



De Luca, Miguel

Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart.
Presidencialismo y democracia en América
Latina. Paidós, Buenos Aires, 2002, 316
páginas.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

De Luca, M. (2002). Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós, Buenos Aires, 2002, 316 páginas. *Revista de Ciencias Sociales* 13, 289-296. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1167>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

**Scott Mainwaring y
Matthew Soberg Shugart
Presidencialismo y
democracia en América
Latina.**

Paidós, Buenos Aires, 2002,
316 páginas.

Hacia mediados de los años ochenta, Juan Linz presentó en su hoy clásico artículo “*Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference*” una serie de argumentos orientados a sostener la idea de que el presidencialismo –en su tipo ideal– resultaba menos eficiente que la fórmula parlamentaria de gobierno para la estabilidad y el desempeño de los regímenes democráticos. En pocas palabras, los reparos hacia esta fórmula gubernamental hacían hincapié en un grupo de problemas que, según Linz, eran inherentes a la propia lógica de funcionamiento presidencial: la propensión a conflictos entre legislativo y ejecutivo como fruto de una “legitimidad dual” derivada de un presidente y una asamblea electos popularmente, la rigidez institucional para resolver crisis como consecuencia del “mandato

presidencial fijo”, la política del ganador único (*winner takes all politics*) o de sumacero, la tendencia a la intolerancia y a la falta de moderación como resultado del estilo político propio del presidencialismo, y las extremas facilidades para sentarse en el sillón presidencial proporcionadas a los *outsiders* de la arena política.

El corolario más o menos implícito de esta evaluación era un llamado a la reforma o el cambio hacia diseños institucionales de cuño parlamentario, particularmente dirigido hacia las naciones latinoamericanas que, en plena ola democratizadora, debían entonces discutir la restauración, modificación o creación de sus constituciones y sus reglas para la competencia por el poder político.

Esta contribución obtuvo amplias repercusiones en los foros académicos internacionales, en los que recibió la atención de politólogos como Arend Lijphart, Giovanni Sartori, Alfred Stepan, Fred Riggs, Dieter Nohlen, Ezra Suleiman

y Bolívar Lamounier y de juristas decanos en estas cuestiones como Alfonso Arinos, Carlos Nino y Humberto Nogueira Alcalá; pero también en el ámbito político del subcontinente latinoamericano, donde atrajo el interés de líderes partidarios tales como Raúl Alfonsín, Julio María Sanguinetti y Fernando Henrique Cardoso.

Los principales fundamentos de la controversia desatada por el ensayo de Linz aparecieron en distintas versiones e idiomas, siempre en obras colectivas que denotaban el creciente grado de curiosidad por este tópico pero, al mismo tiempo, el estado incipiente del debate y del estudio de las instituciones de gobierno y sus vinculaciones con la calidad y el funcionamiento del régimen democrático.

Tal es el caso del libro coordinado en nuestro país por el Consejo para la Consolidación de la Democracia y publicado bajo el título *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional* (1988), el texto editado en Chile por Oscar

Godoy Arcaya *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria* (1990), el volumen a cargo de Dieter Nohlen y Mario Fernández Baeza, *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina* (1991), la recopilación de artículos preparada por Larry Diamond y Marc Plattner en *The Global Resurgence of Democracy* (1993), las dos compilaciones de la Comisión Andina de Juristas, *Reformas al Presidencialismo ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?* (1993) y *Relaciones Ejecutivo-Parlamento* (1993) y, por fin, la propia publicación al cuidado de Juan Linz y Arturo Valenzuela titulada *The Failure of Presidential Democracy* (1994).

Esta proficua discusión entre detractores y defensores del presidencialismo promovió un significativo y renovado interés por el estudio de los nuevos regímenes establecidos en suelo latinoamericano y la aparición de unos cuantos *papers*, documentos y libros dispuestos tanto a corroborar o refutar las mencionadas conjeturas de Linz como a contribuir a la expansión del

conocimiento sobre los diseños institucionales en general. Entre estos últimos, cabe señalar a *Presidentialism and Democracy in Latin America*, cuya versión castellana aparece a cinco años de la primera edición de la obra en su idioma original.

Firmado en calidad de editores por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, profesores en la Universidad de Notre Dame y de California (San Diego) respectivamente, los propósitos generales de este texto son dos y están vinculados en forma muy estrecha. El primero es revisar en forma crítica los principales puntos del rechazo de Linz hacia los presidencialismos para elaborar un diagnóstico más consistente respecto de las probabilidades de combinación exitosa –en términos de supervivencia, pero también de eficacia– entre presidencialismo y democracia. Y el segundo, avanzar en el estudio de las instituciones políticas de gobierno examinando en forma sistemática y comparada las diferencias existentes no ya entre los modelos presidenciales y los

parlamentarios, sino entre los propios presidencialismos.

Ambos objetivos son propuestos y delineados por los editores en el primer capítulo, cuya autoría comparten. Por lo tanto, las páginas iniciales de esta sección están dedicadas a resumir las principales réplicas a los antipresidencialistas o, en otras palabras, a hacer un repaso detallado de las más importantes ventajas del régimen presidencial (mayor amplitud de opciones electorales para los votantes, mejores posibilidades para la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados, control parlamentario de las cuestiones legislativas, previsibilidad en la duración del gobierno y presencia de controles interórganos gracias al principio de separación de poderes). Pero también en este capítulo Mainwaring y Shugart esbozan las líneas básicas de su principal aporte al área de la política comparada: un simple pero valioso esquema para apreciar el poder de los presidentes, primer e indispensable paso para elucidar diversos “tipos”

de presidencialismo. ¿Por qué centrar la atención primaria en las capacidades del titular del ejecutivo? Porque la presidencia ha sido identificada, sin vueltas, como la *chiave di volta* del engranaje gubernamental latinoamericano.

De este modo, a partir de las facultades constitucionales asignadas al primer mandatario (las atribuciones legislativas de decretar, vetar e iniciar una ley en forma exclusiva), su amplitud y sus probables combinaciones, los autores proponen entonces una distinción entre presidentes “potencialmente dominantes”, “proactivos”, “reactivos” y “potencialmente marginales”. Sin embargo, este esquema no se agota, claro está, en las disposiciones plasmadas en los textos normativos (de ahí la diferencia básica con el “viejo” formalismo). Por el contrario, los editores brindan un diseño analítico más complejo, interesante y realista, que se aprecia en toda su dimensión en la conclusión de la obra, donde el funcionamiento de las instituciones presidenciales y los consiguientes escenarios

posibles se explican a partir de las particulares combinaciones de las facultades constitucionales de los presidentes con las características de los partidos políticos y del sistema de partidos.

Así, Mainwaring y Shugart sostienen en el epílogo que el empleo efectivo de las prerrogativas asignadas al presidente varía según el peso de sus poderes partidarios, entendidos éstos como la conjunción de la situación del jefe del ejecutivo en la arena legislativa (i.e. mayoritaria, cuasi mayoritaria, minoritaria, minoritaria extrema) y el grado de disciplina partidaria exhibido por los legisladores propios (mayor o menor propensión del bloque parlamentario oficialista a votar “todos juntos” o “de la misma manera”). Y así como los poderes presidenciales están formalmente fijados por el mismo texto constitucional, la posición del presidente en el congreso está, en cambio, ligada al tipo de elección ejecutiva (simple mayoría o doble vuelta), al ciclo electoral (comicios legislativos concurrentes o no concurrentes con la votación

presidencial) y a la magnitud de distrito efectiva en las elecciones legislativas; mientras que la explicación del fenómeno de la disciplina partidaria se encuentra vinculada a factores institucionales tales como el control de la selección de los candidatos a la legislatura por parte de los líderes partidarios (por ejemplo, la influencia de los “cogollos” o las “roscas” respecto de la difusión de “primarias” o elecciones partidarias de concurrencia masiva) y los incentivos de los postulantes al congreso para reclamar al electorado un voto “personalizado”.

Este esquema de análisis se completa con el tratamiento en detalle de cuatro casos bien representativos de la región, cada uno de ellos a cargo de destacados especialistas: Brasil (escrito por Scott Mainwaring), Colombia (Ronald Archer y Matthew Shugart), México (Jeffrey Weldon), y Argentina (Mark Jones).

En efecto, estos capítulos específicos, interesantes por sí mismos, permiten apreciar el carácter útil y exhaustivo de la propuesta analítica planteada por los editores.

Así, por ejemplo, el apartado sobre Brasil desnuda los principales problemas de los presidencialismos donde los partidos políticos son débiles e indisciplinados y la fragmentación del sistema de partidos alcanza niveles extremos, mientras que el dedicado a la Argentina exhibe las ventajas de un presidencialismo combinado con un sistema bipartidista asentado sobre partidos fuertes y disciplinados. De la misma manera, las páginas consagradas al caso mexicano muestran cómo un presidente puede ser poderoso no gracias a la amplitud de sus atributos constitucionales, sino en virtud del ejercicio de un liderazgo partidario intenso cimentado sobre una organización política de carácter hegemónico.

A su turno, los tres casos mencionados también constituyen provechosas ilustraciones de las posibles tensiones entre distintas esferas de gobierno (federal o nacional por un lado y estadual o provincial, por el otro), sus impactos sobre las dimensiones institucionales y partidarias y los correspondientes desafíos que

tanto unas como otros representan para la gobernabilidad de los presidencialismos. Y ejemplos similares pueden encontrarse para todas y cada una de las dimensiones de estudio propuestas.

Como crítica general a la obra cabe señalar que, aunque los autores reconocen que más allá de los arreglos institucionales existen otros factores cruciales en la determinación del funcionamiento de una fórmula gubernativa, tales como el tipo de liderazgo, las divisiones sociales, los conflictos políticos, el nivel de desarrollo económico y la cultura política, esta premisa no es tenida demasiado en cuenta a lo largo de todo el libro y, en consecuencia, en ciertos pasajes del texto la impresión resultante es que las instituciones funcionan o actúan en un vacío.

El contexto sociopolítico latinoamericano, por su notoria incidencia sobre la marcha de la maquinaria gubernamental, merecía una mayor atención que unas pocas líneas relativas a las condiciones económicas vigentes en estos países o a

los procesos de reforma del Estado llevados adelante desde fines de los años ochenta.

Por otra parte, la versión castellana de *Presidentialism and Democracy in Latin America* presenta dos importantes carencias que pueden tomar desprevenido al lector más o menos avezado y que, por lo tanto, no deben ser omitidas en una reseña bibliográfica.

En primer lugar, la falta de otros cinco casos examinados en la obra original: Venezuela (a cargo de Brian Crisp), Costa Rica (John Carey), Chile entre 1932 y 1973 (Julio Faundez), Chile post-Pinochet (Peter Siavelis), y Bolivia (Eduardo Gamarra). En el texto en inglés, la elección de los casos resulta muy acertada, aunque puede hacerse una observación: la inclusión del estudio sobre Chile pre-Pinochet está bien justificada (las alternativas políticas en la nación trasandina han constituido la principal muestra de análisis para las hipótesis acuñadas por los antipresidencialistas), pero de igual modo podía haberse cambiado por un examen a fondo de algún otro país con

características más interesantes para el objetivo de los autores, como Perú, paradigma de “democracia delegativa” y “autogolpe” o, en el margen opuesto, Uruguay, modelo de presidencialismo democrático estable y pluralista, inclinado al consenso y a la moderación política.

En la traducción castellana, en cambio, la ausencia de tantos capítulos constituye una lamentable falta que atenta contra una de las intenciones principales de los editores: señalar la “diversidad” de los presidencialismos latinoamericanos. Además, esta omisión desmejora el balance final del texto, ya que cada uno de estos ensayos no sólo sirve para ilustrar y verificar las pautas de estudio propuestas por los autores, sino que también aporta una valiosa cantidad de datos y citas útiles para los investigadores (la versión original del libro reúne un total de cuarenta y nueve tablas y siete figuras sobre, por ejemplo, la composición partidaria de los congresos, los resultados electorales de comicios legislativos y

ejecutivos o la composición de los gobiernos de coalición y, además, unas cuatrocientas referencias bibliográficas).

En segundo término, la edición de la Cambridge University Press incluye, para el gozo de los investigadores en general y para los fanáticos de la *comparative politics* en particular, un extraordinario apéndice que resume en forma sistemática las principales disposiciones de veintitrés constituciones latinoamericanas. Este anexo también está ausente en la reproducción de Paidós.

Así y todo, la aparición de *Presidentialism and Democracy in Latin America* para los lectores de habla hispana resulta muy bienvenida para el claustro universitario, para los investigadores, para los “ingenieros constitucionales” y para los políticos en general.

Para los profesores y estudiantes, el libro es una herramienta de enseñanza y de aprendizaje muy eficaz por su estilo ordenado y su argumentación sistemática. Para los investigadores, el volumen representa un estimulante ejercicio analítico y un abierto llamado a

ampliar la agenda temática sobre las instituciones políticas latinoamericanas (de hecho, los miembros de la Asociación de Estudios Latinoamericanos –LASA– cuentan desde hace unos pocos años con una sección dedicada a las instituciones: LAPIS). Para los expertos en ingeniería constitucional, el trabajo sugiere fórmulas provocadoras y precisas, como por ejemplo ésta: si se quiere mejorar el desempeño de los regímenes presidenciales resultaría conveniente reformar las reglas electorales para disminuir los altos niveles de fragmentación partidaria (y se trata sólo de una muestra, los partidarios vernáculos de las “internas abiertas” irrestrictas y los críticos locales de la “lista sábana” también se encontrarán con una buena serie de observaciones sobre

las bondades y desventajas de tales arreglos).

Por último, para los dirigentes políticos constituye un texto de consulta ineludible. Más aún en estos tiempos difíciles en que los presidentes en ejercicio ya no son esos “monarcas sin corona” con los que soñaron los patriotas fundadores de las otrora nuevas repúblicas sino frecuentes destinatarios del escarnio popular, y los ex presidentes han cambiado el exilio dorado con el que soñaban mientras disfrutaban las mieces del poder por las visitas frecuentes a los estrados judiciales. Y si no es así, que lo digan Fernando Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez, Carlos Salinas de Gortari o Alberto Fujimori, por citar sólo algunos casos con los que los argentinos no estamos “tan” familiarizados.

Miguel De Luca