

“El Reto de Gobernar en el Siglo XXI: Presidencialismos de Coalición en América Latina”

Esther Parra Ramírez.

Correo: estherparraramirez@gmail.com

Institución: Escuela Superior de Administración Pública ESAP (Colombia)

Área temática: Política Comparada

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013".

Resumen: A partir de la teoría de las coaliciones políticas y del enfoque multidimensional, se analizan los presidencialismos de coalición establecidos en América latina en la última década tomando como base la tradición y las reglas de juego formales e informales existentes en cada país, seguido de la presentación de tipologías producto de los resultados de diferentes estudios comparados en torno a este fenómeno en la región. Se pretende mostrar la incidencia de los diseños institucionales en las alianzas electorales, legislativas y de gobierno, así como en el carácter que adquirieron estas formas de cooperación política enfatizando en los obstáculos para la consolidación de coaliciones de gobierno. Finalmente se identifican las variables para el análisis coalicional en sistemas presidenciales y se muestran los problemas que desde el punto de vista conceptual se han suscitado por la aplicación de la teoría de las coaliciones a las distintas formas de presidencialismos.

EL RETO DE GOBERNAR EN EL SIGLO XXI: PRESIDENCIALISMOS DE COALICIÓN EN AMÉRICA LATINA

Por : Esther Parra

En las dos últimas décadas en América Latina se establecieron gobiernos de carácter multipartidista que ampliaron las posibilidades de cooperación política las cuales vendrían a constituirse en alternativas para lograr mayor legitimidad al fortalecer los valores de la democracia en medio de una apuesta por el pluralismo político; este proceso se dio como resultado de los cambios en las reglas de juego institucionales en los diferentes países de América Latina. En torno a este fenómeno se suscitan dos cuestionamientos 1) Hasta qué punto las reformas institucionales han contribuido o no de manera directa en la formación y estabilización de las experiencias de cooperación política y 2) Tradicionalmente las alianzas en sistemas presidenciales han sido estudiadas desde las variables propias de los sistemas parlamentarios, que repercusiones tiene lo anterior sobre la interpretación de los presidencialismos de coalición?.

Las anteriores consideraciones sugieren la necesidad de ahondar en la investigación comparativa que permita hacer progresar la teoría a través del análisis de casos sobre las alianzas políticas sucedidas en la última década en los presidencialismos latinoamericanos con el fin de ampliar y precisar la base conceptual y tipológica.

1. Los Presidencialismos de Coalición

En el panorama político de la región se ha observado desde el año 2002, situaciones relacionadas fundamentalmente con la representación política¹, la dinámica partidista, la consolidación de liderazgos presidenciales, el reformismo institucional y una ambigua y compleja repolitización de la sociedad. A su vez, la recurrente existencia de gobiernos divididos en los presidencialismos latinoamericanos dados los problemas a la hora de construir mayorías necesarias en el legislativo (pese a contar en gran parte de los casos con altos niveles de apoyo popular), hizo que desde los años noventa se ampliara la posibilidad del establecimiento de pactos desde el ámbito electoral, legislativo y/o de gobierno propiciando la corresponsabilidad entre diferentes grupos políticos y atenuando la posibilidad de bloqueo institucional especialmente cuando se trata de gobiernos en minoría.

En sistemas presidenciales la investigación en torno a las coaliciones se ha centrado en el poder de gobierno dado el carácter autoritario y las imposiciones externas que empezó a

¹ Como consecuencia de la deslegitimación de algunos sistemas de partidos ya que “en los sistemas presidencialistas los incentivos para desarrollar organizaciones partidistas y para construir lazos perdurables entre partidos y votantes pueden ser más débiles” (Zoco y Mainwaring, 2007:155) lo que ha motivado nuevas formas de participación que incorporan las candidaturas independientes en donde los políticos pueden ganar las elecciones por medio del uso intensivo de los medios de comunicación y de asesores de campaña, en estos casos no se hace necesario el aval partidista sino la recolección de firmas entre los ciudadanos para la inscripción de las candidaturas presidenciales, según Zovatto y Orozco (2008:183) en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) reformaron sus legislaciones para permitir las candidaturas independientes en el régimen político electoral.

darse paralela a la nueva realidad que evidenció la práctica política en América Latina desde finales de los años ochenta y que se acentuó en los noventa con la presencia de gobiernos en minoría y la posibilidad de bloqueos.

En la literatura sobre presidencialismos de coalición es posible identificar dos tendencias, la primera caracterizada por el clásico debate en torno a la naturaleza de esta forma de gobierno y sus consecuencias para la estabilidad del régimen, la segunda, por una serie de estudios empíricos que bajo los postulados de la teoría de las coaliciones en sistemas parlamentarios o bajo algunas variables propias del enfoque multidimensional pretenden dar cuenta de los acuerdos formales e informales que se vienen sucediendo en las arenas electoral, legislativa y gubernamental y desde los niveles nacional y/o territorial y cuyo efecto empieza a relacionarse directamente con la gobernabilidad democrática en la región.

En medio de las recurrentes crisis presidenciales en América Latina entendidas como toda forma de conflicto constitucional en el cual uno de los dos poderes electivos del presidencialismo (ejecutivo o congreso) promueve o acepta la disolución del otro (Pérez, 2001:3), se suscitó el clásico debate en torno a la capacidad del presidencialismo para sustentar regímenes democráticos a partir de los postulados de Linz (1994) y Valenzuela (1998; 2004) centrados en la consideración de que el presidencialismo genera inestabilidad y comparado con el parlamentarismo, tiene serios problemas para garantizar estabilidad democrática.

Las diversas reacciones en torno a las crisis presidenciales y en respuesta al debate suscitado a partir de Linz, giraron en torno a los múltiples elementos causales del posible bloqueo en relación con factores como el control del partido o la coalición de partidos que apoyan al presidente sobre la legislatura, los incentivos de presidencias en minoría para cooperar, la funcionalidad del juicio político como mecanismo de rendición de cuentas, los efectos de la movilización ciudadana contra el ejecutivo, la gestión económica y los escándalos presidenciales.

Si bien los estudios de Stepan y Skach (1993) y de Cheibub y Limongi (2002) confirman la tesis de Linz para quien las democracias presidenciales son menos durables que las parlamentarias, aquellos consideran que el problema de los regímenes presidenciales es su incapacidad para manejar el multipartidismo, en tanto que para los segundos, la principal diferencia entre las dos formas de gobierno radica en la manera como se encuentra organizado el proceso de toma de decisiones, especialmente por la incidencia que en dicho proceso pueden tener los poderes legislativos presidenciales fuertes ya que implica la existencia de un jugador adicional con veto (Shugart y Carey, 1992: 154-158).

Así, algunos autores diferencian el sistema presidencial del parlamentario a partir de los poderes de establecimiento de agenda (Huber, 1996; Feddersen, 1998; Tsebelis, 2006). Para éste último por ejemplo, lo determinante no es el tipo de régimen sino el número de jugadores con veto y por ello es necesario el análisis de caso pues esto puede variar de país a país, por ejemplo, “algunos sistemas presidenciales pueden dar tantos poderes de establecimiento de agenda al presidente que parecen parlamentarios”; encontrándose diferencia entre los dos sistemas sobre quien controla la agenda “Los gobiernos en sistemas parlamentarios, los parlamentos en sistemas presidenciales” (2006: 111,119), en el mismo sentido Shugart y Carey evidencian que el establecimiento de agenda en sistemas presidenciales se encuentra principalmente en el legislativo. Lipset por su parte, afirma que los sistemas presidenciales contribuyen a ejecutivos débiles y a partidos débiles por lo

que sería un error considerar que un presidente sería más fuerte que un primer ministro (1996:11).

El debate se ha suscitado principalmente en si los aspectos causales expuestos por Linz constituyen los mejores indicadores del bloqueo en el presidencialismo y si realmente serían más frecuentes en el presidencialismo que en el parlamentarismo. Samuels y Shugart (2010) ofrecen nuevos argumentos para explicar la no terminación del mandato presidencial relacionados con la naturaleza del sistema de partidos (las relaciones intra e interpartido, el control del presidente sobre su propio partido) y la calidad de la representación.

Mainwaring y Shugart encuentran que además de las diferencias institucionales entre países, existen factores determinantes como “la calidad del liderazgo, la naturaleza de los clivajes sociales y los conflictos políticos, el nivel de desarrollo y la cultura política” (2002:291) que vienen afectando de manera importante el funcionamiento de los presidencialismos en Latinoamérica cuya tendencia desde los años noventa es hacia los gobiernos consociacionales.

Si bien se van señalando elementos diferenciadores en la literatura con relación al clásico planteamiento de Linz, en concreto dicha discusión no se agota luego de dos décadas toda vez que como señala Hochstetler (2011) no es fácil establecer una línea clara entre la naturaleza del régimen y la ruptura presidencial, en referencia a lo difuso que puede ser categorizar experiencias como la caída del expresidente Manuel Zelaya en Honduras en el año 2009, la amenaza al Presidente Rafael Correa de Ecuador en el año 2010 o la destitución del expresidente paraguayo Fernando Lugo por parte del Senado en junio de 2012, estos dos últimos mandatarios apoyados por alianzas tanto para llegar a la presidencia como para conseguir consensos en el legislativo.

Mientras en Europa los estudios de Strom (1999) buscaban demostrar que existe mayor cohesión en sistemas parlamentarios que en los presidenciales, en Latinoamérica seguía el debate en torno a la visión de Linz sobre los efectos de la doble legitimidad producto de la elección popular del ejecutivo y del legislativo y su incidencia en la disciplina y cohesión de los congresistas. En síntesis, la preocupación ha seguido girando en torno al cuestionamiento sobre los factores estructurales propios de esta forma de gobierno y las dificultades para la formación de coaliciones, a su vez, se ha evidenciado la ausencia de estudios que profundicen sobre los problemas teórico conceptuales que se han suscitado a partir de los resultados del análisis comparado sobre las experiencias de cooperación política en la región.

1.1 El Problema Teórico – Conceptual

El estudio de las dinámicas coalicionales en América Latina parte del desconcierto teórico conceptual que surge a partir de los análisis de las denominadas “coaliciones políticas” en sistemas presidenciales. Se ha tratado de teorizar sobre sistemas que operan bajo la lógica de la división de poderes, en donde la voluntad política es unipersonal, los sistemas de partidos tienden a ser fragmentados y los diseños institucionales diversos según los países lo que complejiza la aplicación de categorías desarrolladas principalmente para el análisis coalicional en sistemas parlamentarios. La revisión histórica de carácter institucional empezó a mostrar que los presidencialismos no necesariamente se ajustaban a un determinado modelo ideal de gobierno de coalición pues la práctica política le imprime su sello particular dando lugar a regímenes políticos con características diversas producto

en parte de las reformas constitucionales de las tres últimas décadas incidiendo sobre la gobernabilidad democrática. Los estudios empíricos para la región muestran dificultades a la hora de encajar los casos nacionales en una teoría general sobre coaliciones políticas toda vez que las particularidades de los sistemas políticos, la tradición de concertación y las externalidades pueden incidir en la formación, negociación y repartición de beneficios según el sistema político estudiado.

La falta de claridad frente a lo señalado anteriormente, llevó a errores de clasificación por lo que trabajos de carácter empírico realizados por Deheza (1998); Amorin Neto (1998); Gallo (2006); Casar (2008); Garcia (2001); Cheibub (2002, 2004); Chasquetti (2001, 2006), entre otros, dan cuenta de más de la mitad de los gobiernos que se han formado desde la segunda mitad del siglo XX en América Latina son “de coalición”. Las dificultades se centran en los diferentes criterios utilizados frente a fenómenos recurrentes en el presidencialismo como la cooptación, la baja institucionalización de los partidos, las variaciones institucionales según los países en términos de equilibrio de poderes y las reglas de juego electorales y su diverso grado de incidencia sobre los acuerdos.

Por ello, la revisión de la literatura coalicional en el presidencialismo, motiva a plantear la necesidad de demarcación frente a los errores de clasificación que lleva a considerar como coaliciones a aquellas experiencias que no lo son, y construir un marco propio de delimitación a partir del replanteamiento metodológico que debe partir de reconocer que dadas “las dinámicas políticas derivadas del diseño institucional de la forma presidencial de gobierno junto con la consolidación del sistema multipartidista, pone sobre la mesa la necesidad de clasificar conceptualmente las nociones de coalición política en sus diferentes acepciones”(Reniu y Albala, 2011: 10), lo que implica la revisión de los diferentes estudios de caso realizados en las últimas décadas, con el fin de identificar los criterios de sistematización especialmente desde la categoría “coaliciones de gobierno”.

Cavarozzi (2012:3) en su análisis sobre los presidencialismos latinoamericanos desde 2002 hasta la fecha, avanza en la identificación de la nueva dinámica política en la región (retorno a la política) que implica el reconocimiento de tres tipos de presidencialismos: los coalicionistas, los débiles, y los hegemónicos; el primer tipo relacionado con gobiernos de mayor estabilidad (Chile, Uruguay y Brasil), los segundos corresponderían a sistemas de multipartidismo fragmentado y liderazgos débiles (México y Perú) y el tercero vinculado a la presencia de partidos o coaliciones dominantes, liderazgos presidenciales fuertes y cierta manipulación de los procesos electorales (Colombia, Venezuela y Argentina).

Tanto en los presidencialismos coalicionistas como en los hegemónicos se han venido sucediendo experiencias de cooperación política con resultados diversos que obligan a la revisión del marco conceptual predominante en la literatura coalicional sobre las formas de gobierno con doble legitimidad.

El estudio de los “presidencialismos de coalición” implica retomar los criterios establecidos por Sartori (1994:97) como propios de esta forma de gobierno: 1) La elección directa o casi directa del Jefe de Estado por un periodo determinado 2) El gobierno o el ejecutivo no son designados y no pueden ser destituidos por el voto del Congreso 3) No existe una autoridad dual que se oponga entre el presidente y el gabinete. A su vez, analizarlos desde la categoría “poderes presidenciales” que derivan básicamente de tres factores: poderes constitucionales (acción y reacción), la fuerza y cohesión de los partidos del presidente en el legislativo, y de su elección popular directa (Lijphart, 2000:127).

A partir de las reformas del Estado sucedidas desde los años ochenta en la mayoría de los países latinoamericanos, aparece una nueva tipología de presidencialismos con fundamento en los diseños institucionales que les caracterizan incluyéndose la variante “parlamentaria” para indicar la posibilidad de equilibrar el tradicional desbalance a favor del ejecutivo a través de la moción de censura sobre el gabinete. Es decir además del reconocimiento de los tipos de presidencialismo puro y predominante, se configuraron dos tipologías que en teoría deberían propiciar mayores posibilidades de conciliación política, se trata del tipo de presidencialismo con matices parlamentarios en el que los mecanismos de control del poder público son básicamente los del sistema presidencial puro, pero admite o incorpora algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario como por ejemplo, la existencia de un consejo de ministros con facultades amplias, cuyos miembros son removidos libremente por el presidente y donde el Congreso puede censurar a un ministro, pero la decisión final sobre la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del presidente, y el tipo de presidencialismo parlamentarizado que se caracteriza por introducir en un sistema presidencial controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterarlo, en este caso, el gabinete y los ministros son individualmente responsables tanto ante el presidente como ante el congreso; por tanto, este último puede censurar o, en su caso, emitir voto de falta de confianza a los ministros, quienes entonces deben separarse del cargo, con diversas modalidades; en contados casos, además, el presidente puede disolver anticipadamente el congreso y convocar a elecciones, pero se respeta el periodo fijo del presidente. Estos dos últimos tipos de presidencialismos hacen parte de la llamada “parlamentarización del sistema” que puede tener efectos positivos sobre la posibilidad de formación y consolidación de coaliciones estables.

Este proceso en el caso de los presidencialismos latinoamericanos se da a partir de las diferentes reformas institucionales que en las últimas décadas ha llevado a la flexibilización del tradicional régimen de separación de poderes y según Mustapic (2005) dentro de estas medidas estarían la remoción del presidente por mayoría simple por parte del congreso, el llamado a elecciones anticipadas en momentos de crisis y la aplicación del mecanismo de censura sobre el gabinete. Se destaca especialmente los casos de Uruguay y Bolivia, en el primero por la posibilidad que tiene el presidente de disolver la Asamblea legislativa y porque los ministros terminan siendo responsables ante el Congreso pudiendo ser censurados por este último y en el segundo, porque al ser establecida constitucionalmente la elección presidencial por mayoría absoluta y doble vuelta en el congreso, viene a estimular coaliciones legislativas.

Se hace referencia a la existencia de coaliciones políticas en América Latina, pero en torno a este concepto no existe unanimidad, los enfoques clásicos al hacer énfasis en la negociación que realizan los partidos políticos sobre el reparto de carteras ministeriales, las definen fundamentalmente como coaliciones gubernamentales (Taylor y Laver, 1973), desde la perspectiva multidimensional las coaliciones políticas se pueden dar más allá del ámbito ejecutivo, en las arenas electoral y/o parlamentaria así como en la esfera de la informalidad (Pridham, 1986). Teniendo en cuenta el carácter de los pactos en sistemas presidenciales, el concepto de coalición desde la perspectiva multidimensional se ajusta a la realidad de las experiencias de concertación política.

En sistemas presidenciales más allá de la posibilidad de formar mayorías entre dos o más partidos políticos, el concepto de coalición política implica la cooperación interpartidista temporal o permanente que permite fortalecer el desarrollo democrático en términos de estabilidad institucional, mayor consenso en la toma de decisiones elevando

los niveles de legitimidad del sistema político. A partir del concepto de coalición de Strøm para quien coalición puede ser definida como “i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concertarlas, y iv) distribuyen el beneficio del cumplimiento de las metas” (1990:24-25), se entiende la dinámica coalicional como “distribución de parcelas de poder”, negociación cotidiana de la acción gubernamental, cierta garantía de un determinado apoyo en el congreso por parte de diferentes partidos políticos (Matas, 2000:11-12).

Con relación a la tipología que divide a las coaliciones en electorales, legislativas y de gobierno, se afirma que en sistemas presidenciales éstas pueden coexistir o manifestarse aisladamente. Según Serrafiero (2006), las electorales son aquellas que se construyen únicamente para acceder a los cargos que se ponen en juego y compiten en elecciones libres, según Duverger las alianzas electorales “son muy variadas según la forma de escrutinio y según el grado de unión: presentación de candidatos comunes o de listas comunes en la primera vuelta o en la vuelta única, desistimientos mutuos en la segunda vuelta... pueden ser tácitas o expresas, locales o nacionales” (1957:356). Las coaliciones legislativas corresponden a las formadas por un conjunto de legisladores de distintos partidos que votan juntos en el Congreso y las coaliciones de gobierno, serían aquellas que están integradas por un conjunto de legisladores pertenecientes a partidos que comparten carteras en el gabinete (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004:569); es importante tener en cuenta que si los partidos son disciplinados, toda coalición de gobierno traduciría una coalición legislativa, si esta condición no se da como sucede en gran parte de América Latina, la coalición legislativa irá cambiando según sea el asunto que se trate en el parlamento.

A partir de los resultados obtenidos en el estudio preliminar realizado por la autora (Parra, 2009) y de aquellos derivados de la literatura coalicional para la región, a continuación se establecen las principales características que dan cuenta de las especificidades de las experiencias de concertación según los países y en concordancia con las variables para el estudio de las coaliciones que se analizan al final del capítulo

1) Según Mainwaring y Shugart, en sistemas presidenciales a diferencia de los sistemas parlamentarios, “el poder ejecutivo no se integra a través de acuerdos postelectorales entre los partidos y no se encuentra distribuido entre varios partidos que son corresponsables con el gobierno”, a su vez, “el hecho de que un partido forme parte del gabinete no implica necesariamente un apoyo partidario disciplinado para el Presidente” (2002:258). Lo anterior conlleva a que se sucedan coaliciones interpartidarias inestables motivadas principalmente por la presencia de partidos poco disciplinados dentro de la alianza.

2) Según Amorim Neto (1998), al momento de diseñar las características de su gobierno, los presidentes pueden optar entre dos estrategias opuestas: la legislativa, cuya condición será la construcción y mantenimiento de un respaldo mayoritario en el congreso, o la administrativa, cuya condición será la posibilidad constitucional de firmar decretos que sustituyan a la ley. Según este autor, el tipo de estrategia adoptada depende de la situación del partido presidencial en el congreso (mayoría legislativa o no) y del tipo de poderes legislativos que la constitución le reserve al mandatario. Si el presidente no controla una mayoría en el congreso y además, no cuenta con grandes poderes legislativos, sus alternativas de gobierno serán: la formación de una coalición o quedar sujeto a un potencial

bloqueo, la evidencia empírica muestra que un número grande de presidentes tiende a evitar el bloqueo mediante la negociación de coaliciones (Chasquetti, 2008:81).

3) Las alianzas electorales constituyen la forma de cooperación política más común en los sistemas políticos de América Latina, sin que esto implique que los partidos que estuvieron aliados al presidente durante el proceso electoral reafirmen su apoyo en la arena legislativa y gubernamental.

4) La formación de coaliciones puede estar vinculada a la presencia de reglas institucionales que presionan su formación. Es posible encontrar en América Latina algunos diseños institucionales que han incidido sobre la conformación de pactos, se trata entre otros del sistema binominal (Chile), el balotaje, la reelección de los miembros del congreso, la moción de censura y las elecciones concurrentes para presidente y congreso adoptadas por la mayoría de países de la región.

5) Los sistemas presidencial y parlamentario deben ser clasificados de acuerdo con el predominio ejecutivo que está relacionado con el poder relativo tanto ejecutivo como legislativo que tiene el gobierno (Lijphart (1999:129), este planteamiento motivaría el estudio de la interacción entre el ejecutivo y el legislativo teniendo como base la duración del gobierno. Así, para el caso de sistemas presidenciales la variable sería las capacidades legislativas de los presidentes para explicar el predominio ejecutivo y no la variable duración que aplicaría para sistemas parlamentarios.

6) El carácter unilateral que adquieren los procesos de negociación en la formación de las alianzas y especialmente gracias a los poderes de acción y reacción del presidente y el poder de agenda del gobierno que impulsaría a los partidos a cooperar disminuyendo las posibilidades de bloqueo institucional (Cheibub, 2007). En este sentido, los resultados del análisis sobre el alcance de las facultades legislativas del presidente y su incidencia sobre la existencia de gobiernos minoritarios en América Latina realizado por Cheibub, Canello y Vieira sugiere “que o conjunto de poderes positivos de agenda não dispensa o apoio de maiorias legislativas ao presidente, funcionando mais como instrumentos de solução de barganhas horizontais que como controle vertical sobre o Legislativo. Assim, aspectos como iniciativa exclusiva de lei, possibilidade de pedir urgência na votação de projetos e outros recursos que permitem manipular a pauta legislativa não concedem ao Executivo meios de “atropelar” o Legislativo. Desse modo, não favorecem a formação e a manutenção de governos minoritários, mas traduzem incentivos no sentido contrário” (2012: 861-862).

7) El presidente se identifica como el eje en la formación de alianzas, gracias a que posee legitimidad propia independientemente de poseer o no mayorías parlamentarias, es un jugador con veto, lo que le permite gracias a sus poderes legislativos gobernar sin apoyo de una coalición - si cuenta al menos con el 45% de los escaños parlamentarios, pudiendo recurrir a pactos ad hoc con pequeños partidos sin tener que ceder carteras ministeriales - (Chasquetti, 2001). En la negociación postelectoral se dan interacciones de carácter vertical entre el presidente y los líderes de los partidos socios; dada la lógica de juego de suma cero imperante en esta forma de gobierno, el presidente designa y dirige ya que no se trata de un ejecutivo colegiado y la condición de estar en minoría no le impide ejercer su cargo. El juicio político sería difícil de lograr toda vez que es poco probable que los presidentes renuncien voluntariamente, por ello, existen mayores incentivos en el presidencialismo para romper coaliciones, ya que la salida de los partidos de un gobierno presidencial no genera efectos inmediatos.

8) El partido del presidente actúa como “jugador dominante”, la distribución de carteras no corresponde al porcentaje de escaños en el Congreso que posee cada miembro de la alianza, las carteras quedan principalmente en manos del partido del Presidente. No obstante, generalmente la tendencia es que ante proyectos que generen controversia y donde el apoyo de los legisladores no esté garantizado, “...el presidente deba negociar y realizar concesiones de cara a los miembros de la coalición en detrimento de su propio partido” (Ruiz, 2008:122).

9) El gabinete no depende de la confianza parlamentaria, por un lado se encuentra la escasa efectividad de la moción de censura en aquellos países en donde se encuentra estipulada. Por otra parte, metodológicamente, es difícil establecer el carácter partidista del gabinete ya que en algunos casos el presidente puede llegar a la jefatura sin la mediación de un partido político como en el caso de Colombia en las elecciones de 2002 y 2006 o por la ausencia de representación parlamentaria por parte del partido del presidente como en el caso Paraguay, de ahí la tendencia a la cooptación.

10) A su vez, la baja visibilidad de los miembros del gabinete vendría a caracterizar a los presidencialismos de coalición, el carácter preponderante del ejecutivo propio de los sistemas presidenciales, opaca el reconocimiento público de los ministros, los cuales no suelen contar con los incentivos suficientes para permanecer en sus cargos (Reniu y Albala, 2011: 15).

11) El apoyo del Congreso no es incondicional, los parlamentos en América Latina se caracterizan por ser legislaturas reactivas (Nolte y Llanos, 2006:31), en donde las iniciativas legislativas recaen por lo general en el presidente. A su vez, se evidencia la escasa disciplina que muestran los legisladores individuales de los partidos cuyos líderes negocian el apoyo al gobierno.

12) En la mayoría de las experiencias de cooperación política recientes se observa cierta coherencia ideológica al interior de las alianzas predominando para la última década la orientación hacia la centro izquierda en los casos de Uruguay, Brasil y Chile (hasta 2009). En algunos casos como el de Argentina, Colombia, Paraguay, República Dominicana, el factor ideológico no es tan claro más por el carácter coyuntural y/o pragmático que han adquirido tradicionalmente los pactos en estos países.

13) En sistemas de multipartidismo extremo tienden a formarse coaliciones sobredimensionadas, los problemas de disciplina y dada la posibilidad de deserciones se suceden coaliciones amplias en más de un tercio de las experiencias estudiadas (Deheza, 1998; Chasquetti, 2001). La no garantía de apoyo incondicional por parte de todos los socios necesarios, lleva a consolidar coaliciones con más socios de los necesarios.

14) El calendario electoral incide sobre la permanencia de la coalición, según Altman (2000) a medida que se aproximan las elecciones, los partidos que apoyan al gobierno, toman distancia entre sí de cara a fortalecer los apoyos electorales. Es decir, la evolución del calendario electoral determina las etapas de cooperación y enfrentamiento en la coalición.

15) El federalismo puede estimular la formación de coaliciones, Altman (2001), Lanzaro (2001) y Ruiz, (2008) consideran que la distribución territorial del poder bajo la forma federal puede propiciar mayor cooperación, especialmente a través de la descentralización administrativa que puede incidir en un mayor pluralismo y la formación de experiencias de concertación a nivel subnacional. No obstante, no existen los estudios empíricos que contrasten esta hipótesis.

16) Las reglas de juego de la alianza no tienden a ser institucionalizadas, se encuentra que dada la informalidad que caracteriza a las coaliciones políticas en sistemas presidenciales, la no institucionalización de mecanismos para la resolución de controversias internas ha llevado a que las reglas de juego tiendan a definirse sobre la marcha de los acontecimientos. Este factor genera problemas de tipo metodológico para el seguimiento a los partidos coaligados especialmente porque no actúan como actores unitarios.

17) En sistemas presidenciales la generación de incentivos institucionales que motiven la parlamentarización de los sistemas presidenciales vendría a dinamizar las relaciones ejecutivo – legislativo a través de juegos cooperativos (Reniu, 2008:9), uno de ellos tiene que ver con el recurso a la censura que se muestra conveniente como medida de contrapeso desde el legislativo y que podría afectar las alianzas políticas. El problema radica en que por sí misma, la moción de censura a los miembros del gabinete que el congreso presenta no ha sido suficiente para garantizar una estrecha cooperación entre el ejecutivo y el legislativo como se analiza en el capítulo 2 para el caso de Colombia, y “de hecho puede producir una responsabilidad dual de los miembros del gabinete que induzca conflictos interinstitucionales” (Shugart y Carey, 1992). Colomer y Negretto (2003:49) por su parte encuentran que las fórmulas con mayor capacidad para favorecer relaciones consensuales y cooperativas entre el presidente y el congreso, son “la ratificación congresual de los nombramientos ejecutivos o la ratificación y la censura vinculante, pero no la censura simplemente”. La censura vinculante implica la destitución del funcionario correspondiente, las no vinculantes se dirigen más a la opinión pública sin consecuencias en la responsabilidad de las instituciones. En la actualidad la moción de censura por parte del Legislativo se prevé en varias constituciones, en algunos países tiene como efecto la dimisión automática del ministro censurado (Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela), en otros se encuentra sujeta a lo que decida el presidente de la República (Bolivia, Panamá y Paraguay) y en otros no se contempla (Chile, y República Dominicana).

La caracterización anterior no es homogénea para las experiencias de cooperación en los presidencialismos de América Latina, ya que según el caso, estaría determinada por factores como la cultura política, el nivel de institucionalización del sistema de partidos, las reglas electorales y el nivel de equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, factores que constituyen variables que permiten analizar el fenómeno coalicional en sistemas de legitimidad dual.

1.2 Variables Para el Análisis de los Presidencialismos de Coalición

Partiendo de la necesidad de abordar el contexto tal como lo sugiere Nohlen (1991,1998) y siguiendo la propuesta del enfoque multidimensional de analizar aquellos aspectos relevantes para el análisis coalicional, se destacan a continuación variables relacionadas con la tradición y las reglas de juego institucionales con el fin de identificar su posible influencia sobre los pactos establecidos en la región latinoamericana en la última década.

En primer lugar, las herencias políticas son consideradas una variable importante, el desarrollo institucional se percibe como el resultado de una “dependencia del sendero” y de consecuencias imprevistas, la herencia institucional y política pesa sobre la selección de la acción pública (Skocpol,1985:39). En el mismo sentido North (1993: 3, 15-20) considera que la cultura es clave para entender el fenómeno de la “dependencia de curso” el aprendizaje de cualquier generación está fuertemente condicionado por las percepciones

derivadas del aprendizaje colectivo secular; así, el aprendizaje es un proceso acumulativo filtrado por la cultura de una sociedad y como las recompensas percibidas se determinan culturalmente, no hay ninguna garantía de que la experiencia acumulada de una sociedad pueda ajustar oportunamente las recompensas ofrecidas para estimular la generación de soluciones a nuevos problemas. Las elecciones que hacen los individuos dependen de sus creencias; éstas son una consecuencia del aprendizaje acumulativo que se transmite culturalmente de generación en generación. Cheibub a su vez, enfatiza en la importancia de la tradición pues afirma que la fragilidad no proviene de la estructura presidencial en sí misma sino del legado autoritario propio de los países que han adoptado esta forma de gobierno (2007:140); desde que las democracias presidenciales siguieron las dictaduras militares en mayor medida que las dictaduras civiles, entraron en crisis con más frecuencia que las democracias parlamentarias.

Además de la tradición, otra variable importante está relacionada con las reglas de juego. Según March y Olsen (1984:738), las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores; se trata de actores políticos que definen y defienden intereses, además de escenarios de confrontación de fuerzas sociales; las instituciones constituyen las reglas de juego de la sociedad, las restricciones que determinan la interacción humana y estructuran los incentivos en el intercambio, se trata tanto de reglas formales como informales creadas de forma expresa o como resultado de la evolución en el tiempo (North 1990:3). A partir de los procesos de cambio político que se sucedieron en Latinoamérica desde los años ochenta, se destaca a continuación el nivel de incidencia de las reformas institucionales en las experiencias de cooperación política.

Un factor que tiende a afectar la formación y mantenimiento de alianzas en sistemas presidenciales tiene que ver con los poderes del presidente; se considera que a medida que existe mayor concentración de facultades en el presidente, existirían menos estímulos para buscar fórmulas consensuadas, a su vez, si los poderes partidarios del presidente son bajos se crea el escenario que suscita el bloqueo gubernamental especialmente si se da en un sistema multipartidista fragmentado.

La búsqueda de mayorías y la concreción de acuerdos son el resultado de la voluntad política de los actores, como se afirmó anteriormente, según la situación del partido del presidente en el congreso y el tipo de poderes que la constitución le reserve, al momento de diseñar las características de su gobierno, los jefes de Estado pueden optar entre la estrategia legislativa (construcción y mantenimiento de un respaldo mayoritario en el congreso), o la estrategia administrativa (posibilidad constitucional de firmar decretos que sustituyan a la ley).

Se considera que los poderes legislativos reactivos del presidente (poder de veto) ayudan al presidente a mantener el statu quo, y los poderes legislativos proactivos (poderes de decreto y de emergencia) ayudan al presidente a cambiar el statu quo (Shugart y Mainwaring, 1997:41). Además de poderes no legislativos los presidentes poseen poderes legislativos, como los poderes de veto, de decreto, y de iniciativa exclusiva de legislación, en los regímenes presidenciales latinoamericanos el presidente suele contar con poderes significativos para iniciar procedimientos legislativos como actor proactivo (Colomer y Negretto, 2003:30); Chile, Brasil, Ecuador, Colombia y Argentina son casos que corresponden a presidencias potencialmente dominantes ya que los poderes legislativos de los presidentes son fuertes, en Centroamérica por su parte, Panamá es el país donde la influencia del presidente tiende a ser más alta (Archard y González, 2004:301).

En algunos casos el poder de veto es fuerte, en otros, el presidente tiene poderes de decreto pero no de veto fuerte como en Brasil, en algunos países el presidente puede vetar e introducir ciertos temas pero no puede establecer leyes sin la autorización del Congreso tal es el caso de Uruguay y Bolivia, en determinados casos el presidente tiene la facultad de iniciativa legislativa exclusiva como en Chile y Colombia, y puede suceder que los poderes del presidente sean marginales como en Paraguay, donde ni siquiera cuenta con poder de veto (Mainwaring y Shugart, 2002:59). Se afirma que a medida que aumenta el número efectivo de vetos, hay mayor bloqueo decisional (Munck, 2004), por lo que se hace necesario un diseño institucional adecuado de las reglas de superación del veto – por ejemplo un umbral relativamente bajo - (Colomer, Negretto, 2003:33).

Sobre la reingeniería institucional se observan ciertos cambios producto de las reformas al sistema electoral, que fueron llevadas a cabo en toda América Latina por los principales actores de gobierno sin desechar por completo la política tradicional; así, desde 1991 a 2010 en América del Sur por ejemplo, se llevaron a cabo más de 14 reformas electorales, algunas de las cuales se corresponden con procesos de redemocratización como en el caso de Perú en el año 2000, otras promovidas por alianzas políticas declinantes que buscaron propiciar normas más inclusivas como las sucedidas en Colombia 1991; Brasil 1993; Uruguay 1996 y Chile 2005, también se observan reformas impulsadas por coaliciones ascendentes con el fin de realizar reformas de carácter excluyente o mixto entre las que están: Argentina 1994; Bolivia 1994; Perú 1993; Brasil 1997; Venezuela 1999; Colombia 2003/2009 y Venezuela 2009.

Algunos diseños institucionales vendrían a tener mayor incidencia en sistemas presidenciales: reelección Inmediata e indefinida del Presidente de la República, la segunda vuelta en la elección presidencial, las elecciones concurrentes, la reelección legislativa, la moción de censura y el sistema binominal de elección.

Ante la posibilidad de la reelección inmediata del presidente pueden darse procesos de negociación política sobre la base de un segundo periodo de gobierno, también podría suceder que el presidente conserve el apoyo del Congreso por más tiempo dando mayor continuidad y estabilidad a las políticas implementadas (Payne, Zovatto, Mateo, 2006:334) y que posea más herramientas para sancionar a los desertores de su partido.

Sobre la segunda vuelta en la elección presidencial prevista en algunos países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Uruguay, se observa que si bien puede promover un excesivo número de candidatos en la primera vuelta (Mainwaring y Shugart, 1997), se le considera como la fórmula que impulsa la conformación de coaliciones en la segunda ronda, produciendo mejores resultados que la regla de mayoría relativa; según Martínez, este mecanismo “dada la exigencia de ganar respaldo electoral entre vueltas, facilita y estimula los pactos entre partidos. No los fuerza, no obliga a nadie, pero indudablemente provoca un acercamiento que de otro modo no se daría” (2006:15-16).

Las elecciones simultáneas por su parte tienden a estar asociadas con gobiernos de mayoría parlamentaria estable (Shugart, 1995). Se prevé concurrencia en las elecciones para presidente y congreso en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay, son parcialmente simultáneas en Argentina; en Colombia por su parte aunque no son concurrentes es corto el tiempo entre una y otra elección.

Archer y Shugart analizan que uno de los problemas para la construcción de coaliciones legislativas se relaciona con la escasa continuidad de los integrantes del Congreso (2002:151). En aquellos países con alta rotación de los diputados no se estimula

una visión de largo plazo en la elaboración de políticas públicas ni incentiva a los miembros del Congreso a construir alianzas estables. Tanto en los países con sistemas unicamerales (Ecuador, Panamá y Venezuela) como en aquellos con sistemas bicamerales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) es posible la reelección de los miembros del Congreso.

También desde el ámbito legislativo, el recurso a la censura puede afectar las alianzas políticas, pero para garantizar una estrecha cooperación entre el ejecutivo y el legislativo el mayor efecto lo tendría la censura vinculante que implica la destitución inmediata del ministro censurado. Se prevé en varios sistemas presidenciales y en algunos de ellos tiene como efecto la dimisión automática del ministro censurado (Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela), en otros se encuentra sujeta a lo que decida el presidente de la República (Bolivia, Panamá y Paraguay).

Finalmente se encuentra el sistema electoral utilizado en Chile que viene a constituirse en uno de los mecanismos más efectivos para la creación de mayorías legislativas. Consiste en dar representación parlamentaria a las dos primeras mayorías por igual, si es que la lista más votada no dobla el porcentaje de votos alcanzado por la segunda de mayor votación. Este sistema ha motivado las coaliciones y los pactos, dada la consolidación de un doble sistema partidario, siguiendo la tradición, este sistema electoral con listas de partido llevó a la “Concertación de Partidos por la Democracia” al poder con Michelle Bachelet en 2005 y a su contraparte la “Coalición Por el Cambio” en las elecciones 2009 – 2010 con Sebastián Piñera.

La incidencia de los anteriores mecanismos sobre la cooperación política tiene efectos diversos y parece evidenciarse más claramente en la formación y mantenimiento de alianzas electorales y legislativas en los últimos años, pero no han resultado decisivos en la consolidación de coaliciones de gobierno. Experiencias como las reflejadas en la tradición de concertación argentina reflejan el problema para lograr mayor simetría al interior de las alianzas que podría radicar en el diseño institucional con liderazgo presidencial acentuado o en los mismos poderes metaconstitucionales del presidente que privilegia la figura presidencial subordinando a los demás actores por lo que más temprano que tarde, la pretendida “coalición” termina desintegrándose, de ahí que el contrapeso que pueda ejercer el legislativo en cada país, se vuelve fundamental para lograr cierta viabilidad en la consolidación de apoyos.

Ahora bien, sobre la relación coaliciones políticas y sistemas de partidos en regímenes presidenciales encontramos elementos que desde el punto de vista conceptual permiten un acercamiento al funcionamiento partidario en el continente. Existe cierto consenso académico (Lapalombara y Weiner (1966), Rae (1971), Bartolini (1988), Sartori (1994), Nohlen (1994) con relación a considerar que la competición político – electoral, la interacción entre partidos, la interacción de estos con la sociedad civil y con las instituciones formales e informales al interior de determinado régimen político, se constituyen en los elementos de análisis más relevantes del análisis de un sistema de partidos.

Se trata de analizar el contexto en el que se dan las interacciones del sistema de partidos que opera como resultado de la dinámica partidista lo que conlleva identificar la fuerza electoral de las unidades que la conforman, su número, la existencia de coaliciones y su distancia ideológica, así como la competencia electoral.

Según Lipset y Rokkan (1967) el modo en que las elites dominantes utilizan las respectivas posibilidades electorales para constituir determinadas coaliciones de grupos

sociales, ha producido una configuración específica de sistema de partidos y por ende un determinado tipo de régimen político. Se considera que cuando existe estabilidad en las pautas de competencia partidista y los partidos cuentan con sólidas bases, grandes apoyos y a su vez poseen reglas y estructuras razonablemente estables (Mainwaring y Scully, 1995), hace que se incrementen las posibilidades de construir apoyos entre el ejecutivo y el legislativo.

La configuración partidista en América latina varía de país a país, el análisis de las alianzas electorales ganadoras constituidas entre el año 2004 y el 2009 en la región, deja ver un espectro partidista que va desde sistemas de partidos atomizados hasta formas institucionalizadas de concertación partidista.

En Latinoamérica la organización partidista es bastante diversa encontrándose partidos “institucionalizados, partidos democráticos, máquinas electorales y máquinas caudillistas” . Algunas transformaciones se han dado desde finales de los años noventa configurando una tendencia que no es homogénea y que ha significado el paso de sistemas bipartidistas a sistemas multipartidistas moderados o extremos, en otros casos se ha evidenciado el colapso del sistema de partidos como en Ecuador, Bolivia, Brasil y Venezuela. A su vez se han dado procesos lentos y graduales hacia la democratización de los partidos con la celebración de elecciones internas (cerradas o abiertas) para la selección de candidatos.

Se observa que desde los años noventa, los sistemas multipartidistas en América Latina superan significativamente a los sistemas bipartidistas . Mientras Mainwaring (1993) encuentra que los primeros son causa de inestabilidad democrática en la medida en que favorecen la elección de presidentes en minoría, polarizan el sistema político y dificultan la formación de coaliciones de gobierno. Bartolini observa por su parte, que un sistema multipartidista caracterizado por la competición entre un elevado número de partidos, tiende a favorecer la existencia de coaliciones multipartidistas extensas y heterogéneas, no determinadas directamente por el voto de los electores, a su vez, “el elevado número de los partidos en las coaliciones determina también una mayor inestabilidad gubernamental y una atribución más difícil por parte de los electores de merecimientos y responsabilidades políticas” (1995:225).

Desde los años ochenta se ha producido un aumento del número efectivo promedio de partidos políticos en América Latina por lo que se afirma que en la actualidad en la región predomina el sistema multipartidista cuyo número efectivo de partidos oscila entre tres y cuatro agrupaciones. Según Mainwaring y Zoco (2007:155), la volatilidad electoral aumenta si la fragmentación del sistema de partidos aumenta; si se analiza el índice de volatilidad electoral en las últimas décadas, se puede observar la inestabilidad de los sistemas de partidos. En el año 1990 la volatilidad promedio de toda la región latinoamericana era 21.4, en 2006 había ascendido a 28.0. Luego de Bolivia y Venezuela, Colombia es considerada como uno de los países con mayor volatilidad electoral.

Según Altman (2007:9), la disciplina de partido pasa a ser fundamental a la hora de formar alianzas sólidas en el legislativo. Cuando se trata de un gobierno en la que el partido del presidente no posee una mayoría en el congreso, “los sistemas bipartidistas dificultan la gobernanza”, por ello, en un congreso bipartidista con gobierno dividido, “solo la indisciplina partidaria puede facilitar la formación de mayorías presidenciales y legislativas” (Colomer y Negretto, 2003: 20), a su vez, cuando las reglas obligan a la disciplina de los candidatos individuales en las campañas electorales, se considera que podría obstaculizar la cooperación o dificultarla. No obstante, es la indisciplina la que hace

que por ejemplo, ante la proximidad de una elección, algunos miembros de la coalición decidan abandonarla dejando al presidente en minoría.

La disciplina de partido que puede medirse según la correspondencia en el voto de los representantes de un mismo partido en el Congreso (Rasch, 1999), ha generado importantes debates ya que pasa a ser crucial para el mantenimiento o no de las coaliciones en sistemas presidenciales. La realidad del “transfuguismo” parlamentario en casi todos los países de la región hace que por ejemplo, la indisciplina en las filas del partido del presidente que dispone de la mayoría en el parlamento, obligue a la negociación con sectores de otros partidos (Lanzaro, 2001:21), sobre la base de que ante un posible desdibujamiento frente a la ciudadanía, los partidos que entran en coalición con el partido de gobierno mantengan cierta coherencia en sus bases programáticas.

Se considera que el problema no radica en el multipartidismo si este es moderado pues en este caso el presidente contaría con mayores apoyos legislativos, la verdadera dificultad se presenta en los multipartidismos extremos ya que el jefe del ejecutivo tenderá a ser más débil desde el punto de vista político, así, “cuanto mayor es la fragmentación partidaria (medida a partir del número efectivo de partidos), menor es el contingente legislativo de los presidentes (medido a partir de porcentaje de bancas que controla su partido). La línea de tendencia indica que a medida que aumenta el número efectivo de partidos, decrece el apoyo presidencial en el legislativo” (Chasquetti, 2008:55).

Según lo anterior, las dificultades para establecer y mantener coaliciones están relacionadas con altos niveles de fragmentación partidista que fomentan la elección de presidentes minoritarios con grandes dificultades para lograr y mantener coaliciones de gobierno, lo que propicia que en el legislativo los partidos carezcan de incentivos para cooperar con el presidente, se comporten en forma indisciplinada y, en los casos en que formen coaliciones, estén sujetos a poderosos estímulos para abandonar el gobierno antes de finalizar el mandato, por último, pueden favorecer la polarización ideológica y dificultar la búsqueda de consensos y cooperación.

El consenso sobre la obstrucción a la formación de coaliciones se ha dado con relación a los sistemas multipartidistas fragmentados (Chasquetti, 2002; Lanzaro 2001; Payne, Zovatto y Mateo, 2006) como en el caso de Guatemala en Centroamérica o de Ecuador en Sudamérica. El problema se presenta fundamentalmente cuando se generan gabinetes infrarrepresentados y cuando los partidos políticos no logran ser actores relevantes durante un lapso suficiente que muestre estabilidad, a la vez que pierden su identidad política en un contexto de competencia.

Precisamente para evitar el bloqueo institucional que suele presentarse en sistemas multipartidistas donde los partidos son poco estructurados, indisciplinados y fragmentados durante la última década, en países como Brasil, Bolivia, Ecuador y Colombia, los presidentes se vieron en la necesidad de conformar coaliciones legislativas y aunque con dificultades lograron fortalecer sus proyectos políticos gracias a los pactos establecidos entre diferentes fuerzas bien en torno al partido del presidente para los casos del Movimiento hacia el Socialismo MAS en Bolivia, El Partido de los Trabajadores PT en Brasil y Alianza País AP en Ecuador o alrededor de un liderazgo presidencial fuerte como en el caso de Álvaro Uribe en Colombia.

De acuerdo a resultados de experiencias como las anteriormente señaladas es posible reafirmar lo dicho por Lanzaro hace más de una década sobre que el multipartidismo “no tiene siempre los efectos enfermizos de inestabilidad y parálisis que se le han adjudicado” (2001:26), y en caso de que se acreciente el pluralismo como de hecho

está ocurriendo, es posible al interior del presidencialismo, encontrar nuevas prácticas que hagan posible la gobernabilidad.

A su vez, se encuentra que un aspecto recurrente en el análisis en torno a las coaliciones en América Latina tiene que ver con las transformaciones que se vienen dando en los sistemas de partidos dado que las estructuras partidarias en la región no son homogéneas. A partir del Índice de institucionalización de partidos, “*países como Uruguay, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Panamá y Chile tienen regímenes partidistas altamente institucionalizados, mientras que países como Venezuela, Ecuador, Colombia, Perú, Guatemala y Bolivia son débilmente institucionalizados. Argentina, Paraguay, Nicaragua, México, Costa Rica y Brasil ocupan una posición intermedia*” (Jones, 2007:3). Si bien dentro de los partidos políticos que hicieron parte de una alianza electoral, legislativa y/o de gobierno en el periodo 2004 – 2009 en Latinoamérica existían organizaciones formalmente institucionalizadas como el caso del Partido de los Trabajadores PT de Brasil, también aparecen algunas con carácter informal o con una importante debilidad institucional que explica en parte las dificultades para que la cooperación política fuese posible ya que los vínculos programáticos tienden a ser frágiles y hace difícil la rendición de cuentas al electorado especialmente si la toma de decisiones se realiza fuera de las estructuras formales de los partidos.

Con relación al nivel de incidencia de la democratización interna de los partidos en la formación y mantenimiento de alianzas se encuentra que dicho proceso se vio motivado más por transformaciones en las reglas de juego que por las prácticas políticas lo que conllevó desde la década de los noventa a cambios en torno a la incorporación de mecanismos electivos internos para la escogencia de sus candidatos. En este escenario irrumpieron partidos nuevos que vinieron a competir con los partidos tradicionales algunos de ellos de naturaleza oligárquica, por lo que “la incorporación de mecanismos de elección interna dentro de los partidos provocó resultados adversos y generó tensiones internas” (Freidenberg, 2007:7), toda vez que los procesos de democratización no implicaron como era de esperarse, debate, pluralismo y libre competencia, sino control de las élites, ventajas para determinados candidatos, manipulación de las reglas, por lo que los partidos tienden a debatirse entre “*ser más democráticos internamente o más competitivos externamente*”(Ibid).

Ahora bien, si se analiza el factor ideológico partidista y su incidencia en la cooperación política de los presidencialismos latinoamericanos y considerando que cuanto mayor sea la distancia entre ellos menor será la posibilidad de construir alianzas (Sartori, Sani, 1983: 438), es posible identificar una situación que parece paradójica, pues si bien la fragmentación partidista y el “transfuguismo” hizo carrera en la región, al mismo tiempo para el periodo 2002 - 2010, se radicalizaron posiciones mostrándose un cierto antagonismo ideológico con matices diferenciados desde la llamada “izquierda” de carácter moderado como en Chile, Uruguay y Brasil, “izquierda radical” en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Paraguay y “centro derecha” para los casos de Colombia, República Dominicana y Panamá (éste último desde el gobierno 2009); en estos dos últimos países los pactos permitieron contrarrestar el accionar de la oposición a cargo de grupos de izquierda, en los casos de Argentina, Colombia y Paraguay las alianzas se centraron en la figura presidencial.

En términos generales para el caso de Sudamérica, la distancia ideológica entre los partidos coaligados no fue significativa y aunque existieron posturas contrapuestas, la necesidad de alianzas llevó a privilegiar los pactos con movimientos “de centro” con el fin

de obtener mayorías en medio del predominio de gobiernos divididos donde las alianzas son necesarias, estos fueron los casos de la Alianza Patriótica para el Cambio en Paraguay con el Partido Liberal Radical Auténtico PLRA, en la “coalición Uribista” los Partidos de la U y Cambio Radical (de origen liberal), de la “Alianza por el Cambio” de Panamá, el Partido Panameñista, en la alianza “La Fuerza del Pueblo” de Brasil, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño PDMB.

Finalmente un factor que afecta la dinámica partidista toda vez que obstaculiza el control legislativo en un sistema presidencial está relacionado con el predominio del poder ejecutivo y la ausencia de intereses contrapuestos. Esto puede suceder en el caso de presidencialismos mayoritarios (cuando el presidente cuenta con mayoría propia en el congreso) y especialmente cuando el presidente es jefe del partido ; la ausencia de intereses contrapuestos se observa especialmente cuando los partidos son muy débiles (vulnerables a las presiones del ejecutivo) o se da un colapso del sistema de partidos, un ejemplo de esta situación lo constituye Venezuela donde la oposición brilló por su ausencia en la Asamblea Nacional, lo que le permitió a la “Alianza Chavista” convertida en Partido Socialista Unido de Venezuela controlar el 96.4% de la Asamblea Legislativa entre 2005 y 2011 .

BIBLIOGRAFIA

Altman, D. (2001): “Gabinetes Ministeriales y Reformas Estructurales en América Latina, 1985-2000”, en Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 18, N°1 - ICP – Montevideo, páginas 15-39.

Amorim, O. (1998): “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, en Instituciones y Desarrollo, Vol. 8, páginas 385-410.

Archard, D. Gonzalez, L. (eds) (2004): Un desafío a la democracia, los partidos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, San José, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Organización de los Estados Americanos.

Bartolini, S. (1988): “Metodología de la investigación política”, en G. Pasquino (comp.): Manual de Ciencia Política, Madrid, Alianza, páginas 39-78.

Cavarozzi, M. (2012): “Modelos de Acción Presidencial en el Siglo XXI Latinoamericano”, XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena, Colombia.

Colomer, J. Negretto, G. (2003): “Gobernanza con Poderes Divididos en América Latina”, en Política y Gobierno, Vol.10.

Chasqueti, D. (2001): “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en J. Lanzaro: Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. Buenos Aires, CLACSO

_____. (2008): Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”. Buenos Aires, Instituto de Ciencia Política – Universidad de la República.

Cheibub, J.A. Limongi, F. (2002): “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”, en Annual Review of Political Science, Vol. 5, páginas 151-159.

Cheibub, J.A. (2006): “Presidentialism, Electoral Identifiability, and Budget Balances in Democratic Systems”, en American Political Science Review, Vol. 100, N° 3, páginas 353-368.

- _____. (2007): *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Cheibub, J.A., Przeworski, A. Saiegh, S. (2004): "Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism" en *British Journal of Political Science*. N° 34, páginas 565-587.
- Freidenberg F, Levitsky S. (2007): "Organización Informal de los Partidos en América Latina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N°184.
- Hochstetler, K. (2010): "Democracy and the Environment in Latin America and Eastern Europe", en *The Comparative Politics of the Environment*, P. Steinberg y S. VanDeveer. Cambridge, MA: MIT Press
- Hochstetler, K. Samuels, D. (2011): "Crisis and Rapid Re-equilibration: The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America", en *Comparative Politics*, Vol. 43, N°2 páginas 127-145.
- Lanzaro, J. (2001): *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- La Palombara, J. Weiner, M. (Comps.) (1966): *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- Linz, J. Valenzuela, A. (1997): *La crisis del Presidencialismo*. Madrid, Alianza.
- Lijphart, A. (2000): "Modelos de Democracia: Formas de Gobierno y Resultados en Treinta y Seis Países", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 182-183, páginas 323-327.
- Mainwaring, S. Shugart, M. (Comp.) (2002): *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.
- Mainwaring, S. Scully, T. (1995a): *Sistemas de Partidos en América Latina. La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago, CIEPLAN.
- Mainwaring, S. Zoco, E. (2007): "Secuencias Políticas y Estabilización de la Competencia Partidista: Volatilidad Electoral en Viejas y Nuevas Democracias", en *América Latina Hoy*, Vol. 46, páginas 147-171.
- March, J. Olsen, J. (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" en *American Political Science Review*, N°78, Páginas 734-749.
- Matas, J. (Ed). (2000): *Coaliciones Políticas y Gobernabilidad*. Barcelona, Institut de Ciències Politiques i Socials.
- Munck, G. (2004): "La Política Democrática de América Latina: Contribuciones de una Perspectiva Institucional", en *Política y Gobierno*, Vol. 11, N°2, páginas 315-346.
- Mustapic, A.M. (2005): "Inestabilidad Sin Colapso: la Renuncia de los Presidentes. Argentina en el año 2001", en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N°178, páginas 59-76.
- Nohlen, D. Fernández, M. (1991): "Presidencialismo Versus Parlamentarismo", en *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, N°99, páginas 41-58.
- Nohlen, D. (1992): "Sistemas Electorales y Gobernabilidad", en *Working Paper N°63*, Barcelona, Universität Heidelberg.
- _____. (1998): *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Nolte D, Llanos, M. (2006): "Los Congresos en América Latina: Legislaturas Reactivas, Potencialmente Activas", en *Revista Política – Universidad de Chile*, Vol. 47, páginas 29-54.
- North, D. (1993): *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Parra, E. (2009): *Dinámicas de Cooperación Política en Sistemas Presidenciales de América Latina*. Tesina DEA, Universidad de Barcelona. (mimeo)
- Payne, M. Zovatto, D. Mateo, M. (2006): *La Política Importa, Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, BID.
- Pérez Liñán, A. (2001): “Crisis Presidenciales: Gobernabilidad y Estabilidad Democrática en América Latina, 1950-1996”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Vol. 8- 9, páginas 281- 298.
- Rasch, B. (1999): “Electoral Systems, Parliamentary Committees, and Party Discipline: The Norwegian Storting in a Comparative Perspective”, en S. Bowler, D. M. Farrell y R. S. Katz: *Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio, Ohio State University Press.
- Reniu, J. (2008): “Los Gobiernos de Coalición en los Sistemas Presidenciales de Latinoamérica. Elementos para el Debate”, en *Documentos CIDOB – América Latina*, N° 25, 32p.
- Reniu, J. Albala, A. (2011): “Los Gobiernos de Coalición y su Incidencia sobre los Presidencialismos Latinoamericanos: El Caso del Cono Sur”, en *Revista Estudios Políticos*, Vol. 9, N°26, páginas 161-214.
- Ruiz, J. (2008): “Coaliciones de Gobierno Bajo Regímenes Presidenciales: Una Aproximación a la Experiencia Latinoamericana”, en *Espacios Públicos* Vol. 11, N°21, páginas 114-141.
- Samuels, D. Shugart, M. (2010): *Presidents, Parties, and Prime Ministers, How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sani, G. Sartori, G. (1983): “Polarization, Fragmentation, and Competition in Western Democracies”, en P. Mair: *Western European Party Systems*, Beverly Hills, Sage, páginas 307-340.
- Sartori, G. (1994): *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London, Macmillan.
- Serrafero, M. (2006): *Coaliciones de Gobierno. Entre la Ingeniería Institucional y la Civilización Política*. Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Shugart, M. Carey, J. (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1985): *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stepan, A. Skach, C. (1993): “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism”, en *World Politics*, N°46, paginas 1-22.
- Strøm, K. Müller, C. (1999): “The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies”, en *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 5, N°3, páginas 255 – 282.
- Taylor, M. Laver, M. (1973): “Government coalitions in Western Europe”, en *European Journal of Political Research*, Vol. I, páginas 205-248.
- Tsebelis, G. (2006): *Jugadores con Veto: Cómo Funcionan las Instituciones Políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, D. Orozco, J. (2008): “Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada”, en D. Zovatto y J. Orozco (Coords.): *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México, UNAM-IDEA.

