

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 Battle (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

17.Asdi

Agencia Sueca de
Desarrollo Internacional

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / CLACSO

Callao 875, piso 3º (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.

TIPOS DE PRESIDENCIALISMO Y COALICIONES POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Jorge Lanzaro

(Compilador)

FLACSO ARGENTINA
B131.101EGA DE CIENCIAS SOCIALES

17908

Marcos Novaro

René Antonio Mayorga

Renato Lessa

Kurt E. von Mettenheim

Manuel Antonio Garretón

Peter M. Siavelis

Alonso Lujambio

Jorge Lanzaro

Daniel Chasquetti

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

Daniel Chasquear

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 democráticos'. 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 carnada 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;

Nohien 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 presidentes.

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".

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, llegando 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 políticas°. 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 democracia'. 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.

3 A 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*. 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 combina'. 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 equilibrio'.

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 estabilidad". 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 centrista (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