



AINKAA

Revista de Estudiantes de Ciencia Política

Volumen 8 - N° 14-15

Julio - diciembre de 2023, enero - junio de 2024

e-ISSN: 2590-7832

Recibido: 28-08-2023

Aceptado: 22-11-2023

Cómo citar este artículo: Cerro Fernández, R. (2024). Los presidencialismos del Cono Sur: ¿uniformes o heterogéneos? *Ainkaa, Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 8 (14-15), 35-52.

Los presidencialismos del Cono Sur: ¿uniformes o heterogéneos?

Raúl Cerro Fernández
Universidad Complutense de Madrid





AINKAA

Los presidencialismos del Cono Sur: ¿uniformes o heterogéneos?

Raúl Cerro Fernández*

Resumen

En la Ciencia Política hay un debate tradicional que gira en torno a qué forma de gobierno entre parlamentarismo y presidencialismo es más apropiada para la democracia. La corriente que lo inició cuestionaba al presidencialismo por su incapacidad para mantener la democracia por largos períodos de tiempo. Sin embargo, no dejaba de ser un debate problemático al concebir, entre otras cosas, este sistema como algo estático, sin variaciones. Así, el presente artículo busca investigar qué tanta uniformidad existe entre los sistemas presidenciales de Argentina, Chile y Uruguay porque la hipótesis de la que se parte rechaza esta idea y considera que dependiendo del país hay una variación. Se concluye de este modo confirmando la hipótesis y refutando la noción de un presidencialismo uniforme. Por tanto, no se puede considerar el sistema presidencial como un ente estático, dándose una variación dependiendo del país.

Palabras clave: presidencialismo, democracia, Cono Sur, Poder Ejecutivo, sistema de partidos.

* Graduado en Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid. Cursando el Máster Universitario en Estudios Contemporáneos de América Latina de la Universidad Complutense de Madrid.

The presidentialisms of the Southern Cone: uniform or heterogeneous?

Abstract

In political science, there is a traditional debate on which form of government is more appropriate for democracy, between parliamentarism and presidentialism. The current that initiated it questioned presidentialism for its inability to maintain democracy for long periods of time. However, it was still a problematic debate because it conceived, among other things, this system as something static, without variations. Thus, this article seeks to investigate how much uniformity exists between the presidential systems of Argentina, Chile and Uruguay because the hypothesis rejects this idea and considers that there is a variation depending on the country. The paper concludes by confirming the hypothesis and refuting the notion of uniform presidentialism. Therefore, the presidential system cannot be considered as a static entity and there is a variation depending on the country.

Keywords: presidentialism, democracy, Southern Cone, Executive Power, party system.

1. Introducción

El presidencialismo es la forma de gobierno predominante en América Latina. Las inconsistencias y las perturbaciones que han sufrido en el último siglo los países de esta región han llevado a algunos académicos a acusar al sistema presidencial como uno de los factores que causó tales situaciones de inestabilidad (Stepan y Skach, 1993; Linz y Valenzuela, 1994). Estos tipos de críticas suelen tratar al presidencialismo como si fuese un modelo único y uniforme. Por ello, el presente artículo se propuso evitar las generalizaciones e investigar el funcionamiento de este sistema en los países del Cono Sur latinoamericano, conformado por Argentina, Chile y Uruguay¹. En cuanto al marco temporal, se encuadra desde la vuelta a la democracia de dichos países.

La pregunta central que guió el artículo fue ¿Se puede hablar de una uniformidad de los presidencialismos existentes en los países del Cono Sur? En tanto, la hipótesis de respuesta fue que el presidencialismo no es un sistema estático y varía dependiendo del país. En ese sentido, se intentó ir más allá del clásico debate entre presidencialismo y parlamentarismo para entender que el primero no funciona de una única forma, y que es necesario problematizarlo y discutirlo.

Se llevó a cabo entonces un estado de la cuestión en el que se tuvieron en cuenta dos variables: (1) las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y (2) el sistema de partidos. De igual forma,

1. "Cono Sur: Geopolíticamente, región de América del Sur que comprende Chile, la Argentina y Uruguay, y a veces el Paraguay" (Real Academia Española, s.f., definición 1).

en el análisis de los casos se consideró la dimensión normativa como la práctica de dichos presidencialismos, pero antes de ello se realizó un breve marco teórico a fin de situar las problemáticas del artículo.

2. Marco teórico

Matthew S. Shugart y Scott Mainwaring (2002) señalaban que la democracia presidencialista cuenta con dos elementos: el presidente es elegido popularmente y son fijos los mandatos tanto del presidente como de la asamblea. En cuanto a los elementos que se encontraban presentes en los presidencialismos latinoamericanos, Mario Serrafiero (1998) añadía: “la legitimidad autónoma del presidente, sus amplias facultades, y la ausencia de un control institucional suficiente” (p. 171), aunque remarcaba las diferencias significativas existentes entre estos sistemas.

A partir de la década de los ochenta del siglo pasado, surgió un debate en la academia sobre cuál era el sistema de gobierno más conveniente para las democracias de Latinoamérica que habían realizado sus transiciones durante esos años. La idea con la que se inició el debate partía de que la forma presidencialista de gobierno era uno de los elementos que contribuyeron a que la democracia no se asentara en esta región (Shugart y Mainwaring, 2002). La corriente crítica fue encabezada por Juan Linz (1985) que afirmaba que la fórmula presidencialista era incapaz de sostener la democracia en largos períodos de tiempo. Las principales críticas se referían a la rigidez de dicho sistema y a sus posibilidades

de “bloqueo”, y a una baja propensión a la cooperación entre los diferentes poderes. Al final se ha de relacionar con el repertorio de facultades que están en manos del Poder Ejecutivo. El problema radicaba en que se trataba el sistema presidencial como un modelo estándar sin concebir distinciones (Lanzaro, 2001). Además, no se debería afirmar que el presidencialismo puede ocasionar una ruptura de la democracia y a su vez argumentar que la vía para evitarlo es instaurar un régimen parlamentario. Este último argumento puede acabar siendo problemático cuando en América Latina el parlamentarismo no ha tenido gran implantación en la región y tal sistema no asegura la pervivencia de la democracia (Shugart y Mainwaring, 2002).

Entre los investigadores, no solo existía esa opción que apostaba por el parlamentarismo, ya que también hubo una corriente a favor del presidencialismo que creía en una vía correctiva de este sistema (Serrafiero, 1998). Entonces en el presidencialismo los votantes pueden identificar de un modo más claro quiénes son los candidatos, se conjugan las iniciativas de los organismos ejecutivos centrales con una participación de otras instituciones, y el fenómeno *winner takes all*² no es exclusivo de tal régimen de gobierno y en

2. El fenómeno de que “el ganador se lleva todo” es una característica que se asocia a los sistemas presidencialistas. Esta circunstancia implica que el vencedor de las elecciones se lleva todo y por tanto no necesita armar coaliciones o realizar concesiones a la oposición. Ahora bien, el sistema de frenos y contrapesos del que se vale el presidencialismo limita esta tendencia, evitando que el que gana se pueda quedar con todo (Shugart y Mainwaring, 2002).

este sentido las dimensiones institucionales particulares lo complejizan (Lanzaro, 2001). Shugart y Mainwaring (2002) concluían que, de cara a una reforma institucional, el debate presidencialismo-parlamentarismo no era suficiente para que se diesen mejoras significativas que implicasen una gobernabilidad más efectiva.

La forma de gobierno presidencialista difiere dependiendo del país que se estudie y a tal efecto se ha de recurrir a variables que puedan servir para llevar a cabo un análisis consistente. En este caso, para encontrar las diferencias se recurrió a dos variables concretas: las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y el sistema de partidos.

Respecto a la primera de las variables, dependiendo del diseño institucional se encuentran una variedad de relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento, que pueden ir desde la cooperación o el conflicto hasta la superioridad de un órgano sobre el otro, pasando por un equilibrio relativo (Serrafero, 1998). Los denominados poderes legislativos constitucionales llevan a trazar diferencias claras entre presidencialismos (Shugart y Mainwaring, 2002). Por otro lado, el sistema de partidos afecta en el desempeño presidencial porque el número de formaciones políticas influye en la compatibilidad entre el Parlamento y el presidente. Desde luego, las disposiciones institucionales alteran la naturaleza de la representación y pueden ayudar u obstaculizar la gobernabilidad de los ejecutivos elegidos democráticamente (Malamud, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002).

2. Análisis de los casos

2.1. Argentina

Tras su vuelta a la democracia, Argentina fue uno de los países que pasó del entusiasmo democrático a la emergencia económica, por lo que desde el Ejecutivo se entendió que lo conveniente era concentrar el poder (De Riz y Smulovitz, 1991; Ferreira Rubio y Goretti, 1996). Así pues, la llegada de Carlos Menem a la presidencia de Argentina en 1989 supuso un cambio trascendental en lo que respecta a la manera de tomar las decisiones gubernamentales. Se dio inicio al gobierno por decreto, lo cual significó que entre 1989 y 1994 se dictaron 336 decretos de necesidad y urgencia, mientras que entre 1853 y 1989 solo se emitieron 35. El Congreso, por ejemplo, perdió visibilidad y legitimidad frente a la iniciativa del presidente (Ferreira Rubio y Goretti, 1996). Todo esto se dio antes de que se implementara la reforma constitucional de 1994 que también trajo implicaciones importantes.

La reforma de 1994 fijó un nuevo marco constitucional que perfilaba una estructura de poder diferente. El Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) llegaron a un acuerdo para realizar dicha reforma mediante la firma del Pacto de Olivos. A grandes rasgos, Carlos Menem lograba su principal objetivo que era la posibilidad de reelección presidencial, mientras que Raúl Alfonsín conseguía la atenuación del sistema presidencial. No obstante, con base a las instituciones contempladas en la reforma, se preveía que

sería difícil una mitigación del presidencialismo (Serrafero, 1999). El poder presidencial quedó entonces reforzado por la elección directa del cargo de presidente, que daba a su figura una mayor fortaleza institucional, y las importantes facultades legislativas para el Ejecutivo con los decretos de necesidad y urgencia, los reglamentos reglados y el veto parcial (López y Cuenca, 2014).

Pasando a abordar más en concreto las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, el Congreso con la reforma sufrió grandes pérdidas que pasaron a estar en manos del Ejecutivo. Aun así, se aumentó el período de sesiones ordinarias para el control del Legislativo y se instauró la Comisión Bicameral Permanente compuesta por ocho diputados y ocho senadores, cuyo propósito era revisar los decretos dictados desde el Ejecutivo (Serrafero, 1999). En tanto, la facultad que confería los decretos daba al presidente un poder esencial al ser normas de naturaleza legislativa que eran emitidas por este cargo, aunque en la Constitución el modo en que estaba redactada esta facultad legislativa era algo ambiguo (Poinsot, 2022). Esa falta de dictado de la ley regulatoria de los decretos ocasionó que se siguieran dictando una cantidad grande de decretos por parte de la segunda presidencia de Menem y los posteriores presidentes argentinos: Fernando de la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá, Néstor Kirchner y Mauricio Macri. En cambio, Cristina Fernández de Kirchner durante sus mandatos fue la presidenta con menor número de producción de decretos desde el retorno a la democracia (Serrafero, 2013; Scheihing, 2021).

Por otra parte, para que saliese adelante la reforma constitucional desde el radicalismo se exigió la morigeración del sistema presidencial, por lo que se incorporó al jefe de Gabinete, una figura que pretendía replicar a la que existía en los parlamentarismos europeos. En términos prácticos, el jefe de Gabinete distaba mucho en cuanto a sus atribuciones del primer ministro de los sistemas parlamentarios y semipresidenciales. La lógica del sistema seguía siendo presidencialista y su incorporación no modificó ese poder tan enorme concentrado en el presidente de la República, convirtiéndose más bien en su secretario y alejándose del propósito inicial (Serrafero, 1999; López y Cuenca, 2014). Por tanto, se puede decir en el caso de Argentina que hubo un fortalecimiento claro del Ejecutivo y un debilitamiento del Legislativo. La figura del jefe de Gabinete introducida en 1994 no logró lo que se buscaba y los efectos fueron contrarios al contar el presidente con un mayor poder (Poinsot, 2022).

Por lo que se refiere al sistema de partidos argentino, es un caso muy distintivo que desafía la capacidad analítica de los observadores porque ha mantenido a lo largo de los años una cierta continuidad pese a las reiteradas crisis sociopolíticas del país. Uno de esos factores característicos es el peronismo, que se ha convertido en el eje en el cual pivotan el resto de los actores políticos. El otro actor tradicional es el radicalismo, que personifica ese espacio no peronista. Ambos han sido partidos-movimientos con un gran arraigo, lo que ha llevado a describir a Argentina

como un país con un “sistema bipartidista dominante”. Asimismo, no hay que olvidarse del impacto de las terceras fuerzas y los partidos provinciales. Con todo, el sistema partidario argentino muestra una imagen de concentración y no tanto de fragmentación (Malamud y De Luca, 2016; Malamud, 2001).

Si bien el sistema de partidos nacional ha mantenido una tendencia muy similar en el transcurso de los años, los avances del partido Propuesta Republicana (PRO), una tercera fuerza que ha logrado consolidarse, han afectado al peso de la UCR y los partidos provinciales. El PRO quebró la histórica diarquía partidaria en Argentina al desplazar al radicalismo y convertirse en el principal rival del peronismo (Malamud y De Luca, 2016). La formación creada por Mauricio Macri terminó con la tradicional debilidad partidaria de la derecha argentina. En el transcurso del siglo XX, a pesar de tener una especial incidencia en el poder político, el movimiento conservador en Argentina no contó con un partido que le permitiese ser realmente competitivo en la arena electoral, viéndose opacado en la política de masas por el peronismo y el radicalismo (Gibson, 1996; Vommaro, 2019).

Con base en lo analizado previamente, no hay dudas de que Argentina cuenta con un sistema presidencial fuerte. Mario Serrafro (2013) hablaba que, a pesar de contar con un sistema representativo, republicano y federal, en Argentina había imperado un “presidecentrismo” y que desde 1994 lo que hay es un “presidencialismo fuerte reforzado” y no atenuado.

Esta fortaleza presidencial argentina responde a una dinámica que también se da en otras partes de Sudamérica (Malamud, 2001). Igualmente, si se conecta con su caracterización democrática, en la literatura hay casi un consenso en definir la democracia argentina como delegativa. En el año 1997 el politólogo Guillermo O’Donnell fue el encargado de definir la “democracia delegativa” como un nuevo tipo de democracia que había surgido en la región y que era diferente de la liberal. Argentina se encuadraría en este tipo de democracia por no reconocer por parte del Ejecutivo los límites legales impuestos por el Poder Legislativo y el Poder Judicial y por presentar carencias severas en los mecanismos de *accountability* o rendición de cuentas, en el plano de la relación con las instituciones estatales de control (*accountability* horizontal) y con el electorado (*accountability* vertical). Desde la reforma de 1994 se pueden percibir características claras que relacionan al sistema argentino con este tipo de democracia, lo cual no quiere decir que haya un desplazamiento hacia el autoritarismo (López y Cuenca, 2014; Scheihing, 2021).

2.2. Chile

La transición democrática en Chile se hizo por la vía de la reforma y con base al marco normativo impuesto por el régimen militar, de ahí que se percibieran continuidades de ciertos elementos institucionales. En otras palabras, fue una transición en la que el régimen autoritario supervisó y pautó todo lo que ocurriría posterior al

plebiscito de 1988, el cual había ganado la opción que pedía un retorno a la democracia. Un primer punto a considerar es que la Constitución de 1980 aprobada durante la dictadura de Augusto Pinochet se mantuvo, pero pasó por distintas etapas. De este modo, con la transición en 1989 se realizaron leves cambios, sin rupturas, aunque fue a partir de 2005 cuando el sistema político marcó distancias con la tutela desempeñada por el régimen militar (Huneus, 2012; Ríos Álvarez, 2013).

En un primer momento, la Constitución de 1980 dio un gran número de atribuciones a la figura del presidente en comparación con la de 1925, pero la evolución que ha tenido desde 1990 ha sido de una cierta disminución de la posición central del presidente en favor del Congreso Nacional (Huneus y Berríos, 2005). Entonces, la reforma constitucional de 2005 llevó a una atenuación de los poderes presidenciales, destacándose la instauración de las comisiones de la Cámara de Diputados, el establecimiento de la interpelación parlamentaria a los ministros, o la reducción a cuatro años del período presidencial (Meléndez Ávila, 2019).

Bajo el sistema presidencial chileno, el presidente posee la facultad de iniciativa legislativa, la petición de autorización al Congreso mediante decretos de disposiciones con fuerza de ley, la presentación de urgencias durante el proceso de discusión legislativa, y el veto o sanción de un proyecto de ley adoptado por el Congreso Nacional. Los poderes de veto como de decreto que dan al presidente preponderancia también se encuentran presentes

en Argentina. No obstante, en el caso de Chile para conocer el alcance real de los poderes legislativos del presidente se ha de tener muy en cuenta su relación con el Congreso, que desde 1990 comprende una realidad más compleja (Meléndez Ávila, 2019; Mainwaring y Shugart, 2002; Huneus y Berríos, 2005).

Entonces, a pesar de las facultades tan importantes que otorga la Constitución al presidente en materia legislativa, el Congreso dispone de varias competencias que le permiten ejercer un papel protagónico en el proceso legislativo. La capacidad de veto por parte del presidente en términos prácticos acaba siendo residual por su escasa utilización. En tanto, el poder del Congreso se ve reforzado por el empleo de comisiones o por el requerimiento de quórum especiales para aquellas materias de ley con una relevancia mayor. Además, se ha de poner el foco específicamente en el Senado, puesto que se ha ido reforzando su autoridad progresivamente al participar en el nombramiento del personal de la administración pública y del poder judicial. El Congreso no es una institución marginal y esto repercute en la centralidad del presidente que se ve obligado a integrar en el proceso decisorio a la oposición. Su poder se ve fortalecido por el largo y difícil proceso de enmienda (Aninat, 2006; Huneus y Berríos, 2005).

Sobre el sistema partidario chileno, hay que señalar que a raíz de la aplicación de un sistema binomial los partidos con representación parlamentaria se han visto obligados a converger en dos grandes coaliciones, la Concertación y la Alianza,

por los altos umbrales de votos que se requieren para obtener el escaño. Bajo este sistema electoral, que se estableció tras el plebiscito de 1988 y que reemplazó al sistema proporcional vigente hasta el golpe militar, la competencia electoral se ubicó al interior de cada coalición y no entre formaciones adversarias; además de excluir a aquellos partidos que no deseaban integrarse en alguno de los dos bloques. Si bien favoreció a la gobernabilidad, ha restringido la competencia política y por ende la fragmentación del sistema partidario (Aninat, 2006; Huneeus, 2014).

En consecuencia, desde la década del 2010, se fue percibiendo un progresivo deterioro del sistema de partidos que había dominado desde el retorno a la democracia. Por ello, en 2017 se hizo un ligero cambio en el sistema electoral que acarrea, entre otras cosas, la asignación de las bancas de forma proporcional con base en el método D'Hondt³. Dichas modificaciones conllevaron a que hubiese un sistema partidario legislativo algo distinto, produciéndose alteraciones en la relación del Ejecutivo y Legislativo por la entrada de nuevos actores (Cruz y Varetto, 2019). Los efectos quedaron patentes durante la segunda administración del presidente Sebastián Piñera (2018-2022): la Cámara de Diputadas y Diputados aprobó por primera vez la acusación constitucional en contra de un mandatario en ejercicio. De las

veinte acusaciones constitucionales que hubo entre 1990 y 2021, ocho de ellas se interpusieron contra esta última presidencia de Piñera (Martínez y Olivares, 2022).

Caracterizar el presidencialismo chileno atendiendo solo a los elementos institucionales no es lo más conveniente y por ello a lo largo de este apartado se contempló su aplicación práctica. Pablo Ruiz-Tagle (2014), como otros académicos chilenos que menciona Felipe Meléndez Ávila (2019) en su texto, sostenía que la Constitución de 1980 dejó un sello claramente hiperpresidencialista en el que el titular de la función ejecutiva contaba con atribuciones cada vez más desproporcionadas. Uno de los ejemplos que mencionó para hablar del desequilibrio de poderes en Chile es el establecimiento del denominado “segundo piso” presidencial, una oficina destinada a fomentar la reputación de la persona del presidente. Teniendo en cuenta el artículo de Peter M. Siavelis (2010), el “segundo piso” no parece ser suficiente para dar centralidad a la figura del presidente. Por el desarrollo político la tesis de la preponderancia del presidente y la debilidad del Congreso quedó desmentida (Huneeus y Berríos, 2005). Meléndez Ávila (2019) entonces optó por describir la forma de gobierno actual que rige en Chile como un “presidencialismo equilibrado” por los contrapesos con los que cuenta el presidente en el proceso de la elaboración de leyes. Aun así, Carlos Huneeus y Fabiola Berríos (2005) advertían que el mayor protagonismo del Congreso, por ejemplo, no constituía una muestra de cambio que virase al parlamentarismo ni tampoco hacia el semipresidencialismo.

3. El método D'Hondt es un sistema electoral proporcional. Los votos obtenidos por cada lista se dividirán por uno, dos, tres y así consecutivamente hasta la cantidad de escaños que corresponda elegir (BCN, 2018).

Adicionalmente, no se pueden dar demasiados elogios a la democracia presidencial existente en Chile y más cuando las élites, quienes han sostenido buena parte de este sistema, han acabado por dificultar la labor del presidente. La estrategia de legitimación de esta democracia no se puede entender sin el desempeño económico que ha tenido el país. La economía subordinó a la política, apoderándose la lógica económica del sistema político. Esa superposición de los aspectos institucionales y de la política económica ocasionó una rigidez del sistema que restringió la capacidad del presidente y del Congreso para hacer frente a nuevos problemas (Huneus, 2012). Así pues, Huneus (2014) optó por definir la democracia de Chile como semisoberana. La “democracia semisoberana” se encuadra plenamente en el caso chileno, ya que los elementos institucionales terminan limitando aquellos órganos elegidos por la ciudadanía y además no hay una disposición por llevar a cabo muchas reformas. No es baladí que en 2019 con el estallido social se constataran esos problemas de representatividad.

2.3. Uruguay

El restablecimiento de la democracia en Uruguay vino con la celebración de las primeras elecciones presidenciales en 1984 tras la instauración en 1973 de un gobierno cívico-militar. Dicha transición fue consecuencia de un acuerdo entre las principales formaciones políticas del país y los representantes de la dictadura. Con la primera victoria de Julio María Sanguinetti, se

buscó el consenso entre toda la ciudadanía uruguaya y el empeño de trabajar junto a todos los partidos. Esa política incluyente se abandonó en los siguientes tres gobiernos que se dieron después de 1990 (Granados, 2019; Lanzaro, 2010). En este punto, se ha de tratar la reforma constitucional de 1996. Ese año se aprobaba mediante un plebiscito la sexta reforma constitucional en la historia de Uruguay. Los cambios de mayor magnitud que se introdujeron eran los referidos al sistema electoral y estos fueron promovidos principalmente por los partidos tradicionales uruguayos, el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN) (Buquet, 1997).

El régimen de gobierno presidencialista se mantuvo tras dicha reforma, puesto que el presidente de la República junto a su gabinete seguía desempeñando el Poder Ejecutivo. En este sentido, hubo ligeros cambios en la relación del Ejecutivo con el Legislativo que llevaron a un mejor posicionamiento del presidente a la hora de aprobar con mayor facilidad las leyes de urgencia y de mantener sus vetos, o la capacidad de esta figura para comprometer los cargos de dirección en entes autónomos y servicios descentralizados ante la falta de apoyo parlamentario. El temor por el bloqueo político que impidiese gobernar había cobrado fuerza en los años de la reforma y es por ello que se incluyeron nuevos instrumentos que promovieran la formación de bloques mayoritarios en el seno del Poder Legislativo (Chasquetti et al., 2013; Buquet, 1997). Se puede afirmar que la reforma de 1996 buscó fortalecer la preponderancia del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo.

Ahora bien, aunque el presidente uruguayo es institucionalmente fuerte, el Parlamento no deja de ser una institución poderosa y el jefe de gobierno ha de contar con un apoyo partidario estable porque su poder no es suficiente para imponer a su voluntad el rumbo de la legislación (Lanzaro, 2010; Chasquetti, 2004).

Entonces, el Parlamento uruguayo dispone de algunos elementos característicos del sistema parlamentario, como la capacidad de censura parlamentaria de los ministros, la posibilidad de la disolución de esta institución para la convocatoria de unas nuevas elecciones, o la facultad de designar cargos directivos de las empresas públicas. Sin embargo, la censura a los ministros, por ejemplo, no ha sido un instrumento demasiado provechoso cuando la Constitución exige al Parlamento super mayorías y normalmente se ha recurrido a otros mecanismos más sensatos como el llamado a sala y la declaración de disconformidad con las respuestas del ministro. El papel político del Parlamento, el cual se acentuó a inicios de los 2000, aun con sus límites, ha moderado y controlado la labor del Ejecutivo (Gros Espiell, 2002; Chasquetti, 2004; Chasquetti et al., 2013).

Con referencia al sistema de partidos, se ha de apuntar que para construir la gobernabilidad las formaciones políticas en Uruguay han ejercido un rol clave. El sistema de partidos competitivo e institucionalizado impactó en la instauración de la democracia en el país. En los primeros años del retorno a la democracia funcionó un sistema de tipo bipartidista, pero esto luego fue cambiando. La entrada en escena

del Frente Amplio (FA), creado en 1971 como una coalición de partidos⁴, fue suponiendo una amenaza para el PC y PN hasta que en las elecciones 1994 se produjo un triple empate. Con ese crecimiento paulatino del FA que podría transformarse en un posible triunfo en los comicios de 1999, llevó a los partidos tradicionales a querer cambiar el sistema electoral, efectuándose finalmente con la reforma constitucional de 1996 (Granados, 2019). Esta reforma modificaba el régimen electoral notablemente y ponía a prueba el pluralismo. En todo caso, no se logró parar el crecimiento del FA y ese sistema bipartidista clásico fue mutando hacia un sistema multipartidista moderado (Chasquetti, 2004; Lanzaro, 2010)-

Como indicaba Daniel Buquet (1997), la fragmentación de este sistema de partidos solo pudo haber aumentado pese a los efectos reductores del mismo.

Incluso con las nuevas dinámicas que se han generado, ha de considerarse en todo momento la importancia en el

4. El Frente Amplio fue una alianza partidaria que aglutinó en 1971 a comunistas, socialistas, democristianos, independientes de izquierdas y escisiones de los colorados y los blancos. Tras el fin de la dictadura, fue dejando de ser una coalición de partidos para convertirse en un partido como tal. Las formaciones fundadoras del FA se fueron transformando en corrientes internas organizadas, o fracciones, de un nuevo partido que los agrupó sin necesidad de fundirlos. En ese proceso, con vistas a la maximización electoral, también llevaron a cabo unas variaciones en su contenido ideológico y programático. Con la primera presidencia de Tabaré Vázquez, en 2005, se iniciaría un ciclo de quince años en el que el frente amplismo sería el principal actor de la política uruguaya. Hoy en día, el FA es uno de los partidos de izquierda más institucionalizados y con más años de América Latina, además de ser un ejemplo clásico de la región de frente popular de izquierda (Luna, 2007; Yaffé, 2013).

sistema partidario uruguayo de la llamada “fraccionalización”, es decir, en el interior de los partidos se hallan distintas fracciones o sublemas con ideologías diversas que los acaban fortaleciendo. Además, el propio sistema electoral ha contribuido a la fraccionalización del sistema de partidos. De esta forma, la esencia de la institucionalidad del sistema sería su habilidad para adaptarse a nuevos contextos que supongan la aparición de nuevas fuerzas y al mismo tiempo continuar con el diálogo. El consenso inter e intrapartidario ha sido y sigue siendo crucial (Granados, 2019; Chasquetti, 2004).

Con los elementos que se apuntaron, en el presente artículo se consideró que la caracterización más conveniente sobre el presidencialismo de Uruguay es la que hizo Héctor Gros Espiell (2002), calificándolo como “semipresidencial”. Al emplear este término, la intención era considerar aquellos aspectos que hacen que predomine el presidencialismo, pero morigerados por ciertas cuestiones propias de la parlamentarización. En tanto, la democracia uruguaya, de acuerdo con Daniel Chasquetti y Daniel Buquet (2004), quedaría definida como una “partidocracia de consenso” al contemplar el papel protagónico de los partidos políticos y los mecanismos de participación que ellos mismos se encargaron de diseñar. Después de la transición democrática, las fuerzas políticas volvieron a ser importantes en el sistema político del país, dando solución al problema de inclusión de sectores a la esfera política. No obstante, esto no quiere decir que la democracia uruguaya también tenga sus defectos y sus

peligros, aunque por el momento un punto a considerar es que no se haya deteriorado mucho en comparación con los países de su alrededor.

3. Conclusiones

El presente artículo concluye señalando que no existe un sistema presidencial uniforme. Se confirmó entonces la hipótesis inicial, por lo que se ha de hablar de presidencialismos y dependiendo del país variará la caracterización de dicho sistema de gobierno. Atendiendo a todo lo abordado aquí, el debate entre parlamentarismo y presidencialismo, el cual tuvo un recorrido mayor en las últimas décadas del siglo XX, partía de unas premisas que no eran demasiado consistentes y, como apuntaban Shugart y Mainwaring (2002), en caso de llevar a cabo una reforma institucional, no es que produjese mejoras sustanciales para una gobernabilidad más eficiente.

Se focalizó en los tres países que conforman el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) con el fin de mostrar que pese a contar con un mismo régimen de gobierno, los elementos institucionales como prácticos conducen a realidades muy diferentes. Así pues, mientras Argentina es un ejemplo claro de la supremacía del presidente, en Chile y en Uruguay priman unas relaciones más coordinadas entre Ejecutivo y Legislativo. Malamud (2001) describía estos dos últimos países mencionados como presidencialismos “separatistas” más que “concentracionistas”. Respecto al sistema de partidos, se percibió que era notable el potencial de los sistemas

electorales de Chile y Uruguay para incidir en sus respectivos sistemas partidarios y en Argentina no había llegado a ocurrir exactamente eso porque los grados de continuidad habían sido mayores, es decir, el PRO ocupó el espacio que anteriormente era de la UCR y pasó a ser el nuevo gran rival del peronismo, pero la diarquía partidaria se mantenía. A pesar de las consonancias entre Chile y Uruguay, también se percibieron grandes divergencias entre ambos.

A través de las dos variables escogidas, la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo y el sistema de partidos, se fijó caracterizaciones distintas para los presidencialismos del Cono Sur: “presidencialismo fuerte reforzado” (Serrafero, 2013) en Argentina, “presidencialismo equilibrado” (Meléndez Ávila, 2019) en Chile, y “semipresidencialismo” (Gros Espiell, 2002) en Uruguay. Eso sí, al considerar que este tipo de sistema presidencial guardaba una relación con el tipo de democracia, se optó también por darle una caracterización a la democracia existente en estos países: “democracia delegativa” (López y Cuenca, 2014) en Argentina, “democracia semisoberana” (Huneus, 2014) en Chile, y “partidocracia de consenso” (Chasquetti y Buquet, 2004) en Uruguay. Con todo, lo que se buscó con las descripciones fue mostrar la variedad de presidencialismos (como de democracias) entre países vecinos. Los trabajos de este tipo por lo general han puesto como ejemplos de éxito a Chile y Uruguay, mientras que Argentina se ha presentado como todo lo contrario. Sin embargo, en este caso se quiso analizar todo ello de un

modo distinto, poniendo de manifiesto que aquellos países que son identificados como prósperos también tienen sus límites y sus peligros.

Para terminar, se reflexionó que, a fin de profundizar en este análisis sobre los presidencialismos del Cono Sur en el futuro sería pertinente acudir a otras variables que fuesen más allá de las abordadas aquí. Esto es, realizar una investigación sobre los tres poderes del Estado al incluir también al Poder Judicial, o acerca de la organización territorial, si el país es centralista o federal. La última variable mencionada iría en cierta forma en la línea seguida, por ejemplo, por Andrés Malamud (2001). La cuestión sería saber el poder que las Constituciones de tales países otorgan a las regiones y posteriormente las influencias que pueden llegar a tener respecto al gobierno central.

Referencias

- Aninat, C. (2006). Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo? *Revista de Ciencia Política*, 47, 128-148.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (2018). Guía legal sobre Nuevo sistema electoral para elecciones parlamentarias (Fin del sistema binominal). <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/nuevo-sistema-electoral-para-elecciones-parlamentarias-%28fin-del-sistema-binominal%29>

- Buquet, D. (1997). Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, 9-24.
- Chasquetti, D. (2004). Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay: los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio. *Iberoamericana (Sweden)*, 34(1), 43-63.
- Chasquetti, D., y Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, 42, 221-247.
- Chasquetti, D., Buquet, D., y Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, 64, 15-40.
- Cruz, F., y Varetto, C. (2019). Crónica de un cambio anunciado. Las elecciones de 2017 en Chile frente al cambio de sistema electoral. *Estudios Políticos*, 54, 233-258.
- de Riz, L., y Smulovitz, C. (1991). Instituciones y dinámica política: el presidencialismo argentino. En D. Nohlen y L. de Riz (Eds.), *Reforma institucional y cambio político*. (pp. 121-176). Editorial Legasa.
- Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1996). Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989 - agosto 1994). *Desarrollo Económico*, 443-474.
- Gibson, Edward (1996). *Class and Conservative Parties. Argentina in Comparative Perspective*. Johns Hopkins.
- Granados, C. (2019). ¿Son importantes los partidos? Análisis del caso uruguayo. *Comillas Journal of International Relations*, 15, 42-51.
- Gros Espiell, H. (2002). Uruguay: ¿Presidencialismo o parlamentarismo? *Cuestiones constitucionales*, 7, 87-108.
- Huneus, C. y Berríos, F. (2005). El Congreso en el presidencialismo: El caso de Chile. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2 (2), 345-391.
- Huneus, C. (2012). El presidencialismo semi-soberano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(SPE), 31-55.
- Huneus, C. (2014). *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Taurus.
- Lanzaro, J. (1998). Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. *Revista Mexicana de Sociología*, 60 (2), 187-215.
- Lanzaro, J. (2001). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En J. Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Lanzaro, J. (2010). Uruguay: Presidencialismo pluralista y alternativas mayoritarias. En *Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara* (pp. 1-25). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Linz, J. J. (1985). Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference? En *The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone* (pp. 1-18). Woodrow Wilson International Center for Scholars, and the World Peace Foundation.

- Linz, J. J., y Valenzuela, A. (Eds.). (1994). *The failure of presidential democracy* (Vol. 1). Johns Hopkins University Press.
- López, L. R., y Cuenca, M. J. (Septiembre de 2014). Hiperpresidencialismo y calidad democrática en Argentina. Entre el malestar y la innovación. Los nuevos retos para la democracia en América Latina. XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario
- Luna, J. P. (2007). Frente Amplio and the crafting of a social democratic alternative in Uruguay. *Latin American Politics and Society*, 49(4), 1-30.
- Mainwaring, S., y Shugart, M. S. (2002). Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América latina. En S. Mainwaring y M. S. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. (pp. 255-294). Paidós.
- Malamud, Andrés. (2001). Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis. *European Institute - Political and Social Sciences*, 2001 (1).
- Malamud, A., y De Luca, M. (2016). ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015). *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)*. Tomo 2. Cono Sur y países andinos, (pp. 27-68). Universidad Autónoma de México.
- Martínez, C. A., y Olivares, A. (2022). Chile 2021: entre un intenso calendario electoral y la acusación constitucional en contra de Sebastián Piñera. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 42(2), 225-253.
- Meléndez Ávila, F. (2019). La forma de Gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado. *Revista Republicana*, (26), 21-42.
- Poinsot, F. (2022). El hiperpresidencialismo argentino: un diagnóstico, análisis cuantitativo y posibles soluciones. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* 74, 39-63.
- Ríos Álvarez, L. (2013). El presidencialismo en la República de Chile. *Revista de Derecho Público*, (79), 145-175.
- Ruiz-Tagle, P. (2014). Democracia y constitucionalismo ejecutivo en Latinoamérica y Chile. En R. Cristi y P. Ruiz-Tagle, *El constitucionalismo del miedo*. (pp. 153-161). LOM.
- Scheihing, C. V. (2021). ¿Democracias delegativas en la Argentina? *Tiempo de Gestión*, 16(30), 41-58.
- Serrafero, M. (1998). Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto. *Revista Mexicana de Sociología*, 165-186.
- Serrafero, M. (1999). Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado? *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 1(2), 5.
- Serrafero, M. (2013). Argentina: Tres reformas institucionales del kirchnerismo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41, 449-468.
- Shugart, M. S., y Mainwaring, S. (2002). Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate. En S. Mainwaring y M. S. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 19-64). Paidós.

- Siavelis, P. M. (2010). Gabinetes, cuotas, círculos de hierro y el segundo piso: Organización formal e informal del poder ejecutivo en Chile. En *Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara* (pp. 1-36). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autónomo.
- Stepan, A., y Skach, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism. *World politics*, 46(1), 1-22.
- Vommaro, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambios y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. *Colombia Internacional*, 99, 91-120.
- Yaffé, J. (2013). Competencia interna y adaptación partidaria en el frente amplio de Uruguay. *Perfiles latinoamericanos*, 21(41), 71-94.

AINKAA 