicio que le garantizó la Constitución. La medida no consiguió ser aprobada por la Cámara de Diputados. Aunque se podía esperar que la Concertación votara en bloque, la Democracia Cristiana votó dividida, y once de sus integrantes se alinearon con la derecha, lo cual determinó el fracaso de la acusación. El caso se complicó al adquirir dimensión internacional por el arresto de Pinochet en Gran Bretaña, y sigue siendo un tema ríspido para la Democracia Cristiana y en la interna de la Concertación.

Si se quiebra la pauta actual de coalición, el juego electoral puede determinar que haya partidos –e inclusive coaliciones amplias– excluidos o sub-representados en el Congreso Nacional. A pesar del éxito de algunos partidos pequeños, que lograron representación en las tres primeras elecciones parlamentarias posteriores al régimen autoritario, el hecho es que sigue habiendo sólo dos bancas parlamentarias por circunscripción, en un país con un sistema de cuatro o cinco partidos. La formación de coaliciones en las dos últimas elecciones resultó en una representación relativamente proporcional para la mayoría de los partidos, pero en su ausencia algunos partidos habrían estado considerablemente sub-representados en el Congreso. Los partidos pequeños, no alineados, se vieron completamente excluidos de la representación parlamentaria, y si llega a resurgir el patrón de competencia de tres bloques podría haber corrientes políticas enteras que, a pesar de recibir un apoyo considerable, podrían verse sub-representadas en el Congreso³⁰. Incluso si continúa el patrón actual de competencia bipolar, una baja votación de la derecha podría tener consecuencias electorales desastrosas: dejaría a un sector político significativo con una voz institucional limitada, y determinaría tal vez el fin de la *democracia consensual* que ha caracterizado a la política chilena desde el fin del gobierno autoritario.

Multipartidismo, presidencialismo exagerado y leyes electorales

¿Cuáles son las consecuencias de la continuidad del multipartidismo, combinado con un presidencialismo exageradamente fuerte y con una ley electoral de potencialidades excluyentes? Como Shugart y Carey demostraron de manera convincente, es realmente imposible aislar los efectos que tienen una sobre otra las elecciones presidenciales y las elecciones parlamentarias. La secuencia en que se realizan y la vinculación entre ellas tienen un efecto importante sobre las perspectivas de cooperación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo (Shugart y Carey, 1992: capítulos 9 al 12).

Apartándose de la sabiduría convencional sobre los peligros del presidencialismo, Mainwaring y Shugart sostienen que los problemas de este régimen no sur-

gen como resultado de presidentes minoritarios en sí, sino de situaciones en que el partido del presidente carece de un “contingente legislativo considerable” (1997[a]: capítulo 1). Aunque los gobiernos de Aylwin y de Frei podían contar con una coalición, es importante tener presente que, siendo el partido con mayor número de votos, la Democracia Cristiana obtuvo sólo el 27,12% de los votos en las elecciones legislativas de 1993, y el 22,3% en las de 1997 (Servicio Electoral), y esto en un momento en que el presidente de filiación demócrata cristiana que se retiraba gozaba de una popularidad sin precedentes. Al no haber elecciones concurrentes, el socialista Ricardo Lagos, que ganó las presidenciales de 1999, asumió en una posición parecida, dado que en las elecciones para la Cámara de Diputados de 1997, en conjunto, el PS y el PPD (los dos partidos más importantes de la izquierda) solamente recibieron un 18,9% del voto popular. Vista la dinámica actual del sistema de partidos y la incertidumbre en cuanto a la formación de coaliciones en el futuro, es bastante probable que los próximos presidentes no puedan contar con grandes contingentes legislativos de sus propios partidos.

En este sentido, entonces, la consecuencia más importante de la combinación del multipartidismo con el presidencialismo exagerado, en el caso de Chile, es que no se ha resuelto el problema de los presidentes con “doble minoría”. De hecho, algunas características de la estructura jurídica e institucional de Chile hacen más probable la existencia de este fenómeno.

Los reformadores constitucionales dieron un gran paso para evitar el problema de presidentes elegidos por una minoría (la minoría mayor) al establecer una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en caso de que ningún candidato obtenga de primera la mayoría absoluta. Esta regla de elección presidencial mayoritaria en realidad no resuelve el problema de los presidentes con apoyo minoritario sino que más bien fabrica una mayoría absoluta donde puede no haberla³¹. De hecho, un sistema mayoritario puede alentar a cualquier candidato a entrar en carrera, aun sin posibilidades de ganar, a fin de forzar una segunda vuelta.

Aunque la segunda vuelta ayuda a paliar los problemas de legitimidad y de estatura presidencial que pueden causar las elecciones presidenciales a pluralidad con pequeñas mayorías simples, ello no logra eliminar el segundo componente del problema de la *doble minoría*: los presidentes sin apoyo parlamentario considerable.

La posibilidad de que haya presidentes con minorías legislativas es incluso más probable dada la práctica de elecciones con segunda vuelta. En primer lugar, porque frecuentemente éstas resultan en la formación de alianzas temporales. Y luego de las elecciones presidenciales, porque hay pocos incentivos para que los miembros de la coalición mantengan su apoyo al presidente. Si un presidente que sólo logró una mayoría simple fuera elegido en segunda vuelta por el Congreso, tal como ocurría en el pasado con el régimen de la Constitución de 1925, por lo menos tendría una conciencia directa de las alianzas políticas que dieron lugar a su elección y de la importancia de mantenerlas. Al darle a un candidato presiden-

cial una mayoría del voto popular, las elecciones en segunda vuelta podrían hacer que los presidentes interpreten su mandato como expresión del apoyo de la mayoría del electorado, subestimando la importancia de las coaliciones en el Congreso. En segundo lugar, la regla de la mayoría absoluta significa esencialmente que en algunos casos la fecha de las elecciones presidenciales no coincide con la de las legislativas, porque la segunda vuelta se realiza una vez determinada la composición del Congreso. En este caso, aunque el presidente pueda ser un representante del partido al que menos se oponga la mayoría absoluta del electorado, el Congreso podría estar compuesto mayoritariamente por miembros de otros partidos, a los que los votantes acordaron previamente su preferencia.

Hay otros aspectos del sistema presidencial chileno que también aumentan las probabilidades de que los presidentes enfrenten un Congreso hostil. En febrero de 1994 el Congreso chileno aprobó por abrumadora mayoría la reducción del período presidencial de gobierno, de ocho a seis años. Aunque el objetivo de la reforma era aumentar la flexibilidad del sistema presidencial, al permitir que un presidente poco popular pudiera retirarse en un período más breve, esta norma creó otros problemas en términos de la secuencia temporal de las elecciones. En concreto, esta reforma aumenta las probabilidades de que los presidentes no cuenten con una mayoría en el Congreso, porque las elecciones presidenciales y legislativas coinciden con menos frecuencia que en la fórmula anterior: en lugar de coincidir cada ocho años, las elecciones legislativas y presidenciales serán concurrentes cada doce años³².

Más aún, todos los presidentes estarán expuestos a enfrentar por lo menos una elección legislativa durante su período de gobierno. Si un presidente poco popular depende de una coalición de partidos, más allá de la representación que pueda tener su propio partido en el parlamento, puede haber un incentivo para que otros partidos integrantes de la coalición se distancien de él a fin de aprontarse para las elecciones siguientes. Esto crearía una presidencia minoritaria, a pesar de que el presidente pueda haber sido elegido originariamente con el apoyo de una coalición. Los partidos que alguna vez formaron parte de la coalición, en apoyo de un presidente poco popular, pueden obtener un mayor beneficio al presentar listas parlamentarias separadas. En esta situación, las tendencias excluyentes del régimen de elección parlamentaria hacen aún más probable que el presidente se quede sin apoyo legislativo luego de una elección parlamentaria en medio de su mandato. Este problema es particularmente serio cuando las elecciones legislativas se realizan hacia el fin de un período de gobierno presidencial.

La importancia de esta circunstancia puede quedar más clara con un ejemplo puramente hipotético que toma como punto de partida el horizonte del año 2000. Si el gobierno de Ricardo Lagos comienza a fallar, o si sobreviene una crisis seria, económica o de otro tipo, será más ventajoso para los demócratacristianos de la coalición gobernante presentar listas separadas para las elecciones parlamenta-

rias del 2001 que alinearse con los dos partidos de la izquierda (PPD y PS) en el seno de la Concertación. Si los socialistas tuvieran en las elecciones una votación pobre, la tendencia excluyente del sistema electoral resultaría en una sub-representación significativa del partido del presidente. Ricardo Lagos, con cuatro años de mandato por delante, se enfrentaría a un cuerpo legislativo dominado por partidos del centro, potencialmente hostiles, y por los grupos de la derecha. Serían pocos los incentivos para que el Congreso, dominado por la oposición, cooperara con el presidente: todas las miradas estarían pendientes de las próximas elecciones presidenciales³³. Como el candidato ganador ocupa durante seis años un cargo en el que se concentra el mayor poder político del país, la carrera presidencial pone en juego apuestas muy altas.

Estas observaciones se ven reforzadas por los argumentos de Mainwaring y Shugart (1997[b]) acerca de las consecuencias negativas de la combinación del multipartidismo fragmentado con el presidencialismo, y sobre las constelaciones institucionales que alientan la elección de presidentes minoritarios. Uno de los descubrimientos más significativos de estos autores, que puede traerse a colación para el caso chileno, es la tendencia de las elecciones no concurrentes a contribuir a la fragmentación del sistema de partidos. Sus conclusiones teóricas sugieren que es probable que el número efectivo de partidos continúe siendo el mismo en Chile³⁴. Esto es particularmente cierto, porque los presuntos efectos de reducción del nuevo régimen electoral no se han materializado todavía, ni es probable que se concreten en el futuro próximo. Una persistente fragmentación reduce las probabilidades de que los próximos presidentes cuenten con apoyos parlamentarios considerables.

Estructura de gobierno, comportamiento de las élites y éxito de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo

Si bien el patrón vigente de competencia partidaria ayudó a alentar la cooperación, el buen rendimiento de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo durante los mandatos de Aylwin y de Frei también tiene sus causas en la estructura del aparato ejecutivo y en la conducta de los actores en ambas ramas del gobierno.

En términos estructurales, durante los gobiernos de Aylwin y Frei cada uno de los ministros tuvo un subsecretario que pertenecía a un partido distinto dentro de la Concertación. Con este perfil de participación en las decisiones ministeriales, la influencia y los intereses de los diversos partidos de la coalición estaban equilibrados. Esto acotaba el predominio de la Democracia Cristiana, y era una de las claves para mantener la colaboración leal de los integrantes de la coalición, tanto en el legislativo como dentro de la rama ejecutiva. Un mayor verticalismo del Partido Demócrata Cristiano hubiera desencadenado acusaciones de predominio, y probablemente habría producido conflictos interpartidarios, debilitando la fuerza de la coalición y las capacidades legislativas del ejecutivo³⁵.

Gran parte de la coordinación dentro de la rama ejecutiva, y entre ella y el Congreso, se centralizaba en el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. Elevado a rango ministerial a comienzos del gobierno de Aylwin, este organismo está compuesto por varias divisiones, a cada una de las cuales le compete un área de responsabilidad diferente. La División de Coordinación Interministerial es responsable de asegurar la coherencia de la política de gobierno, de coordinar el trabajo y de mediar en las negociaciones entre cada una de las Comisiones Ministeriales. Esta División desempeñó un papel fundamental en el mantenimiento de relaciones funcionales y armoniosas entre los ministerios, integrados por individuos de diversos partidos de la Concertación.

Todas las propuestas legislativas de los ministerios pasan por el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. La División de Relaciones Legislativas, Políticas e Institucionales consulta entonces a cada uno de los otros ministerios con eventual competencia en el asunto y elabora los proyectos de ley, tomando en cuenta los aportes de los ministerios, los objetivos del presidente y las cuestiones de constitucionalidad. Este proceso aseguró la coherencia de la legislación propuesta con respecto al programa de gobierno y redujo el potencial de conflicto entre los ministerios y entre los miembros de la coalición.

Otro punto de igual relevancia es que la División de Relaciones Legislativas, Políticas e Institucionales de la Secretaría General mantuvo comunicaciones abiertas y fluidas con otras organizaciones sociales y políticas, incluyendo a los partidos políticos, los sindicatos, la iglesia católica y, lo que es más importante, con los jefes de bancada parlamentarios. La División cuenta además con personal permanente dentro del Congreso para mantener un contacto constante entre el gobierno y los legisladores.

También hubo un alto grado de interacción de los representantes del ejecutivo y del legislativo en todo el proceso legislativo. Las relaciones entre una y otra rama se han llevado a cabo mediante una serie de reuniones informales de los miembros de las Comisiones del Congreso y de los representantes del ejecutivo que trabajaban sobre el mismo tema. Además, todos los jefes de bancada de la Concertación se reúnen cada lunes con los ministros para determinar la agenda legislativa de la semana. De mutuo acuerdo y mediante negociaciones se decide qué proyectos tendrán prioridad³⁶.

Este modelo de cooperación no solamente marcó las relaciones entre los partidos de la coalición gobernante. Los partidos de centro-derecha también desempeñaron un papel vital como oposición leal, con voluntad política para mediar en las negociaciones entre los militares y la Concertación, en lo que respecta a las reformas de la Constitución de 1980, y posteriormente para participar en la *democracia consensual* que caracterizó al primer gobierno post-autoritario. De hecho, tanto Aylwin como Frei mantuvieron negociaciones directas con los sectores de centro-derecha para solucionar temas legislativos controvertidos; según algu-

nos, pasando por encima de los legisladores de la Concertación. Esto ocurrió de forma más notoria en las negociaciones de Aylwin con la comunidad empresarial y con los partidos de derecha en torno a la iniciativa de Reforma Tributaria. A pesar de ocasionales críticas de integrantes de la coalición de gobierno, este tipo de conducta del ejecutivo moderó muchos de los proyectos de la Concertación, extendiendo su aceptación a una gama más amplia de partidos políticos y facilitando su sanción en el Congreso.

Por lo demás, aunque inicialmente se pensó que los senadores institucionales estarían siempre en la oposición en votaciones estratégicas, también ellos estuvieron dispuestos a llegar a acuerdos con el gobierno para aprobar leyes fundamentales.

El gobierno de Frei siguió en general la misma pauta. La diferencia en el estilo de liderazgo de los presidentes muestra la importancia de las distintas personalidades para el éxito de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Pero también deja en claro algunos de los elementos estructurales que resultan esenciales para el desenvolvimiento de dichas relaciones. Hay evidencias que sugieren que conflictos surgidos durante el gobierno de Frei aparecen como un resultado de apartarse de los principios que rigieron durante el gobierno de Aylwin, y sobre los que se construyó la Concertación. Frei fue crecientemente criticado por abandonar los principios de lealtad, confianza y equilibrio partidario que ayudaron a mantener unida a la Concertación. En primer lugar, y aunque respetó los acuerdos partidarios básicos referentes a la composición del gabinete, molestó incluso a líderes de su propio partido al rodearse de un círculo interno compuesto principalmente por amigos y seguidores. Un caricaturista de Santiago bautizó a ese círculo como “gabinete de Su Excelencia”, en lugar de “gabinete de excelencia”. A pocos meses de ocupar el cargo, Frei conmocionó a sus socios de la coalición con una reorganización del gabinete, hecha sin consulta ni aprobación interpartidaria. Aunque se mantuvo el equilibrio general de los partidos dentro de la coalición, el importante Ministerio del Interior cambió de partido con el despido del socialista Germán Correa y su reemplazo por Carlos Figueroa.

Sin embargo, los rasgos estructurales no son las únicas bases del éxito legislativo del primer gobierno post-autoritario. El comportamiento y las decisiones de los integrantes de cada una de las ramas del gobierno también fueron cruciales. En primer lugar, la rama ejecutiva evitó proponer leyes que desafiaron los intereses fundamentales de la derecha y del ejército, entre ellas el proceso legal por violaciones a los derechos humanos y las grandes reformas constitucionales. El gobierno se vio obligado a tomar esa posición por carecer de una mayoría en el Senado, pero asimismo porque comprendió la necesidad de mantener la *democracia consensual* para suavizar las tensiones causadas por el regreso a la política democrática.

En segundo lugar, como se señaló anteriormente, ambos presidentes estuvieron dispuestos a rescindir las declaratorias de urgencia, cuando fue necesario, para dar al Congreso tiempo extra en la consideración de propuestas. Durante las se-

siones legislativas extraordinarias, el ejecutivo también estuvo dispuesto a permitir el debate y el estudio de los proyectos de ley presentados por integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado.

En el caso del legislativo, en vez de intentar bloquear las urgencias declaradas por los presidentes, el Congreso fue sumamente cooperativo, respetando la agenda legislativa determinada por el ejecutivo, a pesar de que ni la Constitución ni las leyes penalizan la ignorancia de las urgencias presidenciales.

El futuro de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo

Está claro que el éxito del proceso legislativo durante el gobierno de Aylwin se debió en gran medida a las características del contexto político y del sistema de partidos de una coyuntura particular, así como a las acciones y decisiones de los actores participantes. Muchos de los incentivos que existieron para la cooperación entre el ejecutivo y el Congreso en el proceso legislativo tendrían menos influencia en el futuro si el presidente careciera del apoyo de una mayoría coalicional en el parlamento. De hecho, el análisis preliminar del gobierno de Frei sugiere que la influencia del contexto especial del período de transición ya se está debilitando. El éxito de la derecha en las elecciones presidenciales de 1999 y en las municipales de 2000 abre la posibilidad de que la Concertación pierda su mayoría en las elecciones legislativas de 2001, dejando a Ricardo Lagos sin apoyo en el Congreso.

Durante las presidencias de Aylwin y de Frei, la agenda legislativa se fijaba mediante la cooperación y negociación entre las ramas y entre los partidos. Si un futuro presidente fuera elegido sin el apoyo de una coalición de partidos o si perdiera ese apoyo en las elecciones de la mitad del período, el número de partidos representados en la rama ejecutiva disminuiría. Al haber menos partidos representados, la mecánica del proceso legislativo cambiaría. Sin las garantías que brinda la representación de una variedad de partidos dentro de la rama ejecutiva, no hay seguridad de que el presidente tenga la buena voluntad, el buen juicio o la oportunidad de organizar el tipo de consultas legislativas informales entre órganos y partidos que caracterizaron a los gobiernos de Aylwin y Frei, dada la correlación de fuerzas en el Congreso. De hecho, no hay incentivos para que un presidente haga tales consultas, porque el partido en el poder querrá cosechar los beneficios de los logros gubernamentales y, comprensiblemente, estará menos dispuesto a compartir el crédito del éxito con otros partidos.

Cuando un presidente carece de apoyo parlamentario significativo, la estructura de incentivos que se perfila también ejerce influencia sobre el comportamiento de la rama legislativa y aumenta la probabilidad de conflictos entre poderes y

entre partidos. En primer lugar, al no participar en el gobierno, los miembros de otros partidos no tienen por qué invertir tanto en el éxito del proceso legislativo. Puesto que el *locus* de origen del proceso legislativo está en el ejecutivo, el éxito en la sanción de leyes beneficia más a éste que a los legisladores individuales.

Más importante aún, el Congreso es uno de los pocos escenarios institucionales para la articulación de las demandas de la oposición. En consecuencia, la marginación del Congreso también sirve para excluir a la oposición, e inclusive los miembros de la coalición del presidente pueden comenzar a sentir que los intereses de su propio partido se ven socavados por su condición de actores secundarios en el proceso político. El Partido Socialista y el PPD se habrían retirado con toda certeza de la coalición si Lagos no hubiera sido designado como candidato presidencial para 1999. La izquierda se cansó de ser un socio menor y buscó recuperar su importancia como partido. Este continuará siendo un grave problema en un sistema multipartidista en el que hay grandes diferencias, tanto entre los caudales electorales como entre las plataformas de los partidos. A medida que se desvanece la sombra de los militares y pierden peso los clivajes de la coyuntura inicial, los partidos se benefician cada vez menos de la *democracia consensual* y cada vez más de la *democracia de confrontación*.

En segundo lugar no sólo existe un potencial de conflicto entre los partidos, sino también entre las distintas ramas de gobierno. Las acciones del parlamento durante el gobierno de Aylwin, y en menor medida durante el de Frei, fueron producto de la buena voluntad de los legisladores y estuvieron sujetas a los incentivos que actuaban sobre ellos en ese momento. Dado el regreso a un patrón de competencia política más partidario, los costos de la cooperación pueden superar a los beneficios que ella deja. El Congreso podría volverse cada vez más hostil hacia la dominación presidencial del proceso legislativo, especialmente si el presidente sólo contara con una minoría legislativa. Aunque en el tiempo que viene el presidente pudiese continuar declarando urgencias legislativas al mismo ritmo en que lo hicieron Aylwin y Frei, nada garantiza que el legislativo las respetará si comienzan a operar algunos de los incentivos mencionados que desalientan la cooperación. El Congreso podría ignorar las declaratorias de urgencia o simplemente votar negativamente las iniciativas presidenciales, a fin de dedicar tiempo a la consideración de propuestas originadas en la sede parlamentaria, con mayor ganancia para los propios legisladores. En esencia, sin la gama de poderes “partidarios”, que fueron fundamentales para el éxito legislativo de Aylwin y Frei, en adelante los presidentes podrían encontrar dificultades para cumplir su agenda legislativa.

Todas las situaciones descritas son, naturalmente, meras hipótesis. Sin embargo, el punto de esta discusión es que los presidentes constitucionalmente fuertes pueden volverse funcionalmente muy débiles si cambian las variables del contexto político y del sistema de partidos³⁷. En los términos analizados por Mainwaring y Shugart (1997[a]), mientras Aylwin y Frei se beneficiaron enormemente

tanto del poder constitucional como del partidario, una transformación en la dinámica de la coalición que debilite los poderes partidarios puede producir un presidente constitucionalmente fuerte, pero aún así moribundo. La enorme importancia de los poderes de lealtad partidaria es evidente en el caso mexicano, durante el predominio del PRI. Aunque la presidencia es constitucionalmente débil, los presidentes mexicanos podían desarrollar con fuerza su agenda legislativa en virtud de una constelación favorable de poderes partidarios (Weldon, 1997). Por otra parte, el caso de Brasil demuestra que un presidente muy fuerte puede tener dificultades para emplear sus amplios poderes constitucionales (más allá del uso de decretos de constitucionalidad cuestionable) debido a los obstáculos creados por la persistente falta de poder partidario, producto del fraccionamiento del sistema brasileño (Mainwaring, 1997).

Por más que un presidente pueda tener derecho a iniciativas exclusivas en algunas áreas, la posibilidad de la declaratoria de urgencia y fuertes poderes de veto, un simple cambio en el contexto político puede rebajar su influencia. La fuerza presidencial depende de factores políticos coyunturales y de las mayorías en el Congreso, de las características contextuales a nivel de la sociedad y del sistema de partidos, así como del calendario y de la articulación de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

En esencia, Aylwin y Frei tuvieron gran éxito en la arena legislativa. Sin embargo, mucho de ese éxito no resulta del marco jurídico-institucional, y sus causas no pueden generalizarse para futuros gobiernos. Dependen más bien del momento y de los actores. En adelante, en la medida en que cambien las variables contextuales y se desvanezcan los factores económicos, sociales y políticos que tuvieron un efecto positivo sobre la política de transición en Chile, podrían surgir muchas de las dificultades que la teoría atribuye al presidencialismo exagerado.

Los defensores del parlamentarismo subrayan la tendencia de los regímenes presidenciales a producir bloqueos entre el ejecutivo y el legislativo e incursiones militares en la política. En todo caso, la estructura de incentivos del sistema presidencial chileno puede tener otros resultados posibles, menos dramáticos pero más comunes y probables: falta de rumbo en el trazado de políticas, menor eficiencia gubernamental, y disminución de la confianza en las instituciones políticas.

Presidencialismo exagerado y necesidades de reforma

Visto que un cambio fundamental en el régimen de gobierno de Chile resulta improbable, es importante analizar las maneras en que se puede mejorar el sistema presidencial. Si tenemos en cuenta el análisis de Shugart y Carey (1992) sobre la importancia que tienen las variantes del presidencialismo, así como las contribuciones teóricas adicionales que brindan los estudios de caso incluidos en el

libro editado por Mainwaring y Shugart (1997[a]), hay sin duda algunas otras reformas que podrían atenuar las características negativas del actual sistema presidencial de Chile.

El punto de partida para entender la necesidad de la reforma del régimen presidencial es reconocer que Chile tiene y seguirá teniendo un sistema multipartidista. A diferencia de lo que ocurre en Brasil, en Ecuador y en otros sistemas presidenciales, los partidos chilenos se caracterizan por tener organizaciones sólidas y una disciplina relativamente fuerte. Tanto Mainwaring (1997) como Mainwaring y Shugart (1997[a]) resaltan las consecuencias problemáticas de la combinación del presidencialismo con un multipartidismo fragmentado, de partidos maleables e indisciplinados. Aunque el sistema de partidos chileno continúa fragmentado a pesar de las reformas hechas por los militares, la naturaleza moderadamente disciplinada e institucionalizada de los partidos brinda al presidencialismo un contexto de funcionamiento potencialmente más viable³⁸.

Dadas estas realidades, la necesidad más apremiante es la de crear mecanismos que alienten la cooperación entre los numerosos partidos chilenos, más allá de la falta de incentivos que existe actualmente. Esto puede lograrse de dos grandes maneras. La primera es reformar la secuencia de las elecciones y el régimen de la elección parlamentaria. La segunda es devolver al Congreso chileno la condición que una vez tuvo de escenario de las negociaciones y compromisos entre los partidos, y adoptar medidas que alienten la institucionalización y el mantenimiento del modelo actual de “democracia consensual”.

Reforma electoral

Como se subrayó reiteradamente en este artículo, es probable que el gobierno presidencial sea problemático en situaciones de gran fragmentación partidaria, dada la improbabilidad de que los presidentes puedan contar con un apoyo legislativo considerable. Sin embargo, las formas presidenciales de gobierno también se basan en el principio de frenos y contrapesos (*checks and balances*) y en el control de las acciones del poder ejecutivo por parte del Congreso. El objetivo de la reforma sería equilibrar estos dos principios, es decir, diseñar una estructura institucional que tienda a la elección de presidentes con mayorías legislativas, pero que también permita una alternancia flexible de mayorías fluctuantes.

El régimen electoral, tanto para la presidencia como para el parlamento, es una variable extremadamente importante, que influye sobre la capacidad del sistema para lograr ambos objetivos. Al acortar el período presidencial y hacer que todas las elecciones legislativas se realicen simultáneamente con las presidenciales, sería más probable que el presidente pudiera contar con una mayoría de su propio partido o coalición de partidos, o al menos con un apoyo parlamentario

mayor. Un mandato presidencial de cuatro años permitiría tener elecciones concurrentes sin alterar el ciclo actual de las elecciones parlamentarias³⁹. Además, un período de cuatro años permitiría que los presidentes incompetentes o impopulares fueran reemplazados a la brevedad mediante elección popular. Los integrantes de una coalición aun podrían intentar distanciarse del partido del presidente al aproximarse las elecciones, pero el electorado tendría la responsabilidad de determinar si ese distanciamiento fue o no acertado. Los ex integrantes de la coalición serían entonces elegidos o sancionados inmediatamente.

La eliminación de las elecciones presidenciales con segunda vuelta también podría disminuir las posibilidades de que un presidente ocupara el cargo con una minoría legislativa, al asegurar que las elecciones presidenciales definitivas se realicen simultáneamente con las parlamentarias. Se podría argumentar que la eliminación de la segunda vuelta deja sin solución el problema en vista del cual se adoptó tal sistema: evitar la elección de presidentes con una pequeña proporción del electorado. Sin embargo, dada la institucionalización y la disciplina de los partidos en Chile, es menos probable que los presidentes sean elegidos con pequeñas mayorías simples, como sí ocurriría en el caso de sistemas partidarios como el de Brasil o Ecuador (suponiendo que estos países no tuvieran, como tienen, el sistema de *ballottage*, a dos vueltas). De todas maneras, las desventajas tanto del sistema de mayoría absoluta a dos vueltas como del sistema de mayoría simple a pluralidad pueden reducirse con la adopción de la regla del doble complemento (*double complement rule*, propuesta por Shugart y Taagepera, 1994), o mediante el establecimiento de un umbral –menor a la mayoría absoluta– por encima del cual los presidentes no estarían sujetos a una segunda vuelta⁴⁰. Esta última solución, con un umbral aproximado al 40%, es probablemente la más deseable si se quieren equilibrar los resultados óptimos y la capacidad de comprensión del sistema por parte de la ciudadanía.

La reforma del régimen actual de elección parlamentaria es también un elemento necesario para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente. Aunque se podría argumentar que el sistema electoral actual es técnicamente un sistema proporcional con magnitudes extremadamente pequeñas, sus características funcionales y su capacidad para producir resultados proporcionales lo acercan a un sistema mayoritario, de una sola banca por circunscripción⁴¹. Un régimen más proporcional, que aumente la magnitud de las circunscripciones, evitaría los cambios drásticos en la representación parlamentaria y las tendencias excluyentes del sistema actual de dos bancas por circunscripción. Sin embargo, el régimen a adoptar debería ser de tipo moderado, con magnitudes de circunscripción de cuatro o cinco. Este sistema moderado daría representación a los partidos más importantes del gobierno y de la oposición, pero evitaría la hiper-proporcionalidad en la representación de partidos más pequeños, que podrían embarcarse en juegos parlamentarios de chantaje⁴².

Por lo demás, y como un aspecto igualmente importante, es menos probable que un sistema proporcional excluya a un sector de la oposición democrática. Un triunfo arrollador del partido del presidente en elecciones parlamentarias puede resultar fácilmente en una sub-representación significativa de otros partidos. La dominación del proceso político por parte de un solo partido no es saludable en un país como Chile, donde no hay un solo partido que pueda aproximarse a la mayoría absoluta.

Finalmente, cualquier reforma electoral debería eliminar la institución de los senadores designados. Los senadores designados por el presidente saliente pueden evitar que el presidente entrante tenga mayoría en la Cámara Alta. Se puede argumentar que los senadores designados fueron un elemento moderador útil en la coyuntura de la transición democrática. Sin embargo, el establecimiento de un sistema electoral más proporcional, en lugar de una serie de designaciones hechas por autoridades externas, podría asegurar mejor y de manera más legítima el lugar de la oposición.

Reforma del proceso legislativo

Con respecto al proceso legislativo, la reforma más urgente es el reestablecimiento del equilibrio entre el poder ejecutivo y el Congreso. Desde un punto de vista teórico, Shugart y Carey (1992) plantean –como argumento convincente, aunque necesariamente tentativo– que los sistemas con presidentes extremadamente fuertes, especialmente en poderes legislativos, tienden a ser menos duraderos. Los autores no discuten explícitamente las probables causas de tal fenómeno, por lo que a continuación presento algunas razones que pueden sostener dicho juicio.

Primero, desde la promulgación de la Constitución de 1925 y hasta 1973, el Congreso fue perdiendo progresivamente prerrogativas e influencia a través de reformas que otorgaban mayores poderes al presidente. Dado el papel del legislativo como arena para la expresión de los sectores opositores, el debilitamiento del Congreso también implicó rebajas en la influencia de la oposición. Si se niega permanentemente una voz a las fuerzas de la oposición en el diálogo político nacional y se limita su influencia sobre las acciones del ejecutivo, la alternativa de alcanzar las metas partidarias por medios democráticos se volverá probablemente una opción menos atractiva. Como ha demostrado Sartori de manera convincente, la participación en las instituciones democráticas favorece su aceptación (1976: 39).

Segundo, un Congreso fuerte reduce las tendencias mayoritarias del gobierno presidencial que con frecuencia dieron lugar a conflictos entre el ejecutivo y el legislativo y en muchos casos llevaron al derrumbe de la democracia. Con un Con-

greso más fuerte, el presidente está obligado a negociar las políticas públicas y la agenda legislativa. Los presidentes tendrían que permitir la consideración de proyectos que tienen su origen en el parlamento, presentados tanto por los sectores oficialistas como por los sectores de oposición. El resultado de las negociaciones puede no ser el preferido por uno u otro sector, sino más bien un punto intermedio, tolerable para un mayor número de sectores, dentro del espectro partidario del Congreso. Esto refuerza el concepto de que el Congreso también tiene un mandato popular no menos legítimo que el del presidente, aunque se base en opciones partidarias diferentes. Como señalan Shugart y Carey, los órganos legislativos fuertes brindan un mecanismo para la resolución de conflictos interpartidarios al servir como “escenarios para la afinación permanente de los conflictos” (1992: 165).

Hay varias maneras de reforzar los poderes del Congreso sin modificaciones sustanciales de la Constitución o de otros estatutos jurídicos. En primer lugar, se puede reestablecer la facultad que tenía el Congreso en la Constitución de 1925 para disponer tratamientos legislativos de urgencia en colaboración con el poder ejecutivo. Si hubiera un amplio acuerdo en el Congreso sobre la importancia de una iniciativa surgida en su propio seno, el ejecutivo no podría demorar o evitar unilateralmente su consideración. Además, el Congreso tendría más tiempo y mejores condiciones para debatir, estudiar y modificar las iniciativas presidenciales, y en última instancia para influir así sobre las políticas públicas y producir leyes de mejor calidad. Los legisladores podrían inducir al poder ejecutivo a incluir propuestas parlamentarias en sus políticas, condicionando la aprobación de una urgencia presidencial a dicha inclusión. Una de las funciones más importantes del Congreso es mejorar la legislación a través de la deliberación colectiva. Debería dársele el tiempo necesario y la capacidad para cumplir esa función.

Otra manera de reforzar la participación del Congreso en la determinación de la agenda legislativa sería acabar con la división tradicional entre sesiones ordinarias y extraordinarias, eliminando la prerrogativa presidencial de determinar las cuestiones a considerar durante estas últimas. Ello daría al Congreso tiempo adicional para considerar las iniciativas propuestas por los propios legisladores.

El equilibrio de poderes entre las ramas del gobierno también puede hacerse más parejo, dando al Congreso más voz en las materias en que el ejecutivo tiene actualmente iniciativa exclusiva. En entrevistas a cuarenta y tres legisladores –en base a una muestra representativa– sólo uno de ellos dijo que la Cámara de Diputados debería tener derecho de iniciativa exclusiva para el presupuesto nacional⁴³. Los integrantes del Congreso reconocen que las prácticas clientelistas del pasado tuvieron un efecto pernicioso sobre el bienestar económico del país. Aunque contribuía en algún grado a la estabilidad democrática a través de la satisfacción de las demandas, finalmente este tipo de gastos condujo al déficit fiscal, a un sector estatal “inflado” y a las dificultades financieras que caracterizaron a los primeros años de la década del setenta.

Sin embargo, las limitaciones actuales en las facultades de iniciativa del Congreso van más allá de los gastos de índole particularista, y alcanzan a materias presupuestales prioritarias a nivel nacional y a cuestiones sociales de gran escala que afectan a todo el país. Una reforma del proceso presupuestal podría proscribir la propuesta de gastos de índole particularista, devolviendo al Congreso parte de su capacidad de iniciativa en temas que afectan la política social a nivel nacional, y permitiéndole disponer transferencias entre distintas categorías de gastos nacionales. La función del Congreso en el proceso político nacional también puede reforzarse eliminando las limitaciones de iniciativa en proyectos sobre temas tales como la licencia por maternidad, las condiciones de trabajo, las relaciones obrero-patronales y las negociaciones colectivas. Con estas reformas, el Congreso podría desempeñar un papel más trascendente en la determinación de prioridades nacionales sin caer en tentaciones populistas.

Finalmente, la reforma en todos estos aspectos requiere la eliminación del desequilibrio del poder de información entre el ejecutivo y el legislativo. Para iniciar proyectos de calidad y perfeccionar los proyectos enviados por el ejecutivo e influir sobre ellos, los legisladores deben tener un mayor acceso a información y disponer de asesores expertos. Sin embargo, hay una fuerte resistencia a aumentar el presupuesto individual de cada legislador para que éste tenga más personal. Se pueden hacer mejoras sin aumentar los gastos. Los servicios brindados a legisladores individuales por la Biblioteca del Congreso y por las Oficinas de Información de la Cámara y del Senado se superponen bastante⁴⁴. Racionalizar estos tres organismos y consolidar en una oficina las áreas en que se superponen brindaría fondos adicionales para recursos de información con un enfoque más específico. Un equipo de asesores profesionales permanentes, de designación no política y con conocimientos especializados para cada una de las comisiones legislativas, podría brindar la información específica y el asesoramiento necesario para que los legisladores emitan juicios mejor fundados sobre las cuestiones que plantea un determinado proyecto de ley.

Conclusiones

Gran parte del debate académico sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en América Latina se ha centrado en el análisis del tipo de régimen de gobierno. Juan Linz (1990), Arturo Valenzuela (1990), Linz y Valenzuela (1994) y otros autores, han sostenido que la configuración institucional de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo es una variable importante que afecta las perspectivas de longevidad democrática. Al plantear el debate sobre esta cuestión, indujeron a los académicos a reconocer que esta variable política, tan importante, no había sido suficientemente abordada por la literatura como tema central. Sin embargo, los defensores del parlamentarismo se atuvieron casi exclu-

sivamente a la distinción entre regímenes parlamentarios y presidenciales, sin una diferenciación suficiente entre los tipos de presidencialismo. Los trabajos de Shugart y Carey (1992), y los estudios de caso editados por Mainwaring y Shugart (1997[a]), han agregado una dimensión nueva y valiosa a esta discusión teórica al resaltar la importancia que tienen las variables que diferencian a los distintos tipos de sistemas presidenciales y que afectan a sus propiedades funcionales. Los resultados de estas investigaciones son particularmente significativos cuando los cambios radicales en el régimen de gobierno son poco probables o incluso indeseables, dados el contexto político y el sistema de partidos de un país determinado. Al indicar las variables que más afectan las perspectivas de éxito del gobierno presidencial, estos estudios brindan un material de partida valioso para la consideración de las formas en que se puede mejorar el presidencialismo sin cambiar de régimen.

Aunque el sistema parlamentario puede ser una mejor opción para Chile dado el contexto sociopolítico del país, a medida que se suceden los gobiernos, las perspectivas de reforma del régimen en esa dirección se vuelven cada vez menos probables. La tarea es pues remediar algunas de las insuficiencias del sistema presidencial chileno que han sido ampliamente identificadas. El éxito manifiesto de los últimos gobiernos parece moderar por el momento los argumentos a favor de la reforma del sistema presidencial. Pero hay que tener en cuenta que el contexto positivo del país, en lo económico y en lo político, que fue tan decisivo para ese éxito gubernamental, no es de ningún modo una condición permanente. Si se fortalece el Congreso y se limita la autoridad del poder ejecutivo, Chile podrá tener una estructura institucional que propondrá mejores incentivos para la cooperación entre sus diversos y múltiples partidos políticos, aumentando la legitimidad del Congreso Nacional y de las instituciones democráticas en general.

Bibliografía

- Andrade Geywitz, Carlos 1991 *Reforma de la Constitución de la República de Chile de 1980* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- Arriagada, Genaro 1984 “El sistema político chileno. Una exploración del futuro”, en *Colección estudios CIEPLAN* (Santiago: Cieplan) N° 15, 171- 202.
- Congreso Nacional 1995 “Proyecto de Modernización”, en *Proceso legislativo chileno: Un enfoque cuantitativo* (Valparaíso: Proyecto de Modernización).
- Constitución de la República de Chile. 1980. (Valparaíso: Congreso Nacional).
- Frei, Eduardo et al. 1970 *Reforma constitucional 1970* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- Instituto Libertad y Desarrollo 1991 “Análisis cuantitativo del proceso legislativo”, en *Opinión sector político institucional* (Santiago: ILD).
- Instituto Libertad y Desarrollo 1992 “Trabajo Parlamentario”, en *Temas Públicos* (Santiago: ILD) N° 116, 3-5.
- Linz, Juan 1990 “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy* N° 1, 51-69.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela 1994 *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Mainwaring, Scott 1997 “Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil”, en Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997[a] “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997[b] “Conclusion”, en Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Molinar, Juan 1991 “Counting the Number of Parties: An Alternative Index”, en *American Political Science Review* N° 85, December, 1383-91.
- Nohlen, Dieter 1993 *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe* (San José: IIDH).
- Participa, 1993[a] *Resultados de las elecciones de 1993* (Santiago: Participa).
- Participa, 1993[b] “Estudio sobre la democracia y participación política: Informe Segunda Medición 1992” (Santiago: Participa).
- Rae, Douglas 1967 *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press).

- Rehren, Alfredo 1992 "Organizing the Presidency for the Consolidation of Democracy in the Southern Cone", paper presentado en el XVII Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association* (Los Angeles) September 24-27.
- Sartori, Giovanni 1976 *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press).
- Scully, Timothy y Samuel J. Valenzuela 1993 "De la democracia a la democracia: continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile", en *Estudios Públicos* (Santiago de Chile) N° 51, 195-228.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey 1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press).
- Shugart, Matthew y Rein Taagapera 1994 "Plurality Versus Majority Election of Presidents: A Proposal for a 'Double Complement Rule'", en *Comparative Political Studies* N° 27, October, 323-348.
- Siavelis, Peter 1993 "Nuevos argumentos y viejos supuestos: Simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas", en *Estudios Públicos* N° 51, 229-267.
- Siavelis, Peter 1997 "Continuity and Change in the Chilean Party System: On the Transformational Effects of Electoral Reform", en *Comparative Political Studies* N° 30, December, 651-74.
- Suárez, Waldino 1982 "El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", en *Revista de Estudios Políticos* N° 29, 109-144.
- Tapia Valdés, Jorge 1966 *La técnica legislativa* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- Valenzuela, Arturo 1990 "Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario", en Godoy, Oscar (ed.) *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile).
- Valenzuela, Arturo y Alexander Wilde 1979 "Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress", en Smith, Joel y Lloyd Musolf (eds.) *Legislatures in Development* (Durham, NC: Duke University Press).
- Valenzuela, Arturo y Peter Siavelis 1991 "Ley electoral y estabilidad democrática: Un ejercicio de simulación para el caso de Chile", en *Estudios Públicos* N° 43, 27-88.
- Weldon, Jeff 1997 "Political Sources of Presidentialismo in Mexico", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).

Notas

1 Decreto-ley N° 27, publicado en el *Diario Oficial*, N° 28.658, 24 de septiembre de 1973

2 Arriagada (1984) hace un excelente análisis de las características autoritarias de la Constitución de 1980.

3 Para un análisis de las reformas constitucionales de 1989, véase Andrade Geywitz (1991).

4 Los análisis sobre la relevancia de cada uno de estos problemas en diversos regímenes presidenciales aparecen en Linz y Valenzuela (1994).

5 Las reformas constitucionales de 1989 y 1991 que se analizan aquí tratan solamente de los poderes relativos del ejecutivo y el legislativo. En dichas enmiendas se emprendió un espectro de reformas mucho más amplio de los que aquí se analizan. Por ejemplo, pueden mencionarse los cambios en el papel del Tribunal Constitucional, el Consejo de Seguridad Nacional y la reforma de leyes que determinaban la legitimidad de los partidos políticos. Asimismo se aligeraron ciertos requisitos para iniciar la reforma constitucional, ya que dentro de aquel marco la misma era prácticamente imposible.

6 La razón por la cual Shugart y Carey llaman al régimen chileno *súper presidencial* se basa en parte en la capacidad del presidente para disolver la cámara de diputados durante su período de gobierno, aunque dicha prerrogativa fue eliminada por la reforma constitucional de 1989. Sin embargo, tal como se explicará más adelante, el extraordinario poder del presidente en otras áreas ciertamente hace que el término sea adecuado.

7 A pesar de esta cifra del 59%, es difícil medir de forma eficaz el número de propuestas que han sido aprobadas mediante el uso de urgencias ejecutivas, pues a veces la calidad de urgencia es retirada por el mismo presidente. Un asesor en la División Jurídico-Legislativa del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia declaró que el ejecutivo ha logrado mantener un 20% del total de propuestas declaradas urgentes y que estaban pendientes en el Congreso. Aún si se tiene en cuenta esta cifra del 20%, la urgencia ejecutiva claramente no es una “medida extraordinaria”, dado que fue utilizada en algún momento de la consideración de por lo menos el 60% de las iniciativas del presidente Aylwin. Desgraciadamente, todavía no existen datos para el gobierno de Frei. Entrevista con César Ladrón de Guevara, Asesor, División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 28 de abril de 1993.

8 Entrevista extraoficial con un diputado de la Concertación, Valparaíso, 15 de abril de 1993.

9 Si el presidente no llama a una sesión extraordinaria, el Congreso sí puede convocarla. Durante ese tiempo, se puede debatir cualquier tipo de propuesta. Asimismo, el presidente puede también permitir la discusión de proyectos de ley propuestos por los integrantes del Congreso durante una sesión extraordinaria declarada por el ejecutivo.

10 Aylwin tuvo como presidente un período de gobierno de cuatro años, tal como estaba estipulado en las disposiciones transitorias de la Constitución. Aunque el período original de ejercicio de los presidentes chilenos era de ocho años, este período se acortó a seis, tal como se indica a continuación.

11 Entrevista extraoficial, Valparaíso, 12 de mayo de 1993.

12 Valenzuela y Wilde (1979) indican que el papel del Congreso en la satisfacción de demandas de índole particular fue crucial para el mantenimiento del equilibrio institucional de poderes que ayudó a mantener la democracia chilena. Argumentan que la gradual desintegración de las prerrogativas del Congreso, y más aún, las disposiciones de las reformas constitucionales de 1970 que prohibían legislación de naturaleza particular, fueron instrumentales para el decaimiento del Congreso y contribuyeron a la polarización que llevó a la eventual caída de la democracia.

13 Entrevista personal con Eduardo Barros González, Valparaíso, 2 de abril de 1993.

14 Asimismo, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución de 1980, los ex presidentes de la República se convierten en senadores vitalicios.

15 Entrevista con Eduardo Barros González, Valparaíso, 2 de abril de 1993. La falta de personal fue un tema recurrente en varias entrevistas con integrantes del Congreso. Por ejemplo, dadas las restricciones presupuestarias, durante el último período legislativo cinco diputados del Partido Radical debían compartir una única secretaria con un solo escritorio y una sola línea telefónica.

16 Con frecuencia, la institución de los senadores designados ha sido defendida precisamente por esta razón. Los defensores de esta postura argumentan que al carecer de las restricciones impuestas por la reelección y al no tener que tratar con los votantes de las circunscripciones, los senadores designados tienen más tiempo para estudiar y reflexionar sobre la legislación propuesta, lo cual finalmente redundará en una mejor calidad de las leyes.

17 En realidad hay unas pocas iniciativas del Congreso “escondidas” dentro de estas leyes con origen en el Ejecutivo, dado que el presidente estaba dispuesto a incluir ciertas propuestas del Congreso dentro de sus paquetes legislativos. Sin embargo, esta realidad demuestra la importancia del apoyo del ejecutivo para asegurar la aprobación de leyes, y recalca aún más el papel preponderante del presidente como el legislador más importante del país.

18 El autor agradece a Matthew Shugart y a Scott Mainwaring por haber compartido estos puntos de vista.

19 Ver Valenzuela y Siavelis (1991) sobre cómo el sistema electoral fue diseñado para sobrerrepresentar a la derecha y logró su objetivo, así como sobre la importancia a largo plazo de los sistemas electorales en términos de gobernabilidad democrática.

20 Arturo Valenzuela (1990: 135-156) hace una buena descripción de la relevancia de este modelo de competencia entre tres bloques, conocida en Chile como los “tres tercios”.

21 Según la Constitución de 1925, cuando ningún candidato lograba la mayoría absoluta, la presidencia se decidía en la cámara de diputados. Los resultados de la elección de Eduardo Frei son tomados del Ministerio del Interior de Chile, “Informativo Elecciones 1993”, Cómputo N° 4 (99,06% del total de votos computados), y los de la elección de Patricio Aylwin de *El Mercurio*, 12 de diciembre de 1993 (A 12).

22 Desde la década del treinta, el único presidente que tuvo un mandato popular tan fuerte fue Eduardo Frei Montalva, quien obtuvo 55,67% de los votos en 1964.

23 Una pequeña parte de esta sección fue tomada de Valenzuela y Siavelis (1991).

24 Los índices de proporcionalidad para los principales partidos que participaron en las elecciones de 1989 figuran en Valenzuela y Siavelis (1991: 44).

25 La cifra citada aquí fue tomada directamente de Siavelis (1997), y es un cálculo del índice de Molinar (1991) del número efectivo de partidos. Por un debate sobre la continua existencia del pluripartidismo chileno y por cálculos del número efectivo de partidos para todas las elecciones desde 1932, ver Siavelis (1997).

26 Estos partidos no sólo son relevantes en los términos de Sartori (1976: 121-124) al poseer potencial de “coalición” y de “chantaje”, sino que cada partido tiene también representantes en el Congreso, y obtuvo más del 10% de los votos en las elecciones de 1993. Es discutible que algunos otros partidos también puedan considerarse importantes, pero estos cinco claramente lo son de acuerdo con la mayoría de los criterios.

27 Este análisis de la continuidad en la orientación ideológica del electorado chileno está respaldado por las conclusiones de T. Scully y J. S. Valenzuela (1993).

28 Los resultados para los partidos de izquierda entre 1938 y 1958 no son realmente representativos del alcance total del apoyo con que contó este sector, ya que el Partido Comunista fue proscrito durante ese período.

29 Los períodos inmediatamente anteriores a las elecciones presidenciales, legislativas y municipales se caracterizaron uniformemente por amenazas y rumores que predecían el quiebre de la Concertación, debido principalmente a disputas sobre las candidaturas. Incluso después de las elecciones continuó habiendo desacuerdos respecto de las designaciones ministeriales. En vista de las experiencias recientes, es probable que la próxima elección presidencial sea fuente de conflictos. En las dos primeras elecciones presidenciales se negó a los partidos de izquierda (bloque PS-PPD) la candidatura presidencial de la Concertación, a pesar de que contaban con Ricardo Lagos, un candidato fuerte y sostenible. Luego de desempeñarse como ministro de Educación en el gobierno de Aylwin éste hizo un intento preliminar, sin éxito, de convertirse en el candidato presidencial de la Concertación en 1993. El gobierno del presidente Frei ofreció a Lagos el poco atractivo cargo de ministro de Obras Públicas, aparentemente para disminuir su altura como líder político nacional. Esto creó bastante angustia en la izquierda y dio lugar a pedidos de poner fin a la coalición. La eventual designación de Lagos como candidato presidencial en 1999 ayudó a moderar los pedidos de la izquierda de abandonar la coalición. Ahora, sin embargo, los demócratas cristianos sienten que no han recibido el debido crédito ni los beneficios políticos suficientes, dado su nivel de apoyo. Esto ha creado divisiones dentro del partido que podrían socavar la coalición si Lagos perdiera las elecciones o, en caso de su victoria, si su presidencia no resultara exitosa.

30 Este argumento se desarrolla con mayor profundidad en Valenzuela y Siavelis (1991) y está respaldado por una serie de simulaciones electorales que demuestran las características excluyentes del sistema electoral. Para un juego más completo y variado de simulaciones que prueban el funcionamiento de un sistema de representación proporcional moderado en comparación con el sistema de dos miembros por circunscripción, ver Siavelis (1993).

31 Rae utiliza el término “mayorías fabricadas” para referirse a las mayorías producidas artificialmente por el sistema electoral (1967: 74-77).

32 Todos los diputados y la mitad de los senadores se eligen cada cuatro años.

33 Tanto las elecciones presidenciales como las legislativas se realizan en diciembre. Los candidatos elegidos asumen el cargo en marzo.

34 En el caso chileno, esta consecuencia puede ser incluso más poderosa de lo que Mainwaring y Shugart (1997[b]) sugieren, ya que las elecciones locales en Chile se realizan empleando un sistema de RP. Esto favorece más la fragmentación, ya que los partidos pueden competir, por lo menos en un nivel electoral, en forma efectiva.

35 Para una discusión de este punto y otros aspectos de la organización de la presidencia que ayudaron a alentar la cooperación, ver Rehren, 1992. Rehren

sugiere que la discusión en la literatura relacionada con los factores que hacen deseables a los sistemas parlamentarios puede no estar dando en el blanco. Afirma que los estilos de liderazgo presidencial y la organización de la presidencia pueden ser más preponderantes entre los factores que contribuyen al éxito de un gobierno presidencialista. En principio estoy de acuerdo con el análisis de Rehren en cuanto a cómo esas variables ayudaron a que la presidencia de Aylwin fuera un éxito. Sin embargo, las variables de liderazgo y organización sólo ayudan a superar las tensiones que el sistema presidencialista puede crear: no las eliminan. Con diferentes ejecutivos, con distintos estilos personales y de dirección, los problemas asociados con el presidencialismo pueden fácilmente resurgir.

36 Entrevista con Cesar Ladrón de Guevara Pardo, Asesor, División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 28 de abril de 1993.

37 Aquí el autor se explaya sobre la idea de debilidad “funcional” de los sistemas presidenciales que analiza Suárez (1982).

38 Es extremadamente difícil lograr mediciones de disciplina partidaria en Chile, ya que no se llevaron ni publicaron registros sobre cómo votaron los legisladores en forma individual durante los primeros años de democracia. Estas conclusiones se basan en entrevistas con integrantes de la cámara de diputados y del senado.

39 Otra alternativa sería acortar el período de los diputados a tres años y el de los senadores a seis, haciendo que la mitad del legislativo coincidiera con las elecciones presidenciales. No obstante, una reforma de este tipo es poco probable debido a la considerable oposición pública y de la élite a aumentar la frecuencia de las elecciones. Además, a pesar de todos estos argumentos a favor de un ajuste adicional del calendario electoral, la reforma es poco probable dado que tanto el gobierno como la oposición ya han gastado una gran cantidad de capital político para lograr un acuerdo en torno al acortamiento del período presidencial a seis años.

40 Costa Rica emplea un sistema de umbral, igual que Perú entre 1963 y 1968. En Costa Rica el umbral es 40%, y en Perú era un tercio de los votos. Matthew Shugart y Reign Taagepera (1994) proponen la adopción de una *double complement rule* (regla del doble complemento), o una fórmula que se deriva del promedio aritmético de los criterios de mayoría absoluta y de mayoría simple, a fin de equilibrar las ventajas y desventajas de cada tipo de sistema. Con esta regla, si el candidato resulta ser el primero, no estaría sujeto a una segunda vuelta si lo que le falta al segundo para obtener la mayoría absoluta es más del doble de lo que le falta al primero para alcanzar ese mismo umbral. Aunque se podría argumentar que este sistema (en cierto mo-

do confuso) podría funcionar bastante bien en una sociedad capaz de entender algunas de las complejidades operativas del sistema binomial, sus ventajas matemáticas son superadas por sus desventajas en términos de la capacidad del público para comprenderlo. Una simple regla de umbral sería mucho más fácil de comprender.

41 Agradezco a Arend Lijphart sus opiniones y consejos sobre la importancia de las características operativas de los sistemas electorales.

42 Ver Siavelis (1993) para un desarrollo más completo de este argumento respaldado por simulaciones electorales.

43 El autor realizó estas entrevistas en Santiago y Valparaíso entre el 30 de marzo y el 3 de junio de 1993.

44 Las oficinas de información de la cámara de diputados y del senado producen informes generales de estadísticas legislativas que fácilmente podrían ser realizados por un solo organismo. Los partidos y sectores partidarios individuales también tienen acceso a grupos de expertos (*think tanks*) que brindan información idéntica a la de las oficinas de información. Además, las preguntas que los legisladores individuales presentan a las oficinas de información son con frecuencia remitidas a la Biblioteca del Congreso. No hay razón por la que estas solicitudes no puedan presentarse directamente a la Biblioteca.

*Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México**

Alonso Lujambio**

Introducción

Si algo caracteriza a la transición mexicana a la democracia, es su carácter gradual. Desde las críticas elecciones presidenciales de 1988, y de manera más dinámica a partir de 1994, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), otrora hegemónico, se ha ido transformando en un partido más. Las elecciones mexicanas, ya sean para elegir presidente de la República, senadores y diputados, gobernadores estatales, diputados a los congresos locales o presidentes y cabildos municipales, son cada vez más disputadas, a la vez que limpias y transparentes. La competitividad y la transparencia electoral han ido generando la posibilidad del poder compartido.

Valga la siguiente evidencia para ilustrar lo que aquí se quiere decir. En 1988, no más del 3% de la población mexicana vivía en municipios gobernados por partidos distintos al PRI. En 1990, la cifra llegó al 10,45%; en 1992, al 14,4%; en 1995, al 24,3%; en 1996 al 37,5%, y en 1997 al 44,42%. Por otro lado, en 1988 solamente el 26,8% de los escaños en la totalidad de los congresos unicamerales estatales eran ocupados por partidos distintos al PRI. En 1990 la cifra llegó al 31,22%; en 1992, al 32,49%; en 1995, al 38,63% y en 1997, al 49,45%. Adicionalmente, desde 1989, año en el cual la oposición –concretamente la de centro-

* Agradezco a Mónica Aspe Bernal sus comentarios y críticas a la primera versión de este ensayo.

** Miembro del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Profesor de Ciencia Política, Departamento de Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

derecha, el Partido Acción Nacional (PAN)— ganó oficialmente su primera gobernatura en la historia post-revolucionaria mexicana (Baja California), nuevos estados se han ido sumando a la lista: el propio PAN ha ganado las elecciones para gobernador en Chihuahua (1992), Guanajuato (1995), nuevamente Baja California (1995), Jalisco (1995), Querétaro (1997), Nuevo León (1997) y Aguascalientes (1998). Por su parte, la oposición de centro-izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), ha ganado la elección de jefe de gobierno en el Distrito Federal (1997) y las elecciones para gobernador en Zacatecas (1998), Tlaxcala (1998)¹ y Baja California Sur (1999)². Así pues, de las treinta y dos entidades federativas en que se divide el país, once ya han sido gobernadas por partidos distintos al PRI, lo cual significa que el 35,51% de la población ya ha vivido la experiencia de ser gobernada por partidos distintos al PRI desde la titularidad del poder ejecutivo estadual (Lujambio y Vives, 2001).

Sin embargo, la transición mexicana a la democracia ha encontrado un inequívoco punto de inflexión en 1997 como resultado de las elecciones intermedias para el Congreso de la Unión. Efectivamente, después de sesenta y ocho años de “gobiernos unificados” —esto es, de gobiernos en los que el partido del presidente contó con el control mayoritario y férreamente disciplinado en ambas cámaras del Congreso—, por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana el PRI se ve obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder gobernar. La novedad del fenómeno coloca a México en un proceso de enorme incertidumbre política, en la medida en que años y años de gobierno unipartidario obstaculizaron la creación de una cultura de la negociación y el arribo a acuerdos parlamentarios. Los partidos políticos mexicanos atraviesan por una compleja curva de aprendizaje: no conocen las consecuencias electorales que pueden producir sus conductas cooperativas o no cooperativas en el Congreso; la prohibición de la reelección inmediata de sus legisladores obstaculiza los compromisos de largo aliento y mantiene en niveles muy precarios el nivel del debate y la deliberación parlamentaria en un momento de expansión del poder de la Legislatura; reconocen abruptamente que algunas cláusulas constitucionales que pasaron desapercibidas por décadas producen hoy más incertidumbre que certeza institucional y procesal. En fin: la novedad y las dudas que la acompañan parecen abrumar a la clase política mexicana de finales del siglo XX. Más de medio siglo de monopartidismo no pasó en balde.

Esta circunstancia particular de México, y su arribo tardío a los dilemas de la gobernabilidad democrática, también han dejado su huella en la producción académica. Apenas un puñado de estudiosos se acercó antes de 1997 a analizar bajo perspectivas diversas las consecuencias que podría traer la llegada de un gobierno en minoría en el Congreso para el ritmo de la transición democrática, así como los problemas relativos a la dinámica del sistema de partidos, el diseño constitucional, la construcción de estrategias parlamentarias, etcétera (Lujambio 1993, Aguilar 1994, Cárdenas 1994, Casar 1996). Así, México se coloca claramente a la zaga en

la reflexión y en el debate intelectual latinoamericano sobre las formas de construir nuestra gobernabilidad democrática (con qué sistemas de partidos, con qué sistemas electorales, con qué sistemas constitucionales). Y en mala hora: el estreno en México de un “gobierno dividido” se da en una elección intermedia, tres años antes de la siguiente elección presidencial, coincidiendo con la estructuración de un sistema competitivo de partidos de fuerte inclinación tripartita, eventualmente poco proclive a la cooperación parlamentaria, como después veremos. Los tres grandes partidos tienen ambición presidencial y tienen que aprender a jugar el juego del “gobierno dividido” cuando las apuestas políticas están, como nunca antes, en alza. Competitividad electoral, confusión conceptual, incertidumbre política y ambición presidencial: son estos cuatro factores los que podrían caracterizar el sistema de partidos mexicano en el último trienio del siglo XX.

Este ensayo quiere ser una reflexión sobre el nuevo “gobierno dividido”, en primer lugar a partir de la operación política del *hiperpresidencialismo* mexicano y del carácter no democrático del régimen post-revolucionario. A continuación se analiza brevemente el modo en que a partir de 1988 la transición democrática empieza a acotar los enormes poderes del presidente mexicano. Después se presentan algunos matices al argumento fuerte de Linz sobre los problemas de la democracia presidencial, a fin de contar con un marco conceptual adecuado para explicar los dilemas que enfrenta la política parlamentaria mexicana durante la Legislatura 1997-2000. Posteriormente se presentan datos empíricos sobre el tipo de coaliciones legislativas que se han construido en dicha Legislatura. Finalmente, el ensayo ofrece unas conclusiones tentativas, incluyendo asimismo un *excursus* acerca del cuadro posterior a las elecciones del 2000, en las que el PAN logró el triunfo y desplazó al PRI de la presidencia, después de un reinado de siete décadas.

El *hiperpresidencialismo* mexicano post-revolucionario: 1929-1988

El enorme poder del presidente mexicano en la era post-revolucionaria no se explica por la dotación de atribuciones que establece la Constitución de 1917. En el caso mexicano, desde la perspectiva constitucional, nos encontramos con un régimen presidencial “puro”, con prerrogativas acotadas para el poder ejecutivo. El presidente es electo directamente por la ciudadanía para un periodo de seis años, sin posibilidad alguna de reelección (artículo 83 constitucional) y no está sujeto al voto de confianza de la Legislatura para conservar su mandato. El *impeachment* está limitado a acusaciones “por traición a la patria y delitos graves en el orden común” (artículo 108), situaciones extremas que difícilmente pueden presentarse y mucho menos probarse. El presidente puede nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, si bien el Senado debe confirmar sus nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules, de altos mandos militares y de empleados superiores de hacienda (artículo 89).

Ciertamente, el presidente mexicano puede iniciar leyes (artículo 71) y vetar total o parcialmente las iniciativas de reforma constitucional, así como todos los proyectos de ley aprobados por ambas cámaras del Congreso. Estas pueden levantar el veto presidencial con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (artículo 72). Por otro lado, el presidente no puede convocar a sesiones extraordinarias sino con el consentimiento de la Comisión Permanente del Congreso, y ésta puede hacerlo sin el consentimiento de aquél (artículo 79).

Concluyo esta breve descripción de los poderes presidenciales con un dato de enorme significado: el presidente mexicano no cuenta con poderes de decreto considerables. Ciertamente, los artículos constitucionales 29 y 131 le ofrecen respectivamente la posibilidad de suspender garantías y de regular directamente aspectos de comercio internacional y doméstico. Sin embargo, no puede hacerlo de *motu proprio*, sino con la autorización previa del Congreso, que delega y revisa con posterioridad los resultados de su delegación. Es claro, pues, que el presidente no puede dictar decretos cuando el Congreso lo obstaculice, sino por el contrario cuando recibe la autorización de éste, y en dos ámbitos muy específicos de la acción gubernamental (Aspe Bernal, 1999).

Así pues, el enorme poder del presidente mexicano en la era post-revolucionaria no ha de explicarse por sus atribuciones legales sino por sus “poderes metaconstitucionales”³, definidos por la naturaleza del sistema de partidos, el cual ha estado caracterizado esencialmente y durante muchas décadas por la presencia de un partido hegemónico. El politólogo norteamericano Jeffrey Weldon ha desarrollado, como ningún otro estudioso de la política mexicana, una teoría de los poderes metaconstitucionales del presidente mexicano. Dice Weldon:

“Los poderes metaconstitucionales del presidente se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente. Los poderes metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones. Según esta teoría, los poderes metaconstitucionales del presidente son una función de cuatro condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por sí sola” (1997[a]: 138).

A continuación expongo brevemente las condiciones mencionadas por Weldon. En primer lugar, y obviamente, para que exista *hiper*presidencialismo se requiere de un régimen constitucional presidencial, de división de poderes: condición claramente satisfecha en la Constitución de 1917, que eliminó algunos aspectos parlamentarios de la Constitución de 1857. En segundo término se requiere de un “gobierno unificado”, es decir, de un “gobierno no dividido”, o dicho de otro modo, de mayorías parlamentarias en ambas cámaras del Congreso pertenecientes al partido del presidente de la República. Esta condición se satisfizo desde 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR),

que cambiaría su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y por el de Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. Así pues, el presidente de la República pertenece al partido revolucionario y dicho partido mantiene el control mayoritario de ambas cámaras del Congreso. En tercer lugar, se requiere de disciplina parlamentaria en el partido mayoritario. La disciplina de los legisladores del partido revolucionario se consolidó firmemente en la década del cuarenta, si bien comenzó a incentivarse fuertemente desde 1933, cuando una reforma al artículo 59 constitucional prohibió la reelección inmediata de los parlamentarios. La no reelección inmediata de los legisladores, todavía vigente hoy en día, incentivó a los parlamentarios del partido hegemónico a ajustar su conducta a los lineamientos de su partido, ya que sería éste el que concentraría el poder de definir la suerte de sus carreras políticas futuras. Finalmente, la cuarta condición es que el líder del partido hegemónico sea a su vez el titular del poder ejecutivo. Esta condición no se satisfizo sino hasta 1935, cuando el presidente Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles, llamado Jefe Máximo de la Revolución, fundador y hasta entonces líder indiscutible del partido revolucionario.

Antes de entrar a discutir el modo en que estas condiciones se han ido perdiendo o relajando –particularmente a partir de 1988– cabe hacer dos acotaciones a la teoría formulada por Weldon, una de carácter específico y otra más general. En primer lugar, es necesario subrayar la relativa insuficiencia de la segunda condición mencionada por Weldon. En el esquema norteamericano, basta con que el partido del presidente cuente con la mayoría absoluta (50% + 1) de los escaños en ambas cámaras del Congreso para hablar de un “gobierno unificado”. En el caso norteamericano, la sistemática ausencia de reformas constitucionales ha hecho innecesario –por decirlo de algún modo– un concepto como el de “gobiernos super-unificados”. Pero el caso mexicano es distinto: el excesivo detalle con el que la Constitución de 1917 regula una impresionante cantidad de materias ha determinado sistemáticamente la necesidad de su reforma. La enorme cantidad de reformas constitucionales promovidas por los presidentes de la era post-revolucionaria pudieron aprobarse porque el partido hegemónico, liderado por el titular del ejecutivo, no sólo contó con mayorías absolutas (50% + 1) en ambas cámaras del Congreso, sino también con las mayorías calificadas (66%) requeridas para la reforma constitucional. Las super-mayorías del PRI hicieron posible la puesta en práctica de un enorme poder presidencial, que se tradujo en la impresionante –y muchas veces perversa– capacidad del ejecutivo para reformar la Constitución y adaptarla a su propio proyecto de gobierno. Así pues, el hecho de que el PRI obtuviera en 1988 el 52% de los escaños de la Cámara de Diputados y por lo tanto no contara, por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana, con el control de dos tercios de dicha Asamblea, no supuso ciertamente el arranque de la experiencia mexicana de “gobiernos divididos”, ya que el PRI conservó la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congre-

so. Pero ya no contó desde entonces con la posibilidad de reformar la Constitución sin necesidad de construir, para este propósito, coaliciones con otro u otros partidos en el Congreso. Ello supuso un primer paso para debilitar el otrora enorme poder del presidente de México.

En segundo lugar, la operación total de la mecánica política sugerida por Weldon, y quizá particularmente su tercera condición, está permeada por el carácter no democrático, no competitivo, de las elecciones mexicanas en el periodo post-revolucionario. Es importante enfatizar esto. El modo en que el partido revolucionario delega poder en el presidente y la consecuente disciplina parlamentaria de las bancadas priistas en el legislativo frente a las iniciativas del ejecutivo se explican en buena medida por la expectativa –garantizada– de permanencia en el poder. Nadie en México podría afirmar seriamente que todas las elecciones que ha ganado el PRI desde su nacimiento se han debido a la práctica del abuso y el fraude electorales. Existieron muchos fraudes, en distintos momentos y en distintos niveles (municipal, estatal y nacional). De cualquier modo, el carácter no competitivo del sistema de partidos –no importa si todas o algunas elecciones eran fraudulentas– facilitó la delegación del poder del partido revolucionario en el presidente. O dicho de otro modo: en condiciones democráticas, es razonable que un partido delegue poder en el presidente si dicha delegación hace más eficaz el ejercicio de gobierno, de manera tal que se maximiza la probabilidad de refrendar el triunfo en las siguientes elecciones. Sin embargo, si el triunfo en la siguiente elección está de cualquier modo garantizado, la delegación adquiere otro carácter. No es extraño que sistemáticamente el presidente eligiera a su sucesor (o dicho de otro modo, al candidato presidencial de su partido), a los gobernadores (o candidatos a las gobernaturas), a los presidentes municipales de las ciudades más importantes (ibid.). El partido revolucionario nació desde el poder y se constituyó en su origen como Partido de Estado, de modo que el Jefe Máximo (Calles hasta 1935) o el presidente de la República (desde Cárdenas hasta Salinas) fueron los árbitros centrales de las disputas internas del heterogéneo y multclasista partido de la Revolución. No es lo mismo para un partido delegar poder en el presidente, sabiendo que de cualquier modo se conservará el poder, que delegarlo en el entendido de que mantenerse en el poder o perderlo depende en buena medida de lo que el presidente hace en ejercicio de sus funciones. La delegación de poder al presidente está en discusión cuando se percibe que las decisiones de gobierno pueden llevar al partido a perder el poder, porque las elecciones (federales, estatales, municipales) ya cuentan. Así, el poder “metaconstitucional” del presidente estuvo asociado fuertemente al carácter no democrático del régimen político post-revolucionario. La naciente competitividad del mercado electoral mexicano ha llevado al PRI a la necesidad impostergradable de democratizar la selección de sus candidatos para puestos de elección popular, incluido por supuesto el candidato presidencial, lo cual ha debilitado los poderes metaconstitucionales del otrora super-poderoso presidente mexicano.

Transición democrática y presidencia acotada desde 1988

Si bien, indudablemente, desde 1988 el presidente mexicano experimenta un debilitamiento progresivo de sus poderes, esto ha sido así más en el campo de sus atribuciones metaconstitucionales que en el de las constitucionales. Esto es: el cambio se aplica más por las modificaciones en la naturaleza del sistema de partidos que por el debilitamiento de las prerrogativas constitucionales del presidente, si bien, como veremos, resulta imposible hacer una división absolutamente tajante de estos dos campos.

En términos constitucionales, las modificaciones a las prerrogativas presidenciales se concentran en siete ámbitos que detallaremos a continuación.

De manera progresiva –a través de las reformas de 1990, 1993, 1994 y 1996– el ejecutivo ha ido abandonando el control sobre la organización de las elecciones federales. Esta oleada reformista concluyó en 1996 al adquirir plena autonomía el Instituto Federal Electoral (varios artículos constitucionales, pero en particular el 41).

A partir de 1992, el presidente deja de ser “suprema autoridad” en asuntos agrarios en favor de tribunales agrarios autónomos (artículo 27).

En 1993 se ampliaron las atribuciones del órgano legislativo del Distrito Federal, y en 1996 se estableció que el presidente dejaría de nombrar directamente al regente de la ciudad de México para dar paso a la elección popular de un jefe de gobierno. Así, el presidente dejó de gobernar, por interpósita persona, al 10,1% de la población nacional que vive en la capital de la República.

Desde 1993 adquirió autonomía el Banco Central, el Banco de México, cambio que impide al presidente conducir la política monetaria del país (artículo 28).

A partir de 1993 los períodos de sesiones ordinarias del Congreso aumentaron de cuatro a cinco meses (artículos 65 y 66), con lo que el poder legislativo amplía sus márgenes de estudio y deliberación. Los períodos ordinarios van del 1° de septiembre al 15 de diciembre (excepto el año de toma de posesión del presidente) y del 15 de marzo al 30 de abril.

A partir de 1996 el Procurador General de la República deja de ser nombrado libremente por el presidente de la República, y la candidatura presidencial para tal cargo pasa a ser ratificada por dos tercios del Senado.

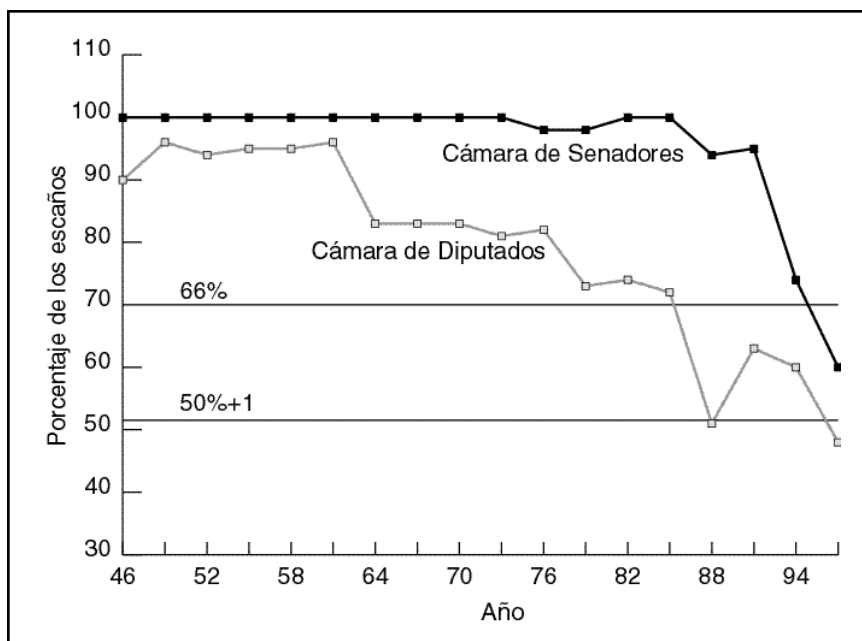
Desde 1995, las candidaturas presidenciales de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser ratificadas por dos tercios del Senado, en lugar del 50% + 1 que antes se requería.

Insisto: si bien estas reformas constitucionales han acotado los poderes constitucionales del presidente, el debilitamiento de éste se explica más por los cambios en el sistema de partidos, por la creciente competitividad del mercado elec-

toral y por la consecuente pérdida de la hegemonía parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional.

Gráfico 1

Partido Revolucionario Institucional
Porcentaje de la Representación en el Congreso Mexicano 1946-2000



En el Gráfico 1 puede observarse la evolución del porcentaje de representación del PRI en el Congreso mexicano, de 1946 a 2000. Ahí puede observarse que 1988 representa el primer *break-point* en la evolución del *hiperpresidencialismo* mexicano. Efectivamente, después de las críticas y sumamente irregulares elecciones presidenciales de aquel año, el PRI, al conquistar “solamente” el 52% de la Cámara de Diputados, dejaba de obtener, por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana, dos tercios en ambas cámaras del Congreso. Ciertamente no nos encontramos en 1988 con un escenario de “gobierno dividido”: después de aquella elección crítica, el PRI conservó la mayoría absoluta de la Cámara Baja, mientras que el Senado dejaba de ser la “cámara soviética” (por unipartidaria), al obtener el PRI sesenta de los sesenta y cuatro escaños (esto es, el 93,8% de la representación). Sin embargo, para el programa de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) era imprescindible una serie de importantes reformas constitucionales, de manera que le resultaba absolutamente necesaria la cooperación opositora para ver sancionadas medidas que requerían la aprobación

de dos tercios de ambas cámaras del Congreso. Finalmente, y no sin algunas enmiendas, el presidente Salinas de Gortari pudo ver sancionadas sus iniciativas de privatización bancaria (artículo 28), de modificación a los derechos de propiedad en el campo (artículo 27) y de reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias (artículo 130) –por mencionar las tres más relevantes– gracias a la cooperación del Partido Acción Nacional (PAN), de centro-derecha, que vio en esas modificaciones la satisfacción de algunas de sus demandas históricas. Obviamente, la cooperación no resultó gratuita: el PAN condicionó su aprobación parlamentaria de las reformas mencionadas y obtuvo a cambio el reconocimiento de sus victorias electorales a nivel municipal y estatal, así como la aprobación de una reforma electoral que garantizara condiciones de limpieza en las elecciones federales. En una palabra, se negoció el programa de gobierno a cambio de elecciones democráticas.

Así las cosas, se iniciaba una transición democrática lenta y ambigua, en la que de cualquier modo el presidente y su partido debían pactar con *otra* fuerza política el contenido de los cambios fundamentales del quehacer político del país. De una u otra forma, sin embargo, la gobernabilidad institucional del sistema no se ponía en entredicho, en la medida en que el control mayoritario de ambas cámaras se conservó en manos del PRI a lo largo de todo el sexenio del presidente Salinas de Gortari y aún en el primer trienio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).

Por otro lado, el inicio de la transición también inauguraba una tensión entre el presidente y su propio partido: por ejemplo, la continuidad del “dedazo” presidencial en la selección de candidatos del PRI para gobernador en los estados iba a contrapelo de la creciente competitividad electoral y de la necesidad de contar con candidatos competitivos y atractivos, con verdadero arraigo local. Así se hacía patente la urgencia de “despresidencializar”, esto es, de descentralizar la selección de candidatos, y por lo tanto de institucionalizar nuevos patrones de conducta intrapartidaria. Por otro lado, la promesa presidencial de respetar los triunfos electorales de la oposición en las estructuras del federalismo tensó la relación entre el presidente y el PRI, en la medida en que éste consideró que la presión opositora llevó a aquél a reconocer victorias opositoras en elecciones todavía irregulares.

Estas dinámicas han ido cobrando complejidad a lo largo del tiempo. Por un lado las oposiciones reclamaron nuevas reformas electorales, que llevaron al terreno de los estados los cambios registrados a nivel federal en materia de autonomía de los órganos electorales, al tiempo que exigieron la aprobación parlamentaria de reformas que hicieran más proporcional el reparto de escaños en el Congreso. Por otro lado, el PRI ha experimentado, no sin dificultades, nuevos métodos de selección de candidatos, principalmente a través de elecciones primarias abiertas. Todos estos cambios han militado en favor del pluralismo político del país y en contra del poder presidencial. Con nuevos métodos de selección de candidatos y elecciones crecientemente limpias, los priístas dejan de deberle el cargo a su otrora lí-

der indiscutible, lo cual tiende a sacarlos de la esfera del control presidencial. Por otra parte, en el mismo Gráfico 1 puede observarse cómo la mayor competitividad del sistema de partidos y la mayor proporcionalidad del sistema electoral llevaron al PRI en 1997 a perder, por primera vez en su historia, el control mayoritario de la Cámara de Diputados (con el 47,6% de los escaños) y la mayoría calificada de dos tercios en el Senado (con el 59,3% de los escaños). De esta forma, el presidente ve mermada su vieja capacidad de controlar el proceso político institucional: a partir de las elecciones legislativas intermedias de 1997, él y su partido tienen que construir coaliciones en la Cámara de Diputados para sancionar cualquier legislación secundaria, y en ambas cámaras para sancionar las reformas constitucionales. Como ya se vio, a partir de 1997 en el Senado también se requiere de coaliciones que logren sumar dos tercios de sus miembros para aprobar ciertos nombramientos presidenciales. Finalmente, la relación del presidente con su partido cambia sus términos, si bien lo hace lentamente y con enormes campos de incertidumbre: el presidente abandona gradualmente el control de la selección de candidatos a puestos de elección popular y va cediendo esa vieja atribución a mecanismos institucionales como la elección primaria. Ciertamente, el presidente no podrá nombrar por sí mismo al candidato presidencial del PRI, ya que por vez primera en la historia en 1999 se somete tal decisión a una elección primaria. Por último, los diputados y senadores del PRI empiezan a cuestionar, ya abiertamente, la vieja cultura de la disciplina parlamentaria a rajatabla. En una palabra: la transición mexicana ha supuesto el creciente acotamiento del antes indiscutible super-poder presidencial, al tiempo que el nuevo y del todo inédito “gobierno dividido” introduce a México de lleno en los dilemas de gobernabilidad de los regímenes presidenciales. Adiós, pues, a la excepcionalidad mexicana.

La gobernabilidad bajo gobiernos divididos en regímenes presidenciales

Resulta en extremo difícil evaluar los marcos institucionales del régimen presidencial mexicano bajo un “gobierno dividido”, dado que el fenómeno es totalmente reciente. Los datos disponibles refieren a una sola Legislatura, la LVII (1997-2000), de modo que extraer de ahí conclusiones definitivas resultaría del todo prematuro. Sin embargo, antes de pasar al análisis de los datos disponibles resulta pertinente exponer un marco conceptual que nos sirva para entender los precarios incentivos que los sectores de oposición tienen para cooperar con el partido del presidente, de modo que pueda garantizarse la gobernabilidad institucional del país. Para llevar a cabo dicho ejercicio tomaré el marco analítico propuesto por Juan J. Linz, si bien le introduzco algunos matices teniendo en mente el caso mexicano.

El principal argumento de Linz en su crítica a la viabilidad de los regímenes presidenciales es el siguiente⁴: los partidos de oposición enfrentan una notoria au-

sencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del poder legislativo, por dos razones. En primer lugar, si ellos cooperan y el resultado de dicha cooperación es exitoso (en términos de crecimiento económico, tasas de desempleo, control inflacionario, etc.), los beneficios político-electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con una mayoría parlamentaria (Linz, 1994)⁵.

A mi juicio, el argumento de Linz es razonable pero no toma en cuenta que no todos los partidos políticos en regímenes presidenciales tienen ambición presidencial a corto o mediano plazo. La probabilidad de tener partidos con fuerte ambición presidencial será mayor si el sistema de partidos presenta una fragmentación moderada y menor si experimenta una fragmentación extrema. Un partido de oposición que percibe posibilidades reales de ganar la presidencia en las próximas elecciones tiene, *caeteris paribus*, menos incentivos para cooperar que un partido que está en un proceso de crecimiento o simplemente sigue estrategias de supervivencia. Particularmente, al no existir una segunda vuelta, la elección presidencial atomiza la representación y permite la emergencia de una diversidad de partidos, de forma que la responsabilidad legislativa de cada uno de ellos se diluye ante el conjunto del electorado⁶.

Para las estrategias de crecimiento o de sobrevivencia de un partido pequeño sin ambición presidencial, un comportamiento cooperativo puede resultar rentable. Sin embargo, una pequeña dosis de incertidumbre respecto a las consecuencias de las actitudes cooperativas llevará a estos partidos al polo de la no cooperación, frente al temor de que un ajuste leve en las preferencias de sus electores produzca el escenario más catastrófico, a evadir a como dé lugar: no superar el umbral de representación y perder toda posibilidad de continuar en el sistema.

En cualquier caso, mi hipótesis intenta entrelazar todas estas variables: con un sistema de mayoría simple para la elección del presidente –sin segunda vuelta– y con un sistema de partidos que presenta un formato de fragmentación moderada, puede esperarse que los partidos de oposición no quieran cooperar con el partido del presidente debido a que en su estrategia de corto plazo priorizan la probabilidad de una victoria próxima en la competencia presidencial. Sin embargo, y al mismo tiempo, pueden pagar el costo de una parálisis institucional derivada de actitudes claramente identificadas como no cooperativas o aún peor, obstruccionistas. Si existen pocos partidos, los liderazgos partidarios –su habilidad

en la argumentación y su capacidad para persuadir a la opinión pública— se vuelven fundamentales para asignar créditos y culpas de cara al electorado. Un sistema de partidos con fragmentación moderada alimenta los incentivos a la no cooperación, pero a la vez, y paradójicamente, constituye un basamento importante para el surgimiento de conductas políticas responsables.

Otra variable relevante para cooperar o no cooperar puede ser el *timing* de las decisiones parlamentarias a lo largo del mandato legislativo: mientras más cercana esté la siguiente elección presidencial, más fuertes serán las tendencias competitivas, y no las cooperativas, entre partidos políticos representados en el Congreso. Es razonable suponer que la cercanía de la elección presidencial promueve los alejamientos y debilita los acercamientos entre partidos.

La disciplina partidaria es también otra variable importante. En opinión de Mainwaring y Scully, la disciplina parlamentaria de los partidos facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales, ya que la frecuente indisciplina hace más difícil el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura. Bajo condiciones de indisciplina partidaria, a los presidentes se les dificulta implementar mínimamente una agenda legislativa (Mainwaring y Scully, 1995). Sin embargo, ambos autores también reconocen los peligros potenciales de la disciplina extrema bajo “gobiernos divididos”, porque dificulta al presidente construir acuerdos con legisladores individuales de distintos partidos cuando se complica la cooperación de los bloques parlamentarios. Ami modo de ver, el problema de este argumento es que es muy difícil diseñar instituciones que incentiven o desincentiven la disciplina de las bancadas parlamentarias, dependiendo del resultado electoral y de la presencia o ausencia de gobiernos divididos.

Ciertamente, como Mainwaring y Scully han señalado, la indisciplina partidista favorece las relaciones clientelares y el uso de recursos para el patronazgo con el fin de asegurar el apoyo individual de los legisladores. Sin embargo, la compra descarada de legisladores bajo la regla mexicana y casi única de la no reelección consecutiva puede no producir beneficios para sus electores en los distritos, sino simple y llanamente corrupción. Es decir: la no reelección obstaculiza enormemente la posibilidad de que los legisladores puedan impulsar una estrategia de maximización del capital político en su distrito. Por otro lado, un proceso de esas características puede suponer para los legisladores la necesidad de cambiar de partido de una vez y para siempre, sin que se produzca precisamente una mecánica de construcción de coaliciones, ordenada y *ad-hoc*, para cada pieza de legislación. Por lo demás, las estrategias de compra individual de apoyos legislativos pueden ser problemáticas en sistemas en transición, ya que pueden generar un enorme impacto negativo en la dinámica de las negociaciones entre los líderes de los partidos, aunque no se descarta la idea de que en algunas circunstancias sean utilizadas. La decisión individual de abandonar la disciplina de partido ante asuntos de primer orden puede no tener retorno y ser tomada particularmen-

te cerca del final de la Legislatura, en base a expectativas claras sobre el resultado de la próxima elección presidencial, de modo que se minimice la incertidumbre acerca de las consecuencias de cambiar de filiación partidista en términos de una exitosa carrera política futura.

Finalmente, el modelo de Linz atiende correctamente variables estructurales, pero existen variables de coyuntura o contingentes (el desempeño económico del país, la habilidad de los liderazgos partidistas en la explicación de la conducta de sus bancadas ante la opinión pública, la popularidad de los candidatos presidenciales) que pueden llevar a la oposición a cooperar o abstenerse de hacerlo, en ese mismo sistema institucional y dentro del mismo cuadro de incentivos. Vale decir, por ejemplo, que el dilema de cooperar o no cooperar con el partido del presidente se presenta de manera distinta dependiendo de la situación económica general del país. En un extremo, si la situación económica es boyante, es racional para un partido de oposición cooperar con el partido del presidente si y sólo si el liderazgo opositor es capaz de reclamar como propios los créditos electorales derivados del buen gobierno (“electores: no premien al presidente y su partido sino a mí; no soy yo quien coopera con ellos sino ellos conmigo; la economía marcha bien porque se han implementado mis políticas”, etc.). Al contrario, si la situación económica va a la baja, los incentivos para no cooperar se potencian al máximo. Por otro lado, un candidato presidencial atractivo puede eventualmente contrarrestar el eventual costo electoral derivado de la actitud cooperativa de su partido.

Como conclusión preliminar vale decir que el argumento de Linz es particularmente fuerte en sistemas de partidos de fragmentación moderada, en donde pocos partidos de oposición, de tamaño medio, con expectativas de crecimiento y con ambición presidencial, perciben como particularmente costosa la cooperación con el presidente. Si además dichos partidos tienden a asumir un comportamiento legislativo cohesivo, estamos frente a un escenario constitucional y partidario que maximiza la probabilidad de la parálisis institucional. Peor aún si la opinión pública percibe que la situación económica se deteriora. Sin embargo, el hecho de que nos encontremos frente a un sistema de pocos partidos políticos posibilita al partido del presidente el señalamiento y la asignación de culpas a partidos claramente identificables que eventualmente pueden concentrar el costo (electoral) de una parálisis institucional. Esto puede llevar, en contra del argumento de Linz, a que la oposición perciba que debe cooperar para evitar un costo potencialmente considerable. Debo añadir, teniendo en mente el caso mexicano, que la situación se dificulta cuando las oposiciones perciben que cooperar con el partido que simboliza más de cincuenta años de ausencia de democracia en el país puede ser particularmente costoso en una transición inconclusa. Estamos pues de cara a un marco institucional y en un momento histórico que producen una especie de esquizofrenia entre los partidos opositores, que se encuentran al borde de un ataque de nervios. Un balance final de la “contabilidad” política de los partidos mexicanos podrá ha-

cerse después de las elecciones de 2000, una vez concluida la Legislatura trienal que inauguró para México el fenómeno del “gobierno dividido”.

El Congreso mexicano en la LVII Legislatura (1997-2000)

Una de las evidencias más claras, material y plástica, de la necesidad que hoy perciben los partidos políticos de explicar como nunca su conducta parlamentaria y por lo tanto de responsabilizarse por ella ante la ciudadanía, es la introducción de un sistema electrónico de votación en la Cámara de Diputados. Esta es una de las consecuencias positivas que ha producido el primer “gobierno dividido” en el poder legislativo del México post-revolucionario. Hasta hace muy poco tiempo, el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados sólo registró, en votaciones nominales, el número de votos a favor y en contra de cualquier asunto a consideración del plenario. En el pasado no quedaba registro oficial y preciso de qué partidos votaban a favor y cuáles en contra, y menos aun de qué diputados votaban a favor, en contra o se abstendían. Sin embargo, y por razones obvias, el nuevo sistema electrónico de votación no pudo instalarse desde el primer día de la LVII Legislatura (1° de septiembre de 1997), sino hasta el 6 de octubre de 1998, esto es, trece meses después de iniciados sus trabajos.

Es importante subrayar esto, porque los datos con los que trabajaremos en este ensayo para analizar las coaliciones parlamentarias no ofrecen en modo alguno una visión completa de lo sucedido en la citada Legislatura: por la razón indicada y porque en este estudio sólo llegamos hasta el cierre del periodo ordinario de sesiones que concluyó el 30 de abril de 1999, sin llegar al término de la LVII Legislatura (1997-2000). Los datos que aquí se analizarán corresponden a las ciento treinta y ocho votaciones del plenario, en casi dos periodos ordinarios completos de los seis que sesiona en total la Legislatura (sin contar los extraordinarios). Pese a estas limitaciones, a mi juicio, los datos que se presentan ofrecen una panorámica que nos permite conocer a grandes rasgos el modo en que los partidos políticos se comportan en la arena parlamentaria de la LVII Legislatura (1997-2000) y probar tentativamente las hipótesis ya vertidas. Adicionalmente, y a fin de complementar el análisis de esta información que no ha podido ser sino incompleta, entrevisté a un legislador de cada uno de los cinco grupos parlamentarios para conocer sus puntos de vista respecto de la conducta parlamentaria seguida hasta el momento por sus partidos⁷.

La disciplina de las bancadas

El “gobierno dividido” ha provocado que las bancadas parlamentarias —particularmente las de los tres partidos más grandes— experimenten una tensión, mucho más notoria que en el pasado, entre la cohesión negociada y la disciplina sin más. En es-

te sentido, la transición democrática produce un cambio importante en la conducta de los partidos parlamentarios. Los sectores de oposición ya tienen poder parlamentario, y discuten como nunca el modo en que han de usarlo y las consecuencias que sus decisiones producirán de cara a los procesos electorales futuros. La bancada del PRI, que por primera vez no cuenta con el control mayoritario de la Cámara, debate como nunca antes qué debe hacer para sostener a su partido en el poder.

Veamos en primer lugar la integración partidaria de la Cámara en la LVII Legislatura (1997-2000). El Cuadro 1 no sólo muestra el modo en que ésta se integró originalmente, sino las escisiones que los grupos parlamentarios han experimentado hasta septiembre de 1999. Nueve diputados se han separado definitivamente de sus bancadas de origen: seis se han integrado a otras bancadas y tres se han mantenido independientes. De los tres independientes, uno de ellos (el que proviene del PAN) ha mantenido un acercamiento sistemático con el PRI, mientras que los otros dos (provenientes del PVEM, originalmente candidatos “independientes” postulados por dicho partido) han mantenido un perfil opositor.

Cuadro 1

***Integración Partidaria de la H. Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1997-2000)***

Partido	Tamaño original de la bancada Septiembre de 1997	Cambios	Tamaño actual de la bancada Septiembre de 1999
PAN	121	Se escindieron 4 diputados: 2 se sumaron a la bancada del PT, 1 a la del PVEM y otro se mantuvo independiente.	117
PRI	239	Se escindió un diputado que se sumó a la bancada del PRD.	238*
PRD	125	Se escindió un diputado que se integró a la bancada del PTy se sumó uno proveniente del PRI.	125
PT	7	Se sumaron 4 diputados: 2 provenientes del PAN, 1 del PRD y otro del PVEM.	11
PVEM	8	Se escindieron 3 diputados (1 se sumó al PTy 2 se mantuvieron independientes) y se sumó 1 proveniente del PAN.	6
Diputados independientes provenientes del PAN	-	-	1
Diputados independientes provenientes del PVEM	-	-	2
Total	500	-	500

* El diputado Ricardo Monreal renunció al PRI y se convirtió en independiente. Posteriormente, abandonó su escaño para competir por la gubernatura de Zacatecas bajo las siglas del PRD. Su suplente, Martha Leyva, ocupó su lugar, integrándose a la bancada del PRI.

Fuente: el autor, con base en datos del Instituto Federal Electoral y de la Dirección de Servicios Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados.

El Cuadro 2 calcula la disciplina que las bancadas han observado en las ciento treinta y ocho votaciones analizadas. Ciertamente, la importancia de cada asunto que se vota es sumamente diferente: no es lo mismo votar una ley en lo general que un artículo reservado que se vota en lo particular, un permiso para que un ciudadano reciba la condecoración de un gobierno extranjero o para que pueda trabajar para otro país en una embajada, la emisión de una moneda conmemorativa o la inscripción en los muros del recinto parlamentario del nombre de un prócer nacional, o la aprobación de un viaje presidencial. Y aún entre las leyes aprobadas existen, por supuesto, jerarquías. Sin embargo, no ha sido posible discriminar entre votaciones y clasificarlas con precisión en relación a la importancia del asunto que se vota, ya que desgraciadamente en el 24% de los casos el sistema electrónico de votación fue omiso por completo respecto del asunto que se vota y en el 12% se abrevia la temática votada de un modo incomprensible. Así pues, puesto que en el 36% de los casos se ignora el asunto que se vota, se ha preferido no hacer clasificación alguna de las votaciones y presentarlas en un paquete agregado y general. Por otro lado, se ha preferido separar las abstenciones, que pueden reflejar un disenso suave, y se han tomado en cuenta solamente las ocasiones en que los diputados de una bancada votan *en sentido contrario*⁸.

Cuadro 2

H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura (1997-2000)
Disciplina de las bancadas de los partidos políticos
(138 votaciones entre el 6 de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999)

Porcentaje de diputados que votaron en el mismo sentido	Porcentaje de ocasiones en que los diputados votaron en el mismo sentido para cada grado de cohesión (excluidas las abstenciones)				
Grado de Cohesión	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM
100%	63,04%	90,58%	64,49%	93,43%	99,16%
90%-99,9%	24,64%	9,42%	22,46%	0,00%	0,00%
80%-89,9%	6,52%	0,00%	5,07%	3,65%	0,00%
70%-79,9%	1,45%	0,00%	3,62%	0,00%	0,84%
60%-69,9%	2,17%	0,00%	2,90%	2,19%	0,00%
50%-59,9%	2,17%	0,00%	1,45%	0,73%	0,00%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: el autor con base en datos del sistema electrónico de votación, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la H. Cámara de Diputados.

En el PRI, partido disciplinado por excelencia, no se observan ciertamente disensos importantes, tal como puede observarse en el Cuadro 2. Y cuando existen, sólo un puñado de sus diputados se separa del resto de sus colegas. Sin embargo, dice un diputado del PRI:

“Sin duda ésta es la Legislatura en la que la bancada del PRI ha discutido del modo más intenso su vieja tradición de disciplina absoluta. Hay una notoria inconformidad en un grupo grande de diputados en relación al modo en que el liderazgo de la bancada ha indicado líneas de votación, sin una discusión previa suficientemente profunda. Algunas discusiones han sido incluso ríspidas. Se considera que algunas votaciones han militado en contra de los intereses del propio partido. (...) El “Grupo Reflexión”, que está en contra de lo que sus miembros llaman “la disciplina irreflexiva”, es expresión ya formal de esa inconformidad”.

El PRI ha mantenido un grado alto de cohesión, quizá porque la continuidad de la política económica impulsada por el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) ha logrado producir una mínima recuperación económica. Sin embargo, el diputado entrevistado atribuye la continuidad de la significativa cohesión priísta a una “cultura de obediencia y verticalismo que el PRI no ha podido superar”. Vale subrayar que, pese a que el llamado “Grupo Reflexión” sólo tiene nueve diputados, que representan el 3,78% de la bancada, la conducta de sus miembros explica el 29,54% del total de ocasiones en que diputados del PRI han votado en sentido opuesto al de la mayoría de sus compañeros.

Por su lado, y tal como indica el propio Cuadro 2, los dos grandes partidos de oposición, PAN y PRD, han experimentado dificultades mayores, y en grado muy similar, para mantener la cohesión de sus bancadas. Un diputado del PAN expone así la situación de su partido:

“Pese a que ya en Legislaturas recientes tuvimos algunas votaciones divididas, en ésta la situación ha sido aún más difícil. Ahora tenemos más poder. En una situación de responsabilidad, mantener la disciplina es más difícil. Además, nuestra bancada es hoy mucho más diversa que en el pasado. Por primera vez, la mayoría de nuestros diputados son uninominales. Muchos de ellos tienen poco tiempo en el partido. Varios son total y automáticamente anti-priístas. Ven todo acercamiento con recelo. (...) Cualquier diálogo con el PRI les parece condenable. (...) También se sienten maltratados ya que los mejores puestos en comisiones fueron distribuidos entre los diputados plurinominales, que son como la élite de la bancada. Los uninominales aspiran a convertirse en presidentes municipales o diputados locales. (...) También su anti-priísmo ha contagiado a muchos plurinominales. Ha sido difícil articular el liderazgo de la bancada. (...) Ha sido (el liderazgo) muy criticado”.

Subrayo algunos elementos del comentario del diputado panista. Ciertamente, como resultado del carácter altamente competitivo de las elecciones legislativas intermedias de 1997, el PAN obtuvo la bancada más numerosa –y diversa– de su historia. El sistema electoral para elegir diputados en México es mixto: trescientos diputados son electos en distritos uninominales a través del sistema de mayoría relativa; por otro lado, doscientos son electos en cinco distritos plurino-

minales a través del sistema de representación proporcional en listas de candidatos cerradas y bloqueadas. En el pasado, el PRI tendió a ganar casi todos los trescientos distritos uninominales. Por lo tanto, en las bancadas opositoras tendían a dominar los diputados plurinominales, usualmente de militancia larga y muy cercanos políticamente al liderazgo de sus partidos. Por ejemplo, en la LV Legislatura (1991-1994) la bancada del PAN contó con noventa diputados: ochenta eran plurinominales y sólo diez uninominales; en la LVI Legislatura (1994-1997) contó con ciento diecinueve: ciento uno eran plurinominales y dieciocho uninominales. En la LVII Legislatura (1997-2000), el diputado del PAN tiene razón; la bancada es muy diferente: tuvo originalmente ciento veintiún diputados, cincuenta y siete plurinominales (47,1%) y sesenta y cuatro uninominales (52,9%). Sin embargo, nuestro análisis indica que de las cuatrocientas veintitrés ocasiones en que diputados del PAN se han indisciplinado respecto de la conducta de la mayoría de sus compañeros, en el 57,68% de los casos lo hicieron diputados uninominales y en 42,32% lo hicieron plurinominales. Es decir: los diputados uninominales se indisciplinan en proporción muy similar al porcentaje que ocupan en el conjunto de la bancada. No es pues el sistema electoral la variable que está explicando la creciente indisciplina de la bancada del PAN, si bien la hipótesis del “contagio” del diputado no puede ser desechada en principio. Quizá la primera hipótesis del diputado entrevistado sea la que mejor explica la nueva indisciplina de su bancada: ha sido la conducta parlamentaria del PAN y su compleja relación con el PRI lo que ha posibilitado —como después veremos— la gobernabilidad en la relación ejecutivo-legislativo. Esto ha generado una disminución en la cohesión de su bancada, en la medida en que un grupo de legisladores del PAN ha considerado que dicha conducta es riesgosa para la suerte electoral de su partido. Volveremos a este punto en el siguiente apartado del ensayo.

También la lógica de la competencia presidencial ha explicado en buena medida el debilitamiento de la cohesión de la bancada del PRD, si bien lo ha hecho en otro sentido. Tómese en cuenta que el coordinador de la bancada del PRD era Porfirio Muñoz Ledo, uno de los dos principales fundadores de dicho partido. El otro es, por supuesto, Cuauhtémoc Cárdenas, candidato presidencial en 1988 y 1994. Ambos compiten por la candidatura para la elección del año 2000. Cedo la palabra a un diputado del PRD:

“En primer lugar, la composición de nuestra bancada es en esta ocasión diferente, en dos sentidos. Por primera vez, el número de diputados uninominales (setenta) es superior al de los plurinominales (cincuenta y cinco)¹⁰. Los diputados uninominales son militantes de base, en muchos casos sin una formación partidista sólida y sin compromisos institucionales fuertes. Muchos de ellos no pertenecen a las corrientes dominantes al interior del partido. Por otro lado, desde la selección de los candidatos de representación proporcional en cada circunscripción plurinomial se dio lo que llamamos entonces la “Rebelión de los Coroneles”, es decir, los cuadros me-

dios del partido derrotaron a la élite en la confección de las listas de candidatos. Ambos fenómenos han producido una inédita heterogeneidad en la bancada y ello ha dificultado la construcción de la cohesión parlamentaria. (...) Sin embargo, en los temas de fondo vamos juntos. Ahí la disciplina es total. (...) Un principio fundamental que cohesiona al PRD es su anti-priísmo. Ello incluso nos ha permitido jalar votos de otros partidos, como el PAN. (...) En el PRD existe el temor de parecer traidor a la causa democrática por acercarnos al PRI”.

Como puede observarse, al igual que el diputado del PAN, el diputado perredista le otorga importancia a la heterogeneidad de la bancada en la explicación de la novedosa dificultad que experimenta ésta para cohesionarse. Sin embargo, acepta que la fuerza que la mantiene razonablemente cohesionada se encuentra, a diferencia del PAN, en la estrategia no cooperativa que el PRD ha seguido en relación al PRI. Volveremos a este punto más adelante. Dejo otra vez la palabra al diputado del PRD, quien concluye así su explicación de la indisciplina que en ocasiones mostró la bancada de su partido:

“El grupo cardenista de la bancada, que es evidentemente dominante, decide hacerle la vida imposible a Porfirio Muñoz Ledo. La contienda interna por la candidatura presidencial entre él y Cárdenas es obviamente la explicación. Permitir que Porfirio fuese un líder parlamentario exitoso iba en contra del interés de Cuauhtémoc, líder indiscutible del partido. En ocasiones, varios diputados votan en contra de los que propone Porfirio para no fortalecerlo”¹¹.

Así, lo que introduce tensión en la bancada del PAN es su diálogo con el PRI, en la medida en que algunos de sus diputados juzgan potencialmente costosa esa conducta en términos de la suerte del partido en la próxima contienda presidencial. Por el contrario, el elemento central que cohesiona al PRD es su conducta no cooperativa en relación al PRI. Sin embargo, la lógica de la competencia presidencial también está presente en la relativa pérdida de cohesión de la bancada del PRD respecto de Legislaturas anteriores, si bien lo hace de otro modo, al reflejarse en la conducta parlamentaria de la bancada perredista la contienda entre el líder parlamentario Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas, por entonces jefe de gobierno del Distrito Federal. Aunque de distinta manera, la lógica de la competencia presidencial está presente en ambos casos, en la explicación del modo novedoso en que se relaja la cohesión de las bancadas de los dos principales partidos de oposición en México.

Respecto de la disciplina con que se han conducido las bancadas del PT (Partido del Trabajo) y del PVEM (Partido Verde Ecologista de México), los dos diputados entrevistados coinciden en que el claro posicionamiento ideológico de los dos partidos y de sus parlamentarios (el primero de “izquierda moderada”, el segundo “de centro, ligeramente de centro-derecha”), así como el tamaño relati-

vamente pequeño de sus bancadas (que posibilita una comunicación más estrecha entre sus miembros) explican la muy considerable y notoria disciplina de ambos grupos. Sin embargo, la explicación que ambos dan de la conducta parlamentaria y del modo en que se han vinculado con el resto de los partidos en el sistema de coaliciones es indudablemente un factor determinante en la gran cohesión y disciplina que han mostrado. En una palabra, y pese a que en la LVII Legislatura (1997-2000) la cohesión de las bancadas parlamentarias se ha relajado, es indudable que las bancadas, y no los legisladores en lo individual, siguen siendo los actores centrales de la vida parlamentaria mexicana. Es pues momento de entrar al análisis de las coaliciones legislativas que las bancadas han construido en la Cámara de Diputados, en la LVII Legislatura (1997-2000).

La construcción de coaliciones

El Cuadro 3 despliega la información relativa a las coaliciones, que han posibilitado ciento treinta y tres votaciones aprobatorias en el período en estudio. Cabe en primer lugar aclarar que un partido se incluye en la coalición cuando más del 50% de sus diputados votó en sentido aprobatorio, lo cual es más que razonable si se tiene en cuenta –como ya se discutió– que los partidos tienden a asumir niveles de disciplina razonablemente elevados. Por otro lado, se han clasificado las coaliciones en dos grandes tipos. En el grupo A se encuentran las “coaliciones ganadoras mínimas”, esto es, aquellas que ya no requieren de ningún partido adicional para lograr aprobar el asunto que se somete a votación. Las coaliciones del grupo B son aquellas que han sumado más partidos de los estrictamente necesarios para ver aprobado el asunto en cuestión. El grupo se subdividió a su vez en tres subconjuntos, dependiendo del número y del tipo de partidos que se sumaron a la “gran coalición”.

Cuadro 3

Coaliciones ganadoras en la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura (1997-2000)

(133 votaciones aprobatorias entre el 6 de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999)

Tipo de coalición		Partidos de la coalición	Tamaño original, sept. 1997	Tamaño actual, sept. 1999	Nº de votaciones a favor ¹
A	Coaliciones ganadoras mínimas	1 PAN+PRD+PT	253	253	2
		2 PAN+PRD+PVEM	254	248*	0
		3 PRI+PT+PVEM	254	255	0
		4 PAN+PRI	360	355	16
		5 PRI+PRD	364	363	0

Cuadro 3 (continuación)

Tipo de coalición		Partidos de la coalición	Tamaño original, sept. 1997	Tamaño actual, sept. 1999	Nº de votaciones a favor ¹
B	Grandes coaliciones	6 PAN+PRI+PT	367	366	1
		7 PAN+PRI+PVEM	368	361	15
		8 PRI+PRD+PT	371	374	2
		9 PRI+PRD+PVEM	372	369	0
		10 PAN+PRI+PT+PVEM	375	372	14
		11 PRI+PRD+PT+PVEM	379	380	1
		12 PAN+PRI+PRD	485	480	0
		13 PAN+PRI+PRD+PT	492	491	1
		14 PAN+PRI+PRD+PVEM	493	486	1
		Gran coalición "bloque opositor"	15 PAN+PRD+PT+PVEM	261	259
16 PAN+PRI+PRD+PT+PVEM	500		497	75	
Total ²		133			

*Esta coalición dejó de ser ganadora al escindirse de ella 6 diputados. Ver Cuadro 1.

1 Se incluye a un partido en la coalición si más del 50%+1 de sus diputados presentes votó en sentido aprobatorio.

2 Una iniciativa la aprobó sólo el PRI y 4 fueron rechazadas por el Pleno, lo cual lleva a un total de 138 votaciones en el periodo estudiado.

Fuente: el autor con base en datos del sistema electrónico de votación, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la H. Cámara de Diputados.

Llama la atención en primer lugar que en setenta y cinco de los ciento treinta y tres asuntos aprobados se hayan sumado todos los partidos. Ciertamente, ahí se encuentran cuestiones relativamente poco importantes, como pueden ser los acuerdos para emitir monedas conmemorativas u otorgar permisos para recibir condecoraciones extranjeras, etcétera. Sin embargo, ahí también se encuentran más de una docena de leyes de indudable relevancia, cuyas iniciativas fueron presentadas por diversos partidos y por el ejecutivo, en cuya aprobación los actores involucrados demostraron una actitud cooperativa¹². Esto incluye la aprobación de la reforma al artículo constitucional 58, por la que se reducen los requisitos para ser senador.

La que sigue en segundo lugar, en términos de mayor construcción de consensos, es la coalición ganadora mínima PAN-PRI. Entre los asuntos aprobados por esta coalición se encuentran iniciativas económicas como el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 (y diversos artículos que se reservaron para vota-

ciones particulares), su correspondiente Ley de Ingresos (y artículos reservados), así como la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB, muy polémica, a través de la cual se enfrentó el problema de la crisis financiera en el sistema bancario nacional), que fue aprobada por el PAN y el PRI en lo general y en lo particular. En las dos coaliciones que siguen en importancia –las identificadas con los números siete y diez– las bancadas más pequeñas del PVEM, o del PT y el PVEM respectivamente, se suman al PAN y al PRI. En la coalición PAN-PRI-PVEM (identificada con el número siete) encontramos la sanción de artículos reservados relativos a leyes que fueron aprobadas en lo general por coaliciones más amplias (el Código Penal, por ejemplo). Destacan aquí, sin embargo, las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, a través de los cuales se crea el Órgano Superior de Fiscalización que supervisará el ejercicio del presupuesto federal, así como la aprobación en general de la LPAB. Por su parte, la coalición PAN+PRI+PT+PVEM (identificada con el número diez) también aprueba artículos reservados relativos a leyes que fueron aprobadas, en lo general, por coaliciones más amplias (Ley de Amparo, Código Penal, Código de Procedimientos Penales).

Por otro lado, es notable el hecho de que las coaliciones opositoras número 1 (PAN+PRD+PVEM), 2 (PAN+PRD+PVEM), y muy especialmente la 15 (el llamado “bloque opositor” PAN+PRD+PT+PVEM), hayan logrado tan pocos consensos al interior de la Cámara de Diputados. Aquí confluyen dos explicaciones. La primera es resumida así por el legislador entrevistado del PVEM: “Cada partido de la coalición lucha por lo que es suyo. La distancia ideológica entre los partidos del bloque ha dificultado arribar a consensos”. Efectivamente, el hecho de que el bloque opositor no esté conectado ideológicamente ha dificultado la construcción de consensos en asuntos sustantivos, particularmente en aquellos relacionados con la política económica. La segunda razón no es ideológica sino institucional: el PRI cuenta con el control mayoritario en el Senado (tiene el 59,3% de los escaños), de modo que si una iniciativa opositora no cuenta con el apoyo del PRI en la Cámara de Diputados se topará con el PRI en el Senado, lo cual abre la posibilidad de que el presidente evite el uso frecuente, y posiblemente costoso, de su poder de veto. Sin embargo, los sectores de oposición en la Cámara de Diputados pueden aprobar iniciativas de ley –no tanto en cuestiones económicas, sino políticas, relacionadas con la agenda que a su juicio queda pendiente en la transición democrática–, asumiendo por supuesto que las rechazará el Senado con el único propósito de generarle al PRI un costo político. Ese ha sido precisamente el caso de la iniciativa de reformas más polémica del “bloque opositor” –modificativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales–, que aprobó la Cámara de Diputados y rechazó el Senado. Se insiste: para evitar la parálisis institucional, se hace imprescindible incluir en el consenso al PRI desde el origen. De lo contrario, dicho partido frenará a la oposición en el Senado. Por lo tanto, es muy relevante analizar lo sucedido con las coaliciones de la 3 a la 14, esto es, en las cincuenta y una coaliciones que incorporan al PRI pero a la que no se incorporan, como en la coalición 16, todos los partidos. Nótese, entonces, que de las cincuenta y una coa-

liciones, en cuarenta y ocho también está el PAN, en treinta y una el PVEM, en diecinueve el PT y sólo en cinco el PRD. Esta es de algún modo “la escala de cooperación” con el PRI entre los cuatro partidos de oposición.

Adviértase que los pequeños partidos PT y PVEM no han querido sumarse al PRI en la coalición 3. Los legisladores de ambos partidos insisten en que no lo hicieron por razones ideológicas: cuando el PRI moderó su postura, no sólo ellos sino otros partidos afines (PAN y/o PRD) se sumaron al consenso. No dudo que ambos tengan razón. Pero quizá existe también una razón de orden pragmático-estratégico esbozada así por el diputado del PRD:

“Votar cualquier cosa con el PRI es potencialmente costoso. El PT y el PVEM son partidos pequeños que pueden perder el registro si una cantidad apenas modesta de sus electores los abandona. Ellos se suman al PRI cuando ya otro partido grande de oposición se ha sumado al consenso y posiblemente concentrará el costo. El PVEM ha ido sólo con el PRI en comisiones, particularmente en la de Gobernación y Puntos Constitucionales”.

Por lo tanto, si el PVEM y el PT no han podido o no han querido ir solos en coalición con el PRI, la gobernabilidad ha dependido de la conducta de los dos grandes partidos de oposición, a la sazón, el PAN y el PRD. Así, una hipótesis puede ser que ni el PAN ni el PRD tienen como primera preferencia el ir solos en coalición con el PRI. Ambos tienen ambición presidencial, y por lo tanto los dos prefieren ver al otro partido de oposición cooperando con el PRI para evitar el costo mayor, la parálisis y el desgobierno, asumiendo la posición de *free-rider*, sin pagar los costos de la cooperación y manteniendo un perfil de clara oposición. En la aprobación de los presupuestos de 1998 y 1999 se han centrado los dilemas de la oposición, ya que estas piezas de legislación no pueden ser evadidas, ni existen en la Constitución mexicana cláusulas de reconducción presupuestal que posibiliten la sanción automática del proyecto del ejecutivo, para el caso de no ser aprobado. Prácticamente cualquier iniciativa puede retrasar su aprobación en el procedimiento constitucional, excepto los presupuestos. Como ya se ha visto, ha sido el PAN el partido que ha asumido el papel cooperativo en la LVII Legislatura (1997-2000), aun con una clara ambición presidencial encarnada en la figura de Vicente Fox, ex-gobernador del Estado de Guanajuato. Así explica el diputado del PAN la conducta de su partido en la Cámara de Diputados:

“Nuestra conducta ha estado guiada por el principio de responsabilidad. Somos un partido responsable. (...) No queremos enviar a la ciudadanía el mensaje de que un nuevo balance democrático en la Cámara produce desgobierno. Ello habría afectado al PAN y a todo el proceso de transición. El PAN no quiere minar las instituciones con el poder que tiene”.

Después, a una pregunta expresa respecto de los costos electorales en que incurre el PAN al asumir el papel cooperativo, el diputado responde:

“El PAN puede explicar por qué actúa como actúa y tiene buenas razones, que sin embargo no ha sabido comunicar a los ciudadanos. Ello nos ha costado imagen y presencia pública. (...) Por otro lado, lo cierto es que la gente no ve lo que sucede en el Congreso. En el Congreso podemos hacer y deshacer, y la popularidad de Vicente Fox no se altera. En México no parece existir un vínculo entre la acción legislativa de los partidos y su suerte electoral. Ahí hay un problema de cultura política. (...) Creo que la explicación del problema está en la no-reelección de los diputados, que ha obstaculizado mucho la comunicación entre el Congreso y la sociedad”.

Comentaremos más adelante estas importantes reflexiones del diputado del PAN. Pero veamos antes la opinión de los diputados del PRI y del PRD al respecto. Dice el diputado del PRI:

“el PAN coopera con el PRI por interés económico. Hay entre el PAN y el gobierno una identificación ideológica general sobre los contenidos de la política económica. Pero sobre todo hay beneficios muy palpables: el PAN ha aprobado dos presupuestos a cambio de aumentar los recursos federales que se destinan a los municipios más grandes del país. Muchos de esos municipios son gobernados por el PAN¹³. (...) Hay algo también de una especie de cultura de la responsabilidad en el PAN. Creo que también hay algo de eso (...). El PRD no aprueba los presupuestos porque está en contra de la política económica y porque cree que acercarse los mancha. Ellos dicen ‘no seamos ni alcahuetes ni cómplices’”.

Y, finalmente, el diputado del PRD dice:

“Existe en el PAN una convicción, creo que auténtica, de que la sociedad reconocerá y premiará su responsabilidad en su conducción legislativa. Ellos están realmente convencidos de ello. La verdad es que su base de apoyo de clase media no quiere una conducta que no sea eso. Pero ello les cuesta y les va a costar. El país no puede continuar en el rumbo actual”.

Estas respuestas nos permiten intentar explicar, aunque sea tentativamente, por qué no se cumple la hipótesis de la no-cooperación en el caso del PAN. Ciertamente, la cooperación no ha sido gratuita al lograr una descentralización de recursos a los municipios que gobiernan, o al menos a los de mayor densidad demográfica. Sin embargo, hasta los propios panistas reconocen que no han sabido dar a conocer a los habitantes de dichos municipios los beneficios que supone su acción parlamentaria. Así, el PAN calcula de cualquier modo que su no-cooperación sería muy notoria, porque obligaría al presidente a salir al público a señalar, con la visibilidad de su investidura, a los culpables de una parálisis institucional de consecuencia palpable para toda la población, lo que eventualmente –tiene razón el diputado del PAN– revertiría sus efectos en contra suya y del resto de las fuerzas opositoras que impulsan la consolidación del proceso de transición. Quizá el lide-

razgo panista calcula que la base social de su partido, de clases medias urbanas, con niveles medios y superiores de educación, rechazaría una conducta institucional disruptiva y premiaría actitudes institucionales y estabilizadoras¹⁴. Por otro lado, es claro que la visibilidad de su conducta se piensa en función del sistema de actores: la responsabilidad de la gobernabilidad se concentra en tres partidos.

Respecto del PRD, nadie podrá negar que sigue también una conducta racional. La preferencia electoral en los niveles de baja escolaridad es crecientemente compartida entre el PRI y el PRD. Igualmente, en cuanto al nivel de ingreso, se observa un realineamiento de electores de bajos ingresos, tradicionalmente priístas, hacia el PRD (Sánchez Gaspar, 1999). Dicho partido ha insistido en su crítica al modelo económico, enfatizando que la reestructuración de la economía mexicana, que muestra signos de recuperación en el nivel macroeconómico, no ha impactado favorablemente en el bolsillo de los ciudadanos y en los niveles de bienestar de la población. La conducta parlamentaria del PAN permite al PRD continuar en su perfil opositor, no-cooperativo, al tiempo que dicha conducta parlamentaria no produce parálisis institucional ni desgobierno. Así, el PRD articula un discurso que responsabiliza al PRI y al PAN de la persistente desigualdad social.

De cualquier modo, ¿hasta qué punto el PRD logrará, ya en la campaña presidencial de 2000, que domine en la opinión pública su percepción de que el PAN ha traicionado su carácter opositor y ha permitido la continuidad de una política económica que juzga impopular? ¿Hasta qué punto el PAN logrará articular sus alegatos en defensa de sus posicionamientos y decisiones? O de modo más general, ¿hasta qué punto la política parlamentaria de los partidos va a ser parte central de las campañas presidenciales en el 2000? ¿Hasta dónde dichos alegatos definirán o redefinirán las percepciones y preferencias de los electores, más allá del perfil de los candidatos y de sus propuestas? El análisis del proceso electoral de 2000 podrá dar respuesta a estas preguntas. Entretanto, podemos hacer un balance de la hipótesis de Juan J. Linz y del modo en que aquí hemos intentado modificar el marco teórico que este autor nos ofrece respecto de la conducta de los partidos políticos en regímenes presidenciales con “gobiernos divididos”¹⁵.

Conclusiones tentativas

La dinámica política de México gira hoy en torno a las elecciones presidenciales del año 2000. Aunque el poder ejecutivo federal ha perdido atribuciones y poderes constitucionales, la explicación de la enorme merma de su poder está en otro lado. El poder metaconstitucional por excelencia del presidente mexicano fue, sin lugar a dudas, el de seleccionar a su sucesor, o dicho de otro modo al candidato presidencial de su partido, en el entendido de que resultaría fatal e indiscutible ganador. El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) ha renunciado a esta “facultad” y lo ha hecho explícito. Institucionalizar sin fracturas el método “despresiden-

cializado” de selección del candidato presidencial es uno de los retos mayúsculos del Partido Revolucionario Institucional de cara a las elecciones de 2000.

Por otro lado, la precaria institucionalidad del PRI en la elección de otros candidatos, así como la ambigüedad y la lentitud con la que se reforman sus métodos, ya han generado costos. De las diez elecciones para gobernador que se celebraron en 1998, siete de los candidatos del PRI fueron seleccionados por el método tradicional y tres lo fueron por la vía de elecciones primarias abiertas. No todas las elecciones primarias estuvieron exentas de problemas, si bien finalmente los tres ganadores de las primarias ganaron también la elección general. Por el contrario, en dos estados (Zacatecas y Tlaxcala) en los que se usó el método tradicional de selección centralizada, precandidatos del PRI “derrotados” fueron presentados por el PRD y terminaron ganando la elección general. En otro caso (Aguascalientes), el candidato “tradicional” del PRI perdió frente al candidato del PAN. Nuevamente, la urgente necesidad de institucionalizar al PRI pasa sin atajo posible por el debilitamiento de los poderes “metaconstitucionales” del presidente. Aquí no hay punto de retorno.

Sin embargo, el máximo debilitamiento del presidente en el ejercicio cotidiano de gobierno tiene que ver con la pérdida del control mayoritario de la Cámara de Diputados por parte de su partido. La situación se agravaría aún más si las bancadas parlamentarias del PRI se indisciplinaban y dejaran de seguir la línea política de su partido y del presidente. Esto no ha ocurrido. Sin embargo, y aunque la conformación de grupos todavía no se traduzca en franca indisciplina parlamentaria, los priístas calculan de otro modo las consecuencias políticas de sus decisiones: saben que frente a elecciones limpias, en donde se puede ganar o perder, la decisión parlamentaria puede producir costos electorales y, en el extremo, llevar al partido a perder el poder. Es obvio que el arribo de México a la democracia conduce ya –sin una clara institucionalización de nuevas prácticas parlamentarias– a la necesidad de negociar la cohesión de las fracciones y a abandonar la tradicional disciplina a rajatabla.

Finalmente, resulta muy difícil prever la evolución de la gobernabilidad institucional a partir del “gobierno dividido” en la LVII Legislatura (1997-2000). Todo sugiere que por ahora la creciente cercanía de la elección presidencial de 2000 dificultará más y más el arribo a acuerdos y a la gobernabilidad institucional. La novedad del fenómeno explica el hecho de que en México el debate sobre la eventual reforma del sistema presidencial para transitar a uno semi-presidencial o parlamentario sea prácticamente inexistente. Que el PAN se haya negado hasta el momento a asumir una conducta que ponga en riesgo la gobernabilidad constitucional como un todo, y el hecho de que hasta el 30 de abril de 1999 la Cámara de Diputados haya aprobado el 88% (Nava y Weldon, 1999) de las iniciativas enviadas por el presidente, han contribuido también a que México no entre de lleno en el debate sobre los cambios en el modelo constitucional básico. Sólo las

disfunciones institucionales graves conducen a la discusión de cambios de régimen constitucional. Mi hipótesis es que si el ejecutivo y el legislativo logran superar el escollo de 2000, esa discusión seguirá siendo muy precaria. Por el contrario, si la ingobernabilidad campea en la cercanía de la elección presidencial, en México se inaugurará formalmente un debate que varios países latinoamericanos ya han iniciado.

Excursus sobre el régimen presidencial mexicano después de 2000

Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 han sellado el fin de la larga era posrevolucionaria mexicana. Concluyeron setenta y un años de dominio del partido emanado de la Revolución Mexicana. El triunfo de Vicente Fox Quesada, candidato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN, en alianza con el PVEM) arroja un resultado digno de análisis: el partido de oposición que cooperó de modo más sistemático con el partido del presidente en períodos anteriores logró erigirse como vencedor en la contienda presidencial. Ciertamente, con su insistencia en la necesidad de terminar con más de siete décadas de dominio del PRI, Vicente Fox logró que la elección presidencial asumiera un carácter plebiscitario: sí o no a la continuidad del PRI en el poder. Así, en el discurso de campaña, el PAN y su candidato presidencial hacían a un lado la política parlamentaria en la LVII Legislatura (1997-2000) y se presentaban como la opción de cambio, llamando a los electores de izquierda a votar estratégicamente en contra del PRI y a favor del partido opositor que, según todas las encuestas de opinión, maximizaba la probabilidad de la derrota del otrora partido hegemónico. De cualquier modo, la elección demostró que una actitud cooperativa no necesaria automáticamente suponía el pago de un costo electoral en las urnas.

La gobernabilidad político-constitucional de México se verá ahora fuertemente influida por dos cambios fundamentales. Por un lado, ha dejado de existir el eje estratégico (régimen/anti-régimen) que explicó en buena medida la conducta (política en general, parlamentaria en particular) de los sectores opositores al PRI, eliminándose así un obstáculo para el arribo a acuerdos en el formato de un gobierno dividido. Por otro lado, el eje ideológico (izquierda-centro-derecha) pasará a dominar, finalmente y para bien, el cálculo político de los partidos (sobre el modo en que estos dos ejes se entreveraron en la era posrevolucionaria mexicana, ver Molinar, 1991).

Ya concluyó la transición a la democracia de México. Así, la política mexicana será menos brumosa y más clara para todos: los partidos dejarán de subrayar en la discusión pública asuntos de política, y en particular de política electoral, para enfatizar ahora en la interacción entre ellos y en su comunicación con los ciudadanos asuntos sustantivos de política pública. Esta es una buena noticia para México.

Por otro lado, pareciera que en México el gobierno dividido llegó en 1997 para quedarse entre nosotros. Véase en los cuadros siguientes la composición de las dos cámaras del Congreso de la Unión como resultado de las elecciones concurrentes (presidenciales y legislativas) del 2 de julio de 2000. Ahí se puede observar cómo el partido del presidente, el Partido Acción Nacional, no va a contar con mayorías parlamentarias en ninguna de las dos cámaras del Congreso. A diferencia del presidente Zedillo, cuyo partido contó con la mayoría en el Senado a lo largo de todo su mandato, el partido de Fox no contará con mayoría en la Cámara Alta durante todo el sexenio 2000-2006. Viejos instrumentos de la maquinaria constitucional, como el veto presidencial, podrán activarse otra vez después de décadas de desuso. Todas las baterías estratégicas de los partidos se concentrarán en el primer trienio del gobierno (2000-2003), ya que las elecciones legislativas intermedias de 2003 renovarían totalmente la Cámara de Diputados. Será entonces cuando los partidos políticos mexicanos vuelvan a evaluar, en las urnas electorales y a través del juicio ciudadano, los resultados de sus estrategias parlamentarias. Hasta entonces podremos saber qué resultados arroja en términos de gobernabilidad la situación política totalmente inédita por la que atraviesa la política mexicana.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F 1994 "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Hernández Chávez, Alicia (coord.) *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos* (México: El Colegio de México).
- Aspe Bernal, Mónica 1999 "Gobierno Dividido y Decreto Presidencial", en *Quórum* (México) N° 65, marzo-abril.
- Campos, Emma 1995 *Un Congreso sin Congresistas. La No-reelección Consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997* (México: Instituto Tecnológico Autónomo de México) tesis de licenciatura en ciencia política.
- Cárdenas, Jaime 1994 *Transición Política y Reforma Constitucional en México* (México: UNAM).
- Carpizo, Jorge 1978 *El Presidencialismo Mexicano* (México: Siglo XXI Editores).
- Carrillo, Ulises 1998 "La Ronda Perversa: Los Efectos de la Segunda Vuelta Electoral", en *Este País* (México) N° 88, julio.
- Carrillo, Ulises y Alonso Lujambio 1998 "La Incertidumbre Constitucional. Gobierno Dividido y Aprobación Presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de Sociología* (México) Año LX, N° 2.
- Casar, María Amparo 1996 "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en *Política y Gobierno* (México) Año III, N° 1.
- Linz, Juan 1994 "Democracy, Presidential or Parliamentary; Does it Make a Difference?", en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Lujambio, Alonso 1993 "Presidentes y Congresos. Los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano", en *Foro Internacional* (México) N° XXXIII.
- Lujambio, Alonso 1995 *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México* (México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Lujambio, Alonso y Horacio Vives 2001 *Las Gráficas de la Transición* (en preparación).
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully 1995 *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Molinar, Juan 1991 *El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México* (México: Cal y Arena).

Nava, María del Carmen y Jeffrey Weldon 1999 “El arte de decidir hasta el final”, en *Reforma* (México) 10 de junio, 8A.

Sánchez Gaspar, Mariana 1999 *Partidos y Electores en México. La Evolución de Preferencias en los Años Noventa* (México: Instituto Tecnológico Autónomo de México) tesis de licenciatura en ciencia política.

Weldon, Jeffrey 1997[a] “El presidente como legislador, 1917-1934”, en *Enciclopedia Parlamentaria de México* (México: Instituto de Investigaciones Legislativas) LVI Legislatura, Serie I, Capítulos I al III.

Weldon, Jeffrey 1997[b] “Political Sources of *Presidencialismo* in México”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

Notas

1 En coalición con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

2 En coalición con el PT.

3 El concepto fue acuñado por Jorge Carpizo (1978: cap. XVI).

4 Tomo las ideas centrales de esta sección de Carrillo y Lujambio (1998).

5 Para Linz, la mejor manera de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación ejecutivo-legislativo es cambiando todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo. En los regímenes parlamentarios, un gobierno de coalición sí brinda a los partidos incentivos para cooperar. Un gobierno puede caer si el primer ministro no respeta el acuerdo original entre los partidos de la coalición, o si su partido le retira su apoyo. De hecho, los partidos de la coalición *comparten* el poder ejecutivo y forman parte de él, se reparten carteras ministeriales y *entran al gobierno*. En opinión de Juan Linz, la gran mayoría de las democracias estables en el mundo son regímenes parlamentarios, entre otras cosas, porque “el Poder Ejecutivo es creado por mayorías legislativas y depende de esas mayorías para sobrevivir”.

6 Sobre el efecto atomizador de la segunda vuelta sobre los sistemas de partidos ver Carrillo (1998).

7 Con los cinco se acordó el anonimato. Las entrevistas se realizaron en las siguientes fechas: PAN 1° de septiembre de 1999, PRI 2 de septiembre de 1999, PRD 3 de septiembre de 1999, PT y PVEM 9 de septiembre de 1999.

8 En el período estudiado se han producido 65.048 votos individuales, de los cuales sólo 1.594 (2,45%) han sido abstenciones. Los balances parlamentarios en el Pleno otorgan, sin embargo, una enorme relevancia a la presencia o ausencia de un puñado de diputados. El modo en que por lo tanto las bancadas han utilizado el *quórum* como instrumento estratégico es una de las novedades de esta Legislatura.

9 Efectivamente, y desde 1988, en el PAN se debatió con inédita intensidad la conducta que dicho partido debía seguir en la arena parlamentaria. Tal vez el mejor ejemplo de indisciplina se dio en la LIV Legislatura (1988-1991) cuando dos decenas de sus diputados se negaron a aprobar la nueva ley electoral federal, un punto clave en la estrategia política de dicho partido.

10 En las elecciones legislativas intermedias de 1997 sucedió con el PRD algo similar a lo experimentado en el PAN: el aumento abrupto de su competitividad electoral lo llevó a triunfar en un número importante (setenta) de los trescientos distritos uninominales. En la LV Legislatura (1991-1994), el PRD contó con cuarenta diputados plurinominales y con ningún diputado uninominal.

minal; en la LVI (1994-1997), contó con sesenta y seis plurinominales y cinco uninominales.

11 En abril de 1999, Muñoz Ledo renuncia a la coordinación de la bancada de su partido para dedicar más tiempo a impulsar su candidatura. Pero quizá la creciente debilidad de su liderazgo parlamentario influyó en su decisión.

12 Ley de Instituciones de Crédito, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley del Mercado de Valores, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Código Penal, Ley de Amparo, Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Pesca, Ley Federal de Turismo, Ley General de Salud, Ley de Obras Públicas, Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Código de Comercio.

13 Efectivamente, hacia 1998 el PAN gobierna veintitrés de los treinta municipios más poblados del país (Lujambio y Vives, 2001).

14 Una gran cantidad de investigaciones ha estudiado la base social de los partidos políticos mexicanos. La última es la de Sánchez Gaspar (1999).

15 Sin duda para entonces podré hacer una investigación más detallada y precisa de la que aquí se ha hecho de la conducta parlamentaria de los partidos y de los legisladores en lo individual, que requerirá por supuesto de estudios de opinión pública sobre las percepciones colectivas de esas conductas.

*Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista**

Jorge Lanzar o**

Introducción

Este trabajo caracteriza las formas del gobierno presidencial y las relaciones de partido en el Uruguay, durante los años posteriores a la restauración democrática, desde 1985 en adelante. En él se destacan los rasgos específicos del presidencialismo pluralista uruguayo, que ha vuelto a regir después de la dictadura y que presenta nuevas modalidades, retomando las prácticas seculares del presidencialismo de compromiso y con experiencias inéditas de presidencialismo de coalición. El texto también analiza los trazos principales de la Reforma Constitucional de 1996 y sus posibles efectos, avanzando finalmente algunas observaciones sobre el escenario que se delinea en el año 2000, después de las primeras elecciones celebradas con las nuevas reglas y en los estrenos del gobierno de Jorge Batlle.

El estudio identifica un tipo característico de presidencialismo pluralista –un *leading case* en la materia– de acuerdo a las pautas expuestas en el primer capítulo de este libro, analizando los modos de gobierno en una etapa marcada por acontecimientos que transforman de manera significativa la política uruguaya:

- a. Las tareas de la “segunda” transición, que se enganchan con los lances de la transición democrática –en una secuencia “dual”– y remiten a una serie

* Esta es una versión actualizada y más breve de mi trabajo sobre “El presidencialismo pluralista en la «segunda» transición”, en Lanzaro 2000[a].

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

compleja de reformas estructurales, que implican la redefinición del modelo de desarrollo. Es éste un proceso a través del cual el Uruguay queda emparentado a los demás países de la región y a la vez se distingue de ellos, en virtud del sello propio de las reformas y de su principio político: la ingeniería gradualista y moderada que las anima, el mantenimiento relativo de la centralidad del estado, los límites mismos de la liberalización y el acotamiento de las privatizaciones, como resultado de las posturas ideológicas y del veto de algunos actores sociales, pero sobre todo y muy especialmente a raíz de la competencia interpartidaria y de la gramática de gobierno, con las marcas de pluralismo que predominan en el escenario nacional.

b. El realineamiento del sistema de partidos, que sale del dominio bipartidista tradicional e ingresa a un pluripartidismo moderado, merced al desarrollo sostenido de la izquierda, en un movimiento que despunta en la década del sesenta y se consolida después de la dictadura. Un realineamiento que acompaña la mutación sustantiva en las funciones de los partidos –el paso de la gestión keynesiana a nuevos modos de gobierno político, de gestión pública y de regulación económica– que viene precisamente con la reforma del estado y del mercado.

c. La Reforma Constitucional de 1996, que encuentra su causa en estos cambios y propone a su vez nuevas alternativas, a partir de una modificación mayor de las reglas en que se asentó el sistema uruguayo a lo largo del siglo XX.

Tal examen permite referirse a las formas de reforma que se despliegan en esta nueva época liberal, y quiere hacer una contribución a los parámetros teóricos sobre el régimen presidencial en el Uruguay –y contextualmente en los países americanos– ubicándose en la línea de la revisión crítica de los planteos parlamentaristas.

Las matrices de la construcción pluralista

El pluralismo uruguayo encuentra su cimiento en la gesta originaria de los partidos tradicionales (el Partido Colorado y el Partido Nacional), la cual pasó por una combinatoria de guerras civiles y pactos constituyentes, en una ecuación de equilibrio en las fuerzas políticas –“sin vencidos ni vencedores”– que irá plasmando en los dispositivos institucionales y se reproduce a lo largo del siglo XX.

La “coparticipación”, la representación proporcional, el régimen electoral –con el principio del doble voto simultáneo– y la tabla de mayorías especiales para el tratamiento de cuestiones estratégicas, legislativas y constitucionales, aportan los pilares básicos de la arquitectura institucional.

Delineando una fórmula *consociational* (Lijphart, 1969), la coparticipación empieza por la división de las jefaturas departamentales. Se instala luego a nivel

nacional, en los grandes cuerpos de contralor y en los servicios estatales –en una red creciente de organismos colegiados, descentralizados y autónomos– mediante un reparto regular de los puestos directivos que incluye a los núcleos partidarios que quedan en minoría, independientemente de las posturas políticas que sostengan: sin requerir para ello una convergencia consensual –apoyos al gobierno, una alianza o una coalición–, y acudiendo por el contrario a una regla de atribución basada en las cuotas parlamentarias y en las relaciones de partido que comprende a los sectores de oposición¹.

La coparticipación se convierte en un elemento fundamental de asentamiento del sistema político y del sistema de partidos, en términos de integración, obrando como ingrediente de la armazón democrática y de la unidad de un estado que será desde el principio un estado de partidos². Llega a tener además una influencia singular en los modos de gobierno, como elemento de ponderación y como mercancía, en el manejo de bienes de poder y de oportunidades de clientela, en alternativas importantes del intercambio político, a través de los movimientos de equilibrio y de alianza que protagonizan las fracciones partidarias³.

En atadura con la coparticipación, se compone un conjunto de normas electorales ingenioso (conocido como “ley de lemas”), que ha sido en buena medida derogado por la Reforma Constitucional de 1996, pero que sirvió durante muchas décadas para asegurar una representatividad amplia y ventilar la competencia entre las élites, cumpliendo en clave “poliárquica” con la exigencia básica de una construcción democrática: reconocimiento de las identidades y de la diversidad política por un lado, producción de gobierno por el otro, pasando siempre por los asientos de partido.

Este régimen llega a ensanchar al máximo la representación proporcional en el parlamento, manteniendo un principio de mayoría simple, a pluralidad, para la elección presidencial directa. Adopta el “doble voto simultáneo” (por partido y por distintas candidaturas dentro del partido), con un mecanismo en el que las internas de cada colectividad se juegan públicamente en las elecciones nacionales, permitiendo que las fracciones de un lema midan sus fuerzas abiertamente, pero a la vez acumulen votos, compitiendo entre sí y con los adversarios, en el mismo acto.

Los libretos de la coparticipación y las reglas electorales dibujan una dualidad interesante: de poderes relativamente compartidos, con acceso plural a los recursos del estado, sin que los ganadores se lleven todo y sin que las minorías tengan que renunciar a su condición opositora para tener puestos en los organismos públicos; con una competitividad abierta –moderada pero efectiva– que da cabida a la disputa democrática entre los partidos rivales y al interior de ellos. Esos mecanismos abren los canales de competencia, a la vez que reducen los juegos de suma-cero, acotan la regencia de mayoría y dan entrada a las minorías partido a partido, y dentro de éstos, sector a sector.

Por largos tramos el régimen de gobierno presidencial configura entonces un sistema pluralista que entra en algunas experiencias de coalición y funciona mayormente como un presidencialismo de compromiso, amoldado a una mecánica compleja:

- a. en la que incide el principio basal de “frenos y contrapesos” entre los poderes del estado;
- b. abriendo expresamente la posibilidad de tener un gobierno “dividido”, con presidentes sin mayoría parlamentaria propia, lo que en nuestro caso remite más fuertemente que en otros a una autoridad limitada y repartida⁴;
- c. insistiendo permanentemente en la intervención regular y regulada de los partidos y las fracciones de partidos, en un compás de competencia y oposición modulado por las formalidades institucionales y las culturas cooperativas en las frecuencias de corte asociativo⁵.

En su conjunto, la horma política y la propia geografía institucional proporcionan un buen umbral para la combinatoria entre representación y gobierno (gobernabilidad) con tendencia al desenvolvimiento de lógicas transaccionales, apostando a una presidencia que para ser innovadora y ejercer su liderazgo tendrá que ser a la vez negociadora. Ello permite que crezca un sistema de compromisos robusto –con sus ciclos de fortuna y sus desventuras– que sufrirá un repliegue en la crisis de la década del treinta y que, hacia fines de la década del sesenta, tendrá una fisura profunda.

La competencia pluralista en el escalón de los partidos “históricos” –que exhiben una capacidad proverbial de “transformismo” (Gramsci) y mantienen un predominio extenso– aportó condiciones para que el ingreso de los demás actores se ajustara a códigos similares⁶. Así transcurrió la primera incorporación obrera, a principios del siglo XX, mediante el sufragio universal masculino y la legalización del sindicalismo en claves de autonomía, con asignaciones acompasadas y por momentos concomitantes de ciudadanía política y de ciudadanía social⁷. A su vez, esa entrada se hizo sin que las clases “altas” escaparan por la otra punta del ruedo de los partidos o tuvieran deslices “anti-sistema”, aunque hubo por ciertas tensiones considerables, con incremento de la acción corporativa y una reacción conservadora.

Desde fines de la década del veinte se fue dibujando asimismo una “coparticipación corporativa” (Lanzaro, 1986 y 1992), inscrita en los módulos de regulación económica en los que se asentó nuestro keynesianismo criollo y que beneficiaba inicialmente a las representaciones patronales. La segunda incorporación obrera, a partir de la década del cuarenta, insistió en las liturgias plurales y estableció el régimen tripartito en otros organismos de regulación (públicos no estatales o para-estatales). Merced a sus asientos sindicales, también la izquierda pudo entonces beneficiarse de la coparticipación corporativa, en los organismos encargados del ordenamiento laboral y de la gestión pública de la fuerza de trabajo⁸.

La gramática pluralista remite a una estructura peculiar de los procesos de decisión, modelada por una plana de fuerzas altamente compleja, de democracia “integrada” (Rama, 1987). La “ley del número” y las aplicaciones del principio de mayoría se ven atenuadas adrede, dificultando el “exclusivismo”, el “patriotismo de partido” y los jaques plebiscitarios.

La “partidocracia” uruguaya es una armazón de concurrencias cruzadas. Si bien pueden identificarse sectores de punta o construcciones hegemónicas, y aunque por muchas décadas no habrá de hecho alternancia en el gobierno, la primacía no se logra por los partidos de a uno, sino que se asienta en el sistema de partidos en su conjunto⁹. La competencia electoral, que es prioritaria y altamente relevante, debe empero articularse con las otras generaciones de poder. Los partidos hacen efectivo su dominio cuando tienen la productividad necesaria y dentro de un campo tupido de participantes, en el que hay un tráfico espeso de “voces” e intereses y se advierte la densidad del “mundo de las asociaciones”, de los ejercicios gremiales y de otros ingresos colectivos, con expresiones de corporativismo de estirpe liberal.

En términos generales, habrá normalmente resoluciones de mayoría y juegos de oposición en lo que toca a la gestión ejecutiva y a la labor parlamentaria. Pero en muchas de las cuestiones estratégicas, en las iniciativas de expansión del Estado y en los actos centrales de diseño político, la dinámica competitiva y los ejercicios de poder terminan ajustándose a una lógica relativamente “consensual” (Lijphart, 1987), de alta inclusividad, signada por los cultivos autóctonos del “acuerdismo”, con aproximaciones “transversales” entre fracciones diferentes de los dos grandes partidos.

La constitución consagra formalmente estas reglas políticas a través del régimen electoral y de la representación proporcional “integral”, mediante una serie de acotamientos en la asignación de poderes públicos, en la arquitectura de los organismos de control, en las ecuaciones variadas de mayoría y minoría, con el establecimiento de quórum especiales, en el juego siempre limitado de ganadores y perdedores, en aras de un principio político que no es condescendiente con las mayorías unívocas y que induce a la negociación y al compromiso.

Por cierto que, llegado el caso, esta utilería no ha podido evitar los accesos de autoritarismo, con reacciones disruptivas desde el propio elenco político o con el ingreso de *outsiders* y la irrupción militar. Al contrario, las mismas trabazones a las que aludimos han ocasionado esos rebotes: cada vez que los partidos desfallean en su productividad política, en las muestras de cooperación y de lealtad, cuando el juego de las pluralidades opera en sintonías de desagregación, cuando los arranques de oposición y las actitudes de los “actores de veto” han adquirido un carácter agudo, exacerbando el contencioso de las reformas, desembocando en el bloqueo. De hecho, si miramos bien la historia, se advierte incluso que los grandes giros de cambio –en las fundaciones del último tercio del siglo XIX y en

la década del treinta– han atravesado repetidamente por un enganche peculiar de momentos autoritarios y momentos democráticos. Esto es lo que ocurrió en la década del sesenta, dando paso a la dictadura instaurada en 1973, de la que salimos en 1985 a través de una transición “pactada”.

La “segunda” transición: ingeniería gradualista y liberalización moderada

Luego de la transición democrática, los partidos se topan con las labores de la “segunda” transición: el proceso de reformas estructurales y la “liberalización” –política, económica, cultural– en que nos hemos adentrado. Esta evolución ha circulado como otras por los conductos del autoritarismo burocrático, que tuvo en nuestro país, a diferencia de lo que ocurrió en Chile, un saldo “fundacional” muy magro. El grueso de la tarea y sus mejores marcas pasan por los canales de una democracia pastosa y pesada, dentro de un sistema que exhibe sus rigideces y un grado alto de institucionalización, en ancas de un nuevo esquema de pluralismo que impone una ingeniería gradualista y moderada, atenuando la magnitud y el “costo social” de la liberalización¹⁰.

Vivimos en una sociedad “amortiguadora” (Real de Azúa, 1984), a la que le cuesta transformarse, y que cuando entra en estos trámites lo hace sin rapidez y sin atrevimientos, con cierto “freno” para procesar el cambio y pasando para ello por una cadena de compromisos, tamices y esperas.

Venimos pues con un tranco propio –gradualista en su proceder, moderado en su propósito y en sus logros– cuyo desenvolvimiento trae a colación los debates universales acerca de los vicios y las virtudes del “incrementalismo”: una transformación que según algunos es demasiado cautelosa y contenida, y que incurre en morosidades exasperantes dadas las exigencias perentorias de eficacia y de competitividad, pero que en las comparaciones regionales nos deja relativamente bien parados, desde el punto de vista de los ritmos y en términos sustanciales, con un inventario que exhibe saldos favorables: en cierta preservación del estado, en la calidad de las reformas, en la cohesión social, en la estabilidad y en la consistencia política. Así hemos llegado a construir alternativas peculiares, con márgenes de autonomía y de diferenciación, frente a las inducciones externas y al empuje interno de la opción “neoliberal”.

A través de distintas escalas (1989, 1995, 1999) y con la inauguración de la política de “bloques”, habrá giros que modificarán el compás y las orientaciones. Se fue corriendo el punto de gravedad, y los procesos de reestructuración adquirieron mayor vuelo liberal. No obstante, y más allá de estos giros, hemos transitado por caminos centrados y centristas, en un tanteo de fórmulas intermedias, en buena medida “heterodoxas”.

Hay en este sentido diversos hechos demostrativos, ocurridos durante los tres períodos de gobierno que siguen a la dictadura. El elemento dominante y el más significativo lo constituye la negativa a privatizar las empresas públicas estratégicas y el tenor que adopta la reforma del estado. En efecto, este proceso dista de estar cerrado, el contencioso que lo anima persiste, la liberalización no es poca y puede ganar más terreno. Pero el Uruguay viene recorriendo en este campo una vía que paradójicamente resulta “ejemplar”: al mantener e incluso mejorar las posiciones del estado en la producción de bienes y servicios públicos, en las asignaciones sociales, en algunos núcleos de regulación económica. Con un arco de organismos despojados en varios casos de sus condiciones monopólicas, en los que pueden prosperar una mayor subordinación a las lógicas mercantiles, la privatización “blanda”, la “tercerización” y el gerenciamiento privatista, pero que gozan sin embargo de prerrogativas, están encabezados por directorios de selección partidaria y quedan en principio dentro de la esfera pública, sujetos a la orientación política y a los controles democráticos¹¹.

Aunque sea de paso, vale la pena mencionar otros relieves del panorama uruguayo: una reforma de la educación básica –en sí misma muy polémica– que hasta ahora ha fortalecido la enseñanza pública, esquivando las tendencias privatistas abiertas y los riesgos de descentralización que otros países hermanos han debido padecer; la defensa que lograron levantar los jubilados ante las eventualidades del ajuste y la aprobación de una reforma “mixta” de la seguridad social (por el sistema jubilatorio, la presencia de una entidad pública mayoritaria y la centralidad del Banco de Previsión Social); el planteo de un sistema coordinado de decisión conjunta para el diseño de políticas de descentralización que permite tender líneas de autonomía, pero que al mismo tiempo puede procurar el equilibrio y la cooperación entre las regiones del país, limando las aristas de fragmentación y otras aventuras de la descentralización; los modos de la reconversión y de la apertura económica, las características que adquieren las políticas de estabilización en la fase democrática y el tiempo que nos ha llevado bajar la inflación a un dígito; el tratamiento que obtienen los trabajadores y los sindicatos, con las características de una flexibilización laboral “pactada”, que se ha ido estableciendo en gran medida por convenio y se ajusta por tanto a otras condiciones, aun cuando no escapamos a la desocupación y la precariedad del trabajo; umbrales de pobreza que descienden, en el único país de la región que, al crecer su producto, logra cierta mejora en la distribución del ingreso; la relativa preservación de los servicios de bienestar, en un área en la que se registran de todos modos flujos importantes de mercantilización. En fin, ondulaciones menos severas en el desempleo, en los indicadores sociales, y más generalmente en los cortes que hacen a la sociedad “dual”, que de todos modos se hacen palpables.

Si proseguimos en una línea que trate de mantener la entereza y el papel central del estado resta todavía mucho por hacer, particularmente en materia de gestión y de regulación, en la órbita nacional y municipal. Opuestamente, en lo que

podría ser el enfoque dominante, muchos claman por reformas de “segunda generación”, que profundicen la entrega al mercado así como el sesgo liberal y privatista en las actividades de interés público. En torno a estas alternativas se ubican actualmente la polémica ideológica y la competencia política, por medio de un debate que, a partir de 2000, transcurre dentro de nuevos parámetros.

El realineamiento del sistema de partidos

En esta tanda de reforma, el gobierno de partidos hace punta y recupera su centralidad. Pero sus producciones presentan focos de distorsión, fundamentalmente a raíz de la conjugación de dos factores. En primer lugar el cambio en la matriz de desarrollo, que pasa primordialmente por la reconducción de la forma del estado y altera el principio vertebral de los partidos, así como sus pautas de legitimación, proponiendo un pasaje de las funciones de tipo keynesiano a nuevas formas de gobierno político y de regulación económica. En segundo lugar, el realineamiento en el sistema de partidos, con un desarrollo notable de la izquierda y un nuevo formato de pluralidad.

Los dos factores combinados –la reconversión del modelo de desarrollo y el despliegue de la nueva tríada política– establecen el patrón de competencia y de cooperación entre los partidos y al interior de ellos.

En las coyunturas críticas precedentes, al atravesar por otros cortes de transición política y reconversión económica, el proceso se ventiló –repetidamente– dentro de los carriles seculares del bipartidismo tradicional y a través del juego de sus fracciones. Esta constante resalta en la comparación del Uruguay con otros países, en los cuales los sistemas de partidos, o algunos de sus integrantes, no han logrado capear los ciclos de reconversión histórica. Difiere también de lo que ocurre en el presente.

Se ha producido en efecto un realineamiento duradero, que despuntó en los años previos a la dictadura –con la crisis de las ecuaciones del “segundo batllismo”– y que se despliega en términos sostenidos desde la salida democrática, dando lugar a un esquema de pluralismo “moderado” (por el número de conjuntos partidarios y las parábolas ideológicas)¹².

En estos cursos, la izquierda reunida en el Frente Amplio ratifica su tercera: gracias a una performance electoral creciente, en virtud de la transformación sustantiva que experimenta, y por la posibilidad de incidir en los procesos de decisión política (Lanzaro, 2000[c]).

En el año de su fundación (1971), el Frente Amplio (FA) obtuvo algo más del 18% de los votos, abriendo la primera brecha en el bipartidismo. Las elecciones siguientes irán aumentando los caudales de la izquierda, con saltos considerables, y a pesar de la escisión del Nuevo Espacio que se produjo en 1989. En 1999 –al

estrenarse el régimen electoral establecido por la Reforma de 1996— el Frente Amplio gana la primera vuelta con el 40% de los votos y se asegura con ello la bancada parlamentaria mayor. Tabaré Vázquez, su candidato presidencial, obtiene en la segunda vuelta el 46%, quedando a ocho puntos de Jorge Batlle, que llega a la presidencia con el 54%. En las elecciones nacionales de 1984, que marcan el inicio de la nueva fase democrática, los dos partidos tradicionales todavía retenían en conjunto el 76% de los votos. En 1999, esa suma sólo llega al 55% merced a un corrimiento que beneficia a los partidos “desafiantes” (González, 1999).

En Montevideo, donde tiene la mayor audiencia, el Frente Amplio pasa del 30% en 1971 al 52% en 1999. En las municipales de 2000 —que el nuevo régimen separó de las elecciones nacionales— el Frente Amplio confirmó largamente su dominio montevidеоano (58%) y ganó la Intendencia por tercera vez consecutiva. Al mismo tiempo, ha ido extendiendo su presencia en el interior del país.

Este progreso se vincula con el desarrollo del Frente Amplio como *catch-all party*. Lo que en su origen fue una coalición de partidos ha pasado a ser un “partido de coalición”, unificado, que preserva de todos modos la marca “frentista” y experimenta cambios considerables en su composición y en sus bases, en su hermandad con el movimiento sindical y en su rango de convocatoria, en la estructura de liderazgo y en la silueta ideológica.

Con un derrotero político cada vez más moderado, la izquierda llega a disponer de un capital considerable y va aprendiendo a manejarlo, afirmándose en la lógica de oposición y debiendo internarse asimismo en la lógica de gobierno, dentro de un sistema marcado por la transición histórica y los procesos de reforma, con cambios en el régimen electoral y en una arena de competencia rigurosa.

El cuadro plantea obligaciones exigentes y permite desarrollos partidarios más estables, de mejor canalización democrática y de mejor destilado político. La izquierda uruguaya puede ubicarse así, en buenos términos, en un escenario de democracia competitiva semejante al que se ha dibujado en algunas comarcas europeas en la segunda mitad del siglo XX y al que puede presentarse actualmente en otros países de América Latina (Chile, Brasil o México).

Multipartidismo y presidencialismo

El pasaje del bipartidismo al multipartidismo, sobre la base de tres grandes conjuntos, divididos a su vez en fracciones, establece nuevos parámetros para el relacionamiento político y el ejercicio del gobierno presidencial.

En el cuadro resultante de los comicios de 1984, 1989 y 1994, todavía dentro de las normas del *ancien régime* (elección presidencial en una sola vuelta y a pluralidad, con representación proporcional a nivel parlamentario), el partido ganador queda en una situación de minoría mayor, con saldos cada vez más justos.

A su vez, la escala de fraccionamientos internos, que es un dato permanente en la vida de los partidos, adquiere nuevas significaciones, dado que merced a los resortes de la “ley de lemas”, el presidente electo y su sector recogen una cifra de votos propios menor que la que alcanza su partido.

En 1984 la candidatura de Sanguinetti obtiene por sí misma un 31% del total de votos emitidos, equivalentes al 76% del caudal del Partido Colorado. En 1989 Lacalle gana con un 22% de votos propios, que representan el 58% de los que obtuvo el Partido Nacional. El saldo terciado de 1994 pronuncia estas tendencias. Cuando Sanguinetti llega por segunda vez a la presidencia, su candidatura recibe un 25% del total de votos emitidos a nivel nacional, lo que corresponde al 76% de los votos del Partido Colorado, que en la ocasión ganó con el 32%, seguido de cerca por el Partido Nacional (31%) y por el Frente Amplio (30%).

Tenemos pues un régimen de corte presidencial, con un perfil de mayor centralización a nivel del estado y de las instancias ejecutivas, en el que se instala la dualidad de poderes propia de los diseños de tal índole, con las características de un gobierno “dividido”. El presidente, electo por la acumulación de votos de distintos sectores de su colectividad, sin mayoría parlamentaria constituida, debe lidiar con un abanico de partidos relativamente amplio y fraccionado, en un incremento de la pluralidad política que dificulta el manejo del pluralismo social y complica la tarea de gobierno.

El cuadro presenta las facetas que suelen subrayarse como problemáticas en las críticas usuales del presidencialismo: especialmente en el caso de un sistema multipartidista, con representación proporcional “extrema” y con los elementos peculiares de la “ley de lemas”¹³.

De acuerdo con la literatura más influyente en la materia, a la que han adherido buena parte de la academia y algunos publicistas uruguayos, este escenario pronuncia los relieves precedentes y vendría a generar necesariamente, si no una ruptura democrática, una serie de problemas graves de “gobernabilidad”.

La imagen de democracia bloqueada e “ineficiente” surge entonces en términos penetrantes y alimenta los cursos del “sentido común”, dando lugar al planteo de reformas de diverso porte. Sin embargo, aunque han estado preocupados por la gobernabilidad, y más especialmente por el problema de la composición de mayorías y los apoyos parlamentarios, compartiendo en diversa medida la idea del bloqueo, los elencos políticos no encararon las posibilidades de reforma constitucional de manera conducente hasta que se produjo el resultado electoral de 1994 –casi un empate de las tres fuerzas principales– y la izquierda se colocó a pocos metros de la línea de llegada.

No obstante, y a pesar de las dificultades, el presidencialismo “realmente existente” no cayó en la parálisis, ni dio paso a una conflictividad disruptiva. Al contrario, antes de llegar a la Reforma de 1996 y con todas las limitaciones del

caso, fue capaz de avanzar en la consolidación democrática, cumplir con los cometidos de gobierno y abordar las tareas de la “segunda” transición.

La competencia triangular entre partidos y la competencia al interior de cada agrupamiento ante un índice de cambios mayúsculos y desafiantes generan disensos, frenan la cooperación, y en varios campos imponen vetos y obstaculizan las resoluciones rápidas¹⁴. Este procesamiento no nos hunde, sin embargo, en el inmovilismo, ni mucho menos. Tiene por supuesto sus acotamientos, pero no deja de ser una forma de reformar, con un buen *standard* de calidad y de eficiencia política, condiciones de estabilidad, consistencia institucional, y más cohesión social que en otras comarcas. De hecho, el proceso reniega de las dos visiones que han estado en el candilero: la imagen del bloqueo y la imagen de la liberalización cruda. Las dos remiten a posturas ideológicas contrapuestas, y ninguna se corresponde con el camino –sinuoso y de resultados peculiares– que en realidad hemos venido siguiendo.

A pesar de las divisiones entre poderes, entre partidos y entre fracciones de partido –o mejor dicho, a través de ese mapa plural– es posible gobernar, en una cadena de debates y movimientos centrados en la innovación que logran avances en el trazo de políticas económicas nuevas y de la reforma del estado. Avances lentos, trabajosos –muy al estilo del *muddling through* de los sistemas democráticos complejos– que tienen sus cortedades y demorarán en resolver algunos de los temas centrales pero que, por ser moderados, pueden hacerse efectivos y ganar un margen consensual relativamente amplio¹⁵.

Un neo-presidencialismo transaccional y reformador

Con el mismo carácter híbrido de otras experiencias nacionales tendremos así, a partir de 1985, nuevos modos de gobierno presidencial: un “neo-presidencialismo”, en comparación con las experiencias anteriores al rompimiento democrático, marcado por el advenimiento del multipartidismo y de los ciclos de reforma, que reanuda las gramáticas de compromiso y entra en experiencias inéditas de coalición.

El presidente tiene por cierto un lugar de punta como vértice de la conducción política, jefe de su gabinete y articulador de la agenda. La primacía del poder ejecutivo y de los centros ministeriales de conducción económica es muy marcada. Pero el metabolismo de gobierno pasa, no obstante, por un cultivo de “arreglos” decisivos, y tiene que aspirar a una serie de equilibrios institucionales y de acuerdos intra e inter partidarios, reconociendo el espesor de las ecuaciones políticas, el papel del parlamento y la pluralidad de las bancadas.

Obviamente, la gestión política depende en gran medida del “estilo de liderazgo” y de las aptitudes de gestión del presidente y de sus equipos. Ese lideraz-

go no puede ser sino “transformativo” y “transaccional”¹⁶, con un caudal imprescindible de productividad, de propuesta y de respuesta, de voluntad y de fuerza política, más una dosis prescriptiva de equilibrio y de compromiso, en un proceso que se traduce en el tratamiento de los problemas más severos, en el armado de la agenda y en la regulación de la magnitud del conflicto. Una disposición que surge de manera anticipada o se impone *a posteriori*, por un trenzado de ajustes, como método para dar curso efectivo a las resoluciones políticas.

Pero el liderazgo presidencial –elemento central e insustituible, como en cualquier régimen político– se inserta plenamente en la dinámica de los partidos –el “gobierno de partidos” en sentido estricto– y obra dentro de una arena en la que pesan el desempeño activo y “pro-activo” del parlamento, los poderes regionales y las intervenciones de una ciudadanía densa, que se hacen sentir más allá de la instancia electoral, en nuevos tipos de movilización y en los recursos de referéndum.

Todos los actores en este juego, en especial los dirigentes y los partidos, acuden a una serie de “aprendizajes” y de “reaprendizajes”, negativos y positivos, que vuelven sobre los fondos seculares de la cultura política uruguaya y sirven a su vez para introducir prácticas de nuevo cuño, con las que se trata de evitar los errores del pasado –que nos llevaron a la dictadura– y se encaran los cambios en curso, en un proceso en cadena y en cierta medida acumulativo, que no está por supuesto exento de tropiezos.

Los decanos del sistema uruguayo, el Partido Colorado y el Partido Nacional, siguen siendo los oficiantes principales en dichas ceremonias y recuperan la iniciativa en la dirección política, en pases negociales, articulaciones “concéntricas” y recursos “transversales” que cruzan la frontera de los partidos y alinean en diferentes posturas a sus distintas fracciones. Los haces de negociación ponen en juego la dinámica de incentivos y los ejercicios de disciplina, materia en la cual, en nuestro caso, pueden detectarse saldos favorables (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

El desarrollo de los acontecimientos incorpora sin embargo a la izquierda. Más allá de las lides electorales y de su debut en la gestión municipal, el Frente Amplio se hace notar en el devenir político y en las tácticas de competencia de todos los partidos y de los demás actores, participando en el pacto entre políticos y militares que franqueó la salida de la dictadura, y acudiendo a ciertos compromisos, especialmente en el período de consolidación de la democracia recuperada y en los comienzos del primer gobierno civil. Pasada esa coyuntura, actuará sobre todo como fuerza de oposición y en posturas más bien “defensivas”¹⁷.

La contienda entre blancos y colorados, el cotejo entre fracciones de ambos bandos, y particularmente la forma en que se delineó la política de centro (en un esfuerzo de cierta equidistancia, de captación de voluntades y de compromisos a dos puntas, aunque por cierto no simétricas), resultan de los comportamientos pe-

culiares que adoptan cara a cara el Partido Colorado y el Partido Nacional, de los movimientos intrapartidarios, de la rivalidad y de las pulseadas personales de sus dirigentes. Pero responden asimismo a un juego triangular, con una geometría de competencias cruzadas que se va redefiniendo con los giros políticos, el relevo en los liderazgos y el crecimiento electoral del Frente Amplio.

Habrás así, en un primer tramo, una “política de triángulo” que con posterioridad, y especialmente a partir de 1995, dará paso a la “política de bloques”. Aunque los empujes liberales serán cada vez más decididos, la complejidad de ese cuadro y sus complicaciones contribuyen a mantener la tonalidad moderada y gradualista que caracteriza al gobierno y a los procesos de reforma en el período post-autoritario.

Estamos ante un proceso comparable al del *muddling-through* caracterizado por Charles Lindblom (1959), lo que en criollo remite a la capacidad de “arreglo”, no simplemente para “salir del paso”, sino para avanzar sinuosamente hacia las metas que cada quién se propone: a través de iniciativas y repliegues, en una suerte de afinación política de la consonancia y la disonancia, por medio de composiciones forzosamente limitadas, que deben dar cuenta de una serie abundante de demandas y disparidades, aspirando a convertir el conflicto, la rivalidad y la oposición en decisiones operativas, encarando a veces un contrapunto adverso, que suele operar sobre los puentes entre el Parlamento y el poder ejecutivo¹⁸.

De la “governabilidad” a las coaliciones

Uno

La “entonación nacional” del primer mandato de Sanguinetti (1985-90) estuvo respaldada por un pacto de “governabilidad”, cuyo apoyo principal fue proporcionado por el Partido Nacional, con Wilson Ferreira Aldunate a la cabeza¹⁹. En concurrencia, hubo también intercambios con el Frente Amplio —que participó de algunos acuerdos legislativos y tuvo puestos en los directorios de las empresas públicas— así como ciertas líneas de “concertación implícita” con el movimiento sindical.

Esto permite que “el que gana gobierne” —en este caso, bajo la conducción “posicional”, decidida pero a la vez pragmática y gradualista, que Sanguinetti ha sabido encarnar— llevando adelante las tareas de reinstitucionalización y de consolidación democrática, dando asimismo los primeros pasos en el plano de las reformas, de la recomposición económica y de las nuevas disciplinas públicas.

El gobierno pudo contar para ello con el concurso limitado de otros partidos y fracciones, obrando en forma trabajosa y en régimen de mayoría en pluralidad (de minoría mayor, “sustantiva” y “sustentada”). Hay ciertas manifestaciones cooperativas y el gabinete se integra con un par de ministros de filiación blanca,

que ocupan su cargo “a título personal”, como técnicos o “notables”, sin actuar en representación del Partido Nacional. Todo ello redundará en una fórmula *sui generis* –de “presidencialismo de compromiso”– que carece de los rasgos de “gobierno compartido” y que no alcanza a configurar una coalición.

Dos

Los distintos tramos de la “coincidencia nacional” que se teje durante el gobierno de Lacalle (1990-95) tienen como base una serie de acuerdos interpartidarios e intrapartidarios de otro calado, formando gabinetes con ministros blancos y también con ministros colorados, que esta vez sí representan a sus sectores y comprometen su responsabilidad política. Estos compromisos son sin embargo relativamente ambiguos, con una entrada política visible pero renuente y una cooperación recortada por las líneas de competencia y por la rivalidad de liderazgos del Partido Nacional y el Partido Colorado, dentro de cada una de estas colectividades –entre sus jefes y sus fracciones– y con los sectores de la izquierda que presionan desde afuera y hacia afuera.

Estamos pues ante una silueta distinta de la “entonación” de Sanguinetti. En primer lugar, porque Lacalle es titular de una conducción “programática”, de tono “ideológico” y “movilizador”, que busca imponer un viraje liberal pronunciado, en el gobierno y en los cursos de reforma. De ahí sus logros, que no fueron pocos. De ahí también sus tropiezos y la suma de resistencias con las que se topó (de manera notoria, en lo que respecta al aborto de la privatización de la empresa pública de telecomunicaciones).

Pero asimismo, porque la “coincidencia” está hecha de una cooperación más compleja y tangible, con atributos que pueden considerarse propios de una coalición: gabinete bipartidario, ministros de designación “acordada” que representan a sus sectores y comprometen la responsabilidad política de éstos, concurrencia parlamentaria acotada y trabajosa, disciplina relativa en el proceso legislativo y en el tratamiento de los vetos. Es la primera figura de coalición que tenemos en la nueva era política del país.

Se trata empero de una coalición de baja intensidad y cooperación limitada, que carece de una dosis contundente de *affectio societatis* y que incluso no es asumida abiertamente por los participantes.

Por la condición ambivalente de la fórmula, nos encontramos en una situación de frontera. El cálculo de “costos y beneficios” que hicieron los participantes, el precio de la ocupación de cargos en un gobierno de perfiles ideológicos atrevidos y en contextos económicos problemáticos, con una agenda “apremiante” de ajustes y reformas, las magnitudes de acuerdo y de discrepancia en términos políticos, el patrón de competencia en el que se movían los sectores del Par-

tido Nacional y el Partido Colorado, unos con relación a los otros y de cara al Frente Amplio, no permitieron una alternativa de asociación más ambiciosa, como la que el presidente pretendía.

Asimismo, es razonable pensar que los políticos uruguayos –como otros de América Latina– estaban haciendo un aprendizaje: dentro del régimen presidencial y con el ingreso al multipartidismo, en tiempos de incertidumbre y de reformas, mediante un proceso que comenzó con la “entonación” y que subió un escalón con la “coincidencia”, para llegar a una figura de coalición abierta, más neta y más amplia, en el gobierno que se arma en 1995.

Tres

Las elecciones de 1994 marcan un punto de inflexión en este itinerario, porque dejan un saldo que en su momento fue impactante: la división de los votos en tres grandes tercios, con los competidores mayores casi empatados. Y tras esto, porque la presencia acrecida del Frente Amplio, que hasta entonces había obrado como freno, condicionando la competencia que a su vez atravesaba a los sectores blancos y colorados en un esquema de política “triangular”, sirve ahora de aliciente para un enlace inédito, dando paso a la “política de bloques”.

En efecto, en la segunda presidencia de Sanguinetti se conforma una coalición de gobierno –esta vez ancha, “explícita” y duradera– que se sustenta en una coalición de reforma y comprende a todos los sectores del Partido Colorado y del Partido Nacional. Se perfila así “una estrategia común frente a otros sujetos pertenecientes al mismo sistema”, que bien puede verse como una coalición de “dos contra uno”, según la definición de Theodore Caplow (1974).

Este acuerdo sin precedentes, ante el cual el Frente Amplio queda generalmente como tercero en discordia, suministra un marco de amplitud para las tratativas de gobierno, amparando un nuevo ciclo de producción política, de aprendizaje y experimentación estratégica, que marca el sistema de relaciones hacia adentro y hacia afuera de la coalición.

Con propósitos definidos y un pragmatismo operativo, se encauza así la implementación de una agenda de reformas ambiciosa, que toca a los nudos cruciales del ciclo de modernización, incluyendo materias en las que hubo progresos durante las dos administraciones anteriores, y abriendo la posibilidad de avanzar en otras cuyo tratamiento se demoró o fue “bloqueado”.

El país afronta de esta manera otro “ajuste” y apura la reestructuración de su modelo de desarrollo, insistiendo en los rumbos de política económica y en la redefinición del mercado, encarando la reforma de la educación y del sistema jubilatorio, afirmando las políticas sociales y la modernización del sector público.

En todo caso, se advierte sin embargo el propósito de no romper con los temperamentos moderados y gradualistas, adoptando fórmulas de liberalización poco ortodoxas. Este es un resultado de la política de centro, impuesta por la ecuación de fuerzas, el liderazgo presidencial y las directivas del núcleo vertebral de la coalición, con un enfoque destinado a disminuir las resistencias políticas y sociales y a evitar el agravio radical de la oposición, para contar con cierta benevolencia de la izquierda y alguna dosis de consenso en sus sectores más centristas. Ello ocurre efectivamente en varios rubros, e incluso en un caso tan desafiante como el de la reforma constitucional, que señala de cualquier manera un corte significativo.

La Reforma Constitucional de 1996

Tras ello se da curso a la Reforma Constitucional de 1996, que es una pieza decisiva en esta agenda y que aparece como un fundamento mayor de la propia coalición de gobierno. Una vez sancionada –mediante plebiscito constitucional y por una mayoría de votos más que ajustada²⁰– la nueva carta aporta factores de incentivo para que la sociedad bipartidaria dure hasta el fin del mandato de Sanginetti y se proyecte hacia adelante.

El diseño inmediato de la reforma fue dificultar el acceso del Frente Amplio al gobierno o hacerlo pasar por una barrera de exigencia más alta, mediante un régimen “mixto” de elección presidencial por mayoría absoluta, con segunda vuelta, preservando a su vez en la primera vuelta la representación proporcional y por ende la pluralidad de partidos, con nuevos incentivos para la cooperación y las coaliciones. Evitar la alternativa de una presidencia a mayoría simple, en un horizonte de tres grandes partidos, debutando con un gobierno de minoría, fue también una razón para que dirigentes destacados de la izquierda y algunos de sus votantes acompañaran la reforma.

Para unos y para otros pesó la idea de que este régimen permitiría reconocer mejor el mapa de identidades ciudadanas, en un relieve que rodea las adscripciones partidarias y podría incluso llegar a recomponerlas, alineando al electorado en campos políticos mayores, consolidando eventualmente las “familias” ideológicas (“liberales” y “socialistas”, derecha-izquierda o centro-derecha y centro-izquierda).

En un cambio institucional de gran calado, que modifica las premisas establecidas a principios del siglo XX, la reforma establece la candidatura única por partido, a designarse mediante elecciones internas o primarias, obligatorias y simultáneas. Elimina a este nivel el “doble voto simultáneo” e instaura un *ballot - tage* “puro”, con segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas, para el caso en que ninguna alcance en la primera cita la mayoría absoluta. La carrera presidencial transcurre así sobre bases mayoritarias y en términos de concentración

progresiva –en las tres escalas previstas, desde las internas hasta la segunda vuelta– con la posibilidad de una “personalización” más acentuada de las opciones electorales²¹.

La elección parlamentaria se cumple de manera definitiva junto con la primera vuelta presidencial y manteniendo el régimen de representación proporcional. Las municipales pasan a realizarse en forma separada, seis meses después, en un esquema que da márgenes de autonomía pero que evita los pronunciamientos en medio del mandato presidencial.

La reforma introduce algunos retoques que fortalecen la posición del poder ejecutivo frente al legislativo, con mayores exigencias en el quórum para levantar los vetos presidenciales y un tratamiento más abreviado de las “leyes de urgencia”. La coparticipación en los directorios de los servicios públicos sigue en pie, pero a diferencia de lo que sucedía en los diseños fundacionales y a lo largo del siglo XX, ya no favorece sin condiciones a la oposición. La asignación de tales cargos queda ligada al tejido de mayorías de gobierno. De una coparticipación “asociativa” pasamos a una coparticipación “coalicional”²².

Multipartidismo bipolar y política de bloques

Uno

La conjugación de este diseño constitucional, en continuidad con la política de bloques que despunta en la década del noventa, puede ser considerada como un pase de transición, que conduzca a un nuevo bipartidismo. Sin embargo, es más razonable pensar en una reproducción del multipartidismo –en clave bipolar– a raíz de la dinámica política, por las propias características del sistema institucional adoptado, y en particular gracias a la doble lógica de la elección nacional.

La elección presidencial mayoritaria, con *ballottage*, tiende a ordenar el espectro de partidos y las opciones de voto en grandes bloques, en términos de una polaridad que se presenta de manera forzosa en la segunda vuelta y que puede tener a su vez efectos de “arrastre” en la primera ronda.

No obstante, y por el designio expreso de los constituyentes, el esquema institucional deja a salvo las chances de subsistencia de la pluralidad de partidos, siempre y cuando éstos cultiven eficazmente su identidad y sus ofertas. La diversidad política y la variedad de preferencias ciudadanas se recogen en la primera vuelta y los partidos “vecinos” pueden marcar sus votos en esa ronda, compitiendo para entrar en el *ballottage* y por la representación proporcional en el parlamento, quedando abierta la instancia de realineamientos en la segunda vuelta²³.

Este esquema dualista favorece a la vez la virtualidad del pluripartidismo y la disposición bipolar, alentando las coaliciones electorales y las coaliciones de

gobierno, con la probable afirmación de la “política de bloques”, quedando por lo pronto los partidos tradicionales por un lado, el Frente Amplio por el otro y el Nuevo Espacio en el medio²⁴.

Ello no implica forzosamente la fusión del Partido Colorado y del Partido Nacional. Si bien componen un bloque, estas colectividades no cancelan sus discrepancias políticas ni las líneas de competencia: siendo socios serán, en todo caso, en forma variable y eventualmente asimétrica, competidores y competitivos, aunque es cierto que –como ocurre usualmente en las secuencias de coalición y en los alineamientos bipolares– las afirmaciones de identidad y los juegos de diferenciación deben acomodarse a nuevas reglas y a otra tensión, volviéndose más dificultosos. Por lo demás, el comportamiento puede variar si, llegado el caso, en vez de integrar el gobierno ambos conjuntos quedan en la oposición.

El Frente Amplio es el otro polo en este esquema, pero no forma por ahora un bloque y ha buscado sus acumulaciones mediante su propia energía y por medio de agregados adicionales –con el peso de la matriz de “frente”– sin internarse en una política sistemática de “vecindad” o de coalición. La dinámica de la política bipolar y el peso creciente del Frente Amplio parecen inducir a la reconducción de la unidad de la izquierda²⁵.

En lo que toca a la configuración del arco de partidos y a su pluralidad, hay que contar además los efectos del nuevo régimen de elección municipal, en términos de separación, especificidad y autonomía, con espacio para la “regionalización” de la política y posibilidades de desempeño diferenciado, en una escala de perfiles propios, que de todos modos viene a acoplarse a la elección nacional y que contribuye a definir el mapa de representaciones políticas durante todo el período de gobierno, en lo que toca a las fuerzas de partido y a la distribución de la autoridad pública. Como suele ocurrir en un sistema de elecciones no concurrentes, dentro de esta dualidad entre separación y articulación puede haber alineamientos diversos (con refuerzo o debilidad en las adscripciones partidarias) y resultados que alimenten la pluralidad, incidiendo de un modo u otro en la composición de conjunto del espectro político.

Dos

La aplicación de la nueva normativa constitucional permite albergar diferentes lógicas políticas, implicando por alguna de sus alternativas un desafío para las gramáticas del pluralismo.

En efecto, por hipótesis puede haber candidatos que ganen por mayoría absoluta en la primera vuelta, obteniendo una representación correspondiente en las cámaras legislativas, o bien que lleguen a imponerse en la segunda vuelta merced a su propia convocatoria, sin coaliciones de por medio. Con el mapa actual de

partidos y las posibilidades que brinda el nuevo régimen, lo más verosímil será que nadie triunfe de primera y que el partido del presidente tenga en el mejor de los casos una mayoría relativa en el parlamento. Es posible incluso que ni siquiera sea el sector más numeroso, si gana el *ballottage* el que entró segundo en la primera vuelta.

Hay pues alternativas de gobierno en clave mayoritaria. Pero hay asimismo grandes posibilidades de tener una representación plural y una autoridad repartida, en ecuaciones de gobierno “dividido”, que se harán sentir de manera pronunciada en múltiples materias legislativas y en otros rubros de intervención parlamentaria, que por mandato constitucional requieren de mayorías calificadas, con quórum de aprobación elevados.

Con un presidente electo por el régimen mayoritario y un parlamento con representación proporcional, no hay que excluir el riesgo de una relación entre el ejecutivo y el legislativo que resulte problemática y eventualmente “adversativa”. Pero en el mismo cuadro institucional queda abierta la vía de las coaliciones electorales y de las coaliciones de gobierno. Asimismo, con o sin coaliciones de por medio, queda también abierto el camino de las fórmulas de compromiso, en líneas de alianza o con tratamientos “caso por caso”, que vengan a modular las relaciones entre gobierno y oposición.

Tres

El alineamiento binario del sistema multipartidista puede estructurarse en base a distintos principios de competencia y a diferentes lógicas políticas. Teóricamente, la polaridad podría ser polarizada. Pero viene operando en términos moderados, por las marcas del sistema político y el balance electoral, dado el perfil que los partidos y la propia izquierda cultivan hacia fines de la década del noventa, en un paisaje ideológico que es confirmado por las identificaciones de la ciudadanía²⁶. Por lo demás, y si bien las temporadas electorales suelen subrayar la diferenciación política, el régimen de *ballottage* tiende a favorecer la templanza y la inclinación hacia el centro, apelando más comúnmente a una competencia centrípeta que a una competencia centrífuga. Este tiraje de competencia hacia el centro y en pro de las composiciones plurales —que obliga a sumar voluntades y votos de distinta filiación— es el que suele atribuirse al *ballottage* en el análisis comparado (Sartori, 1994).

Aun dentro de un cuadro de bipolaridad ideológicamente moderada, los patrones de competencia pueden llevar a una política de bloques relativamente rígida, de compartimentos estancos y posturas contrapuestas. En claves más promisorias, la política de bloques puede ser en cambio relativamente flexible y más abierta, tendiendo puentes entre los distintos campos, con espacios de compromiso más o menos puntuales, dependiendo del posicionamiento de los partidos, de

la ecuación de fuerzas y del grado de “convergencia” política e ideológica, del tipo de liderazgo presidencial y del perfil de relaciones entre gobierno y oposición. A la larga, y con las diferencias del caso, esto podría llegar a recrear, dentro del nuevo régimen constitucional y en los parámetros del pluripartidismo bipolar, episodios negociales y un sistema de intercambios comparable al que hubo antes en el país, en las épocas del bipartidismo tradicional.

Los estrenos del año 2000

El ciclo electoral 1999-2000 y los inicios del gobierno de Jorge Batlle confirman las tendencias esbozadas y algunas de las hipótesis adelantadas, aportan varias novedades importantes y abren un período de expectativa (Lanzaro, 2000[b]).

Proyección republicana y gobierno de partidos

Jorge Batlle llega a la presidencia triunfando en la segunda vuelta de las elecciones nacionales de 1999, en base a una alianza renovada entre el Partido Colorado y el Partido Nacional que se convierte en seguida en coalición de gobierno²⁷.

Dentro de los parámetros que impone el régimen de elección presidencial mayoritaria, con *ballottage*, habrá un juego combinado –de convocatoria “plebiscitaria” y de contratación interpartidaria– que se manifiesta en los comicios e informa luego las prácticas de gobierno²⁸.

El sello del desempeño gubernamental de Batlle y el principio de constitución efectiva de su autoridad presidencial vienen precisamente de esa articulación “virtuosa”. En un engranaje complejo –de doble circulación– los tratos con los partidos y sectores de partido, dentro y fuera de la coalición, obran como un pilar estratégico y son objeto de una atención permanente, que no le teme a los enfrentamientos pero cuida los equilibrios. Este cultivo queda envuelto a su vez por una apelación a la ciudadanía, de proyección republicana y nacional, que se apoya en la comunicación inmediata (o “mediática”) con el público y se esfuerza en los contactos directos con los elencos dirigentes, los organismos sociales y otros actores, en ejercicios de “pedagogía” cívica y a través de una movilidad intensiva.

Más allá de la investidura electoral –anudándose con la dualidad plebiscitaria y partidista que ésta tuvo– tales claves resultan fundamentales para hacer efectivo el poder presidencial, reforzar su legitimidad y adquirir autonomía, en el seno de la coalición, de cara a la oposición y en el escenario nacional: al asumir la jefatura de gobierno y dar impulso a una nueva agenda de reformas, en un ciclo de crisis aguda de la economía y dentro de un arco complejo de pluralidad partidaria. Es un vaivén sinuoso, que atiende al cruce de ambas dimensiones, trasegando energías políticas hacia un lado y otro: sin incurrir en extremos “populis-

tas”, que descuiden a los partidos, ni quedar solamente encerrado en el ruedo tupido que éstos forman, en el que por lo demás el presidente y su sector tienen bazas acotadas, socios complicados y una oposición numerosa.

En efecto, el resultado que Jorge Batlle obtiene en el *ballottage* está varios puntos por debajo de la suma de votos que los dos partidos tradicionales alcanzaron en conjunto cinco años antes (54% contra 63%). En la primera ronda ganó el Frente Amplio (40%), el Partido Colorado quedó segundo (33%) y el Partido Nacional resultó tercero (22%), con el Nuevo Espacio a distancia (por debajo del 5%). Estos porcentajes establecen las cuotas de representación parlamentaria, con la peculiaridad de que el partido del presidente no es siquiera la minoría mayor y que el sector propio del presidente sólo cuenta con veinte legisladores (en ciento treinta), teniendo incluso menos bancas que la fracción colorada de Sanguinetti, cuyo liderazgo queda firme.

En las municipales de 2000 –separadas por primera vez de la elección nacional, pero concurriendo de todos modos a la configuración del mapa de partidos y a la distribución de la autoridad pública– los blancos se recompusieron y lograron ganar la mayoría de las intendencias (trece en diecinueve). El Partido Colorado quedó con cinco, de las cuales sólo una responde al sector de Batlle, y el Frente Amplio campea en Montevideo.

Este alineamiento reproduce las marcas del pluripartidismo y la política de bloques, dibujando las pautas de cooperación y competencia, entre los partidos y los sectores que forman la coalición, entre el gobierno y la oposición acrecida del Frente Amplio. Se trata de un cuadro en el que Batlle debe lidiar con tres jefes de envergadura (Lacalle, Sanguinetti, Vázquez) que se perfilan a su vez como candidatos presidenciales para el 2004.

La paradoja de un Batlle “gradualista” y “moderado”

La coalición de gobierno que se instala en el año 2000 –una asociación renovada de partidos “afines” y “familias” ideológicas– viene acompañada de un corrimiento a la derecha por la inclinación política del presidente Batlle, polo a polo, en campos de “centro-derecha” y de “centro-izquierda”, sin perjuicio de cierta “convergencia” entre uno y otro, así como de los tendidos de competencia centrípetas a que inducen la estructura de partidos y el régimen electoral. Y también al interior del bloque ganador, dentro del cual existen la diferenciación y juegos de contrapunto, pero las posiciones “centristas” parecieran en principio más desdibujadas y el eje Batlle-Lacalle, con todas sus interferencias, tiene expectativas de encontrar una línea de expansión que antes estuvo contenida.

Esto lleva en principio a una política de reformas liberales más profundas, que apuntan a alterar el tratamiento que han merecido el estado y el sector públi-

co en los tres quinquenios anteriores. No obstante, y si bien hay elementos que favorecen los andamios liberales más pronunciados, hay también factores importantes que los moderan, en un sesgo político que no coincide necesariamente con las aspiraciones de Lacalle y difiere del que el propio Batlle hubiera podido impulsar según sus antecedentes.

Hay aquí una paradoja sobresaliente. Durante años, sobre todo desde el corte de 1989 y en su contrapunto con Sanguinetti, Batlle tomó como bandera el combate contra el gradualismo y la liberalización acotada. Una vez en la presidencia adopta un rumbo liberal decidido, pero al mismo tiempo relativamente gradualista y moderado, y se muestra dispuesto a “realizar los cambios de a poco”.

Después de pruebas costosas y de cuatro reveses en su aspiración presidencial, Batlle parece haber hecho un “aprendizaje” y un ajuste de sintonía, que se vio en la campaña de 1999 y se aprecia luego en la impronta de gobierno. Aun cuando vuelva sobre sus rasgos de identidad e insista en su ambición de ir a más en los cursos de liberalización, ya no plantea de manera abierta una “refundación” frontal y de ruptura. Más bien hace hincapié en una gramática de “etapas” cumplidas, en un hilado que parte de la continuidad para impulsar la innovación.

La “música de los tiempos” lo lleva incluso a rectificar en varios puntos su discurso, en vista de los giros que se han venido registrando en las propias partituras liberales, desde los centros internacionales de poder y en algunos de los gobiernos de otros países.

Esa onda atiende mejor al cuadro de preferencias y a la cultura política de la ciudadanía uruguaya²⁹, y responde a la geometría de fuerzas y al mapa de competencia en el que se mueve la jefatura presidencial. En el cuadro de los bloques persisten las tensiones y el tiraje “triangular”: dentro de la coalición de gobierno, al interior del Partido Colorado, en los vínculos con el Partido Nacional y en el cotejo con la oposición del Frente Amplio. Tenemos así una gramática de equilibrios, que se manifiesta en los cursos corrientes de gobierno y en el perfil de las reformas, moldeando las pulseadas actuales y con los ojos puestos en las elecciones siguientes.

Habrà entonces un mayor empuje de apertura y de liberalización mercantil. Pero la dinámica política tiende a contener las nuevas privatizaciones y a mantener cierta integridad del sector público y de las empresas del estado³⁰. Por efecto de las coordenadas de la política de los partidos y de los ajustes de orientación que adopta el comando presidencial, la agenda y los debates se centran más bien en la “desmonopolización” y las asociaciones con el capital privado, la desregulación y la propuesta de otras regulaciones, el mejoramiento de la competitividad del sector público y también del sector privado, el ensanche de la libre competencia en la órbita nacional y en los cursos internacionales (reubicación con respecto al Mercosur y a la Unión Europea, mayor prioridad a la hipótesis del ALCA y a la aproximación a los Estados Unidos).

El nuevo *status quo* de la izquierda

En lo que respecta a la izquierda hay hechos que suponen una inflexión relevante y que se dirigen a establecer un nuevo *status quo*, en un compás de reconocimiento y legitimación que ha de influir a su vez en los parámetros de competencia y de conflicto.

Un paso significativo lo constituye el vuelco en el tratamiento de la cuestión de las personas desaparecidas durante el período militar, que para los gobernantes anteriores era un asunto “cerrado”, luego de la sanción de la ley de amnistía, ratificada por referéndum ciudadano en 1989.

La solución resonante del caso de la nieta del poeta Juan Gelman será seguida por la institución de una Comisión para la Paz, que tiene una composición emblemática³¹ y que está inspirada en un espíritu de “reconciliación”, tratando de avanzar en el propósito de “sellar para siempre la paz entre los uruguayos” proclamado en el acto de su juramento por el presidente. Esta iniciativa muestra el designio de sanear un problema pendiente de derechos humanos, que es asumido por un espectro amplio de opinión y afecta de lleno a la izquierda.

Por otra parte, Tabaré Vázquez ha tenido de parte de Jorge Batlle –una vez en funciones de presidente– un reconocimiento que hasta ahora se le había negado. En el remate de la transición y de vuelta al gobierno civil, la plana política incorporó al general Seregni como interlocutor representativo, en una acción en la que Sanguinetti desempeñó un papel decisivo, que sirvió doblemente para promover la integración del Frente Amplio al sistema y reforzar la convergencia democrática. El crecimiento del Frente Amplio, el tipo de convocatoria de Tabaré Vázquez y los perfiles de su comandancia generaron de un lado y de otro una disposición “confrontativa” y crecientemente polarizada.

Pasada la campaña electoral de 1999 y en un juego de mutua legitimación, Jorge Batlle vino a acordar a Tabaré Vázquez un trato personal y un reconocimiento político equivalente al que Seregni recibió en su momento de Sanguinetti (en una “política de gestos” y expresiones públicas, entrevistas, consultas, nombramiento de corresponsales directos de “enlace”, con un papel notorio en el diligenciamiento de la cuestión de los desaparecidos). Esto beneficia focalmente a la figura de Tabaré Vázquez y de paso a la del propio Batlle –en un trato especular, “jefe a jefe”– pero tiene a su vez proyección en el *status quo* entre el gobierno y una oposición acrecida, buscando “ordenar el disenso, no las controversias”.

En principio, ese tratamiento de correspondencia se presenta en buena medida como un bien simbólico, en sí mismo nada desdeñable. Pero no franquea el acceso del Frente Amplio a la “coparticipación” en los directorios de los entes públicos y tampoco se hace extensivo a la negociación política.

Por el contrario, la coalición de gobierno hace valer su condición mayoritaria y opera en términos exclusivos³², lo que se hace patente en el trámite parlamentario del presupuesto quinquenal y de sucesivas leyes de “urgencia”, que en realidad contienen normas de tramitación ordinaria e incluyen varias propuestas de reforma del estado, aun cuando estas iniciativas adoptan un sesgo temperado y son objeto de correcciones importantes, ajustándose a la impronta de moderación reseñada, dentro del cuadro de equilibrios políticos, buscando conciliar posiciones y acotar el disenso de la oposición.

Al comienzo del segundo año de gobierno se abre sin embargo una expectativa distinta. Contra el “apremio” legislativo y la imposición a rajatabla de las mayorías parlamentarias de la coalición, el Frente Amplio vuelve a plantear el recurso de referéndum en apelación a la ciudadanía y fuera del circuito representativo, lo que confirma su “potencial de amenaza” y una posibilidad de “veto” plebiscitario, aunque sea remota, generando en todo caso incertidumbres y demoras en el establecimiento de las reformas.

El presidente no cede en su “filosofía”, pero junto a sus compañeros de coalición se muestra ahora dispuesto a buscar compromisos con el Frente Amplio, en “políticas de estado” y con respecto a algunos de los nudos estratégicos de la reforma de las empresas públicas.

Para el gobierno y sobre todo para el presidente, que culmina en este período su carrera, la competencia desatada del Frente Amplio cuenta más para el presente que para el futuro, y es una sombra para la efectividad y la estabilidad de las reformas. La actuación “vencedora” de la coalición redundará en aplicaciones legislativas que generan un ambiente de disconformidad y eventualmente podrían resultar, si no derogadas, al menos entorpecidas. Los ejercicios de mayoría “arriesgada” podrían entonces dejar paso a una posibilidad, aunque sea mínima, de arreglos transaccionales.

En el Frente Amplio, y con la correspondiente polémica interna, también despuntan algunas inclinaciones de compromiso. Visto que el conglomerado de la izquierda se mueve en una tensión entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno, y si bien basa sus acumulaciones en la marcación de diferencias con el bloque gobernante, debe de todos modos acceder a un status más centrado y centrista, a través de un juego complejo y contradictorio que incluye, entre otras cosas, una mayor integración política, el desarrollo de sus relaciones en el conjunto del sistema e incluso cierta convergencia con los contrarios (Lanzaro, 2000[c])³³.

Al acercarse a una chance de triunfo y con miras a las próximas elecciones, la izquierda encuentra más incentivos para oponerse que para cooperar. Esta es una premisa mayor, que hace juego con la discrepancia política sustantiva. Pero el Frente Amplio también tiene una preocupación auténtica por el tipo de políticas que se van adoptando. Y además, hay factores que lo obligan desde ya a pro-

yectarse como interlocutor responsable y como actor de gobierno, promoviendo una “actualización” ideológica y correcciones de conducta para cultivar sus adhesiones y afirmar la proyección de su dirigencia, así como para rebajar los saldos de inseguridad que todavía despierta la eventualidad de su debut, preparando incluso el terreno para afrontar posteriormente los desafíos que vendrían con la primera alternancia.

En esto pesan antes que nada los patrones de una competencia rigurosa, con reglas que inducen a una dinámica centrípeta y establecen *ex profeso* el principio mayoritario para la elección presidencial. Pesan también las determinaciones de la propia dinámica de desarrollo del Frente Amplio en la medida en que los pasos de diversificación, el sostén de sus progresos electorales, su compromiso en la intendencia de Montevideo y una implantación más variada a nivel nacional (en referencia a sectores sociales y a las regiones) —por la misma legalidad de un partido *catch-all* en vías de expansión— lo llevan a enfrentar requerimientos cada vez más complejos de representación y de atención de demandas, de responsabilidad y de efectividad política.

Aquí juega asimismo una necesidad compartida por componer la “interioridad” política del país y alcanzar algún margen “consensual”, vista la división política en bloques relativamente paritarios, ante las dificultades de la crisis y el contexto internacional. Por lo demás, las reformas planteadas se consideran comúnmente “imperativas” y el propio Frente Amplio tendría que abordarlas a su manera, si se estrena en el gobierno. Más allá de los planteos ideológicos generales y de los contrapuntos de competencia, las distancias políticas no son tan grandes, y llegando al terreno de las fórmulas concretas puede haber franjas de aproximación.

Parece que hay pues alternativas de compromiso, aunque sean primarias, dificultosas y acotadas que ya no se darían como antes en la arena tradicional del bipartidismo ni en la geometría “triangular” que hubo a la salida de la dictadura, sino en el nuevo escenario de multipartidismo bipolar. Existen, como vimos, algunos elementos a favor y bastantes elementos en contra, que pueden agrandarse en circunstancias de crisis y de agudización de la competencia. Este es sin duda el escenario más factible, sobre todo a medida que el ciclo político se acerca a la siguiente instancia electoral y en cuanto prosperen las causales de distanciamiento y diferenciación. Pero si en este escenario de dificultad se abriera alguna posibilidad de entendimiento, el modo de gobierno y el sistema de partidos uruguayo estarían dando un paso más, inaugural y significativo, en una transición mayor que recoge las líneas del pasado y atraviesa una serie larga de cambios institucionales y políticos.

Bibliografía

- Baas, Bernard M. 1985 *Leadership and Performance Beyond Expectations* (New York: Free Press).
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moares 1998 *Fragmentación política y gobierno en el Uruguay. ¿Un enfermo imaginario?* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales).
- Burns, James MacGregor 1978 *Leadership* (New York: Harper & Row).
- Caplow, Theodore 1974 *Dos contra uno: teoría de coaliciones en las tríadas* (Madrid: Alianza Universidad).
- Colomer, Josep 1998 *Divided We Win. Political Satisfaction in Complex Regimes* (Washington D.C.: Georgetown University).
- Cox, Gary y Samuel Kernell (eds.) 1993 *The Politics of Divided Government* (Boulder: Westview Press).
- Chasquetti, Daniel 1998 “Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971-1997)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: FCU-ICP) N° 10.
- Dahl, Robert A. 1989 *La poliarquía* (Madrid: Tecnos).
- Duverger, Maurice 1957 *Los partidos políticos* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi 1996 “Presidencialismo e apoio partidário no Congresso”, en *Monitor Público* 3-8.
- Hartlyn, Jonathan 1988 *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (Cambridge: Cambridge University Press).
- González, Luis E. 1999 “Los partidos establecidos y sus desafiantes”, en Luis E. González et al. *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio* (Montevideo: Universidad Católica).
- Lanzaro, Jorge 1986 *Sindicatos y sistema político* (Montevideo: FCU).
- Lanzaro, Jorge 1991 “Estado y política en el Uruguay post-autoritario”, en Aguiar, César et al. *Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de gobierno en el Cono Sur* (Montevideo: Obsur).
- Lanzaro, Jorge 1992 *Organizaciones empresariales y políticas públicas* (Montevideo: Trilce).
- Lanzaro, Jorge 1998 “El gobierno de partidos en la segunda transición”, en la publicación del Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica (CEXECI), *Uruguay: sociedad, política y cultura* (Cáceres: Universidad de Extremadura).

- Lanzaro, Jorge (coord.) 2000[a] *La “segunda” transición en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Lanzaro, Jorge 2000[b] “Autoridad presidencial, relaciones de partido y perfil de gobierno en los inicios del mandato de Jorge Batlle”, en la publicación del Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999-2000* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Lanzaro, Jorge 2000[c] “El Frente Amplio: un partido de coalición, entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política) N° 12.
- Lijphart, Arend 1969 “Consociational Democracy”, en *World Politics* – 21-2.
- Lijphart, Arend 1987 *Las democracias contemporáneas* (Barcelona: Ariel).
- Lindblom, Charles 1959 “The Science of Muddling Trough”, en *Public Administration Review* - N° 39.
- Lipset, Seymour Martin (ed.) 1981 *Party Coalitions in the 1980s* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies).
- MacGregor Burns, James 1978 *Leadership* (New York: Harper & Row).
- Mainwaring, Scott 1993 “Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies* - 26-2.
- Mancebo, María Ester 1991 “De la Entonación a la Coincidencia: los problemas del presidencialismo en Uruguay”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: FCU-ICP) N° 4.
- Mayhew, David R. 1991 *Divided We Govern* (New Haven: Yale University Press).
- Pérez, Romeo 1989 “El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya”, en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N° 49.
- Rama, Germán 1987 *La democracia en Uruguay* (Buenos Aires: GEL).
- Real de Azúa, Carlos 1984 *Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?* (Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental).
- Rehren, Alfredo 1992 “Liderazgo presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina”, en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile: Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile) Año 1, N° 2.
- Santos, Fabiano 1997 “Patronagem e poder de agenda na política brasileira”, en *Dados* (Río de Janeiro) 40-3.
- Sartori, Giovanni 1994 *Ingeniería constitucional comparada* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Sundquist, James L. 1988 “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition in the United States”, en *Political Science Quarterly* - 613-35.

Notas

1 Las experiencias de tipo *consociational* –según la noción acuñada por Lijphart (1969)– surgen como modalidades de resolución del conflicto, como principio de unificación y como formato de democracia, frente a clivajes sociales de distinto tipo (religiosos, étnicos, de nacionalidad) que afectan la construcción del estado nacional. Tal caracterización puede aplicarse igualmente a los clivajes generados por los partidos cuando ellos han sido, como en el Uruguay, “patrias subjetivas”. Aunque los mapas de ruta son muy distintos, resulta ilustrativo comparar la coparticipación con el *proporz* austríaco, que supone –como en el Uruguay– un reparto de los puestos directivos en la administración pública y en los organismos de control, en base a los cocientes electorales, precisamente proporcional. En América Latina hay que tener en cuenta la variante de Colombia (Hartlyn, 1988), en donde también se llega a una fórmula *consociational*, labrada por los dos grandes partidos tradicionales a mediados del siglo XX, con acuerdos de reparto público y un pacto de alternancia que al principio no se combinó, como sí se hizo en el caso uruguayo, con la competencia política efectiva.

2 Entre otras cosas, el esquema de la coparticipación es uno de los factores que llevan a que en el Uruguay el sistema de partidos preceda al cuerpo burocrático y domine sus desarrollos. Ello nos diferencia de otros países, para bien y para mal, en cuanto a la textura democrática y a la consistencia estatal, las pautas de gestión y las culturas administrativas, la constitución y reproducción de la burocracia de carrera (Lanzaro, 1991).

3 En un par de situaciones, luego del golpe de Estado de 1933 y en el gobierno de 1942, ello remite a experiencias de coalición. Pero las más de las veces estas incidencias de la coparticipación operan como insumo del sistema de compromisos, sin estar sujetas a un acuerdo político previo y admitiendo a los oponentes partidarios, lo que ayuda a gestar el clima de pluralidad y favorece las aproximaciones concretas. En todos los casos esto se desarrolla en el marco del régimen presidencialista. Estas circunstancias nos distinguen de otros presidencialismos y al mismo tiempo de las ecuaciones *consociational* europeas, que aun con similitudes, se dan en un contexto parlamentario.

4 En el Uruguay, la figura del gobierno “dividido” se plantea desde el momento en que pasamos a un sistema pluripartidista, en el último tercio del siglo XX. En términos más extensos, también podría considerarse configurada durante la época del bipartidismo, por obra del régimen electoral y de la fisiónomía “fragmentaria” de los partidos tradicionales, en la medida en que la fracción del presidente rara vez alcanza por sí sola la mayoría parlamentaria (aunque tenga mayoría relativa dentro de su partido y éste tenga a su vez una mayoría “sustantiva” en las cámaras legislativas).

5 Romeo Pérez (1989) estima que estas prácticas encierran una inclinación parlamentarista, con virtualidades propias. La noción de “presidencialismo coparticipativo” que él mismo maneja se ajusta mejor a las coordenadas que reseñábamos. En todo caso, la referencia al presidencialismo pluralista, y en particular a las manifestaciones del presidencialismo de compromiso, resulta más comprensiva, porque alude genéricamente al conjunto de elementos que moldean nuestro régimen, incluyendo las vetas de participación y representación, la codificación electoral y el sistema de partidos, la estructura del gobierno y de los procesos de decisión, en el parlamento y en la administración, a nivel central y a nivel regional.

6 En los términos de Robert Dahl (1989): en el caso uruguayo, la incorporación popular, el establecimiento del sufragio universal masculino y la legalización de los gremios se hicieron una vez que las élites partidarias acordaron el sistema de competencia, el régimen electoral, la estructura de representación y el esquema inicial de coparticipación, en un paño plural y sin admisiones hegemónicas. De tal modo, la entrada a la “política de masas” vino a ampliar, y no a cerrar, los canales de la competencia partidaria, en condiciones de relativo equilibrio, recreando y consolidando el pluralismo fundacional.

7 A diferencia de lo que ocurre en otros casos, el sindicalismo obra así en clave de autonomía relativa, sin adscripción directa a las divisas tradicionales –en ese régimen competitivo binario– y sin pasar por la creación de nuevos partidos o movimientos de proyección, más allá de la incidencia que pudieron tener en la época los “partidos de ideas” (en particular el Partido Socialista y luego el Partido Comunista). En beneficio del pluralismo, ninguna fuerza se perfiló como atribuyente monopolístico del proceso de inclusión. Los partidos tradicionales siguieron en carrera y se reprodujeron como partidos de ciudadanos de amplio espectro (*catch-all parties*).

8 He planteado el tema de la coparticipación corporativa, con una impronta liberal y pluralista, dentro de marcos democráticos y subordinada al sistema de partidos en un dominio binario, esbozando una periodización al respecto en lo que se refiere a las cámaras empresariales y en lo que se refiere a los sindicatos, controlados por la izquierda (Lanzaro, 1986 y 1992).

9 Como norma, a través de ciertos cortes de importancia y con algunas rupturas, hemos tenido una larga trayectoria de política de partidos, con un sistema fuerte, a diferencia de lo que ha ocurrido por ejemplo del otro lado del Río de la Plata, en donde los partidos han tenido –uno a uno, por turnos– una gran presencia, pero el sistema que forman ha sido débil, en un panorama que en los últimos años presenta cambios prometedores.

10 Sin desmedro de la singularidad uruguaya, hay que decir que ello corresponde adecuadamente a la procesalidad de los cambios en los sistemas demo-

cráticos más institucionalizados y “maduros”, aun cuando –incluso en esos casos y excepcionalmente (Inglaterra, Nueva Zelanda)– algunos modos de gobierno y ciertos estilos de liderazgo puedan imprimir a las reformas sesgos radicales y perentorios. Por otra parte, no hay que olvidar que en general las terapias de *shock* suelen aparecer en los países que han atravesado crisis mayúsculas (como la Argentina de Alfonsín y de Menem), y que esas terapias no siempre resultan venturosas, aunque tengan cierto éxito y propongan su propio sistema de garantías. Contrariamente, en el caso de Brasil, luego del fracaso de Collor de Mello, el suceso del Plan Real implementado por Fernando Henrique Cardoso se explica en buena parte por su gradualismo y su ambición moderada, a través de una determinada forma de producción de certidumbres.

11 Luego del bloqueo de las privatizaciones mayores merced a un plebiscito celebrado en 1992, no faltan por cierto la privatización y la tercerización, un *contracting out* abundante y enlaces con las organizaciones no gubernamentales (en nuevas redes de clientela), que reformulan el sistema de vínculos que ha habido secularmente entre el estado, el mercado y la sociedad civil. Pero es mucho lo que queda dentro de los cuadros públicos. Y en buena medida, el eje de la reforma del estado se desplaza hacia los problemas de diseño y de gestión, de eficiencia, apertura y competitividad.

12 Un realineamiento es, como se sabe, un cambio consistente en los patrones de comportamiento electoral y en la estructura de partidos, en un proceso complicado, de unos cuantos años, a través de una sucesión de elecciones “críticas”, merced a la movilidad y a la transformación de las fuerzas actantes. Todo realineamiento se resuelve en definitiva en el diseño de una nueva “norma” política, con alteraciones graduales bruscas, más o menos traumáticas. En algunos casos ello implica la salida de uno o más de uno de los conjuntos partidarios en plaza (no necesariamente de la *filière* política o de las familias ideológicas). En nuestro caso, el mapa de los partidos “históricos” se mantiene, y el realineamiento pasa por el desarrollo de la tercería de la izquierda. La nueva “norma” política –que todavía no está enteramente asentada, pero que ha hecho camino– tiene que ajustarse a estas coordenadas.

13 En los enfoques críticos corrientes, es de cajón considerar que las dificultades imputadas al presidencialismo se agudizan en situaciones de pluripartidismo, con representación proporcional y en la medida en que aumenta la fragmentación. En este sentido, y a partir del caso de Brasil, ver las observaciones de Scott Mainwaring (1993). El tema da lugar a una discusión interesante y son varios los trabajos que contradicen el diagnóstico pesimista (por ejemplo Figueiredo y Limongi, 1996; Santos, 1997).

14 En este cuadro se suceden las apelaciones al pronunciamiento directo de la ciudadanía (plebiscitos y recursos de referéndum), en un juego que hace parte de la competencia democrática plural y que rodea las instancias del sis-

tema de gobierno representativo. En la mayoría de los casos estos actos responden a la iniciativa de los partidos y en otros derivan de la intervención de sectores sociales y de agrupamientos corporativos (contando igualmente con el acuerdo, la tolerancia o el “seguidismo” de los agentes de partido, en particular de parte de las fracciones de la izquierda, pero no sólo de ellas).

15 “*Divided we govern*”: *mutatis mutandis*, podrían valer aquí los titulares que David Mayhew (1991) emplea para caracterizar la vida política de los Estados Unidos desde la segunda posguerra, mediante un juego de palabras y una señal de revalorización sobre el “gobierno dividido”. La perspectiva de una nueva apreciación del gobierno “dividido”, en la que se alinean varios estudios contemporáneos y que hemos planteado al distinguir los tipos de gobierno presidencial, suele apoyarse por lo menos en dos supuestos. Primero, el reconocimiento de la realidad y aún del carácter natural e ineludible de los mapas de fraccionamiento, de pluralismo y de diversidad, entre partidos y al interior de los partidos, que llevan a distintas formas de gobierno “dividido”, tanto en regímenes presidenciales como en regímenes parlamentarios. Segundo, el reconocimiento de la posibilidad y hasta de las ventajas democráticas de gobernar en esas condiciones, con una óptica pluralista, lo que se contrapone a las ideologías corrientes de la uniformidad mayoritaria e implica una aceptación de la necesidad de acudir a las lógicas de compromiso y de coalición, inter e intra partidos, con relacionamientos diferentes entre fracciones. Puesto que ello extiende el campo de la participación y de la “satisfacción” política, aquí vale también la consigna de Josep Colomer (1998) –“*divided we win*”– en el sentido de que esta procesalidad política multiplica los “ganadores” y reparte mejor las pérdidas. En este tren, es muy útil comparar la experiencia uruguaya con la de los Estados Unidos, ambas en régimen presidencial, cotejándolas a su vez con los itinerarios europeos, en distintos tipos de régimen parlamentario. Para tener una muestra de la complejidad de los recorridos estadounidenses ver, por ejemplo, la serie de textos editada por Martin Lipset (1981) –en particular el capítulo de Nelson Polsby– así como Sundquist (1988) y Cox y Kernell (1993).

16 Ver, en este sentido, Rehren (1992), que emplea las observaciones sobre el liderazgo de Burns (1978) y de Baas (1985).

17 En forma repetida y en cierto modo desgastante, esto ha llevado al Frente Amplio a internarse en los recursos del referéndum, tratando de hacer valer en la cancha ciudadana, posturas que no prosperan en el circuito representativo. Más de una vez, ello responde a la iniciativa de los núcleos sindicales, que de manera notable pasan de las formas clásicas de movilización de masas a estas modalidades de activismo en clave ciudadana y electoral. En la medida en que hubo convergencia con sectores de otros partidos, esas acciones tuvieron un impacto importante y en 1992 sirvieron para derogar la ley

que habilitaba la venta de algunas empresas públicas. En solitario y posteriormente, las convocatorias no han tenido éxito, y en el mejor de los casos sirven para producir incertidumbre y valen como “potencial de amenaza”.

18 El cálculo sobre las ventajas y desventajas del gradualismo y los andamientos “incrementales” constituye un tópico recurrente en la polémica teórica y ha sido en el Uruguay un eje de la competencia política y del debate público, animado por las posturas de quienes bregan por una liberalización más urgente y radical.

19 Para un análisis de las fórmulas de gobierno en la primera presidencia de Sanguinetti y durante el mandato de Lacalle, ver Mancebo (1991) y Chasqueti (1998), así como Lanzaro (1998 y 2000[a]).

20 50,4% de votos por la afirmativa (que pasan raspando la mayoría absoluta requerida), en la que se alinean el Partido Colorado, el Partido Nacional, el Nuevo Espacio y unos cuantos frentistas (incluyendo a dirigentes de primera fila, como el General Seregni y Danilo Astori). 46,2% de votos por la negativa, en la que se ubica el grueso del Frente Amplio más algunos caudillos de los partidos tradicionales, que no dejaron de arrastrar votantes.

21 Gracias a la unidad de las elecciones y al doble voto simultáneo, en el régimen anterior todos los participantes jugaban hasta el final y medían sus fuerzas a la vez que las acumulaban, en una lógica que definía los resultados en una instancia concurrente, repartiendo las ganancias, con líneas de reproducción de los sectores y alternativas de sobrevivencia para los perdedores, favoreciendo las estrategias de asociación. Ahora se puso en marcha un sistema de tres rondas “eliminadoras”, sin las posibilidades que aportaba la pluralidad de candidaturas presidenciales. Esto genera una concentración escalonada y cierto cerramiento político, lo que puede restar incentivos para la cooperación intrapartidaria y provocar reacciones de “salida”, actitudes de renuencia, boicot o deserción. A cambio de la introducción del *ballottage*, los promotores de la reforma sacrificaron una pieza estratégica en el esquema tradicional de reproducción política de los partidos y de los sectores.

22 Esto permite que la administración ejecutiva quede en manos de los sectores partidarios que forman la base de apoyo del gobierno, en una inflexión exclusiva y sin franquear los espacios de coparticipación a las fuerzas opositoras. Esto es precisamente lo que ocurrió al iniciarse la presidencia de Jorge Batlle en el año 2000, al dejar de lado al Frente Amplio, a pesar de tener el 40% de las bancas parlamentarias, descartando una regla “consociativa” de gestión pública que ensancha los márgenes de pluralismo y permite acotar las ecuaciones de suma-cero.

23 En la formulación clásica de las “leyes” de Duverger (1957), el escrutinio mayoritario a dos vueltas y la representación proporcional son considerados

factores propicios para el multipartidismo: aunque “la influencia general no puede ser idéntica” y depende de las modalidades electorales de cada país, “la tendencia de la segunda vuelta a engendrar un multipartidismo no parece dudosa” y es confirmada por la observación empírica comparada.

24 En una perspectiva sociológica, este mapa corresponde a las filiaciones ideológicas o actitudes de cultura política en que se puede dividir el electorado y que atraviesan las unidades de partido. En los términos de Sartori, los estudios disponibles demuestran que entre el Partido Colorado y el Partido Nacional la distancia ideológica es baja y la superposición alta, con tendencias consistentes que se pronuncian en los últimos años dibujando un círculo de “familia”. Comparativamente, la distancia del Frente Amplio con el Nuevo Espacio es en promedio más alta y la superposición más baja (en promedio porque en el Nuevo Espacio conviven corrientes distintas, con afinidades dispares).

25 En los últimos años, el Nuevo Espacio ha preservado cierta equidistancia y ha obrado como “partido de apoyo”, acompañando en varias oportunidades las iniciativas del gobierno y la misma Reforma Constitucional de 1996. En la segunda vuelta de 1999, el Nuevo Espacio dejó a sus adherentes en libertad de acción. Pero Rafael Michelini se pronunció a favor de Tabaré Vázquez y desde entonces busca una asociación con el Frente Amplio, en una postura que provoca divisiones internas.

26 Cálculos realizados en base a una encuesta de Equipos Mori de febrero de 1999 –a comienzos del año electoral– muestran que en el espectro político la distancia ideológica máxima es moderada (algo más de cuatro), y promedialmente ningún conjunto partidario queda colocado en los extremos.

27 Es la primera coalición electoral de este tipo en la historia uruguaya, en la nueva era del presidencialismo y acunada por las reglas establecidas en la Reforma de 1996.

28 La cadencia “plebiscitaria” es un elemento constitucional de toda elección directa del jefe de gobierno, que presenta caracteres más pronunciados al ser separada y relativamente diferenciada de la elección parlamentaria, con la aplicación del principio mayoritario y la incidencia del *ballottage*. Por ahí se establecen las bases para que el presidente quede investido de la representación general de la república y actúe con los márgenes de autonomía que le acuerdan los parámetros institucionales, en una alternativa que sin embargo no está simplemente dada de antemano y que el gobernante electo debe hacer efectiva en la práctica, mediante una productividad política conducente. Ese fundamento de autoridad entra en balance con la fuerza de intervención que tienen a su vez los cuerpos de partido. Este juego de doble frecuencia es normal en las democracias presidenciales y en los otros regímenes (parlamentarios, semi-parlamentarios, semi-presidenciales) cuando obra en un cua-

dro de “gobierno de partidos”, con autonomía efectiva de los poderes del estado y de las autoridades regionales, en un horizonte de pluralidad.

29 En el referéndum de 1992, más del 70% de los ciudadanos se pronunció en contra de la privatización de las empresas públicas, y en concreto en contra de la venta de ANTEL. Un estudio de la empresa “Cifra”, de mediados de septiembre de 2000 muestra que a esa fecha llegan al 81% los uruguayos que piensan que las grandes empresas públicas deben ser mayoritariamente de propiedad estatal, en un juicio compartido de manera bastante pareja por el 90% de los que se consideran de izquierda, el 82% de los que se consideran de centro y el 71% de los que se consideran de derecha. No obstante, la opinión pública tiende a ver con mejores ojos la “desmonopolización” (el 50% de los encuestados estima que es buena, incluyendo aquí al 44% de los que se consideran de izquierda). A su vez, el 48% de los encuestados cree que es buena la incorporación de capitales privados para desarrollar algunas áreas de las empresas públicas y el 35% considera que esa posibilidad es mala (Semanaario “*Búsqueda*”, Montevideo, 28 de septiembre de 2000).

30 Esa estrategia no lleva al desmontaje de las empresas del estado y de los servicios públicos, sino más bien a su reconversión, lo que tiene consecuencias distintas en lo que toca a la “caja de herramientas” del poder político y a la capacidad de intervención de los partidos, a la configuración de la esfera pública, a las relaciones capitalistas y al desenvolvimiento del mercado.

31 Delegados directos del presidente Batlle y de Tabaré Vázquez, un representante de los familiares de los desaparecidos, el jefe de la Iglesia Católica, el presidente de la central de trabajadores y un “notable” del Partido Nacional.

32 Según el catálogo de Arend Lijphart, se trata de una coalición “vencedora” (algo más que “mínima” y ligeramente “sobredimensionada”), ideológicamente “conectada” y relativamente “homogénea”, sin perjuicio de la competitividad política que la atraviesa. Sumando las bancadas del Partido Colorado y del Partido Nacional, el gobierno tiene de partida un respaldo parlamentario considerable (58% en la Cámara de Senadores y 56% en Diputados), lo que le permite constituir mayorías legislativas, proceder a nombramientos relevantes, evitar la censura de sus ministros y mantener los vetos del poder ejecutivo. Cuenta asimismo con la mayoría para la designación de los directores de los entes estatales sin el concurso de los partidos que no entran en la coalición. Ese concurso sí resulta necesario para la integración de los cuerpos de contralor (Corte Electoral, Tribunal de Cuentas), en los que hay representantes del Frente Amplio.

33 En ese juego tan problemático de “parecerse y diferenciarse”, de cara a los adversarios y sin perder identidad, que constituye una regla de desarrollo par-

tidario, dentro de los márgenes estrechos y exigentes de una democracia “integrada”, con un pluralismo competitivo y no polarizado. Esta es por cierto la tarea que tienen también por delante varias formaciones de la izquierda latinoamericana –en un cuadro dentro del cual el Frente Amplio tiene ventajas comparativas– con retos similares a los que han debido afrontar, para llegar al estreno, otros partidos de extracción socialista o socialdemócrata, en Europa y sin ir más lejos, en el caso de Chile.

*Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación **

Daniel Chasqueti **

Introducción

En las últimas dos décadas, el estudio comparativo de las instituciones procuró definir cuáles son las mejores formas de gobierno para la democracia. La conocida tesis de Juan J. Linz (1990) sobre las ventajas del parlamentarismo y los defectos del presidencialismo marcó el inicio de un debate acerca de la relación e influencia de los diseños institucionales sobre los procesos democráticos¹. La normatividad del planteo de Linz dividió a la academia entre aquellos que respaldaban sus posiciones (Valenzuela, 1998; Stepan y Skach, 1998), los que las relativizaron (Mainwaring, 1993; Lijphart, 1997; Sartori, 1994) y los que decididamente las combatieron, señalando que el presidencialismo podía ser un diseño institucional apto para la democracia (Shugart y Carey, 1992).

La crítica inicial de Linz hacia el presidencialismo se centraba en la doble legitimidad de los poderes, originada por la elección independiente del presidente y el congreso; la rigidez de los mandatos, dado que los mismos presentan una duración preestablecida; el estilo plebiscitario que puede asumir la elección del presidente; y el mayoritarismo o lógica de suma-cero que se deriva de esa contienda electoral. Estos puntos fueron rápidamente asumidos por un importante número de académicos que desde distintas perspectivas pretendieron verificar su validez

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el panel "Institutional determinants of the executive-legislative relations in presidential regimes: legislative support in Latin American governments and political stability" de la Conferencia 2000 de la Latin American Studies Association (Miami: Hyatt Regency) marzo.

** Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay <chasquet@cpolit.edu.uy>

mediante el desarrollo de estudios de casos de distintos países latinoamericanos (Valenzuela, 1998; González y Gillespie, 1998; Hartlyn, 1998; Coppedge, 1998). Sin embargo, Shugart y Carey, en su libro *Presidents and Assemblies* (1992: 43-54), formularon una serie de argumentos que ponían en duda la validez de la mayoría de los señalamientos de Linz. Estos autores presentaron evidencia empírica centrada en series temporales que abarcaban casi todo el siglo XX, donde quedaba en claro que la superioridad del parlamentarismo sobre el presidencialismo era relativa. Asimismo, en el desarrollo argumental, Shugart y Carey transformaron algunas de las críticas de Linz en ostensibles virtudes del sistema de gobierno presidencial. La rigidez de los mandatos era observada como un atributo de previsibilidad del régimen de gobierno; la tan criticada elección presidencial era considerada un elemento de transparencia del sistema; y la doble legitimidad de los mandatos volvía a ser considerada, tal como lo indica la teoría del gobierno presidencial, como un instituto que favorece la *rendición de cuentas* y los *controles* entre los gobernantes (*checks and balances*).

El punto de inflexión que representó la obra de Shugart y Carey provocó un giro en el debate teórico y una moderación en la normatividad del estudio de las instituciones. Una nueva camada de estudios comparativos hizo hincapié en otras variables político-institucionales, como los sistemas electorales, los sistemas de partidos, la polarización ideológica, la disciplina partidaria y la magnitud de los contingentes legislativos de los presidentes (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Scully, 1997; Mainwaring y Shugart, 1997; Jones, 1997; entre otros). La ampliación del objeto de estudio y la formulación de nuevos métodos de análisis demostraron que la discusión sobre cuál es el mejor diseño institucional para la estabilidad democrática exigía abordajes mucho más finos y complejos que los que efectivamente propusiera Linz a fines de la década del ochenta.

Entre estos trabajos se destacó el artículo de Scott Mainwaring (1993), que señalaba las consecuencias negativas que para la estabilidad democrática tenía la combinación de regímenes presidencialistas con sistemas multipartidistas. La hipótesis de Mainwaring mostraba que los presidencialismos que presentaban altos niveles de fragmentación y de polarización eran más proclives a la inestabilidad que aquellos que mostraban sistemas bipartidistas. Por un lado la difícil combinación fomentaba la elección de presidentes minoritarios, y por otro favorecía la emergencia de un estilo político contrario a la cooperación con el gobierno. A su vez, los presidentes electos mostraban grandes dificultades para formar y mantener coaliciones de gobierno, pues en el legislativo los partidos carecían de incentivos para cooperar con el presidente, se comportaban en forma indisciplinada y, en los casos en que formaban coaliciones, estaban sujetos a poderosos estímulos para abandonar el gobierno antes de finalizar el mandato. Tanto la lógica que estructuraba la hipótesis de Mainwaring como el adecuado sustento empírico que ella presentaba la transformaron desde entonces en un presupuesto básico para el análisis del desempeño de los regímenes presidenciales (Sartori, 1994; Linz, 1998;

Nohlen y Fernández, 1998; etc.). En medio de una academia dividida entre “presidencialistas” y “antipresidencialistas”, Mainwaring consiguió centrar la atención de las críticas antipresidencialistas en un tipo específico de estructura, el presidencialismo multipartidista. Al mismo tiempo, ello posibilitó resguardar al presidencialismo bipartidista de la crítica, pues su performance a lo largo del tiempo lo mostraba como una combinación favorable para la estabilidad de la democracia.

Mientras ello sucedía en la academia, algunos países latinoamericanos mostraban una lenta pero sostenida tendencia al aumento de la fragmentación de sus sistemas de partidos. Países que en las décadas del setenta y el ochenta contaban con formatos bipartidistas, evolucionan en la década del noventa hacia el multipartidismo moderado (Uruguay, Argentina o Venezuela). Países que en la década del ochenta habían logrado disminuir su fragmentación, en la década del noventa volvían a aumentarla (Brasil, Ecuador, Perú o Bolivia). Sólo unos pocos mantenían la combinación “correcta” de presidencialismo con bipartidismo (Costa Rica o Colombia). Esta situación transformaba al presidencialismo multipartidista en la combinación político-institucional más común del continente, y hacía presagiar un futuro incierto para las noveles democracias del continente.

Tras dos décadas de procesos democráticos, el panorama político de América Latina muestra desempeños desparejos con involuciones críticas y avances significativos. En el Cono Sur, por ejemplo, la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo no pareció afectar el proceso de transición y consolidación democrática. La mayoría de estos países sortearon la fase de reinstitucionalización democrática y lograron superar con relativo éxito las complicadas reformas estructurales de la década del noventa. En materia de gobierno, varios presidentes de esos países formaron coaliciones con el objetivo de garantizar mayorías legislativas estables y brindar ciertos grados de seguridad y previsibilidad al conjunto de los actores sociales y económicos. Este peculiar fenómeno no puede ser explicado como un conjunto de esfuerzos que coincidieron simultáneamente en el tiempo. Por el contrario, el fenómeno debe ser considerado como una respuesta política específica de cada sistema político a problemas de gobernabilidad básicamente similares. En otras palabras, las coaliciones de gobierno fueron el producto de la búsqueda de alternativas a los problemas que se derivan de la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo.

En el presente trabajo intento evaluar la forma en que los países de América Latina convivieron con la *difícil combinación*. Básicamente, me propongo demostrar que los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática. De igual forma, los presidencialismos multipartidistas *sin* coaliciones de gobierno son los verdaderamente problemáticos. Asimismo, también pretendo demostrar que la mayoría de los argumentos vertidos sobre la aparente dificultad del presidencialismo para habilitar o estimular las

coaliciones son sumamente discutibles, por no decir equivocados. El tamaño de la muestra empírica que aquí presento no permite establecer conclusiones terminantes, aunque posibilita la formulación de algunas conclusiones importantes. Existen numerosas razones, fundadas en los hechos, que apuntan a demostrar que las coaliciones son viables en el presidencialismo y que las dirigencias políticas de algunos países las han asumido como una modalidad de gobierno que garantiza la estabilidad democrática. Por tanto, este enfoque pone en puntos suspensivos la idea de abandonar el régimen de gobierno presidencial o de transformar el sistema de partidos mediante reformas electorales, pues rescata una dimensión del gobierno habitualmente dejada de lado por los estudios comparativos, esto es, la modalidad de conformación del gobierno escogida por los presidentes².

En el primer capítulo se revisan algunos de los principales postulados teóricos sobre la relación entre instituciones de gobierno, sistemas de partidos y estabilidad democrática. En el segundo capítulo se propone un marco conceptual y metodológico para el estudio del problema de la estabilidad de la democracia presidencial multipartidista. En el tercero se analiza empíricamente el desempeño democrático de cincuenta y un gobiernos formados en doce países del continente durante el período 1978-2000. En el cuarto capítulo, se testea empíricamente los cuatro argumentos críticos sobre las dificultades del presidencialismo para conformar y mantener coaliciones de gobierno. Por último, en el quinto capítulo se proponen tres conclusiones, que por el momento calificaré como provisionales y sujetas a nuevas confirmaciones.

Democracia, instituciones y sistemas de partidos

Democracia y partidos: cuatro postulados teóricos

Aunque en forma desordenada, durante la segunda mitad del siglo XX la ciencia política prestó atención a la influencia combinada de las instituciones de gobierno y las estructuras políticas sobre el desempeño democrático. Partiendo del supuesto de que a cada diseño institucional le corresponde una determinada estructura política, distintos estudiosos de la democracia han analizado las ventajas y desventajas de las diferentes combinaciones político-institucionales. El trayecto comienza con Duverger y sus postulados sobre la democracia bipartidista, y culmina con Mainwaring y su propuesta sobre la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo. Ese largo debate de más de cuatro décadas presenta como resultado la confirmación de cuatro postulados que combinan instituciones y estructuras políticas.

1 En el libro *Les Partis Politiques*, Maurice Duverger afirmó que la estabilidad de la democracia estaba fuertemente asociada con la presencia de sistemas políticos bipartidarios: “el bipartidismo parece presentar un carácter natural (ya

que) las opciones políticas se presentan de ordinario en forma dualista. No siempre hay un dualismo de partidos, pero casi siempre hay un dualismo de tendencias. (...) Cada vez que la opinión pública se ve enfrentada a grandes problemas de base, tiende a cristalizarse en dos polos opuestos (por tanto) el movimiento natural de las sociedades tiende al dualismo”³.

Este razonamiento normativo determina que todo sistema político, si pretende traducir mínimamente el *estado natural de las cosas*, debe estar organizado en términos bipolares, con un partido que gobierne y otro que ejerza la oposición. La idea básica se apoya en la certeza de que la regla de la mayoría define en las elecciones cuál es el partido que asume el ejecutivo y cuál es la magnitud de su mayoría en la Asamblea. El partido ganador gobierna, y el partido de oposición controla. Los referentes empíricos de Duverger eran los sistemas políticos anglosajones, especialmente Estados Unidos y el Reino Unido, que durante la posguerra fueron ampliamente reconocidos por su capacidad para mantener estable la democracia.

2 Los argumentos de Duverger concitaron la aceptación de la academia, lográndose a transformar en verdaderos *axiomas* de las ciencias sociales. A fines de la década del sesenta la democracia podía ser explicada por el desarrollo económico, la existencia de ciertos modelos culturales en la sociedad y también por la presencia o no de determinadas estructuras políticas⁴. Pero a fines de esa década Seymour Lipset cuestionó la influencia de los sistemas bipartidistas al afirmar que, bajo ciertos contextos, un sistema multipartidista podía llegar a ser más apto para el mantenimiento de la democracia⁵. En las sociedades caracterizadas por el predominio de estructuras complejas el multipartidismo contaba con mayores capacidades de representación de intereses que el bipartidismo, al tiempo que se adaptaba mejor a las características y demandas del pluralismo social.

Sin embargo, fue Arend Lijphart quien sistematizó esta idea y se encargó de demoler el planteo de Duverger. Buscando explicar cómo los sistemas multipartidistas de las sociedades *plurales* resultaban eficaces para el mantenimiento de la democracia, Lijphart desarrolló un argumento basado en la experiencia de las democracias occidentales que contaban con profundos clivajes sociales, religiosos, idiomáticos y étnicos. En palabras de Lijphart, las divisiones sociales debían ser contempladas por las formaciones políticas y por el diseño institucional: “dada la probabilidad y conveniencia de los partidos sectoriales, el multipartidismo con relativamente pocos partidos es óptimo para una sociedad plural. Esta proposición reta al saber tradicional de que los sistemas bipartidistas son superiores a los multipartidistas”⁶. Según el autor, países como Bélgica, Holanda, Suiza, Austria o Canadá demostraron que es posible construir la democracia en sociedades con profundas fragmentaciones políticas y sociales. La condición para que ello suceda es la existencia de un sólido compromiso de cooperación entre las élites políticas y el diseño de formatos institucionales que se hagan cargo de la plurali-

dad de intereses, brindando garantías a los diversos grupos de la sociedad. La teoría *consociacionista* fue rápidamente aceptada por la comunidad académica, pues tenía la virtud de formalizar conceptualmente ciertos fenómenos que en la práctica parecían muy claros: el parlamentarismo multipartidista desarrollado en sociedades plurales resultaba una combinación político-institucional adecuada para la democracia.

3A comienzos de la década del noventa y en pleno auge del debate normativo sobre la relación entre regímenes de gobierno y estabilidad democrática, algunos académicos destacaron las cualidades de los diseños institucionales de carácter mixto, especialmente aquellos denominados semi-presidencialistas o *premier-presidential*⁷. Autores como Sulleiman (1997), Stepan y Skach (1997) y Sartori (1994) presentaron argumentos que explicaban los motivos por los cuales estos ordenamientos institucionales garantizaban la estabilidad democrática, identificando a la flexibilidad institucional del régimen como la principal razón para la obtención de dichos resultados. El razonamiento más recurrente señala que cuando el presidente controla una mayoría legislativa el sistema de gobierno funciona como un presidencialismo, pero cuando éste carece de dicha mayoría el sistema pasa a funcionar como un parlamentarismo, donde el primer mandatario relega posiciones a favor del jefe de gobierno electo en la asamblea.

Estos estudios presentaron abundante evidencia empírica que confirma efectivamente la estabilidad institucional de los semi-presidencialismos, cualquiera fuese el sistema de partidos con el que se le combina⁸. Los casos de Francia, con un número moderado de partidos, y de Finlandia, con un número alto de partidos, representan los ejemplos más recurrentes de adaptabilidad y equilibrio⁹.

4 Concomitantemente con la anterior recomendación, y también reaccionando ante los embates anti-presidencialistas liderados por Linz, Scott Mainwaring (1993) sistematizó las razones por las cuales buena parte de las democracias presidenciales mostraba un pobre desempeño¹⁰. Su razonamiento apuntaba a los problemas que provoca la “incorrecta” elección de instituciones dado un determinado sistema de partidos. De acuerdo con Mainwaring la combinación de presidencialismo y multipartidismo es fatídica para la democracia, pues potencia los principales defectos del diseño institucional de gobierno y vuelve inestables los gobiernos democráticos. Según el autor, bajo estas condicionantes político-institucionales existe gran posibilidad de que los presidentes electos carezcan de mayorías legislativas, y por tanto de que los poderes de gobierno entren en conflicto y generen un bloque decisional. Estos argumentos concluyen en que el principal enemigo de la estabilidad de la democracia presidencial es la fragmentación política, pues como la experiencia lo indica, el sistema presidencial con pocos partidos pareciera no sufrir grandes problemas de estabilidad¹¹. En suma, de alguna forma, la hipótesis de Mainwaring justifica teóricamente el éxito de los presidencialismos bipartidistas de occidente, que garantizaron por décadas mayorías

legislativas a sus presidentes y favorecieron el desarrollo de una política moderada y centripeta (EE.UU., Costa Rica, etc.).

En síntesis, casi medio siglo de debate teórico y desarrollo de estudios empíricos en torno a la pregunta sobre cuáles son las mejores combinaciones político-institucionales para la democracia dejó como resultado cuatro postulados centrales:

- a. la democracia parlamentaria o presidencial es estable cuando se combina con sistemas bipartidistas;
- b. la democracia parlamentaria es estable cuando se combina con sistemas multipartidistas;
- c. la democracia semi-presidencial es estable cualquiera sea el sistema de partidos con el que se combina;
- d. la democracia presidencial no es estable cuando se combina con sistemas multipartidistas.

El primer postulado encuentra respaldo empírico en los casos de Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Colombia, Venezuela (hasta 1993) y Uruguay (hasta 1971). El segundo postulado es verificado por las numerosas democracias parlamentarias de Europa (Alemania, Bélgica, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Suecia, Dinamarca, etc.). El tercer postulado referido a los semi-presidencialismos encuentra comprobación empírica en los casos de la V República Francesa y de Finlandia. Finalmente, el cuarto postulado encuentra respaldo empírico cuando se analiza el pobre desempeño de las democracias latinoamericanas que combinaron presidencialismo y multipartidismo durante casi medio siglo (Brasil, Ecuador, Perú, etc.). Sólo Chile, en el período 1932-1973, escapa a la generalización, pues reporta el caso de una democracia presidencial multipartidista que logró superar los veinticinco años de vida sin quiebres institucionales¹².

La difícil combinación en América Latina

Analicemos entonces el problema de las democracias presidenciales con sistemas multipartidistas. Mainwaring sostiene, como se señaló antes, que estos sistemas de partidos agravan los problemas potenciales del presidencialismo. Partiendo de las observaciones de Linz, Mainwaring afirma que la doble legitimidad del gobierno señalada por éste afecta seriamente el funcionamiento de la democracia, pues con frecuencia los presidentes electos bajo estos formatos partidarios carecen de mayorías legislativas. Este hecho puede estimular comportamientos no deseados de los presidentes, como evitar al congreso durante la toma de decisiones, gobernar mediante decreto, o asumir posiciones autoritarias que violen las normas constitucionales. Mark Jones (1997) ratifica esta idea al señalar que, de

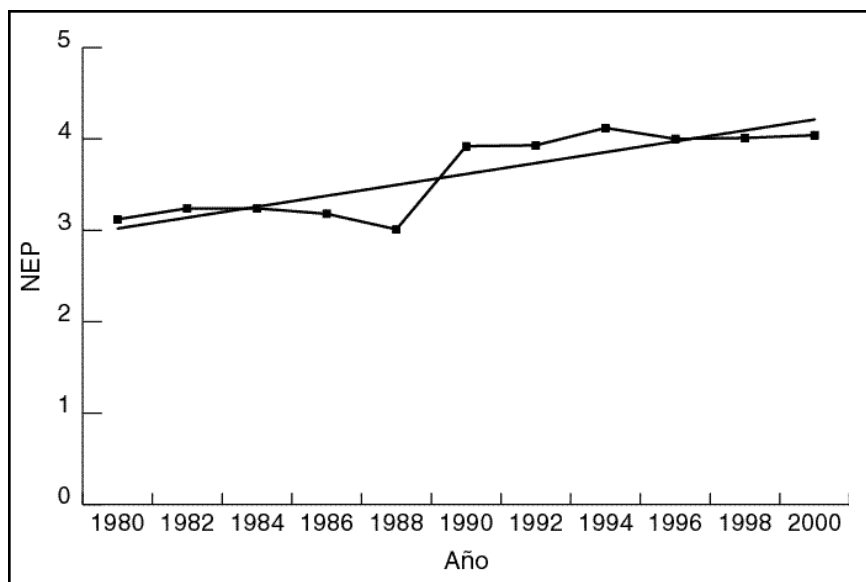
todas las críticas realizadas al presidencialismo, la de la doble legitimidad es efectivamente la más problemática, pues genera riesgos vinculados a la existencia de gobiernos divididos o de presidentes con minorías parlamentarias. Mainwaring también afirma que estos sistemas favorecen la polarización ideológica y dificultan la búsqueda de consensos y cooperación. En este sentido, los presidentes minoritarios encontrarían serias dificultades para construir o mantener coaliciones de gobierno, debido a tres razones. La primera se origina en el hecho de que tanto el presidente como los legisladores son electos en forma independiente, lo cual determina un modo de relación institucional con escasos incentivos para que los legisladores individuales apoyen al gobierno. La segunda razón refiere a la escasa disciplina que muestran los legisladores individuales de los partidos cuyos líderes negocian el apoyo al gobierno. La tercera razón hace referencia a los incentivos que muestra el presidencialismo para romper coaliciones, ya que la salida de los partidos de un gobierno presidencial no genera efectos inmediatos como sucede en el parlamentarismo, donde efectivamente el gobierno cae. Años más tarde, Mainwaring y Shugart (1997) ratificaron estas ideas y agregaron una cuarta razón para señalar la fragilidad de las coaliciones presidenciales: mientras las coaliciones de los sistemas parlamentarios se negocian y construyen luego de la elección, las de los sistemas presidenciales se caracterizan por conformarse durante el proceso electoral. Este fenómeno genera complicaciones, porque no siempre los partidos que estuvieron aliados al presidente durante el proceso electoral reafirman su apoyo al momento de gobernar⁴³. En suma, el presidencialismo multipartidista presenta tres grandes defectos: estimula el conflicto entre las ramas del gobierno, genera condiciones para la polarización del sistema, y dificulta la conformación de coaliciones de gobierno estables.

Ahora bien, durante las últimas dos décadas, los países de América del Sur han presentado esta difícil combinación. En la segunda mitad de la década del noventa, los regímenes presidenciales de Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia y Venezuela mostraban un Número Efectivo de Partidos (NEP) superior a cinco; los de Argentina y Uruguay situaban su NEP en el entorno del tres; y tan sólo los de Colombia y Paraguay tenían un NEP ajustado a los parámetros de los sistemas bipartidistas⁴⁴.

El Gráfico 1 muestra el aumento de la fragmentación en América Latina a partir de los promedios bianuales del NEP de los países que contaban con regímenes democráticos. Observando este desempeño y volviendo sobre el razonamiento de Mainwaring, podría decirse que la década del noventa debería haber sido un período de gran inestabilidad democrática para el continente. Sin embargo, los resultados prácticos del ejercicio del gobierno muestran una performance muy distinta. Salvo algunas excepciones, los problemas de la difícil combinación no parecieron afectar la consolidación y el desarrollo de las democracias del continente. Durante esos años, países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay lograron sortear los complejos procesos de reinstitucionalización democrá-

tica, enfrentar con cierto éxito las reformas estructurales, y experimentar niveles moderados de crecimiento económico¹⁵.

Gráfico 1



Observando las estrategias presidenciales de muchos presidentes (Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay), encontramos que los mismos privilegiaron la negociación y la cooperación y en muchos casos formaron coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables, lo cual indica que, a pesar de las dificultades señaladas, esta modalidad de gobierno se ha mostrado como el formato más eficaz para enfrentar y resolver el problema del presidente minoritario.

Por tanto, en mi opinión, la tesis de Mainwaring mantiene validez si se considera únicamente los sistemas multipartidarios donde los presidentes no desarrollan estrategias de cooperación. Esto equivale a decir que la combinación político-institucional más problemática para la democracia es indudablemente *el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones*. Para confirmar empíricamente esta propuesta, presentaré un marco conceptual y metodológico para el análisis del problema.

Un marco conceptual para el estudio del presidencialismo

Como se afirmó en la introducción, el presente trabajo se propone demostrar que los presidencialismos multipartidistas con coaliciones de gobierno son es-

estructuras político-institucionales aptas para el mantenimiento de la estabilidad democrática. Esta hipótesis asocia distintas variables. Por un lado, la modalidad de gobierno (coalición mayoritaria) aparece como la variable independiente; por otro, la estabilidad democrática se configura como la variable dependiente. Asimismo, la combinación político-institucional, en este caso el presidencialismo multipartidista, surge como una variable interviniente. A continuación definiré operativamente cada una de estas tres variables.

1) Llamaré *modo o modalidad de gobierno* al formato gubernamental que determina un tipo específico de relación entre el ejecutivo y el legislativo. En los presidencialismos, al momento de conformarse el gobierno, no sólo existen negociaciones horizontales entre los partidos, sino también interacciones de tipo vertical entre el presidente y los partidos representados en el parlamento (Amorim Neto, 1998). Esta negociación bidimensional está condicionada no sólo por las reglas de juego y los incentivos básicos de los partidos políticos, como los cargos, las políticas y los votos (Strom, 1990), sino también por la necesidad presidencial de conseguir una mayoría estable en el Legislativo. Cabe señalar que cuando decimos mayoría legislativa nos referimos al control de al menos el 45% de las bancas parlamentarias. Como bien sugiere Jones (1997), el presidencialismo tiende a mejorar su desempeño cuando el presidente cuenta con un contingente legislativo mayoritario (mayoría del 50%). Sin embargo, la superación de la “barrera” del 45% coloca al presidente en una situación beneficiosa para el ejercicio gubernativo, pues de esa forma queda en condiciones de acceder a la mayoría absoluta de la cámara mediante el acuerdo con uno o varios socios menores.

El medio para alcanzar ese objetivo es la negociación con uno (el propio del presidente) o varios partidos, según sea el contingente legislativo que controle el presidente.

Las variables *negociación* y *mayoría legislativa* indican que las modalidades de gobierno que un presidente puede alcanzar suelen ser cinco: gobierno de partido mayoritario; gobierno de partido minoritario; gobierno de coalición mayoritaria; gobierno de coalición minoritaria; y gobierno apartidario¹⁶. El Cuadro 1 muestra la conformación de las cinco categorías mencionadas a partir de la consideración de las variables de negociación y control o no de una mayoría legislativa.

Cuadro 1

Modalidades de gobierno

	Presidente acuerda con...		
	un partido	con dos o más partidos	nadie
Mayoría (>45%)	Partido mayoritario	Coalición mayoritaria	No es lógicamente posible
Minoría (<45%)	Partido minoritario	Coalición minoritaria	Gobierno apartidario

En los últimos años ha surgido un conjunto de estudios especializados en el tema de las *coaliciones presidenciales* (Abranches, 1988; Mancebo, 1991; Amorim Neto, 1998; Deheza, 1998; Lanzaro, 1998; Foweraker, 1999; Chasquetti, 1999). Estos avances han permitido una más amplia comprensión del fenómeno y han puesto a disposición del investigador un importante cúmulo de información sobre las coaliciones conformadas en las distintas democracias presidenciales de América Latina. Sin embargo, no todos los estudios coinciden en el enfoque teórico o en el tratamiento conceptual que dan al problema. A menudo se suele considerar como coalición gobernante a todos los gobiernos que presentan un gabinete multipartidario. Sin embargo, esta deducción parece demasiado amplia, porque en ciertas ocasiones algunos políticos no pertenecientes al partido del presidente asumen carteras ministeriales a título personal y no en nombre de su partido¹⁷. Este es un problema que se debe tener presente si se quiere identificar coaliciones gobernantes, y podría superarse en forma óptima con estudios de casos que partieran de una misma definición conceptual del problema. En este estudio utilizaré la definición de coalición gobernante propuesta por Kaare Strom (1990): “una coalición de gobierno puede ser definida como: i) un conjunto de partidos políticos que ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas”. El primer criterio es de tipo numérico y refiere al número de integrantes de la coalición, esto es, a cuántos partidos la integran. El segundo tiene que ver con la existencia de un acuerdo programático de gobierno, elemento central para la resolución del problema mencionado arriba. El tercero hace mención a la estrategia que los miembros de la coalición desarrollarán, como la votación de leyes en el Congreso, el trabajo en sus comités, etc. Finalmente, el cuarto criterio alude a los beneficios de un gobierno compartido, esto es, reparto de cargos entre los partidos integrantes de la coalición y una distribución de los méritos sobre el cumplimiento de las metas.

2) En la última década, la mayoría de los estudios sobre *estabilidad democrática* han seguido los criterios teóricos y metodológicos propuestos por Dahl (1971) para su definición y operacionalización de los regímenes poliárquicos. Algunos autores, apoyándose en esos preceptos, formularon algunas definiciones *ad hoc* que bien vale repasar. Mainwaring (1993) considera como democracia estable a todos aquellos sistemas políticos que durante veinticinco años consecutivos mantienen elecciones abiertas y competitivas, sufragio universal y garantías para las libertades civiles. Stepan y Skach (1998) utilizan los datos de la Escala de Poliarquía de Coppedge-Reinicke para el año 1985 y de la Escala de Derechos Políticos de Gastil para el período 1979-1989, las cuales también se inspiran en la definición de Dahl. Otros trabajos consideran como válidas las escalas suministradas por la organización no gubernamental *Freedom House*, basada igualmente en los Derechos Políticos y Libertades Civiles de los diferentes países. En el presente trabajo no utilizaré ninguno de estos criterios o definiciones. Mi indicador

de estabilidad democrática consistirá en determinar si los titulares del ejecutivo y legislativo culminan o no sus mandatos constitucionales. Esta definición parte del supuesto de que los gobernantes son electos mediante elecciones competitivas y bajo un régimen de garantías constitucionales. De este modo, la posibilidad de interrupción de los mandatos puede estar dada por: un golpe de estado; la renuncia del presidente; un *impeachment* contra el presidente; la clausura del congreso por parte del presidente.

3) La variable *combinación político-institucional* articula dos variables claves de los estudios institucionalistas: el régimen de gobierno y el sistema de partidos. En este trabajo asumo que todos los países de la muestra presentan *regímenes de gobierno presidencialistas* y que las variaciones más importantes provienen del formato del sistema de partidos. Shugart y Carey (1992: 19-20) definen al régimen presidencial como el sistema donde: el presidente es electo en forma popular y directa; las ramas del gobierno tienen mandatos fijos y no sujetos a interrupción; el presidente nombra y dirige la composición del gobierno; el presidente cuenta con el poder de veto. Estos criterios conducen a un modelo presidencial ideal muy similar al prototípico caso estadounidense. Muchos estudiosos del tema han insistido en las notables diferencias que existen entre los sistemas de gobierno latinoamericanos y el diseño institucional de los EE.UU. (Fernández, 1998; Sartori, 1994; Jones 1997). Sin embargo, la aplicación de los criterios de Shugart y Carey a los sistemas políticos del continente muestra que en mayor o en menor medida todos se acercan al modelo típico ideal de presidencialismo¹⁸.

Para la clasificación de los *sistemas de partidos* utilizaré la clásica tipología de Sartori (1980), pero ajustada a la consideración del número efectivo de partidos (NEP) de Rein Taagepera y Markku Laakso¹⁹. Según Sartori, un sistema de partido predominante se caracteriza por el hecho de que un partido obtiene reiteradamente una mayoría parlamentaria. Un sistema bipartidista es aquel donde un partido obtiene una mayoría y gobierna solo, a pesar de que los partidos puedan alternarse en el gobierno. Un sistema multipartidista moderado se caracteriza por contar con una baja polarización ideológica y con no más de cinco partidos relevantes. Finalmente, el sistema multipartidista polarizado es aquel que cuenta con una alta polarización y con más de cinco partidos relevantes²⁰.

Cuadro 2

Clasificación de los sistemas de partidos

Sistemas de partidos	NEP
Partido predominante	NEP < 1,7
Bipartidista	1,8 > NEP < 2,4
Multipartidismo moderado	2,5 > NEP < 3,9
Multipartidismo polarizado	NEP > 4,0

4) Finalmente, el estudio considera como unidad de análisis no a los sistemas políticos de los países seleccionados, sino a los gobiernos constitucionalmente electos durante el período 1978-2000. En total, las unidades de análisis representan cincuenta y un gobiernos de doce países del continente²¹.

Cuadro 3

Unidades de análisis

Países	Gobiernos electos constitucionalmente	Total
Argentina	1983, 1989, 1995, 1999	4
Bolivia	1982, 1985, 1989, 1993, 1997	5
Brasil	1985, 1989, 1994, 1998	4
Chile	1990, 1994, 2000	3
Colombia	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998	6
Costa Rica	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998	6
Ecuador	1979, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998	6
México	1994, 2000	2
Paraguay	1989, 1993, 1998	3
Perú	1980, 1985, 1990	3
Uruguay	1985, 1990, 1995, 2000	4
Venezuela	1979, 1984, 1989, 1994, 1999	5
Total		51

Análisis empírico del desempeño de las democracias de América Latina

La fragmentación política en América Latina

Un primer análisis basado en los criterios de clasificación expuestos muestra que los gobiernos con sistemas multipartidistas casi duplican a los gobiernos con sistemas bipartidistas. Mientras los primeros representan el 64,7% de la muestra (treinta y tres gobiernos), los segundos suponen sólo el 35,3% (dieciocho gobiernos). Al mismo tiempo, se observa que los sistemas de multipartidismo moderado representan el 42,4% del subconjunto, en tanto que los de multipartidismo polarizado o extremo suponen el 57,6%. El Cuadro 4 muestra un resumen detallado de estas cifras.

Cuadro 4

Sistemas de partidos en América Latina

	Bipartidismo	Multip. mod.	Multip. ext.	Total
Gobiernos	18	14	19	51
Porcentaje	35,3%	27,4%	37,3%	100,0%

Considerando ahora cada uno de los doce países, encontramos que algunos sistemas políticos se mueven gradualmente de una categoría a otra durante el período en estudio, evidenciando una tendencia al aumento de la fragmentación. Por ejemplo, Argentina inicia la serie con un sistema bipartidista y luego evoluciona a un multipartidismo moderado. Brasil comienza en el multipartidismo moderado y posteriormente evoluciona hacia el multipartidismo extremo. Colombia, en cambio, aparece como un sistema bipartidista durante casi todo el período, pero registra un breve pasaje por el multipartidismo moderado durante el gobierno de Samper (1994-1998). Por otra parte, Venezuela se constituye en un caso especial dentro de la muestra, pues inicia la serie con un multipartidismo moderado (Herrera Campins, 1979-1983), pasa al bipartidismo durante un período (Lusinschi, 1984-1989), y luego avanza sucesivamente hacia el multipartidismo extremo. Algo parecido sucede con Perú, que mantiene durante dos períodos un sistema bipartidista (Belaúnde, 1980-1985; García 1985-1990) pero luego salta bruscamente al multipartidismo extremo (Fujimori, 1990-1992). Ambos saltos son llamativos, pues en pocos años ambos países pasan de formatos bipartidistas al multipartidismo extremo, y posteriormente a la crisis del sistema de partidos.

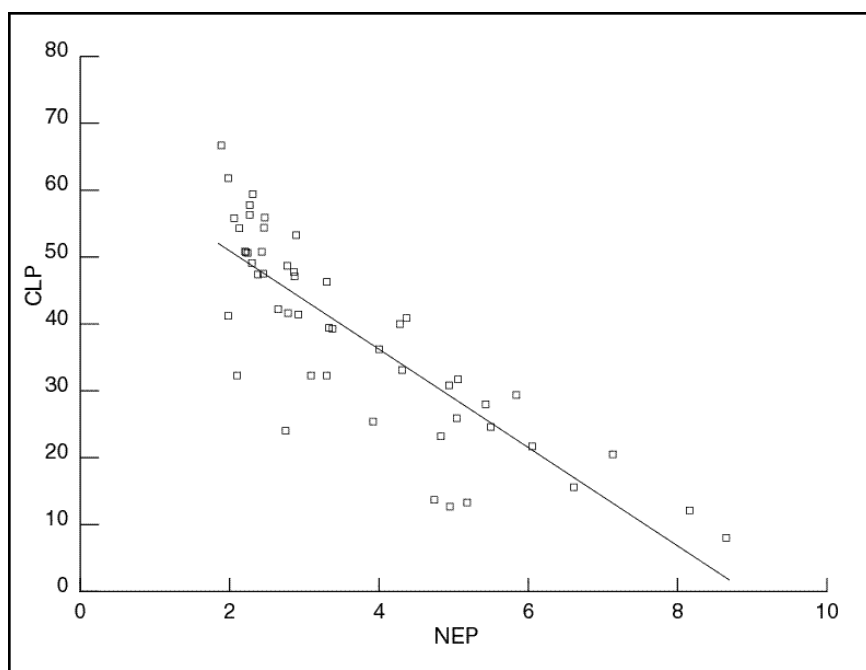
En suma, Colombia, Costa Rica y Paraguay constituyen en líneas generales los casos más típicos de bipartidismo en el continente. Uruguay, Argentina y México serían casos de multipartidismo moderado²², y Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, casos de multipartidismo extremo²³. Por último, Venezuela y Perú serían casos de inestabilidad en su nivel de fragmentación política, lo cual se vincula obviamente con la crisis y estallido de sus respectivos sistemas de partidos²⁴.

Como podrá deducirse, la fragmentación en algunos países, como Venezuela, Perú, Brasil y Argentina, tendió a crecer, mientras que en otros, como Uruguay, Bolivia, Chile, México y Ecuador, definitivamente se consolidó. Este hecho, según las previsiones de Mainwaring (1993), debería haber generado consecuencias muy concretas sobre el ejercicio del gobierno.

Sistemas de partidos y contingentes legislativos de los presidentes

Como bien señala la literatura comparativista, los sistemas multipartidarios tienden a generar presidentes sin mayorías legislativas (Linz, 1997; Mainwaring, 1993; Jones 1997). Esta situación entraña el potencial riesgo de que el sistema político ingrese en una fase de bloqueos, parálisis o *impasse* gubernativos. Jones (1997) ha demostrado empíricamente la existencia de una fuerte asociación negativa entre el contingente legislativo de los presidentes (CLP) y el nivel de fragmentación del sistema de partidos, medido a partir del número efectivo de partidos. El Gráfico 2 ratifica esa asociación para la muestra de cincuenta y un gobiernos.

Gráfico 2



Como se observa en el gráfico, cuanto mayor es la fragmentación partidaria menor es el contingente legislativo del presidente. La línea tendencial indica que a medida que crece el apoyo presidencial disminuye el número efectivo de partidos del sistema. Del total de dieciocho presidentes electos con sistemas bipartidistas, sólo dos no lograron superar el 45% de la cámara baja. La situación comienza a complicarse cuando se considera a los catorce presidentes electos con

multipartidismos moderados, donde sólo cinco consiguen una mayoría legislativa. Pero aún se agrava más cuando se observa a los diecinueve presidentes electos con sistemas de multipartidismo extremo, donde absolutamente ninguno consigue superar la línea del 45% de la cámara.

En el caso de los gobiernos bipartidistas, la excepción la constituyen los gobiernos colombianos de los presidentes Betancur (1982-1986) y Pastrana, ambos del Partido Conservador, que controlaron en sus respectivos mandatos sólo el 41,2% y el 32,3% de los escaños. Los restantes dieciséis presidentes “bipartidistas” que al iniciar sus gobiernos contaban con mayorías eran Rodríguez, Wasmosy y Cubas en Paraguay; Carazo, Monges, Arias, Calderón, Figueras y Rodríguez en Costa Rica; Turbay, Barco y Gaviria en Colombia; Belaúnde y García en Perú; Alfonsín en Argentina y Lusinski en Venezuela.

En el caso de los sistemas de multipartidismo moderado, los nueve presidentes minoritarios fueron Herrera Campins en Venezuela, Paz Zamora en Bolivia, Sarney en Brasil, De la Rúa en Argentina, y los tres presidentes electos en Uruguay, Lacalle, Batlle, y Sanguinetti en sus dos mandatos de gobierno. A su vez, los cinco presidentes que lograron una mayoría fueron Samper en Colombia, Menem en sus dos gobiernos en Argentina, Carlos A. Pérez en Venezuela y Zedillo en México.

Finalmente, en el caso de los sistemas de multipartidismo extremo no se observan casos de presidentes mayoritarios. Las situaciones legislativas de los presidentes minoritarios son muy diversas y van desde la condición crítica del presidente brasileño Fernando Collor de Melo, que controlaba tan sólo el 8% de las bancas en 1989, hasta la situación holgada del presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, que contaba con el 40,9% de la cámara en 1988. El Cuadro 5 presenta un resumen de estas tres situaciones. Allí puede observarse la debilidad política de los presidentes de los sistemas multipartidistas extremos y de buena parte de los electos con sistemas de multipartidismos moderados.

Cuadro 5

Contingente legislativo del presidente y sistemas de partidos

CLP	Bipartidismo	Multipartidismo moderado	Multipartidismo extremo	Total
Mayoría	16	5	0	21
Minoría	2	9	19	30
Total	18	14	19	51

El cuadro también muestra que el 58% de los gobiernos presidencialistas de la muestra eran, en principio, gobiernos de tipo minoritario (treinta en cincuenta

y uno). Esta medición reporta el estado legislativo del partido del presidente al momento de triunfar en la elección nacional, pero nada dice de su condición al momento de asumir la tarea de gobernar. Si consideramos por un lado la situación legislativa de los presidentes al momento de triunfar en la elección nacional ($t1$), y por otro la situación legislativa al momento de iniciar su gestión ($t2$), encontraremos diferencias muy importantes. El registro $t2$ resulta sustantivo para nuestro análisis, pues permite detectar los casos donde los presidentes logran aumentar sus apoyos legislativos mediante la conformación de acuerdos de gobierno. En el Cuadro 6 se puede observar la comparación de esos dos momentos.

Cuadro 6

***Contingente legislativo del presidente luego de la elección
y al iniciar el mandato***

Legislativo	Bipartidismo		Multipartidismo moderado		Multipartidismo extremo	
	$T1$	$T2$	$t1$	$t2$	$t1$	$t2$
Mayoría	16	16	5	11	0	9
Minoría	2	2	9	3	19	10
Totales	18	18	14	14	19	19

Considerando el momento $t1$, encontramos que únicamente cinco presidentes de los treinta y tres con sistemas multipartidistas contaban con mayorías legislativas. Si en cambio tomamos $t2$, o sea, el momento en el cual el presidente comienza a gobernar, observamos que la situación se transforma radicalmente, pues los gobiernos mayoritarios en el multipartidismo pasan de cinco a veinte, y los minoritarios se reducen de veintisiete a trece. Mientras que en los multipartidismos moderados los gobiernos mayoritarios aumentan de cinco a once, en los multipartidismos extremos aumentan de cero a nueve. Tomando en cuenta el total de la muestra, se constata entonces que treinta y seis gobiernos sobre cincuenta y uno (algo más del 70%) contaban en $t2$ con un contingente legislativo superior al 45% de las bancas. Sin duda, este aumento de los apoyos presidenciales en el congreso está mediado por la formación de coaliciones de gobierno.

Observemos ahora las estrategias seguidas por los presidentes de acuerdo a su situación legislativa en $t1$. Los presidentes con mayorías legislativas propias no forman coaliciones de gobierno. Esto parece lógico, pues en condiciones normales un presidente mayoritario carece de incentivos para compartir el gobierno con otros partidos, ya que sus apoyos en el congreso resultan suficientes como para gobernar sin aliados²⁵. Los presidentes que forman coaliciones son básicamente los que en $t1$ se encuentran en minoría en el congreso. El Cuadro 7 presenta información sobre las estrategias seguidas por este grupo de presidentes minoritarios.

Cuadro 7

Estrategia de los presidentes minoritarios

	Multipartidismo moderado	Multipartidismo extremo	Total
Forman coaliciones	6	15	21
No forman coaliciones	3	4	7
Total	9	19	28

Por tanto, tenemos que sobre un total de veintiocho presidentes minoritarios, veintiuno formaron coaliciones de gobierno; de los siete que no lo hicieron, tres corresponden a sistemas de multipartidismos moderados y cuatro a sistemas de multipartidismos extremos.

Entre los primeros encontramos a Herrera Campins en Venezuela (1979-1984), Sanguinetti en Uruguay (1985-1990) y Fox en México (2000), que constituyeron gobiernos de partido minoritario. El primero contaba con un apoyo legislativo del 42,2% de la cámara, el segundo contaba con el 41,4%, y el tercero con el 41,6%. Estos apoyos legislativos, que rondan el 40%, pueden haber influido en la formación del gobierno, ya que pueden haber seguido la misma lógica que aquellos presidentes que alcanzan un apoyo superior al 45% pero inferior al 50% de la cámara. Como se señalara arriba, un presidente con un apoyo cercano a la mayoría absoluta está siempre en condiciones de establecer acuerdos puntuales con socios ocasionales. Entre los presidentes de los sistemas de multipartidismo extremo encontramos cuatro que no formaron coaliciones: Roldós (1979-1981) y Mahuad (1998-2000) en Ecuador, Fujimori en Perú (1990-1992) y Collor en Brasil (1989-1992). El primero contaba con un apoyo del 21,7% de la cámara, el segundo con el 28%, el tercero con el 29,4% y el cuarto con sólo un 8%. Obsérvese que los contingentes legislativos de estos presidentes son sensiblemente inferiores a los de sus colegas minoritarios del multipartidismo moderado. La media del contingente legislativo de los presidentes que no forman coaliciones en los multipartidismos extremos se ubica en el 21,7%, mientras que la de sus homónimos de los multipartidismos moderados se sitúa en el 41,7%. Desde la perspectiva de la democracia, dichas situaciones deberían generar circunstancias y resultados bien diferentes.

En suma, parece claro y además lógico que en los multipartidismos moderados los presidentes cuentan con mayores apoyos legislativos, y por ende con un margen de gobernabilidad más alto. En los gobiernos con multipartidismos extremos los presidentes tienden a ser muchos más débiles en términos políticos, y constituyen por ello un grupo de alto riesgo para la estabilidad democrática.

Multipartidismo, democracia y coaliciones en América Latina

El último cuadro del apartado anterior mostraba la existencia de un importante número de coaliciones de gobierno en nuestro continente. Sin embargo, no todas garantizaban una mayoría legislativa a sus presidentes. De las veintiún coaliciones conformadas, quince alcanzaron el *status* mayoritario y seis fueron minoritarias.

Cuadro 8

Coaliciones formadas en América Latina (1978-2000)

	Coaliciones de gobierno	¿Alcanzaron una mayoría?	
		Sí	No
Multipartidismo extremo	15	9	6
Multipartidismo moderado	6	6	0
Total	21	15	6

Como podrá observarse en el Cuadro 8, las seis coaliciones que resultaron minoritarias se concentran en los sistemas de multipartidismo extremo, en tanto que las coaliciones conformadas en sistemas de multipartidismo moderado son todas de tipo mayoritario.

En virtud de estas constataciones, podríamos afirmar que los multipartidismos moderados muestran un número acotado de alternativas de gobierno: gobierno de partido, coalición mayoritaria, o gobierno en minoría con un apoyo legislativo del entorno del 40%. La primera opción esta avalada por las coaliciones formadas por los presidentes de Uruguay, Lacalle (1990-1995), Sanguinetti (1995-2000) y Batlle (2000-...), el presidente de Bolivia, Paz Zamora (1989-1993), el presidente argentino De la Rúa (1999-...) y el presidente de Brasil, Sarney (1985-1989). La segunda opción está verificada por la situación de los presidentes mencionados en el apartado anterior, Herrera Campins, Sanguinetti en su primer mandato, y Fox.

En cuanto a los sistemas de multipartidismo extremo podría decirse que el abanico de opciones de gobierno es mucho más amplio: coaliciones mayoritarias, coaliciones minoritarias, gobierno de partido minoritario o gobierno apartidario. Los presidentes que formaron coaliciones mayoritarias fueron Aylwin (1990-1994), Frei (1994-2000) y Lagos (2000-...) en Chile; Paz Estenssoro (1985-1989), Sánchez de Losada (1993-1997) y Banzer (1997-...) en Bolivia; Cardoso en dos ocasiones (1994-1998 y 1998-...) en Brasil; y Borja (1988-1992) en Ecuador. Los presidentes que formaron coaliciones de gobierno minoritarias en sistemas de multipartidismo extremo fueron los ecuatorianos Febres Cordero (1984-

1988), Duran Ballén (1992-1996) y Bucaram (1996-1997); los venezolanos Caldera (1994-1998) y Chávez (1998-00); y el boliviano Siles Suazo (1982-1985). Los presidentes que gobernaron con partidos minoritarios o con formatos apartidarios ya fueron mencionados: Collor, Fujimori, Roldós y Mahuad.

El siguiente cuadro sistematiza los distintos tipos de gobierno según el sistema de partido y presenta información sobre la media del contingente legislativo del presidente observada en cada grupo.

Cuadro 9

Multipartidismo y tipos de gobierno

Tipos de gobierno	Multipartidismo moderado			Multipartidismo Extremo		
	Partido mayoritario	Coalición mayoritaria	Gobierno minoritario	Coalición mayoritaria	Coalición minoritaria	Gobierno minoritario*
Nº Gobiernos	5	6	3	9	6	4
Media en t2	48,6	60,8	41,7	61,1	29,3	21,7
Casos	Menem 1 Menem 2 Samper Zedillo Pérez	Lacalle Sanguinetti 2 Batlle Paz Zamora Sarney De la Rúa	Sanguinetti 1 Herrera Fox	Aylwin Frei Lagos Paz Estens. Sánchez Banzer Cardoso 1 Cardoso 2 Borja	Febres Duran Bucaram Siles Chávez Caldera	Roldós Mahuad Fujimori Collor

* Gobiernos de partido minoritario o gobiernos apartidarios.

Como se observa en el Cuadro 9, las coaliciones mayoritarias son la modalidad de gobierno que garantiza mayor respaldo legislativo (aproximadamente un 60% de la cámara), cualquiera sea el tipo de sistema multipartidista existente. Los gobiernos de partido mayoritario de los sistemas de multipartidismo moderado le siguen con una media del 48,6%. Por último, tanto las coaliciones minoritarias de los multipartidismos extremos como los gobiernos minoritarios de partido o apartidarios muestran situaciones legislativas igualmente graves, con una media de apoyo del 29,3% y 21,7% respectivamente.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, las diferentes situaciones legislativas de los presidentes deberían reportar resultados bien disímiles en materia de estabilidad democrática. El Cuadro 10 vincula los tipos de gobierno conformados con la culminación o no de los mandatos presidenciales. Allí se aprecia que las coaliciones mayoritarias son el único tipo de gobierno que no presenta ruptu-

ras democráticas, pues los quince presidentes que consiguieron establecer este tipo de gobierno culminaron sus mandatos constitucionales (seis en el multipartidismo moderado y nueve en el multipartidismo extremo).

Cuadro 10

Tipos de gobierno y estabilidad democrática

¿Culmina el mandato?	Multipartidismo moderado			Multipartidismo extremo		
	Coalición mayoritaria	Partido mayoritario	Gobierno minoritario	Coalición mayoritaria	Coalición minoritaria	Gobierno minoritario
Sí	6	4	3	9	3	1
No	0	1	0	0	3	3
Total	6	5	3	9	6	4

Los presidentes de los gobiernos minoritarios (de coalición, de partido o apartidarios) son el grupo más complicado para la democracia, pues muestran un registro muy pobre: sobre un total de diez gobiernos, seis sufrieron interrupciones democráticas y únicamente cuatro lograron concluir el mandato constitucional. Mientras el 50% de los gobiernos de coaliciones minoritarias no culminó su mandato, el 75% de los gobiernos de partido minoritario o apartidarios tampoco. Los presidentes que sufrieron interrupciones institucionales fueron Collor (Brasil, 1992), Bucaram (Ecuador, 1997), Mahuad (Ecuador, 2000), Fujimori (Perú, 1992), Siles Suazo (Bolivia, 1985) y Chávez (Venezuela, 1999). Escapan a esta regla Roldós (Ecuador, 1979), Febres Cordero (Ecuador, 1984), Durán Ballén (Ecuador, 1992) y Rafael Caldera (Venezuela, 1994), los cuales tuvieron gravísimos problemas con el congreso, además de otras contingencias que hicieron peligrar el normal término de los mandatos constitucionales²⁶.

En suma, la evidencia empírica presentada estaría demostrando que los gobiernos minoritarios conformados en sistemas de multipartidismo extremo presentan graves problemas de estabilidad democrática. Estas dificultades parecen atenuarse cuando los presidentes logran formar coaliciones mayoritarias de gobierno. También parece claro que los gobiernos de los multipartidismos moderados están lejos de ser combinaciones complicadas para la democracia, pues las opciones de gobierno que favorecen (partido mayoritario, coalición mayoritaria o partido minoritario) proporcionan a los presidentes suficientes apoyos legislativos como para mantener un proceso de gobierno estable. En este grupo se observa sólo un gobernante que no logra concluir el mandato. En este sentido, vale la pena señalar que la dimisión de Carlos A. Pérez estuvo mediada por la súbita división del partido presidencial, Acción Democrática, entre *renovadores* y *ortodoxos* en torno al programa de medidas económicas (“el Gran Viraje”) impulsado por Pérez, lo cual redundó en una rápida pérdida de mayorías legislativas por parte del presidente (Kornblith, 1996).

La “difícil combinación” y las coaliciones de gobierno

En el apartado anterior se demostró empíricamente que la difícil combinación de multipartidismo y presidencialismo puede ser atenuada con la formación de coaliciones de gobierno. ¿Cómo se compatibiliza esta experiencia con las afirmaciones de Mainwaring (1993) y Mainwaring y Shugart (1997) respecto al hecho de que esta combinación político-institucional complicaba la construcción de coaliciones?

Recordemos que sus cuatro argumentos eran: pocos estímulos para cooperar con el presidente electo; escasa disciplina de los partidos; estímulos para que los socios del presidente rompan con el gobierno; las coaliciones presidenciales son coaliciones electorales y no hay seguridad de que se transformen en coaliciones de gobierno. A continuación analizaremos empíricamente cada una de estas cuatro proposiciones, tomando en cuenta las quince coaliciones mayoritarias encontradas en la muestra de cincuenta y un gobiernos.

Estímulos institucionales para cooperar en la formación del gobierno

El hecho de que el partido ganador de la elección no cuente con la mayoría absoluta del Congreso parece ser un estímulo lo suficientemente poderoso como para que el presidente negocie apoyos con otros partidos. Este es sin dudas un factor de tipo estructural que opera como incentivo tanto en los presidencialismos como en los parlamentarismos. Quien gana la elección necesita mayorías legislativas para viabilizar su gobierno. La diferencia está en que en los parlamentarismos el gobierno es investido por la asamblea, lo cual resulta una instancia ineludible para el sistema. En los presidencialismos, en cambio, no existe ningún momento similar preestablecido constitucionalmente. No obstante, en ciertas constituciones latinoamericanas están previstas reglas que bajo ciertas condiciones pueden transformarse en verdaderos incentivos institucionales para la negociación del gobierno. El Cuadro 11 muestra que en diez de las quince coaliciones conformadas en circunstancias normales existían ciertas reglas institucionales que estimulaban la negociación entre los partidos.

En Bolivia la elección presidencial exige una mayoría absoluta en la primera vuelta, y en caso de no alcanzarse se prevé una segunda vuelta en el congreso entre los dos candidatos más votados. Desde 1985, esta disposición institucional ha estimulado los pactos partidarios con el fin de apoyar al gobierno²⁷. En Chile, durante los últimos diez años, el sistema electoral con representación binominal generó un impulso hacia la conformación de bloques políticos (Carey, 1998; Fernández, 1998), uno de centro izquierda, la Concertación Democrática (DC, PPD, PSCh y PRSD), y otro de centro derecha (UDI, RN y otros). Esto implicó actos

de voluntad y cooperación entre los partidos para la conformación de las listas conjuntas y la selección de distritos donde se prioriza la presencia partidaria (Sia-velis, 1997). En Uruguay existen disposiciones para la nominación de los directores de las empresas y entes del estado que exigen una mayoría especial de 3/5 del Senado. Este instituto ha impulsado desde siempre la negociación partidaria, pero en tiempos de coalición se ha transformado en un instrumento estratégico para la búsqueda de mayorías legislativas (Lanzaro, 1998; Chasquetti, 1999).

Cuadro 11

Coaliciones y estímulos institucionales

Países	Nº de Gobiernos	Año de asunción del gobierno	Dispositivos institucionales que estimulan la negociación
Bolivia	4	1985, 1989, 1993, 1997	Presidente y directores entes estatales
Chile	3	1990, 1994, 2000	Sistema binominal
Uruguay	3	1990, 1995, 2000	Directores entes estatales
Ecuador	1	1988	No
Argentina	1	2000	No
Brasil	3	1985, 1994, 1998	No
Total	15		

Estas reglas no tienen un poder similar al de la investidura del gobierno del parlamentarismo, pues si ello fuera así, en todos los casos en que se aplicaran estaríamos en presencia de coaliciones²⁸. Es probable que, para que funcionen como un estímulo, las mismas debieran combinarse con otros factores estructurales, como la baja polarización ideológica o el convencimiento de las dirigencias partidarias sobre las bondades de la cooperación, lo cual podría suceder en los casos de Uruguay, Bolivia y Chile.

En suma, los presidentes minoritarios tienen por un lado estímulos de tipo político para negociar coaliciones, en virtud de la necesidad de aprobar leyes en el parlamento, y por otro ciertos sistemas presidencialistas muestran reglas institucionales que estimulan la negociación entre los partidos.

La disciplina de los partidos en el Congreso

Mainwaring y Shugart (1997) consideran que el funcionamiento del presidencialismo está condicionado por el contingente legislativo del presidente y la disciplina de los partidos en el Congreso. En relación a lo segundo, señalan que en los presidencialismos los líderes partidarios tienen grandes problemas para controlar la conducta de los legisladores. La disciplina partidaria facilita el fun-

cionamiento del presidencialismo, pues de ella depende que un presidente pueda confiar en los restantes líderes partidarios para que le den el voto de sus partidos en el congreso. Esta razón no sería un problema específico del diseño presidencial, sino más bien de las características de los partidos presidenciales. Como bien lo afirman Mainwaring y Shugart, el tipo de conducta en el Congreso está fuertemente relacionado con la forma en que los legisladores son electos y no con el diseño institucional de gobierno vigente. La disciplina partidaria está entonces condicionada por tres elementos vinculados con la sistemática electoral: el control en la selección de los candidatos, el control en el orden de las listas, y la forma en que se reparten los votos entre los candidatos del partido (1997: 421-428). El Cuadro 12 muestra cómo se comportan los países donde existieron gobiernos coalicionales respecto a estas tres variables, el comportamiento esperado y las mediciones empíricas registradas en estudios de casos.

De acuerdo al efecto institucional previsto, salvo Brasil, todos los sistemas deberían contar con partidos disciplinados. Chile muestra partidos con tasas altas de disciplina. Según el índice elaborado por John Carey (1998), los partidos oscilan entre 0,68 y 0,78, con un máximo de uno y un mínimo de cero. En Uruguay, la disciplina es un poco más alta. De acuerdo a Buquet et al (1999), los partidos oscilan entre 89,0 al 100,0 del Índice Rice (máximo cien y mínimo cero). Brasil fue señalado durante largo tiempo como un sistema de partidos incoactivo, con partidos débiles y sumamente indisciplinados (Mainwaring y Scully, 1995).

Cuadro 12

Determinantes institucionales de la disciplina en el congreso

	Tipo de lista electoral	Líderes controlan la selección de candidatos	Líderes controlan el orden de candidatos	Candidatos comparten votos	Comportamiento legislativo esperado	Media partidaria en el legislativo <i>Índice Rice*</i>
Bolivia	LCB	Sí	Sí **	Sí	Disciplina	<i>Sin datos</i>
Uruguay	LCBF	Sí	No	Sí	Disciplina	95,0 (2,6)
Chile	LCNB	Sí	No	Sí	Disciplina	64,6 (8,7)
Ecuador	LCB	Sí	Sí	Sí	Disciplina	<i>Sin datos</i>
Argentina	LCB	Sí	Sí	No	Disciplina	89,6 (6,7)
Brasil	LCNB/i	No	No	Sí	Indisciplina	80,0 (8,5)

Fuente: elaboración propia en base a: Mainwaring y Shugart (1997: 424), Nohlen (1994: 242,268), Jones (1999), Carey 1998, Buquet et al (1999) y Limonghi y Figueiredo 1995.

LCB = lista cerrada y bloqueada; LCBm = lista cerrada y bloqueada con sistema mixto; LCBF = lista cerrada y bloqueada de fracciones; LCNB = lista cerrada y no bloqueada; LCNB /i = lista cerrada y no bloqueada con posibilidad de votar por un candidato individual.

* Media del Índice Rice para los principales partidos de cada sistema (3 en Argentina, 6 en Brasil, 5 en Chile y 3 en Uruguay); entre paréntesis aparece la desviación standard de la media de cada sistema. Jones y Carey utilizan para los casos de Argentina y Chile índices de disciplina diferentes al de Rice, por lo cual se procedió a recalcular sus resultados. Limonghi y Figueiredo utilizan el Indi-

ce Rice. El estudio del Congreso argentino considera 78 votaciones nominales de la Cámara baja durante el período 1989-1992. El de Chile toma en cuenta 176 votaciones en la Cámara baja, sobre asuntos económicos, sociales, militares e internacionales, durante el período 1997-1998. El de Brasil analiza 221 votaciones en la Cámara baja y en el Congreso (reunión de ambas cámaras), durante el período 1989-1994.

** A partir de 1997, lista cerrada y bloqueada con sistema mixto. Los dirigentes controlan sólo el orden de la listas partidarias, no la de los candidatos de los circuitos uninominales.

Las variables institucionales consideradas proporcionan buenas razones para que ello así suceda; sin embargo, Figueiredo y Limonghi (1995) han demostrado empíricamente que los partidos brasileños han ido mejorando su nivel de disciplina en el período 1989-1994. Los principales partidos (PT, PDT, PFL, PDS, PMDB, PSDB y PTB), que controlaron durante la última década más del 90% del Congreso, muestran un Índice Rice que oscila entre el 85,4 y el 98,0, lo cual los coloca en un nivel similar a los partidos uruguayos y chilenos. Para Bolivia y Ecuador no contamos con mediciones empíricas; sin embargo, podemos apoyarnos en opiniones de especialistas en esos países.

En el caso de Bolivia, Gamarra (1997: 375) sugiere que la primera coalición conformada en 1985 (Pacto por la Democracia) contó con un importante nivel de disciplina en el Congreso debido a la influencia de los líderes de los partidos acordantes, Paz Estenssoro (MNR) y Banzer (ADN). Algo similar sucedió en las siguientes coaliciones conducidas por Paz Zamora (Acuerdo Patriótico), Sánchez de Losada (Pacto de Gobernabilidad) y Banzer (Megacoalición). El caso de Ecuador es muy peculiar, pues de acuerdo con el efecto más probable de las reglas electorales, los partidos de este país deberían ser bastante disciplinados. Sin embargo sucede exactamente lo contrario, ya que los partidos ecuatorianos se han mostrado sumamente débiles, con poca estabilidad y fraccionados (Conagham, 1998). En su libro sobre los sistemas de partidos en América Latina, Mainwaring y Scully (1997) han calificado a dicho sistema como incoactivo por estar escasamente institucionalizado. En el Congreso, los partidos suelen mostrar conductas indisciplinadas que en muchas ocasiones culminan con la ruptura partidaria y el origen de un nuevo partido. No obstante, la coalición de Rodrigo Borja mostró algunos rasgos especiales. Existió un partido de gobierno con una bancada que superaba el 40% de la Cámara y actuaba cohesionadamente. Al mismo tiempo Borja tuvo un aliado, la DP, dividido en dos corrientes, donde la mayoritaria respaldaba los acuerdos establecidos por la cúpula del partido (Conagham, 1998.). Estos elementos permitieron que su gobierno estuviese dotado de cierta coherencia, fundamentalmente durante el bienio (1988-90) en que funcionó la coalición (Acosta, 1991). En suma, salvo Ecuador, los restantes países muestran niveles de disciplina adecuados como para que los acuerdos entre el presidente y los líderes partidarios puedan ser cumplidos por los legisladores individuales.

Coaliciones electorales y coaliciones gobernantes

De acuerdo al argumento presentado por Mainwaring y Shugart (1997), las coaliciones presidenciales se forman durante el proceso electoral y no hay ninguna seguridad de que se transformen efectivamente en coaliciones de gobierno. El Cuadro 13 muestra que a excepción del caso uruguayo, antes de la reforma, las restantes coaliciones presidenciales se originaron durante el proceso electoral, lo cual confirmaría parcialmente la opinión de los autores analizados. En Brasil y Ecuador juega un rol importante para esto la elección presidencial a doble vuelta. En Chile la clave está en el sistema binominal. En Bolivia, finalmente, el punto está en la elección presidencial por doble vuelta. Sin embargo, el cuadro también muestra que sólo una coalición electoral sufrió cambios luego de la elección. En 1985, en Bolivia, Paz Estenssoro logró ser electo presidente con el apoyo del MIR y de otros pequeños partidos; sin embargo, al momento de iniciar su gobierno selló un apoyo con ADN. Este hecho deja a las claras el peso de la negociación post-electoral que existe en algunos sistemas políticos, pues algo similar ocurre en Uruguay, donde las coaliciones han sido constituidas luego de la elección.

Cuadro 13

Alianzas electorales y coaliciones de gobierno

Gobierno	Coalición de gobierno	Alianza electoral	¿Cambió?
Bolivia 1985	MNR-ADN	MNR-MIR y otros	SI
Bolivia 1989*	MIR –ADN	MIR –ADN	NO
Bolivia 1993	MNR-MBL-UCS	MNR-MBL-UCS	NO
Bolivia 1997	ADN-MIR-UCS-CONDEPA	ADN-MIR-UCS-CONDEPA	NO
Brasil 1985**	PMDB-PFL	PMDB-PFL	NO
Brasil 1994	PSDB-PFL-PMDB-PTB	PSDB-PFL-PMDB-PTB	NO
Brasil 1998	PSDB-PFL-PTB-PPB	PSDB-PFL-PTB-PPB	NO
Ecuador 1988	ID-DP	ID-DP	NO
Uruguay 1990	PN-PC	No hubo alianza electoral	-
Uruguay 1995	PC-PN	No hubo alianza electoral	-
Uruguay 2000	PC-PN	PC-PN	NO
Argentina 2000	UCR-FREPASO	UCR-FREPASO	NO
Chile 1990	DC-PS-PPD-PR	DC-PS-PPD-PR	NO
Chile 1994	DC-PS-PPD-PR	DC-PS-PPD-PR	NO
Chile 2000	PPD-PS-DC-PR	PPD-PS-DC-PR	NO

* La elección del presidente en el congreso se realizaba entre los tres candidatos más votados. La reforma de 1992 redujo la opción del congreso a los dos candidatos ganadores de la primera vuelta.

** Amorim (1994) señala la participación del PTB durante la primer etapa de la coalición de Sarney.

Estímulos para salir del gobierno en forma anticipada

De los cuatro argumentos ofrecidos por Mainwaring (1993) y Mainwaring y Shugart (1997), sólo éste parece tener confirmación empírica. En grandes líneas podría decirse que el presidencialismo brinda estímulos para romper coaliciones, porque ello no entraña riesgos para el gobierno. En el parlamentarismo, la salida de uno o varios partidos del gabinete supondría una crisis ministerial y una caída del gobierno. En el presidencialismo, la salida de uno o varios partidos deja como saldo a un presidente en minoría, que necesariamente tiene que completar el mandato fijo previsto en la Constitución. Y aquí está el punto clave: la evidencia empírica demuestra que la proximidad de la elección genera poderosos incentivos para la salida del gabinete²⁹.

Cuadro 14

Alianzas electorales y coaliciones de gobierno

Gobierno	Presidente	¿Salieron partidos del gobierno?	¿Unidos en la elección siguiente?
Bolivia 1985	Paz Estenssoro	Sí, ADN en 1988	No
Bolivia 1993	Sánchez	Sí, UCS en 1995	No
Bolivia 1997	Banzer	Sí, Condepa en 1999	No
Brasil 1985	Sarney	Sí, legisladores del PMDB	No
Ecuador 1988	Borja	Sí, DPen 1990	No
Uruguay 1990	Lacalle	Sí, fracciones de ambos partidos	No
Uruguay 1995	Sanguinetti	No	No en 1º vta., Sí en 2º vta.
Bolivia 1989	Paz Zamora	No	Sí
Brasil 1994	Cardoso	No	Sí
Chile 1990	Aylwin	No	Sí
Chile 1994	Frei	No	Sí
Argentina 2000	De la Rúa	El presidente actualmente gobierna*	
Uruguay 2000	Batlle	El presidente actualmente gobierna	
Brasil 1998	Cardoso	El presidente actualmente gobierna	
Chile 2000	Lagos	El presidente actualmente gobierna	

* En setiembre de 2000, el Vicepresidente de Argentina, Carlos Alvarez, renunció a su cargo, pero ello no supuso la salida del FREPASO de la coalición de gobierno.

Como podrá observarse, de los quince gobiernos de coalición, la mitad se rompieron o perdieron apoyos una vez superada la primera parte del mandato. En Uruguay, en 1992, el gobierno de Lacalle perdió el apoyo de dos fracciones co-

loradas (Chasquetti, 1999; Buquet et al, 1998). En Brasil, luego del fracaso del Plan Cruzado, los legisladores del PMDB comenzaron a dejar el partido, buscando posicionarse mejor ante las futuras elecciones presidenciales (Mainwaring, 1997). En Ecuador, la DP salió de la coalición de gobierno tras el duro revés recibido por el gobierno en la elección de renovación parcial de la Cámara de 1990 (Conagham, 1998). En Bolivia, ADN abandonó en 1988 a Paz Estenssoro con el objetivo de preparar la competencia electoral del año siguiente (Gamarra, 1997).

No obstante, en Brasil y Chile en dos ocasiones, y en Bolivia entre 1989 y 1993, se dio un fenómeno digno de investigar: las alianzas electorales que llegaron al gobierno luego se transformaron en coaliciones gobernantes, pero una vez culminado el mandato volvieron a transformarse en alianzas electorales. Pareciera que, para que esto efectivamente suceda, deben existir reglas que admitan la posibilidad de una competencia electoral con alianzas. El sistema binominal chileno, la elección del presidente boliviano en el Congreso, y la reelección en Brasil, parecen ser los factores institucionales que en efecto hicieron posible el fenómeno.

Conclusiones

En la introducción afirmé que el tamaño de la muestra empírica no permitiría establecer conclusiones terminantes. Sin embargo, la abundante evidencia analizada apunta a tres coaliciones básicas.

1. La combinación de presidencialismo y multipartidismo es una combinación político-institucional apta para la democracia, siempre y cuando sus presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario. La evidencia empírica analizada en este trabajo conduce a creer que los presidentes que luego de la elección controlan menos de un tercio de los escaños de la Cámara tienen una única modalidad viable de gobierno, esto es, la formación de coaliciones de gobierno mayoritarias.
2. Los multipartidismos extremos (NEP mayor que cuatro) son más complicados para la democracia que los multipartidismos moderados (NEP menor que cuatro). El margen para gobernar sin problemas se vuelve más estrecho con los primeros, pues los apoyos legislativos del presidente son generalmente menores que en los multipartidismos moderados. En otras palabras, en caso de no poder conformar una coalición de gobierno, los presidentes con sistemas multipartidistas moderados están en mejores condiciones de gobernar pues su contingente legislativo es mayor que el de los presidentes con multipartidismos extremos. Sin embargo, esto no permite afirmar que el multipartidismo moderado sin coaliciones sea una combinación político-institucional sólida para la democracia, pues la falta de mayorías legislativas favorables al presidente puede derivar en bloqueos o *impasses* gubernativos.

3. Otra conclusión importante refiere al hecho de que los regímenes de gobierno presidenciales también pueden incentivar la formación de coaliciones. El análisis de los diseños institucionales muestra que en casi todos los casos donde se formaron coaliciones han existido reglas de juego que obligan al presidente a negociar apoyos. Sin embargo, la utilización de estas reglas está condicionada por una serie de factores estructurales, generalmente vinculados al sistema de partidos. Entre estos factores encontramos algunos de tipo estructural, como el grado de institucionalización de los partidos políticos y la polarización ideológica del sistema, y otros vinculados a la capacidad de aprendizaje de las dirigencias partidarias y su vocación por negociar políticas de gobierno. Asimismo, los sistemas políticos donde se han conformado coaliciones muestran partidos con interesantes niveles de disciplina parlamentaria, lo cual indicaría que éste es un factor importante para la efectiva formación de coaliciones de gobierno.

4. Por último, debe expresarse que muchas de estas conclusiones exigen un estudio comparativo con mayor profundidad. El análisis de las razones políticas e institucionales por las cuales se forman coaliciones supone el primer punto en la agenda de indagación, pues ello permitiría aventurar juicios más contundentes sobre las alternativas que tendrían los sistemas que en la actualidad están afectados por los problemas de la “difícil combinación”.

Bibliografía

- Abranches, Sergio 1988 “Presidencialismo de Colizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, en *Revista Dados* (Río de Janeiro: IUPERJ) N°1.
- Acosta, Alberto 1991 “La realidad de una fantasía”, en *Nueva Sociedad* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad) N°112.
- Amorim Neto, Octavio 1994 “Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão versus cooptação”, en *Revista Nova Economia* (Belo Horizonte) N° 1.
- Amorim Neto, Octavio. 1998. *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. Paper presentado en LASA98.
- Archer, Ronald P. 1997 “Fuerza y debilidad partidaria en la asediada democracia colombiana”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully *La Construcción de Instituciones Democráticas* (Santiago: CIEPLAN).
- Archer, Ronald P. y Matthew Shugart 1997 “The Urealized Potential of Presidential Dominance in Colombia”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Arriagada, G. 1984 *El sistema político chileno. Una exploración del futuro* (Santiago: CIEPLAN) Colección Estudios CIEPLAN N° 15, Estudio N° 99, 171-202.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasqueti y Juan A. Moraes 1998 *Fragmentación política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?* (Montevideo: ICP-FCS).
- Carey, John 1998 *Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s*, paper presentado en LASA (Chicago).
- Coppedge, Michael 1997 *The Dynamic of Latin American Party System* (Indiana: Kellogg Institute, University of Notre Dame) Paper presentado en LASA 1997.
- Coppedge, Michael 1998 “Venezuela: democrática a pesar del presidencialismo”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela *La crisis del Presidencialismo* (Madrid: Alianza Universidad) Vol 2.
- Conaghan, Catherine M. 1996 “Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina* (Santiago: CIEPLAN).
- Conaghan, Catherine M. 1998 “Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza Universidad) Vol 2.

Cottler, Julio 1997 “Partidos políticos y problemas de consolidación democrática en el Perú”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina* (Santiago: CIEPLAN).

Chasquetti, Daniel 1999 “Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971-1997)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: FCU-ICP) N°10.

Chasquetti, Daniel y Juan A. Moraes 1996 “Ciclos de Gobierno y Productividad Política. Uruguay 1985-1995”, ponencia presentada en el seminario *La Segunda Transición en Uruguay* (Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República).

Chasquetti, Daniel y Juan A. Moraes 2000 “Hipótesis para una teoría del Ciclo Político uruguayo”, en Lanzaro, Jorge (editor) *La Segunda Transición en Uruguay* (Montevideo: FCU-ICP.).

Dahl, Robert 1971 *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Heaven: Yale University Press).

Deheza, Grace Ivana 1998 “Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur”, en Nohlen, Dieter y Mario Fernández *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).

Duverger, Maurice 1957 *Los Partidos Políticos* (Madrid: Alianza).

Duverger, Maurice 1980 “A New Political System Model: Semipresidential Government”, *European Journal of Political Research* N° 8, 165-87.

Faúndez, Julio 1997 “In Defense of Presidentialism: The Case of Chile, 1932-1970”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

Fernández, Mario 1998 “Instituciones y Democratización: el caso de Chile desde 1980”, en Nohlen, Dieter y Mario Fernández *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).

Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limonghi 1993 *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados, 1989-1993* (São Paulo: CEBRAP) mimeo.

Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limonghi 1995 “O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte”, en *Novos Estudos* (São Paulo: CEBRAP) N° 38, Março.

Flisfisch, Angel 1992 “Parlamentarismo, Presidencialismo y Coaliciones Gubernamentales” en Godoy, Oscar (editor) *Cambio de Régimen Político* (Santiago: Universidad Católica de Chile).

Foweraker, Joe 1999 "Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability-Differentiating the Presidential Regimes of Latin America", en *British Journal of Political Science* (Cambridge: Cambridge University Press).

Gamarra, Eduardo 1997 "Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia", en Mainwaring, Scott y S. Shugart *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

Gamarra, Eduardo y James M. Malloy 1997 "La dinámica patrimonial de la política partidaria en Bolivia", en Mainwaring, Scott y Timothy Scully *La Construcción de Instituciones Democráticas* (Santiago: CIEPLAN).

González, Luis E. y Charles G. Gillespie 1998 "Presidencialismo y estabilidad democrática en Uruguay", en Linz, Juan y Arturo Valenzuela *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza Universidad) Vol. 2.

Hartlyn, Jonathan 1998 "El Presidencialismo y la Política Colombiana", en Linz, Juan y Arturo Valenzuela *La Crisis del Presidencialismo* (Madrid: Alianza Editorial) Vol. 2.

Jones, Mark 1997 *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (Indiana: University of Notre Dame Press).

Kornblith, Miriam 1996 "Crisis y Transformación del Sistema Político Venezolano: nuevas y viejas reglas de juego", en Alvarez, A. *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones* (Caracas: IEP-UCV).

Kornblith, Miriam y Daniel H. Levine 1997 "Las vicisitudes del sistema de partidos en Venezuela", en Mainwaring, Scott y Timothy Scully *La Construcción de Instituciones Democráticas* (Santiago: CIEPLAN).

Laasko, Markku y Rein Taagepera 1979 "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies* Vol. 12, N° 1, Abril.

Lanzaro, Jorge 1998 "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista", en *Revista Mexicana de Sociología* (México) Vol. 60, N° 2.

Lanzaro, Jorge (coordinador) 2000 *La "segunda" transición en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).

Linz, Juan 1990 "The perils of the Presidentialism", en *Journal of Democracy* N° 1, 51-69.

Linz, Juan 1998 "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", en Linz, Juan y Arturo Valenzuela *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza Universidad) Vol 1.

- Lijphart, Arend 1977 *Democracias en las Sociedades Plurales. Un estudio comparativo* (Madrid: Alianza Editorial).
- Lijphart, Arend 1987 *Las Democracias Contemporáneas* (Barcelona: Ariel).
- Lijphart, Arend 1997 “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela *La crisis del Presidencialismo* (Madrid: Alianza Universidad) Vol 1.
- Lipset, Seymour M. 1988 (1959). *El Hombre Político. Las Bases Sociales de la Política*. Buenos Aires: Tecnos-REI.
- Mainwaring, Scott 1993 “Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies* N° 26.
- Mainwaring, Scott 1997 “Brasil: Partidos débiles, Democracia indolente”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully *La Construcción de Instituciones Democráticas* (Santiago: CIEPLAN).
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997 “Presidentialism and Party System”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully 1997 “Sistemas de Partidos en América Latina”, en *La Construcción de Instituciones Democráticas* (Santiago: CIEPLAN).
- Mancebo, María Ester 1991 “De la Entonación a la Coincidencia: los problemas del presidencialismo en Uruguay”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: FCU-ICP) N°4.
- Parlamento Latinoamericano 1997 *Manual de Partidos Políticos de América Latina* (San José: PARLATINO).
- Nohlen, Dieter 1994 *Sistemas Electorales y Partidos Políticos* (México: FCE).
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández 1992 *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández 1998 *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Ramos Jiménez, Alfredo 1999 “Venezuela: el ocaso de una democracia bipartidista”, en *Revista Nueva Sociedad* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad).
- Sartori, Giovanni 1980 *Partidos y Sistema de Partidos* (Madrid: Alianza Editorial).
- Sartori, Giovanni 1994 *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados* (México: Alianza Editorial).

- Scully, Timothy R. 1997 “La reconstrucción de la política de partidos en Chile”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully *La Construcción de Instituciones Democráticas* (Santiago: CIEPLAN).
- Shugart, Matthew y John Carey 1992 *Presidents and Assemblies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Siavelis, Peter M. 1997 “Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Stepan, Alfred y Cindy Skach 1998 “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza Universidad) Vol. 1.
- Strom, Kaare 1990 “A Behavioral Theory of Competitive Parties”, en *American Journal of Political Science* (Houston: University of Texas Press) Vol. 34, N° 2, 565-98.
- Sulleiman, Ezra 1997 “Presidencialismo y estabilidad política en Francia”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza Universidad) Vol. 1.
- Tanaka, Martin 1997 *Los Espejismos de la Democracia y el Colapso del Sistema de Partidos. Perú 1980-1995 en perspectiva comparada*, paper presentado en LASA(Chicago).
- Valenzuela, Arturo 1995 “América Latina: presidencialismo en crisis”, en *Revista Etcétera* (México).
- Valenzuela, Arturo 1998 “La Política de Partidos y la Crisis del Presidencialismo en Chile: una propuesta para una reforma parlamentaria de gobierno”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela *La crisis del presidencialismo* (Madrid: Alianza Editorial) Vol. 2.

Notas

1 La tesis de Linz comenzó a circular en forma de paper a mediados de 1987. Tres años después publicó un resumen de sus argumentos en Linz (1990: 51-59).

2 Amorim Neto (1998) ha hecho hincapié en esta dimensión mediante el estudio de las estrategias de conformación del gabinete en los sistemas presidenciales.

3 Duverger afirma que “cada política produce una alternativa entre dos soluciones, pues las soluciones conciliantes se apoyan en una o en otra. Esto sólo indica que en la política no existe ningún centro. Puede existir un partido del centro pero no una ‘tendencia’ de centro, ni una ideología de centro” (1957: 237-244).

4 Confrontar nota 3.

5 Lipset señaló que “existen condiciones bajo las cuales un sistema bipartidista sirve mucho menos para mantener el orden democrático que un sistema multipartidista. (...) Allí donde la estructura de solidaridad es polarizada mediante la clase, raza o religión y allí donde las líneas de fuerzas políticas se presentan paralelamente con los conflictos sociales, un sistema bipartidista puede agudizar aún más los conflictos internos, en lugar de promover la integración de la sociedad” (1988:169).

6 Según Lijphart “en las sociedades plurales con elecciones libres, las divisiones sociales sobresalientes tienden a ser trasladadas en divisiones de sistema de partidos. (...) La presencia de partidos representantes de sectores sociales es favorable para la democracia consociacionista” (1977: 62-63).

7 Shugart y Carey (1992) definen la existencia de dos tipos de regímenes mixtos de gobierno, el de *premier-presidential* y el de *president-parliamentarism*. Según los autores, ambos tipos de diseños institucionales comparten dos características: el presidente es electo popularmente, y el gobierno es constituido mediante el voto de confianza de la Asamblea. La diferencia entre ellos consiste en que en el primero el presidente no tiene ningún tipo de control sobre el gabinete (Francia, por ejemplo), mientras que en el segundo tiene el poder de destituir al gabinete (República de Weimar, por ejemplo).

8 Afirma Sartori: “el semi-presidencialismo es mejor que el presidencialismo (...) porque el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo. Asimismo, sostengo que los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semi-presidencialismo, en vista de que para un país presidencialista el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido” (1994: 154).

9 No existen acuerdos sobre la clasificación de ciertos sistemas. Por ejemplo, Portugal, Austria o Alemania durante la República de Weimar, han sido indistintamente considerados como presidencialistas, semi-presidencialistas o parlamentaristas. El consenso sobre los semi-presidencialismos se centra en los casos de Finlandia, Francia, Sri Lanka, y recientemente Rusia.

10 Mainwaring (1993) reconoce que argumentos similares fueron expuestos por Arriagada (1984).

11 Al respecto, afirma Mainwaring, “es probablemente más fácil que el presidencialismo multipartidista conduzca a la inmovilización ejecutivo-legislativo que un sistema parlamentario o un presidencialismo bipartidista” (1993: 213). La evidencia empírica suministrada por el autor se presenta en el siguiente apartado.

12 Durante el período 1946-1964, Brasil representa un segundo caso exitoso, pero con sólo dieciocho años de democracia continua.

13 En la nota al pie de página número 2 de las conclusiones de su libro, Mainwaring y Shugart (1997: 396) reconocen que “es necesario investigar más sobre las coaliciones gobernantes en los sistemas presidencialistas. Aunque hay razones para creer que tales coaliciones tienden a ser más frágiles que en los sistemas parlamentarios, hay factores institucionales específicos que afectan su viabilidad tanto en los parlamentarismos como en los presidencialismos”. La traducción es mía.

14 El Número Efectivo de Partidos (NEP) es una medición del peso efectivo de los partidos propuesta por Laasko y Taagepera (1979, citado por Lijphart 1987: 68), a partir de la consideración de la votación electoral o del número de escaños obtenidos por cada partido. La operación consiste en determinar el inverso multiplicativo de la suma de los cuadrados de las proporciones de cada partido: donde “p” es la proporción de votos de cada partido. En 1999, tomando en cuenta los escaños de la Cámara Baja, Bolivia presentaba un NEP de 5,50; Brasil, 7,13; Chile, 5,18; Ecuador, 5,43; Venezuela, 5,04; Argentina, 3,25; Perú, 2,92; Uruguay, 3,30; Colombia, 2,10; y Paraguay, 2,27.

15 En el período 1989-1998, Argentina creció a una tasa media anual del 3,8%; Brasil a una del 0,7%; Chile a una del 7,6% y Uruguay a una del 3,5%.

16 El gobierno apartidario de un presidente alude al ejercicio del gobierno con la prescindencia de los partidos. En estos casos, el presidente intenta gobernar por decreto o trata de eludir al Congreso.

17 Por ejemplo, en Uruguay en 1985, Sanguinetti nominó a dos ministros del Partido Nacional que asumieron sus carteras a título personal. Algo parecido sucedió en Brasil en 1990, cuando Collor nominó como ministros a dirigentes del PFL, PMDB y PDS.

18 Es cierto que la literatura institucionalista suele tratar a Bolivia como un caso desviado de presidencialismo (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Gamarra, 1997; etc.), en virtud de que el presidente puede ser electo en una segunda vuelta en el congreso. Algo similar sucede con ciertos estudiosos del caso uruguayo, que han considerado a su diseño institucional como “cuasi-presidencial” o “presidencialismo atenuado”. En este trabajo, no obstante, consideraré los casos de Uruguay y Bolivia como regímenes presidencialistas, pues la mayor parte de sus dispositivos institucionales garantizan un funcionamiento típicamente presidencial.

19 Cfr. nota al pie número 14. La medición del NEP permite evitar la ambigüedad de las “reglas para contar” de Sartori (1980).

20 Me he tomado la libertad de modificar la denominación de dos de las categorías propuestas por Sartori, pues el término *pluralismo* es sustituido por el de *multipartidismo*. También he descartado la categoría de “dos partidos y medio”, utilizada por Mainwaring y Scully (1997) para su estudio de los sistemas de partidos de América Latina. Estos autores, siguiendo a Blondel, definen a esta categoría como un sistema donde los dos partidos mayores obtienen entre el 75 y el 80% de los votos.

21 En este trabajo, cada gobierno es identificado por el país y el año en que asumió el presidente. Se excluyen los cuatro gobiernos creados luego de los *impeachments* a los presidentes de Brasil, Fernando Collor, de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, de Ecuador, Abdalá Bucaram, y de Paraguay, Cubas Grau.

22 El ingreso de Colombia al multipartidismo moderado durante el período 1994-1998 se debe a un leve aumento del NEP legislativo, que pasa del 1,98 al 2,89. Este incremento está asociado al aumento del número de partidos pequeños que poseían en esa legislatura entre uno y dos escaños. En el período 1990-1994 existían cuatro partidos con esas características, pero en el período siguiente, veintitrés partidos de esa dimensión lograron representación parlamentaria. No obstante, en la elección de 1998, el NEP legislativo de Colombia volvió a bajar a sus niveles históricos (2,10) y los partidos pequeños con representación fueron ocho.

23 Durante el gobierno de Paz Zamora (1989-1993) Bolivia presenta una leve caída del NEP legislativo, que pasa de 4,31 a 3,92, lo cual conduce a clasificar su sistema de partidos como de multipartidismo moderado. Sin embargo, en el siguiente gobierno de Sánchez de Losada, el NEP legislativo vuelve a crecer hasta el 4,28 y accede a su mayor registro durante el gobierno de Hugo Banzer, con 5,50.

24 La fragmentación del sistema de partidos venezolano muestra una trayectoria oscilante desde 1958. En ese año el NEP legislativo era de 2,87; en las

siguientes dos elecciones aumentó a 4,79, en lo que supuso una etapa multipartidista. En la elección de 1973 bajó a 3,4 y en las dos siguientes (1978 y 1983) cayó primero a 2,65 y luego a 2,47. Posteriormente, la fragmentación comenzó a crecer en forma continua: en 1988, 2,77; en 1993, 4,74 y finalmente, en 1998, 5,06. En Perú, en cambio, el NEP se mostró bajo en los períodos 1980-1985 y 1985-1990, con 2,46 y 2,31 respectivamente, pero en la elección de 1990 se elevó hasta el 5,86.

25 Sin embargo, en la historia reciente de Latinoamérica se registran dos interesantes excepciones. La primera es el caso de Carlos Lleras (1958-1962) en Colombia, quien conformó una “gran coalición de gobierno” con el Partido Conservador. Como afirma Jonathan Hartlyn (1998) el sistema político colombiano funcionó durante el período del Frente Nacional (1958-1974) como un régimen de tipo consociacionista, que garantizaba la participación de los dos principales partidos en el gabinete y la rotación de ambos en la presidencia. No obstante, la elección de 1958, que dio el triunfo a Lleras, fue la única de las cuatro realizadas en el período donde el partido del presidente consiguió por sí solo el 50% de las bancas. La segunda excepción la constituye el caso de Belaúnde (1980-1985) en Perú, quien formó una coalición de gobierno con el Partido Popular Cristiano, con el objetivo de alcanzar la mayoría en la cámara alta. Su partido, Acción Popular, contaba con el 54,4% de la cámara baja y con el 43,3% del Senado (Cottler, 1997).

26 Por ejemplo, en Ecuador, Roldós debió enfrentar un fuerte conflicto con el Congreso originado por una fractura dentro de su propio partido, la CFP. Asimismo, tras la muerte de éste, su sucesor, Osvaldo Hurtado, también tuvo graves problemas de gobernabilidad, pues su partido, la Democracia Popular (DP), no había obtenido bancas en la elección legislativa de 1978. El siguiente presidente, Febres Cordero, fue electo en 1984 con el apoyo de una coalición de partidos de derecha compuesta por el Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Liberal Radical (PLRE) y el Partido Conservador (PCE). Estos partidos apenas alcanzaban el 23,4% de las bancas del Congreso. Durante su mandato, Febres mantuvo una conflictiva relación con el Congreso y en 1986 debió resistir dos levantamientos armados de grupos de oficiales de la Aviación, liderados por el general Frank Vargas Pazos. En 1992 fue electo presidente Durán Ballén, quien contaba con el apoyo de su partido, el Partido de Unificación Republicana (PUR) -fundado con fines meramente electorales-, y el PCE. Ambos partidos alcanzaban sólo el 26,2% de las bancas, por lo que el presidente debió lidiar en varias ocasiones con un Congreso adverso y poco favorable a la aprobación de sus planes de ajuste económico. Por su parte, Rafael Caldera, en Venezuela, gobernó desde 1994 con una coalición que apenas alcanzaba el 23% de la Cámara y que estaba integrada por su movimiento, Convergencia, y por el partido de centroizquierda MAS. Durante su mandato, los apoyos políticos de Caldera se mostraron débiles y escasos a la

hora de la tramitación legislativa, lo cual le condujo a una etapa de inmovilismo durante los años 1996-1998.

27 En Bolivia, a partir de 1989, todos los presidentes electos gobernaron con coaliciones pactadas en el momento de su nominación. Paz Zamora conformó una coalición entre su partido, el MIR y ADN (Acuerdo Patriótico). En 1993, Sánchez de Losada contó con el respaldo de su partido, el MNR y los partidos menores, UCS y MBL (Pacto de Gobernabilidad). En 1997, Banzer conformó una coalición (la Megacoalición) con su partido, ADN, el MIR, CONDEPA y UCS. La excepción la constituye Paz Estenssoro, que en 1985 fue nominado presidente con apoyo de su partido, el MNR, el MIR y un conjunto de pequeños partidos, pero luego realizó un nuevo pacto de gobernabilidad con ADN (Pacto por la Democracia). Ver Gamarra y Malloy (1997) y Gamarra (1995).

28 En Uruguay, en 1985, el presidente Sanguinetti intentó conformar una coalición pero no lo logró. Al respecto ver Mancebo (1991).

29 Para el caso uruguayo ver Buquet et al (1998), Chasquetti (1999) y Chasquetti y Moraes (2000). Las relaciones entre los poderes en Uruguay durante el período 1985-1999 evidencian la existencia de un ciclo de cooperación y conflicto pautado por la distancia temporal con la elección nacional prefijada.

Anexo

Gobiernos	Presidente	Partido	CLP1	Coalición de gobierno	CLP2	TIPGOB	NEP	Tipo SP	¿Culmina?
Argentina 83	Alfonsín	UCR	50,6	NO	50,6	PM	2,24	Bipartidismo	Sí
Argentina 89	Menem	PJ	47,1	NO	47,1	PM	2,87	Mult.Moderado	Sí
Argentina 95	Menem	PJ	46,3	NO	46,3	PM	3,30	Mult.Moderado	Sí
Argentina 99	De la Rúa	UCR	39,3	UCR-FREPASO	48,2	CM	3,38	Mult.Moderado	Sí
Bolivia 82	Siles Zuazo	UDP	36,2	MNRI-MIR-PCB (UDP)	36,2	cm	4,00	Mult.Extremo	No
Bolivia 85	Paz Estenssoro	MNR	33,1	MNR-ADN	64,6	CM	4,31	Mult.Extremo	Sí
Bolivia 89	Paz Zamora	MIR	25,4	MIR-ADN	54,6	CM	3,92	Mult.Moderado	Sí
Bolivia 93	Sánchez Losada	MNR	40,0	MNR-UCS-MBL	61,5	CM	4,28	Mult.Extremo	Sí
Bolivia 97	Banzer	ADN	24,6	ADN-MIR-CONDEPA-UCS	73,1	CM	5,50	Mult.Extremo	Sí
Brasil 85	Sarney	PFL	24,0	PFL-PMDB	87,3	CM	2,75	Mult.Moderado	Sí
Brasil 89	Collor de Melo	PRN	8,0	NO	8,0	apart	8,65	Mult.Extremo	No
Brasil 94	Cardoso	PSDB	12,1	PSDB-PFL-PMDB-PTB	63,4	CM	8,16	Mult.Extremo	Sí
Brasil 98	Cardoso	PSDB	20,5	PSDB-PFL-PMDB-PTB	57,7	CM	7,13	Mult.Extremo	Sí
Chile 00	Lagos	DC	13,3	PPD-DC-PS-PR	58,3	CM	5,18	Mult.Extremo	Sí
Chile 90	Aylwin	DC	31,7	DC-PPD-PS-PR	57,5	CM	5,06	Mult.Extremo	Sí
Chile 93	Frei	PSCH	30,8	DC-PPD-PS-PR	58,3	CM	4,94	Mult.Extremo	Sí
Colombia 78	Turbay	PL	55,8	NO	55,8	PM	2,06	Bipartidismo	Sí
Colombia 82	Bentancur	PCON	41,2	NO	41,2	pm	1,98	Bipartidismo	Sí
Colombia 86	Barco	PL	54,3	NO	54,3	PM	2,13	Bipartidismo	Sí
Colombia 90	Gaviria	PL	61,8	NO	61,8	PM	1,98	Bipartidismo	Sí
Colombia 94	Samper	PL	53,3	NO	53,3	PM	2,89	Mult.Moderado	Sí
Colombia 98	Pastrana	PCON	32,3	NO	32,3	pm	2,10	Bipartidismo	Sí
Costa Rica 78	Carazo	CU	47,4	NO	47,4	PM	2,38	Bipartidismo	Sí
Costa Rica 82	Monges	PLN	57,8	NO	57,8	PM	2,27	Bipartidismo	Sí
Costa Rica 86	Arias	PLN	50,8	NO	50,8	PM	2,21	Bipartidismo	Sí
Costa Rica 90	Calderón	PUSC	50,8	NO	50,8	PM	2,21	Bipartidismo	Sí
Costa Rica 94	Figueres	PLN	49,1	NO	49,1	PM	2,30	Bipartidismo	Sí
Costa Rica 98	Rodríguez	PUSC	50,8	NO	50,8	PM	2,43	Bipartidismo	Sí
Ecuador 79	Roldós	CFP	21,7	NO	21,7	pm	6,05	Mult.Extremo	Sí
Ecuador 84	Febres Cordero	PSC	12,7	PSC-PCE-PLRE	23,4	cm	4,95	Mult.Extremo	Sí
Ecuador 88	Borja	ID	40,9	ID-DP-FADI	55,1	CM	4,37	Mult.Extremo	Sí
Ecuador 92	Duran Ballen	PUR	15,6	PUR-PCE	26,1	cm	6,61	Mult.Extremo	Sí
Ecuador 96	Bucaram	PRE	23,2	PRE-APRE	28,6	cm	4,83	Mult.Extremo	No
Ecuador 98	Mahud	DP	28,0	no	28,0	pm	5,43	Mult.Extremo	No
México 00	Fox	PAN	41,6	NO	41,6	pm	2,78	Mult.Moderado	Sí
México 94	Zedillo	PRI	47,8	NO	47,8	PM	2,86	Mult.Moderado	sí
Paraguay 89	Rodríguez	PCOL	66,7	NO	66,7	PM	1,89	Bipartidismo	sí
Paraguay 93	Wasmosy	PCOL	47,5	NO	47,5	PM	2,45	Bipartidismo	sí
Paraguay 98	Cubas	PCOL	56,3	NO	56,3	PM	2,27	Bipartidismo	no
Perú 80	Belandí	AP	54,4	AP-PPC	60,0	CM	2,46	Bipartidismo	sí
Perú 85	García	APRA	59,4	NO	59,4	PM	2,31	Bipartidismo	sí
Perú 90	Fujimori	C90	29,4	NO	29,4	apart	5,84	Mult.Extremo	no
Uruguay 00	Battlé	PC	32,3	PC-PN	55,6	CM	3,09	Mult.Moderado	sí
Uruguay 85	Sanguinetti	PC	41,4	NO	41,4	pm	2,92	Mult.Moderado	sí
Uruguay 90	Lacalle	PN	39,4	PN-PC	63,6	CM	3,33	Mult.Moderado	sí

(continuación)

Gobiernos	Presidente	Partido	CLPt1	Coalición de gobierno	CLPt2	TIPGOB	NEP	Tipo SP	¿Culmina?
Uruguay 95	Sanguinetti	PC	32,3	PC-PN	55,6	CM	3,30	Mult.Moderado	sí
Venezuela 78	Herrera Campins	COPEI	42,2	NO	42,2	pm	2,65	Mult.Moderado	sí
Venezuela 83	Lusinschi	AD	55,9	NO	55,9	PM	2,47	Bipartidismo	sí
Venezuela 88	Pérez	AD	48,7	NO	48,7	PM	2,77	Mult.Moderado	no
Venezuela 93	Caldera	CONV.	13,7	CONV-MAS	26,3	cm	4,74	Mult.Extremo	sí
Venezuela 98	Chavez	MVR	25,9	MVR-MAS-PPT	34,9	cm	5,04	Mult.Extremo	no

CM = gobierno de coalición mayoritaria; PM = gobierno de partido mayoritario; mc = gobierno de coalición minoritaria; mp = gobierno de partido minoritario; apart. = gobierno apartidario. CLPt1 = contingente legislativo del presidente al momento de ganar la elección (en %); CLPt2 = contingente legislativo del presidente al momento de asumir su cargo (en %); TIPGOB = modalidad de gobierno elegida; Tipo SP= tipo de sistema de partidos.

Siglas de los Partidos: Argentina. PJ = Partido Justicialista (Menem); UCR = Unión Cívica Radical (Alfonsín, De la Rúa); FREPASO = Frente País Solidario. Brasil. PRN = Partido Reconstrucción Nacional (Collor); PFL = Partido del Frente Liberal; PSDB = Partido Socialdemocracia Brasileira (Cardoso); PTB = Partido Trabalhador del Brasil; PPB = Partido Popular Brasileiro; PMDB = Partido del Movimiento Democrático Brasileiro; PDS = Partido Democrático Social; PT= Partido de los Trabajadores (Lula). Chile. DC = Partido Demócrata Cristiano (Frei, Aylwin); PPD = Partido Por la Democracia (Lagos); PSCH = Partido Socialista de Chile; PRSD = Partido Radical Socialdemócrata. Colombia. PL= Partido Liberal; PCON = Partido Conservador. Costa Rica. PLN = Partido de la Liberación Nacional; PUSC = Partido Unificado Social Conservador; Ecuador. CFP= Concertación de Fuerzas Populares (Roldós); ID = Izquierda Democrática (Borja); DP = Democracia Popular (Hurtado, Mahuad); FADI = Frente Amplio de Izquierdas; PCE = Partido Conservador de Ecuador; PRE = Partido Roldosista de Ecuador (Bucaram); APRE = Alianza; PSC = Partido Social Cristiano (Febres Cordero); FRA= Frente Radical Alfariista; PUR = Partido de Unificación Republicana (Durán Ballén); PLRE = Partido Liberal Radical de Ecuador. Perú. APRA = Alianza Popular Revolucionaria Americana (García); IU = Izquierda Unida; C90 = Cambio 90 (Fujimori); AP = Acción Popular (Belaúnde); PPC = Partido Popular Cristiano. Paraguay. PCOL = Partido Colorado. Uruguay. PC = Partido Colorado; PN = Partido Nacional. Venezuela. AD = Acción Democrática; CONV = Convergencia (Caldera); MAS = Movimiento al Socialismo; MVR = Movimiento Quinta República (Chavez); PPT= Patria para todos.

Este libro se terminó de imprimir en el
taller de Gráficas y Servicios S.R.L.
Santa María del Buen Aire 347,
en el mes de agosto de 2001.
Primera impresión, 500 ejemplares

Impreso en Argentina