

Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal, Uruguay.

Jorge Lanzaro (editor)

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, 361 páginas

Martín Alessandro

La reciente compilación de Jorge Lanzaro, *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa meridional* es una valiosa contribución a la comprensión sobre el funcionamiento de los regímenes de gobierno. El contenido de sus capítulos refleja, a mi juicio, dos evoluciones auspiciosas. La primera es la acumulación de un indudable conocimiento disciplinario desde los textos seminales de esta literatura en los años 80; ciertos conceptos ya no necesitan ser definidos (o extensamente discutidos) desde cero, y las bases empíricas tienden a apoyar mejor las conclusiones de los autores (que a la vez son más matizadas que antaño). La segunda evolución es sobre el objeto en sí de estudio: ninguno de estos capítulos se pregunta cuál de estos sistemas es mejor para la supervivencia democrática, y eso refleja que esta supervivencia ya no está en duda. Así, un tema ausente del libro dice mucho sobre los avances en la consolidación democrática en la región.

El libro incluye cinco estudios de caso sobre presidencialismos latinoamericanos (los de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) y tres sobre parlamentarismos europeos (España, Italia y Portugal), con capítulos comparativos introductorios para cada uno de ambos grupos. Si bien cada capítulo se estructura de manera diferente, una serie de temas (los poderes institucionales del presidente o pri-

mer ministro, su vínculo con el Legislativo, la conformación del gabinete, la interacción con los sistemas electorales y partidarios) aparece en todos los casos. Algunos capítulos se ocupan también de la organización y el rol de las oficinas presidenciales en la conducción del ejecutivo, una cuestión de interés todavía incipiente para la disciplina en la región.

A medida que se avanza en la lectura del libro, la relevancia de los partidos y los sistemas de partidos para entender la dinámica de los sistemas de gobierno se torna ineludible. En su capítulo sobre el presidencialismo argentino, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik muestran que los amplios recursos institucionales con que cuenta el titular del ejecutivo están condicionados por la distribución del poder partidario. En Brasil, como argumenta Octavio Amorim Neto, otro presidente con generosos poderes institucionales debe lidiar con un congreso altamente fragmentado, que lo obliga a construir complejas coaliciones de gobierno. En Chile, la fortaleza de los partidos implica un “cuoteo” en la distribución de carteras ministeriales, que limita las opciones del presidente para designar al gabinete; como resultado, los presidentes se han apoyado más en redes informales de consejeros para la conducción del gobierno, según argumenta Peter Siavelis. En Uruguay, Lanzaro muestra que la diná-

mica interpartidaria había dado lugar tradicionalmente a un presidencialismo “pluralista”, con prácticas de compromiso entre los partidos, que adquirió rasgos mayoritarios en años recientes pero que conserva características infrecuentes en la región (como la relevancia del gabinete en la toma de decisiones gubernamentales).

La influencia de los tipos de organización partidaria y de la dinámica de los sistemas de partidos aparece también en los casos europeos. Juan Luis Paniagua argumenta que el marcado predominio del presidente del gobierno español sobre el parlamento (visible en la definición de la agenda legislativa, en la tasa de éxito de sus proyectos, en la ausencia de instancias de censura parlamentaria al gobierno, etc.) descansa en la rígida disciplina de los partidos, que a su vez se origina en el poder de las direcciones partidarias para conformar las listas electorales. A su vez, la existencia de partidos nacionalistas, capaces de sostener a un gobierno minoritario en el parlamento, explica por qué hasta hoy no han existido gobiernos de coalición en España, como argumenta José Tudela Aranda. En cuanto a la interacción ejecutivo-legislativo y el rol del presidente del Consejo de Ministros en Italia, Gianfranco Pasquino directamente sostiene que “el factor central que explica todas estas relaciones y sus dinámicas está representado por el sistema de partidos y por los partidos tomados individualmente” (p.311). Finalmente, en Portugal, la creciente debilidad de los partidos conduce a un fortalecimiento de los primeros ministros, quienes se autonomizan de las organizaciones partidarias, según muestra Marina Costa Lobo.

Lo que tenemos, entonces, es un elemento que aparece de forma recurrente, con un protagonismo central, en todos los casos. El propio Lanzaro, tanto en su introducción al libro como en su análisis

comparativo de los regímenes presidenciales, dedica especial atención a la variable partidaria. Distingue así, por ejemplo, entre los presidencialismos “con partidos” y los presidencialismos “sin partidos”, que en los últimos años en América Latina se habrían expresado, respectivamente, en gobiernos socialdemócratas y en gobiernos populistas. Mientras en los primeros existen partidos institucionalizados que operan en sistemas partidarios estables, los segundos se caracterizan por la institucionalización débil, la volatilidad electoral y la personalización de los liderazgos. Cualquier lector mínimamente informado puede intuir una vinculación entre estos formatos partidarios y el tipo de políticas públicas prevalecientes en cada contexto, aunque una discusión más explícita sobre esto sería de interés.

Podría argumentarse que poner a los partidos y los sistemas de partidos como variable explicativa debería ser objeto de otro libro, y no de uno sobre presidencialismo y parlamentarismo. Pero creo que este libro, o la mayoría de sus capítulos, ya utiliza a los factores partidarios para entender las dinámicas políticas. Si en los albores de esta literatura eran los sistemas de gobierno quienes explicaban los procesos políticos (la relación ejecutivo-legislativo, la posibilidad de aprobar la agenda del gobierno, la estabilidad democrática, etc.), hoy el acento está claramente posado en los partidos: similares arreglos institucionales pueden dar lugar a resultados muy distintos dependiendo de las características organizativas y las dinámicas de competencia de los partidos, como lo sugiere la interesante distinción de Lanzaro entre presidencialismos “con” y “sin” partidos. Por supuesto existen interacciones entre el sistema de gobierno y las características partidarias, pero uno se pregunta, tras leer estos capítulos, si los *outcomes* serían muy distintos si volviéran-

mos a Uruguay parlamentario o a España presidencialista, manteniendo a sus partidos constantes; mi intuición es que los cambios serían más radicales si mantuviéramos el sistema de gobierno constante pero modificáramos sus partidos y sistemas de partidos. En otras palabras, que las características de los partidos y sistemas de partidos explican más de sus procesos políticos que los sistemas de gobierno establecidos en la constitución.

Ésta es una de las tantas inquietudes que este libro me ha generado, como lo atestiguan infinidad de anotaciones en el margen del texto a medida que progresaba la lectura. Disparar ideas es, a mi juicio, uno de los méritos máximos que puede tener un libro. Como en cualquier compilación, y especialmente en una donde conviven dos corrientes bien marcadas de estudios (una de ciencia política y otra de derecho constitucional), ciertos capítulos resultarán más estimulantes que otros a cada lector. A ojos de un politólogo, el capítulo sobre México de Diego Valadés y el de España de José Tudela Aranda son

excesivamente jurídicos y normativos, en desmedro del enfoque más empírico que predomina en el resto del libro. Todos los otros capítulos, de todas maneras, son sólidos y completos, con el suficiente detalle para aportar nuevas ideas aun a quienes ya conozcan los casos. En las compilaciones se suele ser más crítico con el caso que uno mejor conoce, dado que se detectan matices faltantes o carencias menores; con este libro no ocurre lo mismo, dado que el capítulo de Bonvecchi y Zelaznik sobre Argentina, rebotante de convincentes argumentos teóricos y de evidencia empírica para sostenerlos, revela el extenso trabajo intelectual de los autores sobre estos temas.

En definitiva, *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa meridional* contiene valiosas ideas para comprender mejor las formas de gobierno contemporáneas. Para ponerse al día sobre estos temas, o para dictarlos en cursos de política comparada o instituciones de gobierno, es sin dudas una muy recomendable opción de lectura.