

---

# PRESIDENCIALISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN AMERICA LATINA

SCOTT MAINWARING Y MATTHEW SHUGART

Uno de nuestros argumentos fundamentales es que el presidencialismo tiene variaciones significativas. Aunque esta aseveración suena intuitivamente razonable, se ha realizado poco trabajo cuidadoso para conceptualizar cómo varía el presidencialismo. En este artículo, intentamos avanzar en los esfuerzos para desarrollar este mapa conceptual, orientado especialmente a los casos latinoamericanos. Aquí analizamos las variaciones características de los sistemas de partidos en los países latinoamericanos y discutimos cómo estas características interactúan con las modificaciones en los poderes legislativos.

Argumentamos que la naturaleza del sistema partidario, en particular el número de partidos, produce una diferencia fundamental en el funcionamiento de los sistemas presidencialistas. El número de partidos afecta por lo menos la posibilidad de una compatibilidad general entre el legislativo y el presidente. Con un sistema pluripartidario altamente fragmentado, ningún partido llega a controlar una

mayoría absoluta. Esta situación puede ser problemática porque el presidente tiene dificultades para lograr coaliciones estables de gobierno. La situación lógica opuesta, en que el partido del presidente consistentemente tiene la mayoría absoluta, no es necesaria o incluso deseable, pero el presidencialismo en general funciona mejor si el partido del presidente es un partido importante con un contingente legislativo considerable. En esta dimensión, hay marcados contrastes entre los sistemas presidencialistas latinoamericanos. En algunos países, los partidos de los presidentes tienen por lo menos un 40% de las bancas del congreso, mientras que en otros tienen una minoría de escaños.

El presidencialismo también se ve afectado por el grado de disciplina de los partidos. Los partidos disciplinados brindan un nivel de predicción mayor y facilitan las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, los partidos altamente disciplinados pueden en realidad obstruir las relaciones entre el presidente y el congreso cuando el presidente no tiene la mayoría y pueden contrarrestar las ventajas del presidencialismo cuando sí la tiene. En términos de disciplina partidaria, los

---

\*Grace Ivana Deheza, Argelina Figueiredo, Mark Jones y Jeff Weldon realizaron valiosas críticas de los borradores de este artículo.

contrastes entre las democracias latinoamericanas son notables: van desde los partidos con disciplina legislativa, que se encuentran en Venezuela y México, a los partidos relativamente indisciplinados que dominan la competencia electoral en Brasil y Colombia.

Luego exploramos las maneras en que la legislación sobre partidos y sobre elecciones configura el número de partidos y su grado de disciplina. Si el número de partidos y la naturaleza de la disciplina partidaria condicionan el funcionamiento del presidencialismo, importa examinar los factores institucionales que producen estos resultados. Mostramos que las normas y las secuencias electorales tienen un poderoso impacto sobre el número de partidos, sobre la disciplina partidaria y, por lo tanto, finalmente sobre la manera en que probablemente funcione el presidencialismo.

Los temas que se analizan en este artículo conciernen a los poderes legislativos del presidente que afectan el funcionamiento del presidencialismo. Un presidente puede tener grandes poderes formales, incluyendo el derecho a aprobar nuevas leyes por decreto, y sin embargo verse impedido de efectuar un cambio real por una legislatura en la que o bien su propio partido tiene una minoría de escaños, o porque, aunque tiene un gran número de bancas, está profundamente dividido y es indisciplinado. La primera situación describe a Brasil, y la segunda describe a Colombia. Por otra parte, los poderes formales del presidente pueden ser limitados, pero si su partido tiene una mayoría legislativa y es sumamente disciplinado, parecerá ser todopoderoso, como en el caso de México. La habilidad del presidente para llevar a cabo reformas de acuerdo a las políticas que propuso en su campaña, es por lo tanto producto de los poderes formales de la presidencia en interacción con la posición del presidente respecto a los partidos representados en el parlamento.<sup>1</sup> A su vez, el número de partidos y

su grado de cohesión interna están relacionados con el sistema electoral utilizado para las elecciones parlamentarias y presidenciales.

### Gobierno de mayoría bajo el presidencialismo

Uno de los temas más importantes de las relaciones ejecutivo-legislativo en los sistemas presidencialistas es el tamaño relativo del partido del presidente. Tal como es el caso en los sistemas parlamentarios, la lógica de los sistemas presidencialistas es que el partido mayoritario o la coalición de partidos proporcione apoyo al presidente (asumiendo por el momento que existe tal apoyo). Algunos analistas han observado que el presidencialismo con frecuencia tiende a situaciones de «gobierno de minoría» en las que el partido del presidente no tiene mayoría de bancas en el parlamento (Abranches 1988; Jones en prensa; Mainwaring 1993). Si el partido del presidente está en una situación marcadamente minoritaria (por ejemplo, menos de un tercio de las bancas), probablemente se suscite una de estas dos situaciones: o bien el presidente formará gobiernos de coalición de facto para asegurar el apoyo parlamentario, o tendrá dificultad para hacer aprobar las leyes. No hay consenso en cuanto a si el gobierno de mayoría es la situación más deseada en los sistemas presidencialistas. Por una parte es de esperar que las relaciones ejecutivo-legislativo sean más fluidas cuando un presidente tiene la mayoría que cuando no la tiene. Por otra parte, una ventaja esencial del presidencialismo es que brinda mayores oportunidades para frenar al poder ejecutivo que los sistemas parlamentarios tipo Westminster. Los frenos y contrapesos (checks and balances) son neutralizados en gran medida si el presidente y una mayoría disciplinada del mismo partido tienen un control unificado sobre el gobierno. Por consiguiente, si bien argumentamos que los sistemas de partidos altamente fragmentados pueden ser problemáticos para el funcionamiento del presidencialismo y que es deseable tener un cierto grado de disciplina partidaria, el otro extremo lógico, el de una mayoría unipartidaria disciplinada

<sup>1</sup>Por supuesto, nada garantiza que la gestión del presidente tenga éxito sólo porque él pueda convertir en ley ciertas políticas. Las políticas pueden haber sido mal aconsejadas o mal diseñadas, o el estado puede no tener la capacidad burocrática para implementarlas efectivamente.

vicia los beneficios derivados de la existencia de ramas independientes de poder, elegidas separadamente para un período fijo de gobierno.

Una fragmentación partidaria significativa es con frecuencia un problema para el funcionamiento del presidencialismo porque aumenta las posibilidades de una situación en la que el ejecutivo tenga poco apoyo legislativo y por lo tanto se produzca un bloqueo entre el ejecutivo y el legislativo. Con una fragmentación fuerte del sistema de partidos, el partido del presidente difícilmente tendrá la mayoría de los escaños en el parlamento, y entonces el presidente se verá forzado a formar una coalición. Desafortunadamente las coaliciones interpartidarias tienden a ser más frágiles en los sistemas presidencialistas por dos razones (Lijphart 1995; Mainwaring 1993).<sup>2</sup> En primer lugar y de mayor importancia, mientras que en los sistemas parlamentarios las coaliciones partidarias generalmente se forman después de la elección y comprometen a las partes, en los sistemas presidencialistas con frecuencia se crean antes de la elección y no comprometen a las partes más allá del día de la elección. El poder ejecutivo no se forma mediante acuerdos post-electorales entre los partidos y no está integrado con miembros de varios partidos que son co-responsables por el gobierno, aunque con frecuencia representantes de diversos partidos participan en los gabinetes. Las coaliciones de gobierno en los sistemas presidencialistas pueden diferir marcadamente de las coaliciones electorales. Es también común en los sistemas parlamentarios pluripartidarios que las coaliciones legislativas y las gubernamentales difieran ligeramente, pero en general sólo en asuntos políticos secundarios. Si una mayoría legislativa se opone al gabinete en temas básicos de la política del ejecutivo, es probable que haya un cambio de gobierno mediante el procedimiento del voto de confianza. Tal opción no existe en un sistema presidencialista.

Dada la separación de poderes, un acuerdo entre los partidos puede referirse sólo a asuntos legislativos, sin comprometer las relaciones entre los partidos y el presidente. Varios partidos pueden apoyar al mismo candidato presidencial durante la campaña electoral, pero

eso no asegura su apoyo una vez que el ganador asuma su puesto. Aunque miembros de varios partidos participen en los gabinetes ministeriales, los partidos como entidades colectivas no son responsables del gobierno. Los partidos o los legisladores por sí solos se pueden unir a la oposición sin hacer caer al gobierno, de manera tal que los presidentes pueden concluir sus períodos de gobierno con poco apoyo en el parlamento.

En segundo lugar, en algunos sistemas presidencialistas, no es seguro que los legisladores den su apoyo a un acuerdo negociado por su liderazgo partidario. El hecho de que un partido forma parte del gabinete ministerial no implica necesariamente un apoyo partidario disciplinado para el presidente, tal como ocurre en la mayoría de los sistemas parlamentarios. El grado de compromiso de los legisladores individuales para votar de acuerdo a la línea del partido varía mucho, por razones que se mencionan más adelante, y que van desde los partidos extremadamente cohesivos en Venezuela, hasta partidos atrapa-todo [*«catch-all»*] comparativamente indisciplinados de Brasil y Colombia. Una disciplina más débil refuerza la inestabilidad del apoyo parlamentario a la política gubernamental. Por el contrario, en la mayoría de los sistemas parlamentarios, los legisladores individuales tienden a apoyar al gobierno salvo que su partido decida no continuar en la alianza gubernamental. Los legisladores se arriesgan a hacer caer un gobierno y a perder sus bancas en nuevas elecciones si no apoyan al gobierno.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Es necesario investigar más sobre las coaliciones gobernantes en los sistemas presidencialistas. Aunque hay razones para creer que tales coaliciones tienden a ser más frágiles que en los sistemas parlamentarios, hay factores institucionales específicos que afectan su viabilidad tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas.

<sup>3</sup>El tema clave aquí es si los partidos son disciplinados o no, y nada garantiza que lo sean en los sistemas parlamentarios. Sin embargo, la necesidad de apoyar al gobierno sirve como incentivo a la disciplina partidaria en los sistemas parlamentarios, lo cual está ausente en los sistemas presidencialistas. Ver Epstein (1964).

Estos problemas para la creación de coaliciones interpartidarias estables hacen que la combinación del pluripartidismo fragmentado con el presidencialismo sea problemática, y ayudan a explicar los pocos casos de democracias presidencialistas pluripartidarias que se hayan mantenido por largo tiempo. En este momento, Ecuador, que tiene una democracia sólo desde 1979—e incluso con problemas—es la democracia presidencialista más antigua del mundo con un «número efectivo de partidos»<sup>4</sup> de por lo menos 3.5. Sólo un sistema presidencialista con un alto número de partidos, Chile, logró mantener una democracia durante veinticinco años consecutivos. Hubo por lo menos otras catorce democracias presidencialistas pluripartidarias antes de la presente ola de democratización, pero ninguna duró tanto como el régimen brasileño de 1946-64 (Mainwaring 1993).

Cuando la fragmentación del sistema de partidos es menos pronunciada, la necesidad de coaliciones interpartidarias disminuye. El presidente podrá no gozar de una mayoría parlamentaria, pero su partido con certeza será un partido importante que controla una porción significativa de las bancas. Es más, salvo que el presidente no tenga poder de veto, las coaliciones legislativas casi siempre necesitarán tener en cuenta las preferencias del presidente y de su partido.<sup>5</sup> Esta situación debería mitigar el problema de los reclamos paralelos e independientes de legitimidad (Linz 1994) dado que es muy probable que muchos legisladores apoyen al presidente. Los conflictos entre la legislatura y el ejecutivo surgen, pero tienden a ser menos graves que cuando una mayoría abrumadora de legisladores se pone en contra

del presidente. Tales conflictos pueden incluso ser saludables para una mayor ventilación de los temas; comparado con lo que ocurre en los sistemas parlamentarios con una limitada fragmentación del sistema partidario, en los que las disputas dentro del partido o entre las coaliciones pueden significar la caída del gobierno.

Los problemas que plantea el período fijo de gobierno también se ven mitigados por una fragmentación limitada del sistema partidario. El período fijo de gobierno es particularmente pernicioso cuando el partido del presidente está en franca minoría, y se hace difícil el cumplimiento de su programa de gobierno. En una situación de clara minoría, los fantasmas del inmovilismo y la ingobernabilidad se vuelven omnipresentes. Probablemente no sea coincidencia que las democracias más antiguas y establecidas— los Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela (entre 1973 y 1993)—tengan sistemas partidarios de dos partidos o de dos partidos y medio.

Si el presidente tiene poderes para legislar por decreto, tal como en el caso de Argentina y Brasil, puede parcialmente contrarrestar la falta de apoyo legislativo. Sin embargo, un poder muy fuerte de legislar por decreto genera otros problemas, incluyendo un parlamento debilitado. Los países que dan a los presidentes poderes para legislar por decreto tienen más tendencia a lo que O'Donnell (1994) llama democracia delegativa, que se caracteriza por un ejecutivo fuerte y una responsabilidad institucional débil. Es más, incluso un presidente con poderes para legislar por decreto, es probable que necesite apoyo del parlamento para la mayoría de las iniciativas y su conformidad en todos los temas principales.

No hay un punto de corte preciso por debajo del cual el presidencialismo no funcione bien. En general, sin embargo, es probable que sea más fácil lograr coaliciones confiables si la fragmentación del sistema de partidos es moderada, por ejemplo, cuatro partidos efectivos.

No sólo importa el número de partidos y la proporción de escaños que ocupa el partido del presidente. La proximidad ideológico/política entre los partidos también afecta las

<sup>4</sup>El número efectivo de partidos es una manera de determinar cuántos partidos «serios» hay. Su derivación se explica más adelante.

<sup>5</sup>Las constituciones de Nicaragua (1986) y Venezuela (1961) proporcionan un poder de veto débil o inexistente. Por lo tanto, los presidentes que no tenían mayorías operantes se han encontrado a veces, junto con sus partidos, fuera de las coaliciones legislativas. Esta situación puede ocurrir en Costa Rica con el tema del presupuesto, aunque no así con otros tipos de legislación.

relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Siguiendo a Sartori (1976) y a Sani y Sartori (1983), es de esperar que a mayores distancias ideológicas entre los partidos mayores conflictos en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Si un gran número de las bancas es controlado por partidos con posiciones ideológicas similares en la mayoría de los temas claves, se reduce la necesidad de que el partido del presidente controle un gran bloque de bancas, ya que es más fácil formar una coalición. Por el contrario, supongamos que el partido del presidente controle un número relativamente importante de los escaños, por ejemplo un 40%, pero está aislado en el espectro ideológico, y, además, supongamos que por un voto de mayoría se puede dejar sin efecto los votos del presidente. En una situación tal, es probable que continúe siendo difícil gobernar, a pesar del porcentaje sustancial de bancas que posea el partido del presidente. Por otra parte, si para levantar el veto del presidente se requiere una votación de dos tercios, entonces es imposible legislar sin el apoyo del presidente y su partido. Es probable que el resultado de la primera situación sea un presidente ignorado en el proceso legislativo —con los conflictos resultantes sobre el proceso de implementación de las leyes aprobadas— mientras que en la segunda situación, el resultado podría ser llegar a un acuerdo, pero bien podría ser el inmovilismo. El apoyo requerido para una agenda legislativa es sólo uno de los muchos factores que determinan el éxito del gobierno del presidente, pero ser capaz de lograr la aprobación de algunos proyectos de ley es probablemente una condición necesaria para una presidencia exitosa.

El cuadro I muestra la proporción media de bancas parlamentarias del partido del presidente y de la coalición electoral. Hemos incluido a la mayoría de los casos latinoamericanos con alguna experiencia reciente en elecciones democráticas así como a México.

El período de tiempo para los países presentados en la cuadro I refleja la continuidad básica en las normas y secuencias electorales. Por ejemplo, en Brasil, se cambió de elecciones presidenciales y legislativas simultáneas (1945-50) a elecciones no simultáneas (1954-62).<sup>6</sup> Por

el contrario, aunque Uruguay sufrió un golpe militar en 1973, sus elecciones democráticas, desde 1942, han ocurrido bajo normas y secuencias electorales básicamente similares, así que lo tratamos como un solo caso.

En la gran mayoría de los casos, determinar el partido del presidente no tuvo complicaciones. Algunos presidentes (Quadros en Brasil, Ibañez y Alessandri en Chile; y Caldera (1993) en Venezuela) se presentaron como independientes. En tales casos, consideramos como partido del presidente al más grande de aquellos que lo presentaron como su candidato a la presidencia.

En los casos en que no todos los miembros de una cámara son elegidos al mismo tiempo, siempre que fue posible, tomamos las cifras sobre la composición de la totalidad de la cámara, y no sobre los resultados legislativos parciales del número de escaños elegidos en un determinado año. Esto incluye a la cámara de diputados argentina (1985-1995), al senado argentino (1989-95), al senado brasileño (1947-64, 1985-94), al senado chileno (1937-73) y a la legislatura unicameral ecuatoriana (para la cual las elecciones de 1986, 1990, y 1994 sólo la renovaron parcialmente).

No fue tarea fácil determinar la coalición electoral que responde al presidente, porque no hay una única fuente que provea esta información. Consultamos una diversidad de fuentes y expertos y finalmente incluimos a los partidos que se encuentran en la lista del apéndice al final este artículo. Incluimos este apéndice en parte para clarificar las opciones metodológicas seguidas en el cuadro I y en parte para juntar toda esta información en una sola fuente. Sin embargo, hay discrepancias entre las fuentes respecto a los partidos que formaron parte de las coaliciones electorales de los presidentes.

Las cifras de la coalición reflejan la proporción de bancas obtenida por los partidos que formalmente apoyaron al presidente durante la campaña electoral. No intentamos dar cuenta de situaciones en las que a) algunos

<sup>6</sup>Sin embargo, en 1947 hubo elecciones al senado no simultáneas.

## CUADRO 1

**PROPORCIÓN MEDIA DE BANCAS PARLAMENTARIAS  
DE LOS PARTIDOS PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA**

País	Años	Nº de elecciones	Partido Presidente		Coalición Presidente	
			Baja	Alta	Baja	Alta
Argentina	1983-93	6	48.3	52.0	49.1	52.0
Bolivia	1980-93	4	33.9	47.2		
Brasil. Ia	1945-50	3	34.8	44.0	52.2	48.6
Ib	1954-62	4	26.0	26.0	44.8	52.0
IIa	1985-90	4	26.9	25.6	37.0	31.8
IIb	1994	1	12.1	13.6	35.4	42.0
Chile I	1932-73	18	23.3	20.8	41.6	41.2
II	1989-93	2	31.7	<sup>b</sup> 28.3	58.3	<sup>b</sup> 46.3
Colombia	1945-49, 1974-94	11	55.2	56.3	55.2	56.3
Costa Rica	1953-94	11	49.6	-	51.8	-
R.Dominicana	1962, 1966-90	8	55.6	69.1		
Ecuador	1978-94	7	22.0	-		-
El Salvador I	1985-91	4	47.5	-		-
II	1994	1	46.4	-		-
Honduras	1981-93	4	54.2	-	54.2	-
México <sup>c</sup>	1982-91	4	65.8	95.8	65.8	95.8
Nicaragua <sup>c</sup>	1984-90	2	65.4	-		
Paraguay	1993	1	47.5	44.4	-	-
Perú			<sup>d</sup> 42.2			
	1980	1	54.4	43.3	54.4	43.3
	1985-90, 1995	3	47.1	<sup>d</sup> 40.0	47.1	<sup>d</sup> 41.7
Uruguay	1942-71, 1984-94	11	45.6	43.8		
Venezuela	1958-93	8	41.4	47.4	43.2	47.7

Países para los cuales tenemos sólo una observación (o sea Paraguay), o que no cumplen con los criterios para la democracia establecidos en el Capítulo 1 (o sea, México y Nicaragua) están excluidos de aquellos cuadros que exploran las relaciones entre las variables (cuadros 2, 3 y 4).

a. Incluye la elección presidencial indirecta de 1985.

b. Para Chile II, los senadores designados fueron incluidos en el cálculo de la proporción presidencial de bancas en el Senado. Si uno toma solamente las bancas elegidas, el porcentaje aumenta a 34.2% para el partido del presidente y 56.6% para la coalición.

c. En estos casos no se incluyen en los cuadros que analizan una relación entre variables (por ejemplo los cuadros 2.3 y 4) porque las elecciones no son suficientemente democráticas.

d. No se aplica para 1995; Perú adoptó un legislativo unicameral con la Constitución de 1993.

Fuentes: Para datos electorales, Nohlen 1993; Mainwaring y Scully 1995.

partidos abandonaron la coalición electoral luego de las elecciones o b) otros partidos, a pesar de no haber apoyado la coalición electoral subsiguientemente se unieron a la coalición gobernante. Es decir, nuestro enfoque se centra exclusivamente en las coaliciones electorales y no en las coaliciones de gobierno. En los casos en que los presidentes se eligen por segunda vuelta por mayoría absoluta, utilizamos la coalición presidencial de la primera vuelta. Para presidentes no electos (por ejemplo, Café Filho, Goulart, y Franco en Brasil), no computamos una cifra para la coalición electoral pero sí para la proporción de bancas del partido del presidente, dado que esta información todavía es relevante.

Para presidentes elegidos en elecciones no simultáneas con las elecciones legislativas, ingresamos una nueva cifra para cada elección. Por ejemplo, para la cifra de la coalición para 1958-70 en Chile, tomamos la proporción de bancas que ganó la coalición del presidente Alessandri (1958-64) en las elecciones legislativas de 1957 como la cifra del período 1958-61, y la proporción de bancas de dicha coalición en las elecciones legislativas de 1961 para el período 1961-64. Luego tomamos la proporción de bancas que ganó la coalición del presidente Frei (1964-70) (de su propio partido) en las elecciones legislativas de 1961 para el lapso 1964-65, la proporción de bancas en las elecciones legislativas de 1965 para los años 1965-69, y la proporción de bancas de su coalición en las elecciones legislativas de 1969 para el período 1969-70. Tomamos la media simple de estas cifras y no una media ponderada que daría mayor peso a períodos de tiempo más largos.

¿Es más significativa la cifra para el partido o coalición del presidente? Sin hacer una investigación más profunda, es difícil estar seguro, y por esta razón hemos proporcionado ambos datos. En algunos casos, por ejemplo, en Chile después de 1989, los partidos de la coalición electoral han sido miembros fieles de las coaliciones gobernantes de los presidentes. Sin embargo, teniendo incluso en cuenta la marcada separación entre las coaliciones

electorales y las coaliciones gobernantes en algunos casos, confiamos en que los partidos que son parte de la coalición electoral en general tienen más probabilidades de proporcionar el apoyo subsiguiente al presidente que aquellos que no lo son.

Sin embargo, en muchos casos, los partidos de la coalición electoral no han sido aliados legislativos consistentes del presidente. En Brasil, por ejemplo, los partidos de la coalición electoral con frecuencia han abandonado o han permanecido de manera menos firme dentro de la coalición gobernante. En general, un presidente debería esperar un mayor acuerdo con los legisladores elegidos bajo el mismo partido que con los elegidos bajo otros partidos, incluso aquellos de la coalición. Por esta razón nos inclinamos a pensar que la proporción de bancas del partido del presidente es la información más importante para la mayoría de los casos.<sup>7</sup>

El cuadro 1 muestra una amplia variedad en el apoyo legislativo medio para los presidentes. La cifra media para los partidos de los presidentes en Bolivia, Brasil (para los cuatro períodos), Chile (para ambos períodos), y Ecuador es llamativamente menor que la de los otros países. Con la única excepción del senado boliviano, en ninguna de las cámaras de estas legislaturas el partido del presidente ha llegado a promediar siquiera un 35% de las bancas. La brecha entre estos cuatro casos y los otros se estrecha considerablemente cuando se toman en cuenta las coaliciones electorales, pero por las razones que ya se dieron, la coalición electoral mayor no compensa plenamente la debilidad del partido del presidente.

<sup>7</sup>El único caso en que esto podría ser diferente sería en el de listas pre-electorales comunes, tal como en Chile desde 1989. La estructuración de listas comunes antes de una elección, en las que los mismos partidos están en la misma coalición en todo el país, sugiere un nivel de compromiso hacia la coalición más alto que el de las coaliciones en las que los partidos mantienen una identidad de votación completamente separada. Sin embargo, incluso las listas comunes implican que los partidos mantienen organizaciones separadas y conservan la opción de dejar la coalición.

En el otro extremo del espectro, no sorprende encontrar a México, dado que todavía en los años 80 los partidos del presidente han promediado un 66% de las bancas de la cámara baja y 96% de las de la cámara alta. En otros países (Argentina, Colombia, República Dominicana, Honduras), los presidentes han logrado como mínimo el 50% en por lo menos una cámara de la legislatura.

¿Confirman los casos latinoamericanos nuestra hipótesis sobre las dificultades del presidencialismo pluripartidario cuando los partidos presidenciales están en minoría en el parlamento? La evidencia no es concluyente pero tiende a apoyar esta hipótesis. En los años 80, los tres países en los que los presidentes tuvieron consistentemente una clara minoría parlamentaria (Bolivia, Brasil y Ecuador), presentaron algunos de los problemas más dramáticos de gobernabilidad democrática en América Latina. Bolivia y Brasil experimentaron tasas de inflación extremadamente altas, que llegaron al 8171% en Bolivia (1975) y al 2489% en Brasil (1993). Los tres países experimentaron un ingreso per cápita decreciente o estancado y serios problemas de legitimidad y responsabilidad democrática. Obviamente, las causas de estos problemas fueron múltiples y complejas; sería superficial atribuir las exclusivamente o incluso principalmente a disposiciones institucionales. En Brasil la búsqueda de soluciones a acuciantes problemas políticos, económicos y sociales fue obstruida por la combinación institucional de un presidencialismo minoritario, un gran número de partidos y partidos atrapa-todo [*catch-all*] relativamente indisciplinados.<sup>8</sup>

A la inversa, casi todos los casos de democracia estable en América Latina han tenido una menor fragmentación del sistema de partidos.<sup>9</sup> También son estos los casos con la mayor frecuencia de mayorías absolutas.

Por otra parte, Chile, el otro caso en el que el partido del presidente ha tenido consistentemente una minoría parlamentaria por debajo del 35%, ha sido exitoso desde 1989 en la mayoría de los aspectos, e incluso la democracia del período 1932-73 registró muchos logros antes del golpe militar. Por consiguiente hay

excepciones a la tendencia general de democracias problemáticas en casos de sistemas presidencialistas pluripartidarios altamente fragmentados. Siavelis (en prensa) atribuye el éxito de Chile post 1989 a la naturaleza consensual de la transición del autoritarismo a la democracia y a la voluntad de los partidos de participar en listas conjuntas como resultado de un sistema electoral restrictivo. Resalta a modo de precaución, sin embargo, que la fluidez del presidencialismo multipartidario puede en este caso ser temporario, especialmente dados los altos poderes constitucionales de la presidencia.

### Disposiciones institucionales y el número de partidos

En esta sección discutiremos la relación entre las disposiciones institucionales y el número de partidos. A fin de examinar este tema, utilizamos el número *efectivo* de partidos,  $N$ , una medida que permite que cada partido sea ponderado de acuerdo a su propio tamaño. La fórmula es  $N = \sum (p_i^2)^{-1}$ , en la que  $p_i$  es la proporción de votos o bancas del  $i$ -ésimo partido (Laakso y Taagepera 1979). Si hay tres partidos de tamaños similares (33.3%-33.3%-33.3%),  $N=3.0$ . Si uno de los tres partidos aumenta a expensas de uno de los otros (43.3%-33.3%-23.3%),  $N$  disminuye a menos de tres:  $N=2.84$ . Si en vez de esto uno de los tres se parte en dos (33.3%-33.3%-16.7%-16.7%),  $N$  aumenta a 3.60.  $N$  puede medirse en votos o bancas; aquí nos concentramos en las bancas debido a nuestra preocupación por las relaciones presidenciales/legislativas.

<sup>8</sup>Jones (1995) está de acuerdo en que la alta fragmentación es problemática para los sistemas presidencialistas. González argumenta que la creciente fragmentación contribuyó a los problemas de gobernabilidad democrática en Uruguay antes de 1973. Sin embargo, Nicolau (en prensa) argumenta que la alta fragmentación en Brasil no fue problemática después de 1985.

<sup>9</sup>Por supuesto, el número de casos es pequeño, y es posible hacer falsas correlaciones. Sin embargo, creemos que las pruebas que apoyan nuestra afirmación son fuertes.



Como era de esperar, a medida que aumenta la proporción de bancas del partido del presidente, desciende el número efectivo de partidos. La correlación entre la proporción de bancas del presidente y el número efectivo de partidos es de un sólido  $-0.85$  para las cámaras bajas y  $-0.86$  para las altas.

Dado que es deseable evitar sistemas de partidos altamente fragmentados en un régimen presidencialista, ¿cuáles son los factores que más influyen en el número de partidos en las democracias latinoamericanas? Obviamente, los clivajes estructurales y los factores históricos y culturales juegan un papel. Sin embargo, hay correlaciones muy fuertes entre ciertas normas y secuencias electorales por un lado y el número de partidos por otro. Es posible que países con ciertas estructuras de clivaje o experiencias histórico-culturales no elijan cualquier conjunto de normas y secuencias electorales y por lo tanto tengan un sistema de partidos determinado; pero sea lo que sea que explique la adopción de un conjunto de instituciones, una vez que éste está operando, en general compromete a la vida política futura y por lo tanto produce resultados predecibles.<sup>10</sup>

En el cuadro 2 agrupamos los países de acuerdo a diversas configuraciones institucionales para mostrar el impacto de las disposiciones electorales sobre el número de partidos. Mientras que en el cuadro 1 se utilizaba al país como unidad de análisis, en el cuadro 2 se utiliza al sistema electoral. De acuerdo con Shugart y Carey (1992) y Jones (en prensa), la secuencia temporal entre las elecciones presidenciales y las legislativas —el ciclo electoral— es una variable crucial para explicar el número de partidos en los sistemas presidencialistas. Si las elecciones legislativas se llevan a cabo al mismo tiempo que la elección presidencial y el presidente es elegido por mayoría simple, es probable que el sistema de partidos esté dominado por dos grandes partidos. El efecto típico de las elecciones por mayoría simple de producir una competencia bipartidista (Duverger 1954) se verifica también en buena medida en las elecciones legislativas, aún cuando la mayoría de los parlamentos latinoamericanos es elegida por representación

proporcional (RP) y por lo tanto —de acuerdo con la experiencia convencional previa sobre los sistemas electorales— no es de esperar la existencia de sólo dos grandes partidos. Shugart y Carey (1992: 293-300) desarrollan un modelo que predice el número de partidos bajo esta combinación de una presidencia elegida por mayoría simple y un parlamento elegido por RP en elecciones simultáneas con la elección presidencial. La predicción es que el número de partidos que compiten en las elecciones parlamentarias sería entre dos y tres, incluso para aquellos sistemas electorales de mayor magnitud en los que el número efectivo de partidos comúnmente sería mucho más que tres si el sistema fuera parlamentario en lugar de presidencialista.

Los argumentos antedichos sobre el número de partidos en los sistemas presidencialistas se refieren a sistemas en los que las elecciones se llevan a cabo simultáneamente y el presidente es elegido por mayoría simple. Para otras disposiciones institucionales comunes, Shugart y Carey argumentaron que: (1) cuando las elecciones legislativas no se llevan a cabo simultáneamente, es de esperar que el número efectivo de partidos sea tres o más, si se utiliza una magnitud grande por distrito (o sea, el número de bancas elegidas desde un distrito electoral), sin importar cómo se elige el presidente; y (2) cuando el presidente es elegido por mayoría absoluta en una segunda vuelta, el número efectivo de partidos sería tres o más, una vez más si se utiliza una magnitud grande por distrito, sin tomar en cuenta el ciclo electoral.

Al considerar la propensión del sistema electoral para sostener muchos o pocos partidos utilizamos una magnitud de distrito *efectiva*. Si todos los legisladores son elegidos en distritos del mismo tamaño, la magnitud efectiva es simplemente equivalente a la magnitud de cualquier distrito dado. Si las magnitudes son de tamaño variable, pero todos los legisladores son elegidos en distritos sin una ponderación compleja (tal como la agrupación de bancas a nivel nacional para compensar a los partidos con

<sup>10</sup>Para una discusión de estos temas ver Mainwaring (1991) y Shugart y Carey (1992), capítulo 9.

**CUADRO 2**  
**CONFIGURACIONES INSTITUCIONALES Y NÚMERO EFECTIVO DE**  
**PARTIDOS PARLAMENTARIOS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

Pais (y Cámara)	Número de elecciones	Magnitud Efectiva Promedio	Número de partidos (y desviación estandar)
ELECCIÓN PRESIDENTE POR MAYORÍA SIMPLE, SIMULTÁNEA CON LA DE UNA O AMBAS CÁMARAS			
República Dominicana (alta)	8	<sup>a</sup> 1	1.70 (.30)
Brasil (1945-50) (alta)	3	1 o 2	2.71 (.47)
República Dominicana (baja)	8	3.4	2.17 (.49)
Honduras	4	6.3	2.07 (.09)
Venezuela (alta)	8	6.5	2.76 (.80)
Perú 1980 (baja)	1		2.47 (--)
Costa Rica	11	7.7	2.42 (.41)
Brasil (1945-50) (baja)	2	6.5	3.44 (.94)
Venezuela (baja)	8	25.8	3.31 (.97)
Perú 1980 (alta)	1	60	3.22 (--)
Uruguay (alta)	11	30	2.55 (.41)
Uruguay (baja)	11	99	2.65 (.38)
<b>Media de todas las elecciones individuales</b>	<b>76</b>	<b>--</b>	<b>2.53 (.68)</b>
ELECCIÓN PRESIDENTE EN 2ª VUELTA Y POR MAYORÍA ABSOLUTA, SIMULTÁNEA CON UNA O AMBAS CÁMARAS			
Brasil 1994 (alta)	1	<sup>b</sup> 1 o 2	6.08
Chile 1989-93 (alta) <sup>c</sup>	2	2	4.51
Chile 1989-93 (baja)	2	2	4.91 (.29)
Ecuador 1979-94	7	3.0	5.95 (1.28)
El Salvador 1994-	1	5.3	3.06 (--)
Perú 1985-90, 1995 (baja)	3	7.0	3.79 (1.82)
Brasil 1994 (baja)	1	9.5	8.13 (--)
Perú 1985-90 (alta)	2	61.5	4.27 (1.80)
<b>Media de todas las elecciones individuales</b>	<b>19</b>	<b>--</b>	<b>5.14 (1.61)</b>
ELECCIONES PARLAMENTARIAS Y PRESIDENCIALES NO SIMULTÁNEAS			
Brasil 1986-90 (alta)	2	<sup>b</sup> 1 o 2	3.91 (2.31)
Brasil 1954-62 (alta)	3	<sup>b</sup> 1 o 2	3.94 (.53)
El Salvador 1985-91	3	4.4	2.51 (.32)
Chile 1932-73 (alta)	9 <sup>c</sup>	5	5.17 (.90)
Chile 1932-73 (baja)	11	5.2	5.65 (1.63)
Brasil 1954-62 (baja)	3	<sup>d</sup> 6.8	4.55 (.05)
Brasil 1986-90 (baja)	2	<sup>d</sup> 9.3	5.74 (4.12)
<b>Media de todas las elecciones individuales</b>	<b>33</b>	<b>--</b>	<b>4.88 (1.64)</b>

## OTROS CASOS

Bolivia (alta)	4	3	2.64 (.72)
Colombia (alta) 1947, 1974-90	6	5.0	2.15 (.18)
Argentina (baja)	6	5.9	2.62 (.29)
Colombia (baja)	10	7.7	2.22 (.37)
Bolivia (baja)	4	14.4	4.24 (.37)
Colombia (alta) 1991-94	2	100	2.99 (.10)

Los sistemas están ordenados dentro de cada categoría en orden ascendente por magnitud de distrito.

## Notas:

- Quando no se da un punto decimal, todos los distritos son de la magnitud indicada.
- Todos los distritos tienen la magnitud 1, luego 2, en elecciones alternadas.
- El número total de elecciones es 11, pero los datos son incompletos para 1937 y 1957.
- Para Brasil 1950-62 y 1985-a hoy día, uno podría dar un fuerte argumento para ajustar la magnitud efectiva para la cámara baja porque las reglas electorales permitían la formación de coaliciones de diversos partidos en elecciones proporcionales. Eran estas coaliciones más que los partidos individuales las que necesitaban alcanzar el umbral. Esta disposición reduce el umbral para un partido por un factor de aproximadamente tres veces cuando tres partidos se presentan juntos, llevando así a un mayor número efectivo de partidos de lo que uno podría esperar con base en la magnitud efectiva promedio. La razón por la cual no hicimos se debe a que las reglas referentes a las coaliciones han cambiado con frecuencia, haciendo difícil determinar cuánto uno debería ajustar en un período de tiempo.
- Incluye sólo las bancas elegidas; excluye las bancas «designadas».
- Desde 1991, la magnitud del senado colombiano ha sido 100.

representación demasiado baja en los distritos) y sin un umbral mínimo, entonces la magnitud efectiva es el promedio de todas las magnitudes individuales de distrito. Cuando se aplica un umbral mínimo en los distritos, la magnitud se reduce y utilizamos la fórmula diseñada por Taagepera y Shugart (1989) para determinar la magnitud efectiva en tales casos.<sup>11</sup> Presentamos promedios de los valores efectivos para cada elección considerada, tomados de datos en Jones (1995) y Nohlen (1993).

En el cuadro 2, agrupamos a los países en cuatro categorías: (1) el parlamento es elegido simultáneamente con un presidente elegido por mayoría simple,<sup>12</sup> (2) el parlamento y el presidente no son elegidos simultáneamente, (3) el parlamento es elegido en forma simultánea con un presidente elegido por mayoría absoluta en una segunda vuelta<sup>13</sup> y (4) otros casos. La

Taagepera y Shugart (1989: capítulo 12 y Apéndice C5).

<sup>11</sup>Incluimos a Brasil 1945-50, Costa Rica, y Perú 1980 en esta categoría a pesar de pequeñas desviaciones. En Brasil, las elecciones parlamentarias y presidenciales fueron simultáneas en 1945 y 1950. En 1947, cada estado eligió un senador para llevar el número de senadores a tres por estado. Pero el número de legisladores elegidos no simultáneamente en 1947 (un tercio del senado y ningún diputado) es menor en comparación con el número elegido simultáneamente en 1945 (la totalidad de la legislatura) y en 1950 (toda la legislatura excepto un tercio del senado). Por lo tanto la dinámica general de este período fue establecida por las elecciones simultáneas. En Costa Rica, si ningún candidato obtiene 40% de los votos, se hace una segunda vuelta. Dado que el umbral de la primera vuelta es más bajo que una mayoría absoluta, esta regla funciona casi como mayoría simple. En Perú en 1980, se habría evitado una segunda vuelta si el candidato más votado hubiera tenido por lo menos un tercio de los votos.

<sup>12</sup>Incluimos a Ecuador en esta categoría a pesar de algunas pequeñas desviaciones. En Ecuador, las elecciones legislativas de 1979 coincidieron con la segunda ronda de la elección presidencial y no con la primera (que se llevó a cabo en 1978, nueve meses y medio antes). Desde 1984, los presidentes han tenido períodos de gobierno de cuatro años y siempre han sido elegidos en forma simultánea con el parlamento. La mayoría de los diputados (por ejemplo, 65 de los 77 diputados en la legislatura 1994-96) han tenido períodos de dos años, o sea que vez por medio son elegidos en forma no simultánea. Doce diputados nacionales tienen períodos de cuatro años y son elegidos en forma simultánea al presidente.

<sup>11</sup>Su fórmula es:  $M_{ef} = 50/T$ , en la que  $M_{ef}$  es la magnitud efectiva y T es el umbral, en porcentaje. Argentina, Bolivia y Brasil son los tres países que necesitaron ajustes de este tipo. Además, para la compleja distribución de distritos de Venezuela, computamos  $M_{ef}$  como el promedio geométrico de la magnitud del distrito compensatorio nacional (90) y la magnitud promedio a nivel de distrito (alrededor de 8). Para una justificación de estos procedimientos, ver

categoría final incluye tres países (Argentina, Bolivia y Colombia) que no se ajustan a ninguna de las primeras tres categorías debido a sus configuraciones institucionales únicas.<sup>14</sup>

Dado que nuestro interés primario ha cambiado de la dinámica de las relaciones ejecutivo/legislativo (cuadro 1), al impacto de las leyes y secuencias electorales (ciclos electorales) sobre el número de partidos (cuadro 2), el «número de elecciones» se refiere sólo a las elecciones legislativas.<sup>15</sup> Los promedios para cada grupo y (con pocas excepciones), los resultados de países individuales apoyan las expectativas en relación a la configuración institucional y el número efectivo de partidos representados en el parlamento. En el grupo simultáneo-mayoría simple, la *N* media es 2.53; un sistema de partidos de «dos y medio» es la norma aquí. Entre estos países, sólo la cámara baja de Venezuela tiene una *N* promedio mayor que 3, y sólo en la cámara baja, con su gran magnitud efectiva. Incluso esa cifra se ve exagerada debido a dos elecciones muy fragmentadas en los 60 (nótese la alta desviación estándar para la cámara baja de Venezuela). Desde 1973 a 1988, la mayoría del parlamento estuvo dominada por dos grandes partidos, y hubo una alta fragmentación para el resto de los escaños. Que el ciclo electoral y la regla de mayoría simple para la presidencia, combinados, debilitan significativamente el efecto de la magnitud en el número de partidos está sugerido por el caso uruguayo con magnitudes en sus dos cámaras de 30 y 99, pero con *N*'s no mucho más altas que 2.5.<sup>16</sup> Para quienes se inclinan por la representación proporcional, la buena noticia es que la RP no necesariamente produce una alta fragmentación en los sistemas presidencialistas.

En los sistemas con elecciones no simultáneas, la *N* promedio es 4.88, confirmando las expectativas de que los sistemas de partidos tendrían tendencia a una mayor fragmentación con este ciclo electoral. La desviación estándar es muy grande fundamentalmente debido a los grandes vaivenes en el número efectivo de partidos en Brasil desde el retorno a la democracia en 1985. Cuando el presidente es elegido en segunda vuelta por

mayoría absoluta, incluso en elecciones simultáneas, el número de partidos es igualmente alto, un promedio de 5.14.

El cuadro 3 muestra la incidencia de la legislación electoral en el respaldo legislativo bicameral (o unicameral en el caso de una sola cámara) al presidente. Los datos muestran que los presidentes elegidos por mayoría simple, en elecciones simultáneas con el parlamento, tienen más posibilidades de tener mayorías que los

<sup>14</sup>En Argentina, además del uso de un colegio electoral para elegir al presidente hasta 1995, algunos miembros del parlamento son elegidos en forma simultánea al presidente, pero otros son elegidos durante elecciones no simultáneas llevadas a cabo durante el período de gobierno del presidente. Los diputados son elegidos por períodos de cuatro años, y la mitad de las bancas son renovadas en cada elección. Además, en forma única entre las cámaras altas de América Latina, el senado argentino es elegido indirectamente; es más, no es elegido exactamente al mismo tiempo que el presidente. (Las reformas constitucionales de 1994 han implementado un cambio a elecciones directas, pero el cambio no tomará efecto plenamente hasta el año 2001). En Bolivia, las elecciones legislativas coinciden con la primera vuelta de las elecciones presidenciales, pero el parlamento elige el presidente si no hay un ganador por mayoría absoluta. Este sistema se acerca más a nuestra tercera categoría (elecciones simultáneas con segunda vuelta), pero la segunda vuelta no se realiza a través de elecciones populares. En Colombia, el parlamento es elegido unos tres meses antes que el presidente. De esta manera las elecciones no son literalmente simultáneas, sino que se llevan a cabo durante la campaña presidencial, y los períodos de gobierno son simultáneos. La elección de 1991, convocada para reemplazar al parlamento elegido en 1990 cuando fue disuelto para implementar la nueva constitución, fue una única excepción a este ciclo.

<sup>15</sup>En el cuadro 1 (y otra vez en el cuadro 3), en casos no simultáneos (excepto Colombia), hicimos cálculos tanto para las elecciones legislativas como las presidenciales. Para casos de elecciones no simultáneas, los datos indican la composición de toda la cámara luego de cada renovación parcial.

<sup>16</sup>En las elecciones recientes, *N* ha ido en aumento en Uruguay. Si aceptamos que la configuración de elecciones simultáneas y las elecciones presidenciales por mayoría simple no anula completamente los efectos de *M*, se esperaría que *N* fuera más alta en Uruguay de lo que ha sido en general. Incluso si se sitúa alrededor de 4, sin embargo, todavía sería baja en comparación a otros países con grandes magnitudes pero sin presidencias elegidas simultáneamente, como Israel u Holanda. Ver Taagepera y Shugart (1993). La obligación de votar por el mismo partido para todos los cargos también contribuye a limitar a *N* en Uruguay.

**CUADRO 3**  
**FUERZA PARLAMENTARIA DE LOS PARTIDOS DE LOS PRESIDENTES**

	Nº	Nº M.A2C <sup>a</sup>	% M.A2C <sup>a</sup>	Nº S.Vs/m.a. <sup>b</sup>	% S.V. s/m.a. <sup>b</sup>	% MA2C o S.V. s m.a. <sup>b</sup>
<b>PRESIDENTE ELEGIDO POR MAYORÍA SIMPLE, PARLAMENTO ELEGIDO SIMULTÁNEAMENTE</b>						
Brasil 1945-50	3	2	66.7	0	0.0	66.7
Costa Rica	11	6	54.5	4	36.4	90.9
R. Dominicana	8	5	62.5	3	37.5	100.0
Honduras	4	4	100.0	0	0.0	100.0
Perú 1980	1	0	0.0	1	100.0	100.0
Uruguay	11	5	45.5	0	0.0	45.5
Venezuela	8	3	37.5	0	0.0	37.5
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>25</b>	<b>54.3</b>	<b>8</b>	<b>17.4</b>	<b>71.7</b>
<b>PRESIDENTE ELEGIDO EN 2ª. RONDA POR MAYORÍA ABSOLUTA, ELECCIONES SIMULTÁNEAS</b>						
Brasil 1994-	1	0	0.0	0	0.0	0.0
Chile 1989-93	2	0 <sup>e</sup>	0.0	2 <sup>b</sup>	100.0	100.0
Ecuador 1984-94 <sup>f</sup>	6	0	0.0	1 <sup>h</sup>	16.7	16.7
El Salvador 1993	1	0	0.0	1	100.0	100.0
Perú 1985-90, 1995	3	2	66.7	0	0.0	66.7
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>15.4</b>	<b>4</b>	<b>30.8</b>	<b>46.2</b>
<b>PARLAMENTO Y ELECCIONES PRESIDENCIALES NO SIMULTÁNEAS</b>						
Brasil 1954-64	4	0	0.0	2	50.0	50.0
Brasil 1985-90	4 <sup>c</sup>	1 <sup>d</sup>	25.0	1 <sup>d</sup>	25.0	50.0
Chile 1932-73	18	0	0.0	2	11.1	11.1
Ecuador 1978-79	1	0	0.0	1	100.0	100.0
El Salvador 1985-91	4	2	50.0	2	50.0	100.0
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>9.7</b>	<b>8</b>	<b>25.8</b>	<b>35.5</b>
<b>OTROS CASOS</b>						
Argentina	6	0	0.0	6	100.0	100.0
Bolivia	4	0	0.0	3	75.0	75.0
Colombia	11	9	81.8	0	0.0	81.8

a. Nº M.A2C= Nº de veces con mayoría en ambas cámaras o en la única cámara de un parlamento unicameral.

b. Nº S.Vs/m.a = Nº de veces con una proporción como para sostener un veto pero sin mayoría absoluta; MA2C o S.V. s/m.a.= Nº de veces o bien con mayoría absoluta o con una proporción como para sostener un veto. La proporción de bancas como para sostener un veto es la proporción de bancas en una (o la única) cámara que es suficiente para bloquear un levantamiento de un veto, en el caso que al partido del presidente le falte una mayoría absoluta en ambas cámaras (o en la única cámara). Cuando las mayorías necesarias para el levantamiento de un veto difieren por área de tema, se utiliza la necesaria para leyes que no fueran de gastos.

c. Incluye la elección presidencial indirecta de 1985.

d. A comienzos de la legislatura de 1987-90, el PMDB tenía una mayoría absoluta en ambas cámaras, y como consecuencia hemos incluido este caso como uno de mayoría presidencial. Sin embargo, las deserciones del partido subsiguientemente privaron al PMDB de esta mayoría absoluta.

e. Parte del senado chileno fue designado. La Concertación hubiera tenido mayoría absoluta sin los senadores designados.

f. Algunas elecciones legislativas en Ecuador no son simultáneas.

g. Basado en la Concertación, una lista pre-eleccinaria común, más que solamente en el partido del presidente.

h. Basado en una mayoría para el levantamiento de un veto de dos tercios, que se aplica cuando el presidente devuelve una ley a la cual objeta sólo en parte; sin embargo, el presidente puede también rechazar una ley por completo, en cual caso la única manera en la que el parlamento puede intentar un levantamiento de un veto es solicitar un referéndum sobre el tema.

presidentes elegidos bajo los otros regímenes institucionales. En el cincuenta y cuatro por ciento de las veces (25 de 46), los presidentes en tales sistemas han tenido una mayoría en ambas cámaras (o en la única cámara en el caso de un régimen unicameral). Las mayorías presidenciales son mucho menos frecuentes en los sistemas con elecciones no simultáneas (3 casos en 31) o cuando el parlamento es elegido de manera simultánea con una elección presidencial en segunda vuelta por mayoría absoluta (2 casos en 13).

En el cuadro 3, también consideramos la posibilidad que tienen los presidentes de sostener sus vetos. El cuadro 3 muestra la frecuencia con la que los partidos de los presidentes tienen una proporción de bancas suficiente para mantener un veto. Si el partido del presidente puede sostener un veto, aumentan las posibilidades de que el presidente pueda bloquear las disposiciones legislativas que no comparte. Utilizamos tanto las cámaras altas como las bajas, ya que un presidente necesita el apoyo de una sola cámara para sostener un veto.

Los presidentes elegidos por mayoría simple con elecciones parlamentarias simultáneas han tenido o bien una mayoría absoluta o una proporción de bancas suficiente como para mantener un veto en más de un setenta por ciento de los casos.

Es mucho menos probable que los presidentes, bajo otras configuraciones institucionales, tengan mayorías parlamentarias que les permitan mantener los vetos.

No calculamos una cifra por separado para las coaliciones presidenciales, dado que nos interesa indagar la probabilidad que tiene el presidente de evitar verse marginado cuando se enfrenta a casi la peor situación imaginable en términos de apoyo partidario: cuando sólo tiene el respaldo de su propio partido. (La peor situación posible es cuando ni siquiera lo apoya su partido).

Si es poco probable que los presidentes en otras configuraciones institucionales aparte de la simultánea/mayoría simple, tengan respaldo suficiente como para mantener sus vetos, es sin embargo mucho más probable que

puedan sostener vetos a que tengan mayorías parlamentarias, debido a las extraordinarias disposiciones en cuanto a mayorías especiales necesarias para el levantamiento de los vetos en tres de los casos que tienen sistemas partidarios altamente fragmentados: Bolivia, Brasil (1946-64) y Chile (pre-1973).

Cuando los presidentes no tienen el suficiente apoyo partidario para sostener sus vetos, pueden verse marginados del proceso legislativo y quizás incurran en la tentación de actuar de manera inconstitucional.

Las cifras del cuadro 3 sugieren que elegir el parlamento de manera simultánea a una elección por mayoría simple del presidente es el formato que mejor logra el objetivo del respaldo parlamentario.

En síntesis, los sistemas de partidos que tienen muchos partidos efectivos y por consiguiente una probabilidad baja de que el partido del presidente tenga mayorías parlamentarias son principalmente aquellos con elecciones no simultáneas y/o elección del presidente en segunda vuelta por mayoría absoluta: Bolivia, Brasil, Chile (pre-73),<sup>17</sup> Ecuador y Perú. Estos son los únicos casos en los que la media de partidos, en por lo menos una cámara legislativa, es mayor que cuatro.

Ahora proporcionamos una prueba estadística de nuestras hipótesis sobre los efectos de varias configuraciones institucionales sobre el número efectivo de partidos en los sistemas presidencialistas. Una regresión múltiple en una base de datos relativamente pequeña no puede considerarse definitiva, pero si los resultados de las regresiones coinciden con nuestras corazonadas y con nuestra muestra de datos menos formalizada del cuadro 2, tendremos razón de estar algo más seguros de nuestro razonamiento. Presentamos regresiones sobre nuestros datos de América Latina, y también sobre un conjunto expandido de datos que incluye los otros dos países con una extensa experiencia en la democracia presidencial, las Filipinas y los Estados Unidos.

El cuadro 4 muestra los resultados.

Vemos por las regresiones 1 y 4 que nuestras hipótesis sobre los efectos de la elección de un presidente por mayoría simple y

**CUADRO 4**  
**ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE VARIABLES INSTITUCIONALES Y**  
**NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN SISTEMAS PRESIDENCIALES**

CONJUNTO DE DATOS Y EE.UU.	SÓLO AMÉRICA LATINA			INCLUYE LAS FILIPINAS			
	1	2	3*	4	5	6	7*
Constante	3.701*** (.388)	3.486*** (.401)	2.155*** (.266)	3.460*** (.310)	2.898*** (.326)	3.278*** (.318)	2.122*** (.170)
SIM/ MSIM	-1.022*** (.346)	-.0936*** (.345)		-1.200*** (.293)	-1.213*** (.275)	-1.074*** (.294)	
MAYABS	1.612*** (.387)	1.681*** (.384)		1.724*** (3.52)	1.385*** (.342)	1.776*** (.347)	
INGMAG	.009 (.160)	.021 (.158)	.179* (.090)	.141 (.108)	.088 (.117)	.127 (.107)	.237** (.067)
LIST	-	-	-	-	1.370*** (.35)	-	-
GOVLIST	-	.780* (.425)	-	-	-	.831** (.394)	-
R Corregida 2	.22	.24	.05	.28	.37	.31	.14
N	97	197	47	113	113	113	69

\*  $p \leq .10$ \*\*  $p \leq .05$ \*\*\*  $p \leq .01$ 

a. Basado solamente en casos con elecciones simultáneas y elección presidencial por mayoría simple.

Variables:

SIM/MSIM Dummy variable, fijada en 1 cuando el presidente es elegido por mayoría simple, simultáneamente con la elección parlamentaria

MAYABS Dummy variable, fijada en 1 cuando el presidente es elegido por segunda ronda por mayoría absoluta.

INGMAG Magnitud efectiva, ingresada.

LIST Dummy Variable, fijada en 1 cuando el parlamento es elegido por un sistema de listas partidarias.

GOVLIST Dummy variable, fijada en 1 cuando los gobernadores de provincias, estados o departamentos son elegidos directamente, y el parlamento es elegido por un sistema de listas.

en forma simultánea con el parlamento son bastante fuertes. Esta configuración institucional tiene el efecto esperado de reducir el número de partidos y el resultado es significativo. El resultado es esencialmente el mismo ya sea que utilizemos el conjunto de datos únicamente de América Latina (regresión 1) o el expandido, que incluye a las Filipinas y a los Estados Unidos (regresión 4). La expectativa de que elecciones presidenciales en segunda vuelta por mayoría absoluta aumentarían el número de partidos, también se confirma en ambas especificaciones. Intentamos (pero no mostramos) codificaciones alternativas sobre esta variable. Por ejemplo, codificar el poco común procedimiento de elección presidencial boliviana como de segunda vuelta por mayoría absoluta, aun cuando la segunda vuelta se haga en el parlamento y no en una elección popular, no hizo diferencia en el resultado. Sin embargo, la codificación de aquellos sistemas en los que se instituyen segundas vueltas, pero con un umbral mucho más bajo que el 50% más uno habitual, presentó alguna diferencia. Si tales sistemas—todas las elecciones costarricenses, Perú en 1980 y Argentina en 1995—son codificados como con segunda vuelta por mayoría absoluta, esta variable sigue siendo significativa, pero es menos sólida. Por consiguiente, los resultados estadísticos refuerzan nuestra idea de considerar efectivamente como mayoría simple aquellos sistemas de dos vueltas en los que el umbral para la victoria en la primera vuelta es considerablemente menor que la mayoría absoluta.

También introdujimos otras dos variables en diversas regresiones. Una es la presencia de un sistema de listas. Todos los sistemas presidencialistas latinoamericanos, excepto Colombia, utilizan un sistema de listas partidarias para elegir por lo menos la cámara baja, aunque México, y desde recientes reformas Bolivia y Venezuela, eligen alrededor de la mitad de sus diputados de distritos con miembros únicos.<sup>18</sup> Es plausible que una razón para el número mucho menor de partidos en Colombia, Filipinas y los Estados Unidos — aun cuando se los compara con otros sistemas que utilizan elecciones presidenciales por mayoría simple y elecciones simultáneas o casi simultáneas—sea la ausencia de listas partidarias.

Sin listas partidarias—especialmente listas cerradas y bloqueadas—es más fácil para los grupos locales de un partido o incluso para los candidatos individuales ajustar sus campañas a las inquietudes locales, a la vez que actuar dentro de un partido que puede ganar la presidencia. De esta manera los partidos en sistemas sin listas partidarias pueden tener una diversidad interna mayor.

Incluso con listas cerradas con voto preferencial, el liderazgo del partido tiene el control de las nominaciones, no es así en cambio en los sistemas que hemos definido como sin lista (por excepción, esto no ocurre en el caso de las renominaciones en Brasil). Por lo tanto, la oportunidad de expresar el disenso dentro del partido se reduce en comparación con un sistema sin listas partidarias, aunque sea probablemente mayor bajo listas cerradas con voto preferencial que bajo listas cerradas y bloqueadas. Hay otra razón por la cual las listas partidarias aumentan los incentivos para establecer nuevos partidos: un desertor, al crear una lista rival, puede utilizar el atractivo de su nombre para ayudar a elegir a otros miembros, dado que dentro de las listas los votos son para todos. Por consiguiente, el líder de un nuevo partido puede potencialmente aumentar su propio poder dentro del parlamento; bajo sistemas partidarios sin listas, esta

<sup>17</sup>El Chile post-Pinochet tiene un bajo número efectivo de partidos de acuerdo con el cuadro 2, a pesar de utilizar elecciones presidenciales con segunda vuelta por mayoría absoluta. Es importante sin embargo, hacer algunas advertencias aquí. Nuestra cifra refleja coaliciones pre electorales más que organizaciones partidarias separadas. La coalición de partidos antes de las elecciones puede atribuirse a dos factores primarios. En primer lugar, la magnitud de distrito es baja (2) para las elecciones parlamentarias (que fueron simultáneas con la elección presidencial en 1989 y 1993, pero no lo serán en el futuro, ya que el período de gobierno presidencial ha sido extendido a seis años). De esta manera, las reglas electorales han producido una reducción artificial y probablemente temporaria en el número efectivo de partidos (coaliciones). En segundo lugar, la transición de la dictadura fue bastante consensual. No se puede esperar que esta baja fragmentación perdure.

<sup>18</sup>Dada la ausencia de elecciones primarias al estilo estadounidense o de procedimientos descentralizados al estilo filipino, incluso el sistema de la mitad de los distritos de un sólo miembro puede ser considerado efectivamente como un sistema con listas de un solo nombre.



oportunidad no está disponible.<sup>19</sup> Por estas razones, los sistemas de listas partidarias proporcionan más incentivos para crear nuevos partidos que los sistemas sin listas. La regresión 5 pone a prueba esta idea contra todo el conjunto de datos<sup>20</sup> y lo encuentra muy plausible. El sistema de lista aumenta el número de partidos, y las otras variables que fueron significativas para la regresión 4 continúan siéndolo.

Otra variable institucional que se puede esperar aumente las oportunidades de los partidos locales de establecerse y por lo tanto aumente el número de partidos es la elección directa de los gobernantes provinciales, estatales o departamentales. Hicimos interactuar esta variable con LISTA porque, por la misma razón que se diera anteriormente, los incentivos para establecer nuevos partidos en torno a elecciones de gobernador serían menores en sistemas sin lista. La elección de gobernadores y de otras autoridades locales hace que el federalismo o la descentralización administrativa sea más importante y aumenta la autonomía de los gobiernos subnacionales frente al gobierno central (Riker 1964). Sin embargo, es de esperar que la manera en que esta mayor autonomía se refleje en términos del sistema de partidos nacional varíe según el sistema electoral que se utilice. Si no hay listas partidarias, la elección de las autoridades locales contribuye a lo que Ordeshook (1995) llama «partidos descentralizados pero verticalmente integrados» en los cuales los grupos locales tienen autonomía pero las elecciones locales sirven en parte como un canal de reclutamiento para los partidos nacionales. Sin embargo, los sistemas de listas pueden inhibir la descentralización de partidos y así crear una oportunidad para que los gobernadores establezcan partidos locales sobre cuyas listas pueden tener un control sustancial.<sup>21</sup>

Por lo tanto, dentro de los sistemas de listas partidarias, es más probable que se desarrollen partidos locales separados en torno a las elecciones de gobernadores. En casos extremos, las elecciones de gobernadores en los sistemas de listas partidarias pueden contribuir sustancialmente a la fragmentación de un sistema de partidos. Los resultados de las regresiones 2 y, especialmente, 6, proporcionan

algún apoyo para esta noción (sin afectar sustancialmente las otras variables que eran significativas en las regresiones 1 y 4). O sea, si bien la tendencia hacia la descentralización y la democratización local puede ser aplaudida, si a esto se agrega la tendencia a utilizar sistemas de listas partidarias en América Latina, las elecciones locales pueden obstaculizar la formación de sistemas partidarios descentralizados pero verticalmente integrados, que pueden ser esenciales para hacer realidad el deseo conjunto de autonomía local e integración nacional.

Una observación final sobre estas regresiones es la sorprendente insignificancia de la magnitud efectiva. Aunque la magnitud ha sido considerada el factor «decisivo» en la determinación del número de partidos (Taagepera y Shugart 1989; también Rae 1967, Lijphart 1994), los conjuntos de datos sobre los cuales se han basado tales conclusiones provienen sustancialmente de sistemas parlamentarios. En

<sup>19</sup>Una excepción parcial es Colombia, pero el resultado esperado en los incentivos para formar nuevos partidos es el mismo que el que se describe para otros sistemas sin listas partidarias. En Colombia hay múltiples listas dentro de los partidos, pero los votos son reunidos y compartidos dentro de la lista y no dentro del partido. De esta manera, dada la falta de control partidario sobre las nominaciones (como se analiza más adelante), un disidente puede montar su propia lista, y los votos que se registran para él serán compartidos por otros candidatos de su lista. De esta manera puede ayudar a que otros desertores con mentalidad similar sean elegidos sin ayudar a elegir rivales dentro del partido (una opción que no está disponible en donde hay listas partidarias, ya sean abiertas o cerradas o, como en Uruguay, por fracciones). En últimas el desertor no necesita registrar su lista bajo un nombre partidario distinto, y por lo tanto hay un incentivo reducido para montar nuevos partidos, tal como en el caso de otros sistemas sin listas partidarias.

<sup>20</sup>Dado que Colombia es el único sistema en América Latina que no utiliza listas partidarias, hacer una regresión solamente para los datos latinoamericanos con LISTA sería el equivalente de utilizar una «dummy» variable para Colombia y por lo tanto no es interesante desde el punto de vista teórico.

<sup>21</sup>Estas afirmaciones parecerían aplicarse incluso al sistema de listas cerradas con voto preferencial de Brasil. Los gobernadores allí tienen un mayor control sobre las nominaciones para abrir bancas de las delegaciones de sus estados al parlamento nacional, de lo que sería probable de no haber lista alguna.

los sistemas presidencialistas, la importancia de la presidencia sirve para reducir el número de partidos, por lo menos cuando el presidente es elegido por mayoría simple y en forma simultánea con el congreso. De esta manera los atributos especiales del presidencialismo superan el impacto de la magnitud.<sup>22</sup> Incluimos dos regresiones (3 y 7) que toman en cuenta sólo el subconjunto de casos que utiliza elecciones simultáneas-por mayoría simple, y encontramos que la magnitud efectiva es realmente significativa para este subconjunto, especialmente cuando se incluyen los casos no latinoamericanos (aunque la variación explicada es muy pequeña). Por lo tanto no podemos caracterizar a la magnitud como irrelevante dentro de los sistemas presidencialistas, si no simplemente como menos importante que el ciclo electoral y que la manera de elegir presidente, y también menos importante que la presencia o ausencia de listas partidarias.

### Presidencialismo y disciplina partidaria

Cuando hablamos de disciplina partidaria, tenemos en mente un fenómeno simple: los legisladores del mismo partido votando en bloque casi siempre. Incluso en partidos indisciplinados, los legisladores del mismo partido *en general* votan igual, pero esto es porque muchos temas legislativos son relativamente consensuales dentro y fuera del partido. También con partidos comparativamente indisciplinados, es importante evitar estereotipos que confunden: bajo estas circunstancias, las denominaciones partidarias son a pesar de todo indicadores significativos de la mayoría de las inclinaciones de los políticos (Kinzo 1990). Sin embargo, en los temas que dividen a la legislatura como un todo, con frecuencia los partidos indisciplinados se ven divididos. Definido de esta manera, un partido disciplinado no tiene por qué estar bien organizado, bien institucionalizado, o ser programático, aunque es más probable que lo sea que un partido indisciplinado. Tener partidos moderadamente disciplinados facilita la construcción de partidos bien organizados y de un «sistema de partidos institucionalizado» (Mainwaring y Scully 1995), pero no es una condición suficiente.

El grado de disciplina partidaria afecta el grado en que un presidente puede confiar en los líderes partidarios para que le den el voto de su partido, o a la inversa, influye sobre el grado en que los presidentes necesitan asegurar el apoyo de legisladores individuales y/o grupos partidarios. Linz (1994) y Sartori (1994a: 189-194) justamente argumentan que los sistemas parlamentarios funcionan mejor con partidos disciplinados. Elaboramos la hipótesis de que alguna medida de disciplina partidaria también facilita el funcionamiento de los sistemas presidencialistas. No podemos poner rigurosamente a prueba estas hipótesis aquí, pero presentamos nuestra argumentación y creemos que los casos latinoamericanos apoyan nuestra afirmación.

Los partidos en los sistemas presidencialistas no tienen que ser altamente disciplinados, pero la frecuente falta de disciplina hace más difícil establecer relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura. Cuando la disciplina es débil, los líderes partidarios pueden negociar un pacto, sólo para encontrarse con que los miembros legislativos del partido no lo cumplen. Los presidentes se ven entonces forzados a confiar en bases de apoyo puntuales más que en los líderes partidarios que pueden brindar los votos de sus colegas legisladores. Ésta es una situación difícil para los presidentes y fomenta el uso extendido del clientelismo y el patronazgo para asegurarse el apoyo de los legisladores individuales. Puede incluso tentar al presidente a tratar de dejar de lado al parlamento mediante medidas de cuestionable constitucionalidad o de burlarse de la constitución, posiblemente con los militares como aliados. Bajo estas condiciones, los presidentes pueden no ser capaces de lograr mínimamente sus agendas legislativas. Dada la naturaleza fija de los períodos presidenciales, esta situación puede llevar a un impasse prolongado, con consecuencias perjudiciales (Linz 1994).

<sup>22</sup>Lijphart (1994: 130-4) también encuentra que el presidencialismo con el formato simultáneo-mayoría simple (o sea, Costa Rica y los Estados Unidos) reduce el número de partidos, incluso en un conjunto de datos mayor que incluye los sistemas parlamentarios (y en los cuales, por lo tanto, la magnitud es significativa).

De esta manera, una débil disciplina partidaria puede contribuir a la posibilidad de un enfrentamiento institucional que lleve a un bloqueo.

Con partidos disciplinados, el presidente no tiene que negociar una nueva coalición puntual para cada propuesta legislativa, con la necesidad resultante de distribuir patronazgo para lograr apoyo. Creemos que es deseable que haya un gran núcleo de asuntos en torno a los cuales el apoyo del partido pueda darse por sentado. De esta manera, los presidentes pueden negociar primordialmente con los líderes partidarios, reduciendo así el número de actores involucrados en las negociaciones y simplificando así el proceso. Pueden contar con que los líderes partidarios en general son capaces de entregar los votos de la mayoría de los representantes de sus partidos, y hay así una mayor facilidad de predicción y una mayor transparencia en el proceso político. Es más probable que los acuerdos y coaliciones interpartidarias en la legislatura y el gabinete afecten un conjunto entero de temas más que a una sola ley y en general sería necesaria la negociación *ad hoc* sobre partes puntuales de la legislación sólo para aquellas propuestas que alterarían fuertemente el statu quo.

Los partidos disciplinados también ayudan a que los votantes comprendan lo que representan las diferentes partidos y cuales son las posiciones de los políticos individuales. Con partidos menos disciplinados, las diferencias ideológicas entre los partidos pueden ser menos visibles y afectar el proceso de responsabilidad. Es ciertamente deseable que el partido sea lo suficientemente cohesivo como para que los votantes puedan tener la expectativa de que el presidente y los miembros de la legislatura que integran un mismo partido, compartan un conjunto básico de preocupaciones políticas.

Este argumento no debería, sin embargo, tomarse como si implicara que son preferibles los partidos *rigidamente* disciplinados en el sistema presidencialista, dado que hay peligros potenciales de una disciplina excesivamente severa en estos sistemas. Hemos mencionado la subversión de los frenos y contrapesos cuando los presidentes tienen el respaldo de una mayoría disciplinada. El parlamento puede no funcionar

como un freno efectivo sobre el presidente, sino como un sello de aprobación automática a todas las iniciativas del ejecutivo, si el presidente y el liderazgo del partido están de acuerdo. México tiene una situación de este tipo porque, aunque la mayoría de los legisladores son elegidos en distritos de un solo miembro, la no reelección no les proporciona incentivos para representar a sus supuestos votantes. Estas condiciones, sumadas a la centralización de todas las nominaciones del partido en manos del presidente que actúa como líder del partido, refuerzan el dominio autoritario de la presidencia sobre el parlamento.

Si el presidente enfrenta una situación de «gobierno dividido» en la que una coalición partidaria o estable de la oposición tiene la mayoría en ambas cámaras (o en la única cámara), entonces la disciplina partidaria extrema puede impedirle al presidente forjar acuerdos interpartidarios. Si el liderazgo del partido dominante busca obstruir, los legisladores individuales están obligados a seguirlo si están sujetos a una severa disciplina. Si, por el contrario, los miembros individuales son libres de actuar al margen de un liderazgo cuyo principal interés es oponerse al presidente, algunos podrán ser convencidos de unirse al partido del presidente para ciertas propuestas legislativas.

Es más, si el liderazgo del partido tiene serias diferencias con su propio presidente, una rígida disciplina partidaria puede hacer difícil para el presidente trabajar con el parlamento, aunque su partido tenga la mayoría (Coppedge 1994, Espinal 1991). Incluso en Costa Rica, la combinación de las elecciones presidenciales primarias y el plazo fijo del período de gobierno significan que los presidentes con frecuencia tienen dificultad para tratar con sus propios partidos una vez que el próximo candidato presidencial ha sido nominado, ya que esta persona, si sale victoriosa, determinará las futuras carreras políticas de los parlamentarios del partido. Si, por otra parte, la disciplina partidaria es menos rígida, es poco probable que el presidente se quede sin legisladores que deseen trabajar con él aunque el liderazgo del partido hubiera tomado su propio camino.

Es más, esta posibilidad de alianzas entre sectores de distintos partidos impide que el presidencialismo estadounidense se vea abrumado por las crisis durante períodos de gobierno dividido. Aunque el gobierno dividido ha llevado a numerosas críticas tanto populares como de expertos (por ejemplo, Cutler 1980, Robinson 1985, Sundquist 1986), otros han argumentado que el proceso legislativo no sufre para nada bajo un gobierno dividido (Fiorina 1992; Mayhew 1991)<sup>23</sup> o que los votantes incluso lo prefieren como una manera de forzar el compromiso (Fiorina 1988, Ingberman y Villani 1993). Riggs (1988) llega a argumentar que la falta de disciplina es preferible en el

presidencialismo. Riggs exagera el grado de indisciplina de los partidos estadounidenses (ver Cox y McCubbins 1993); sin embargo, los partidos de los Estados Unidos claramente tienen una disciplina lo suficientemente laxa como para que las alianzas entre sectores de distintos partidos sean comunes. Estos acuerdos interpartidarios facilitan la gobernabilidad en los Estados Unidos bajo un gobierno dividido<sup>24</sup> y puede dificultarla bajo un gobierno unificado.

### Determinantes institucionales de la disciplina partidaria

El grado en que los miembros de una bancada parlamentaria dada votan como bloque, o, por otra parte, votan independientemente unos de otros, puede esperarse que esté fuertemente relacionado con tres características básicas de las reglas de acuerdo a las cuales se convierten en candidatos y son elegidos.<sup>25</sup> Estas tres características (control de la selección de candidatos, control del orden en el cual los miembros se incluyen en una lista partidaria, y el reparto de los votos entre los candidatos de los partidos) afectan fuertemente el grado de influencia que tienen los líderes sobre los miembros rasos.

Si los líderes partidarios controlan la selección de los candidatos, los miembros recalcitrantes no pueden tenerlo todo: desviarse de la línea partidaria y retener el uso del nombre del partido en elecciones futuras. Si el liderazgo del partido controla la selección de los candidatos, a los miembros rebeldes se les puede negar el derecho a ser candidatos del partido en el futuro.<sup>26</sup> Cuando éste es el caso, los candidatos potenciales deben estar en buenos términos con el liderazgo del partido para conseguir un lugar en la lista. El partido tiene medios poderosos para influir en el comportamiento de los políticos. Una característica elemental de la cohesión del partido es por lo tanto la habilidad para definir a los candidatos del partido. Los líderes partidarios en la mayoría de las democracias industrializadas, así como en la mayoría de los países latinoamericanos, tienen este poder. Sin embargo, los Estados Unidos son un ejemplo prominente de un país en el que los líderes partidarios no controlan quién se presenta.

<sup>23</sup>Considérese un ejemplo reciente de gobierno dividido en los Estados Unidos. La elección presidencial de 1992 fue prácticamente dominada por exclamaciones de «bloqueo» entre el presidente y el congreso. Sin embargo el congreso y el presidente Bush lograron varias leyes importantes, incluyendo extensiones de las leyes de medio ambiente y derechos electorales, y una delegación *fast-track* para negociar acuerdos de libre comercio.

<sup>24</sup>El gobierno dividido es más común en los sistemas en que se vota al parlamento en base a temas locales o a características de los candidatos más que en consideración a preferencias de políticas nacionales que tienden a dominar el voto presidencial. De esta misma manera la característica del sistema electoral que facilita una disciplina limitada —la independencia electoral de los legisladores de los líderes partidarios— también lleva a un gobierno dividido porque fomenta el voto cruzado (*ticket-splitting*). Ver Shugart (1995a) por un desarrollo mayor y una prueba estadística de este argumento.

<sup>25</sup>Las reglas parlamentarias también afectan la disciplina partidaria. Si el liderazgo del partido en el parlamento controla los recursos que son valiosos para otros miembros de su bancada, esto le da una herramienta para promocionar la disciplina (Cox y McCubbins 1993; Figueredo y Limongi 1995). No tenemos suficiente información sobre países latinoamericanos como para tratar este tema de manera sistemática. Asimismo, aunque los sistemas de partidos sean nuestra unidad de análisis, dentro de un sistema determinado, los diferentes partidos a veces difieren marcadamente en su disciplina. En Brasil, por ejemplo, el PT izquierdista es muy disciplinado, mientras que los partidos de centro y de derecha son comparativamente indisciplinados.

<sup>26</sup> En donde hay prohibiciones sobre la reelección parlamentaria inmediata, tal como en Costa Rica y México, a los líderes partidarios obviamente les falta la sanción de negarles la nominación en la próxima elección. Sin embargo, cuando el presidente viene del mismo partido, la posible designación para futuros cargos ofrece un sustituto para la sanción de no renominación.

Si los líderes partidarios controlan el orden en que se eligen sus miembros, pueden selectivamente premiar o castigarlos moviéndolos hacia arriba o hacia abajo en la lista del partido (Carey y Shugart a ser publicado). Los miembros en tales partidos tienen pocos incentivos para construir reputaciones personales separadas de las reputaciones de sus partidos porque los votantes no votan por ellos como individuos, sino más bien por la totalidad de la lista partidaria. Si, por otra parte, los partidos no controlan el orden de elección, los miembros tienen un fuerte incentivo para construir sus propias reputaciones, porque su habilidad para ganar votos personales puede hacer la diferencia entre la victoria y la derrota. En esta dimensión, hay un continuo de posibilidades, que van desde el control completo hasta la falta total de control del orden en que se eligen los candidatos.

Si los votos son compartidos entre todos los candidatos de un partido, el incentivo de los miembros para cultivar la reputación colectiva de su partido es mayor que si cada candidato gana o pierde solamente en base a los votos personales que él o ella consigue. Si el partido no controla el orden de elección, el ser personalmente popular es una manera de ser elegido, tal como se indicó anteriormente, pero otra manera

es ingresar al parlamento debido a la gran votación de algún otro miembro popular. Esto es posible al compartir los votos, porque el primer criterio para designar bancas es determinar el número de votos ganado por todos los candidatos del partido. Los candidatos individuales muy populares son así un crédito para los candidatos menos populares, ya que sus votos inflan el apoyo del partido como un todo y así le ayudan a ganar más bancas. Si, por otra parte, los votos no se comparten, entonces un candidato muy popular puede ser una carga. Dado que sus votos no pueden ser compartidos con sus copartidarios, los votos más allá del número que el candidato necesitaba para ganar son «desperdiciados» y no pueden ayudar a elegir otros miembros. El mejor ejemplo de un sistema tal es el voto único no transferible utilizado en Japón hasta 1993 inclusive.

El cuadro 5 estudia las leyes electorales latinoamericanas en cada una de estas tres disposiciones. Para simplificar, asumimos que cada categoría es dicotómica, aunque es posible imaginar las posibilidades intermedias (Carey y Shugart, en prensa). Los sistemas de listas cerradas son los más comunes en América Latina.<sup>27</sup> Incluidos en este grupo se encuentran Argentina, México, y Venezuela,<sup>28</sup> tres países en los que los partidos son generalmente disciplinados. Costa Rica es también un sistema de listas cerradas y bloqueadas, con elecciones primarias formalmente abiertas, pero en realidad los candidatos a presidente tienen bastante control sobre la lista a través del patronazgo.

Los sistemas de listas cerradas y bloqueadas dan a las organizaciones partidarias mayor control sobre sus candidatos. Por supuesto, antes de que el control sobre una denominación partidaria sea especialmente significativo, debe primero haber una denominación que controlar. Las leyes electorales son tan sólo uno de los factores para hacer que las denominaciones partidarias sean importantes. Los partidos deben ganar la integridad de sus denominaciones entre los votantes a través del suministro de bienes públicos o privados, de la creación de una base social, y de la construcción de una reputación que merezca la aprobación del público. En algunos países, tales como Bolivia y Ecuador,

<sup>27</sup>Esta terminología (en inglés) puede ser un poco confusa para los lectores de algunos países latinoamericanos. En español, lo que la literatura en idioma inglés denomina «closed lists» son las listas cerradas y bloqueadas. Lo que en inglés se llama «open lists» son las listas cerradas y no bloqueadas o listas cerradas con voto preferencial, salvo que los votantes puedan votar por candidatos de más de una lista, en cual caso el término es listas abiertas, o el término francés *panachage*. Aquí, cuando decimos «open list» queremos decir que los votantes pueden (o deben) votar por uno o más candidatos, pero siempre dentro de una lista.

<sup>28</sup>En México, en Venezuela desde 1993, y desde el comienzo de 1997 en Bolivia, una gran proporción de miembros son elegidos en distritos de un solo miembro, mientras que el resto son elegidos de listas con diversos candidatos. Incluso en distritos de un solo miembro, las organizaciones partidarias en esos países determinan las nominaciones; de esta manera, el sistema electoral para estas bancas es todavía de listas partidarias cerradas, en el que las «listas» contienen sólo un nombre.

**CUADRO 5**  
**LEYES ELECTORALES Y DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA**  
**DISPOSICIONES DE CONTROL PARTIDARIO SOBRE LOS CANDIDATOS**  
**CÁMARA BAJA**

Disposición	Lista CB <sup>a</sup>	Lista CBM <sup>a</sup>	Lista CBP <sup>a</sup>	Lista de sectores	Lista CVP <sup>a</sup>	Lista CVPC <sup>a</sup>	Lista Personal <sup>a</sup>
¿Control selección candidato?	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No
¿Control orden de elección	Sí	Sí/No disponible <sup>b</sup>	Sí	No	No	No	No
¿Votos compartidos entre candidatos de partidos o de listas dentro de los distritos?	Sí	Sí/No disponible <sup>b</sup>	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Ejemplos América Latina	Argentina Bolivia (hasta 1993) República Dominicana Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Panamá Paraguay Venezuela (hasta 1988)	Bolivia 1997 México Venezuela 1993	Costa Rica	Uruguay	Chile Perú	Brasil	Colombia

a. CB=cerrada y bloqueada, CBM= cerrada y bloqueada mixta, CBP= cerrada y bloqueada con primaria, CVP= cerrada con voto preferencial, CVPC=cerrada con voto preferencial con «candidato por derecho de nacimiento». Lista Personal=voto efectivo único no transferible.

b. Para estos sistemas, «sí» se aplica a la porción elegida de las listas partidarias (cerca de la mitad del número total de diputados). El orden de elección y el compartir votos no se aplica para las bancas elegidas de distritos de miembro único.

las denominaciones partidarias tienen menos significado y los sistemas partidarios son «rudimentarios» (Mainwaring y Scully 1995) a pesar del control de los líderes sobre los miembros de base de sus partidos. La debilidad de la identificación pública con los partidos hace que sea menos costoso para los candidatos que no están satisfechos con su lugar en una lista partidaria desertar y formar un nuevo partido. Cuando se respetan las denominaciones partidarias, es más probable que un desertor no logre muchos votos y entonces el nuevo partido fracase. Tal ha sido el caso en Costa Rica y, hasta las severas dislocaciones económicas y políticas de comienzo de los 90, en Venezuela.

En un sistema electoral de listas cerradas con voto preferencial, los partidos determinan quiénes son sus candidatos y comparten los votos entre ellos, pero no controlan el orden en que son elegidos los candidatos. Un ciudadano da su voto a un solo candidato,<sup>29</sup> y este voto no puede ser transferido a otros individuos. Las bancas son distribuidas en primer lugar a los partidos de acuerdo al número total de votos, y luego en el interior de cada partido de acuerdo al número individual de votos. A pesar de que el número de representantes está determinado por los votos partidarios, la elección de un candidato depende de su capacidad para obtener votos propios. Este sistema proporciona fuertes incentivos para el individualismo en las campañas. Hay variaciones entre los sistemas de listas cerradas con voto preferencial, pero Chile, Perú desde 1985 y Brasil se ajustan al tipo básico.

En Brasil, el personalismo fomenado por la lista cerrada con voto preferencial es reforzado por reglas para la selección de candidatos. A los diputados no se les puede fácilmente negar una nominación futura por parte de sus partidos, incluso aunque no se hayan ajustado a la disciplina partidaria durante el ejercicio anterior. La ley que proporciona candidatos con este grado de autonomía se conoce en Brasil como de *candidato nato*, literalmente «el candidato por derecho de nacimiento» (Mainwaring 1991). Dado que la mayoría de diputados electos en general gana la reelección, los efectos de esta disposición tienen gran alcance: la mayoría de los

diputados que ganan una elección determinada no necesitan el apoyo del partido para aparecer en la papeleta, aunque los que son candidatos por primera vez deben recibir la aprobación partidaria en una convención a nivel estatal.

Uruguay es un caso *sui generis* en términos de los tres temas institucionales que hemos identificado como cruciales para la disciplina partidaria. Cada uno de los principales partidos tiene diversas listas de fracciones (denominadas *sublemas*), y cada sublema tiene innumerables *listas* para diputados. Los votantes seleccionan una de estas listas en lugar de un candidato directamente. Los votos para todas las listas dentro de un partido determinado (*lema*) son sumados en primer lugar para determinar el número de bancas ganadas por el partido. Las bancas del partido son luego distribuidas proporcionalmente a los *sublemas*, y las bancas de los *sublemas* son distribuidas proporcionalmente a las *listas*. Los partidos en sí tienen poco control sobre el orden de la papeleta, pero las fracciones tienen una influencia considerable porque ellas ordenan los *sublemas*. Este sistema está listado en el cuadro 5 como intermedio entre los sistemas de listas cerradas y bloqueadas y los de listas cerradas con voto preferencial porque los incentivos que generan son: más personalísticos que en el sistema de lista cerrada y bloqueada (debido a la votación intrapartidaria) pero menos que en sistemas de listas cerradas con voto preferencial (porque las listas de grupos partidarios en sí son cerradas y bloqueadas y el partido puede en teoría determinar cuántos grupos partidarios pueden operar dentro del partido).

En Colombia, los partidos no pueden negar el uso de la denominación partidaria a los candidatos. Los candidatos se presentan en listas, pero múltiples listas pueden utilizar el nombre de partido en cualquier distrito determinado y los votos no se comparten de una

<sup>29</sup>Es posible que los votantes tengan la opción de votar por más de un diputado, como en Suiza y anteriormente en Italia; sin embargo no conocemos ningún sistema de este tipo a nivel nacional en la historia latinoamericana.

lista a otra. Si todos los candidatos de un partido se unieran en una lista, el sistema sería simplemente un sistema de lista cerrada. Sin embargo, dada la falta de control sobre la denominación, las listas son construidas por los líderes individuales de las fracciones y por los jefes locales. Un candidato que está desconforme con el lugar en que un jefe de un grupo local lo/la colocaría en su lista puede negociar con otro jefe o simplemente lanzar su propia lista. La mayoría de las listas eligen sólo un candidato cada una, así que el sistema puede ser caracterizado como uno de «listas personales». Esta tendencia hacia las listas que son los vehículos electorales de tan sólo un candidato, juntamente con el no compartir votos de una lista a otra hace que el sistema funcione esencialmente como el voto único no transferible utilizado en Japón (Cox y Shugart N.d.\*).<sup>30</sup> Las reformas de las leyes partidarias desde 1991 tienden hacia un mayor control por parte de los líderes del partido, pero la práctica de las listas múltiples continúa.

En los sistemas con un limitado control partidario sobre las nominaciones o sobre el orden de las listas o sobre ambos, los candidatos deben su elección en gran parte a sus propios esfuerzos. Por lo tanto, no se sienten en deuda con el partido. Esta disposición promueve el individualismo en las campañas y en la recolección de fondos, y es menos probable que los candidatos exitosos sean legisladores leales a un partido disciplinado y menos aún si este último no logró asegurar su victoria. Por consiguiente tales sistemas contienen fuertes incentivos para el individualismo (tal como en Brasil) o para la creación de fracciones (tal como en Colombia y Uruguay).

Para todas las variantes de sistema electoral que aparecen en el cuadro 5 excepto para las listas cerradas y bloqueadas, pero especialmente para aquellas en que el liderazgo del partido no controla el uso de la denominación, los miembros rasos del partido tienen el incentivo de diferenciarse de sus correligionarios (Cain, Ferejohn y Fiorina 1987; Carey y Shugart, en prensa). Tales incentivos para los candidatos significan que las elecciones tienden a operar en base a clientelismo por lo menos

tanto como en base a los programas partidarios. Los miembros aseguran sus bancas mediante la construcción de una reputación entre un conjunto de seguidores de ser capaces de proveer trabajos, proyectos en obras públicas, o una prebenda directa para sus seguidores (Ames 1995a, b; Geddes y Ribeiro Neto 1992; Hagopian a ser publicado). Tales leyes electorales, por lo tanto, dificultan la articulación de alternativas de políticas públicas y distorsionan el sistema partidario en favor de aquellos con dinero, o con recursos tradicionales de poder tales como el control de la tierra en muchas áreas rurales. Adicionalmente, dado que los miembros pueden (1) ganar su puesto independientemente de la aprobación partidaria y (2) ganar su puesto en base a servicios personales y no en base a promesas cuya naturaleza está fundamentada en políticas; los partidos bajo estos sistemas electorales tienden a estar divididos, y con frecuencia son indisciplinados y clientelísticos.

Hemos considerado la manera en que los partidos controlan el acceso a las papeletas para los candidatos legislativos, pero el tema también surge para los candidatos a presidente. En la poco común circunstancia de que el sistema de partidos sea tan rudimentario que sea relativamente fácil para un partido abrirse camino, el tema es menos importante. Tanto Fernando Collor de Mello en Brasil (1989) como Alberto

<sup>30</sup>Sin embargo, el potencial de una lista para elegir más de un miembro significa que no es un caso puro de voto único no transferible. El hecho que tantos candidatos presenten sus propias listas, pero sin embargo lo hagan bajo la denominación de uno de los partidos principales de Colombia es testimonio de la importancia de la denominación partidaria. Si la denominación no fuera valiosa, los candidatos que montan sus propias listas pueden verse inclinados a inventar nuevos nombres partidarios para sus listas. De esta manera, Colombia ofrece una imagen reflejada de las situaciones bolivianas y ecuatorianas a las que se hace referencia anteriormente. En estos últimos dos países, los partidos controlan sus denominaciones, pero las denominaciones en sí no son valiosas, y por lo tanto los desertores deben inventar sus propios nombres y pueden lograr votos bajo los auspicios de una nueva etiqueta partidaria. En Colombia, la situación se revierte: los desertores generalmente prefieren utilizar el nombre de un partido principal, y el liderazgo del partido no puede oponerse a ello.



Fujimori en Perú (1990) fueron capaces de ganar la presidencia instaurando nuevos partidos que fueron vehículos de sus campañas personales.<sup>31</sup> Donde los sistemas partidarios están más institucionalizados de manera tal que en general los presidentes pertenecen a partidos establecidos y de peso, es importante considerar el proceso de nominación presidencial. Hasta hace poco, casi todos los partidos latinoamericanos nominaban a sus candidatos presidenciales en convenciones partidarias en las que sólo los miembros que pagaban sus cuotas (y a veces sólo un relativo puñado de «jefes») tenía algo de voz. Sin embargo, los países latinoamericanos cada vez más tienden a adoptar sistemas de primarias que se asemejan a los de Estados Unidos. En un sistema tal, los líderes de los partidos juegan un rol mucho más pequeño en la determinación de los candidatos presidenciales. Es incluso posible que un candidato sea nominado desconociendo los deseos manifiestos de muchos «*insiders*» del partido, tal como fuera el caso de Jimmy Carter en los Estados Unidos en 1976, Carlos Andrés Pérez en Venezuela en 1988, y Carlos Saúl Menem en Argentina en 1989. También Colombia y Costa Rica ahora utilizan las primarias presidenciales en el cual los votantes que no son activistas que pagan sus cuotas pueden participar.

El atractivo de las primarias presidenciales es obvio: si el presidente es el líder «del pueblo», entonces el pueblo debería participar en las etapas más tempranas de selección del candidato y no solamente en la selección entre los candidatos elegidos en los proverbiales cuartos traseros llenos de humo. Aun para los líderes partidarios, el requerir que los «pre-candidatos» presidenciales necesiten lograr que el electorado lo siga y estar a la luz pública antes de la campaña final puede ayudar a asegurar que un candidato popular sea escogido. Por otra parte, si el propio electorado primario de un partido es significativamente diferente del electorado general, la primaria podría producir un candidato inelegible.<sup>32</sup>

Cualesquiera que sean los méritos o problemas de las primarias presidenciales, parece justo decir que funcionan mejor con partidos que no tienen una disciplina rígida. Una

situación de un presidente elegido en una primaria y un partido parlamentario atado a un pequeño círculo de líderes que no apoyan al presidente puede exacerbar las tensiones entre el presidente y el parlamento.

Por todo lo cual, ¿cuál es el sistema electoral preferido en el sistema presidencialista? Si las listas cerradas y bloqueadas significan que los miembros responden abiertamente a los líderes partidarios y no a los votantes, ¿qué pasa con las listas cerradas con voto preferencial? Tal como lo hemos sugerido, la competencia intrapartidaria requerida en sistemas de lista cerrada con voto preferencial o voto único no transferible alienta a los miembros a responder sólo a grupos estrechos dentro del electorado más amplio y a proporcionar patronazgo como manera de ganar votos. El resultado es con frecuencia, tal como en Brasil y Colombia, una disciplina comparativamente baja.

Aunque no estamos en posición como para recomendar el sistema electoral ideal para un sistema presidencialista—probablemente no exista tal cosa—podemos esbozar los lineamientos que este sistema debería tener en cuenta. En primer lugar hemos enfatizado que el presidencialismo probablemente funciona mejor cuando los presidentes tienen un número relativamente grande de bancas legislativas confiables. Esto podría sugerir lo deseable de tener elecciones legislativas simultáneas con una elección presidencial que utilice la mayoría

<sup>31</sup>Fueron elegidos en buena medida gracias al sistema de segunda vuelta por mayoría absoluta utilizado para la elección de los presidentes en estos dos países, que permite que una proporción relativamente pequeña de los votos sea suficiente para ser elegible para la segunda vuelta. Por ejemplo, Collor obtuvo 30.5% en la primera vuelta (y quien luego fuera su oponente en la segunda vuelta sólo un 17% pero logró una segunda vuelta pareja: 53-47) y Fujimori obtuvo sólo 29.1% contra el 32.6% de Vargas Llosa, antes de derrotar a Vargas Llosa, 62.5%-37.5% en la segunda vuelta.

<sup>32</sup>La ley colombiana de la elección primaria ayuda a proteger contra esta posibilidad permitiendo que cualquier votante participe de la primaria de un partido, ya sea que el votante tenga o no lealtad hacia el partido a otros niveles. O sea, Colombia utiliza una primaria «abierta». Ver Shugart (1992).

simple o si no una segunda vuelta con un umbral menor que la mayoría absoluta para la victoria en la primera vuelta.<sup>33</sup>

Si bien los partidos moderadamente disciplinados son deseables, un sistema electoral que ofrece algún compromiso en cuanto a la dicotomía usual de listas cerradas con voto preferencial vs. cerradas y bloqueadas tiene su encanto. A fin de dar a los miembros del parlamento el incentivo de responder a su electorado más amplio más que a los jefes de cualquiera de los dos partidos o redes patrones-clientes, aparecen como deseables los sistemas intermedios entre las listas cerradas con voto preferencial y las cerradas y bloqueadas. Tales sistemas intermedios, en los que ni las clasificaciones de las listas por los líderes de los partidos, ni la capacidad de obtener votos de los candidatos es el *único* criterio para determinar el orden de elección, se pueden encontrar en muchos países europeos (Katz, 1986). Los sistemas tomados del ejemplo alemán, en el que cerca de la mitad de los miembros son elegidos de listas cerradas y bloqueadas de representación proporcional y el resto en distritos de miembro único también son algo promisorios. Los sistemas de este tipo funcionan hoy día en Bolivia, México y Venezuela y se discuten con frecuencia en Brasil y en otros lugares. En estos sistemas, se esperaría que los miembros elegidos de distritos de miembros únicos tendrían que atender la opinión local (sin tener que competir con otros candidatos de su propio partido, tal como ocurre en los sistemas de listas cerradas con voto preferencial) pero el componente de representación proporcional asegura que no domine ningún partido. Si las reformas electorales de este tipo continúan en América Latina, queda lugar para el optimismo de que los parlamentarios comiencen a proporcionar mayor representación de electorados más amplios, más que de jefes partidarios o estrechos grupos de patrones-clientes. Si así fuere, entonces el parlamento estaría en una mejor posición para cumplir con su rol político independiente y por lo tanto su freno al presidente sería más significativo. Las disputas entre las diferentes poderes probablemente se resolverían a través

del compromiso político, tal como frecuentemente sucede en los Estados Unidos, más que a través de la distribución del patronazgo.

### Conclusiones

El tema global de este artículo ha sido que el presidencialismo se estudia más fructíferamente en relación a dos aspectos claves del sistema de partidos. El primer aspecto es el número de partidos, o el grado de fragmentación del sistema partidario. Con un sistema de partidos altamente fragmentado, o un gran número de partidos, los presidentes probablemente estén en una situación de clara minoría en el parlamento (y probablemente también en la sociedad). Esta situación puede hacer difícil que los presidentes lleven adelante sus agendas, puede llevar a un impasse, y puede fomentar que los presidentes utilicen el patronazgo para lograr el apoyo de/o para evitar al parlamento y los partidos.

También hemos destacado que la disciplina partidaria o la falta de la misma afecta el funcionamiento del presidencialismo. Con una débil disciplina partidaria, las negociaciones de los presidentes con los legisladores individuales y/o los líderes partidarios regionales se convierte en algo crucial; con partidos altamente disciplinados, los presidentes pueden negociar primordialmente con los líderes partidarios nacionales. Tal como lo hemos enfatizado, bajo el presidencialismo hay problemas tanto con los partidos relativamente indisciplinados como con partidos extremadamente disciplinados. Hemos mostrado también que tanto el número de partidos como el grado de disciplina partidaria están definidos por aspectos claves de la legislación electoral y partidaria. Finalmente, argumentamos que la interacción entre los poderes del presidente dentro del partido, discutidos en este artículo, y sus poderes legislativos constitucionales,

<sup>33</sup>Por ejemplo, la regla en Costa Rica, en donde un candidato tiene que obtener un 40% en la primera vuelta para evitar una segunda vuelta, o una disposición como la nueva en Argentina que requiere una extensión mínima de votos. Ver también Shugart y Taagepera (1994) para un análisis de los formatos de segunda vuelta.

analizados en otro artículo (Shugart y Mainwaring en prensa), modelan de manera fundamental su capacidad de hacer cosas.

La importancia de la interacción entre el presidencialismo y la disciplina partidaria no sorprende teniendo en cuenta alguna de la literatura comparativa sobre temas relacionados. En la literatura sobre sistemas parlamentarios, está establecido desde hace tiempo, que hay diferencias sustanciales entre las situaciones de gobierno mayoritario y las situaciones de gobierno minoritario o de coalición (Lijphart 1984; Luebbert 1986; Strom 1990). Es más, ha surgido un vigoroso debate en el contexto de los Estados Unidos sobre el impacto del gobierno presidencial dividido (Mayhew 1991; Fiorina 1992). Hasta hace relativamente poco, sin embargo, se prestó poca atención a este tema para los sistemas presidencialistas en América

Latina. Es más, en contraste al amplio reconocimiento de la importancia de la disciplina partidaria, se ha hecho poco sobre el tema de disciplina partidaria en el presidencialismo.

Aunque nos hemos concentrado en las diferencias institucionales entre los sistemas presidencialistas, somos conscientes de que hay otros factores muy importantes en la determinación de cómo funciona el presidencialismo. La calidad del liderazgo, la naturaleza de los clivajes sociales y los conflictos políticos, el nivel de desarrollo y la cultura política afectan fuertemente la manera de funcionar de la democracia. Sin embargo, las disposiciones institucionales afectan la naturaleza de la representación y ayudan o dificultan los esfuerzos de los gobiernos democráticos para gobernar de manera eficaz. ♦

## Apéndice \*

### Coaliciones electorales de los presidentes

Incluimos la información sólo cuando se logró una coalición en que por lo menos dos partidos obtuvieron bancas en el parlamento, en lugar de un único partido que formalmente apoyó al candidato presidencial. Incluimos en la lista solamente a los partidos que obtuvieron bancas; en algunos casos, hubo partidos minoritarios que no ganaron bancas en el parlamento nacional que también apoyaron al candidato presidencial ganador.

#### Argentina

1989-95: Partido Justicialista, Partido Blanco de los Jubilados, Partido Intransigente y el Partido Demócrata Cristiano.

1995-99: Partido Justicialista, UCeDe, Partido Renovador de Salta, Movimiento Popular Jujeño y Partido Bloquista.

#### Bolivia

No computamos una cifra para la coalición presidencial de 1982-85 porque no hubo elecciones populares en 1982. Siles Suazo fue elegido por el parlamento en 1982, pero las elecciones parlamentarias fueron llevadas a cabo en 1980.

#### Brasil

1945-47 y 1947-50: Partido Social Democrático y Partido Trabalhista Brasileiro

1950-54: Partido Trabalhista Brasileiro y Partido Social Progressista

1955-58 y 1958-60: Partido Social Democrático y Partido Trabalhista Brasileiro

1961: União Democrática Nacional, Partido Democrata Cristiano, Partido Libertador y Partido Trabalhista Nacional.

---

\*John Carey, Brian Crisp, Mark Jones, Charles Kenney y Michelle Taylor proporcionaron información útil para este Apéndice.

**1985 y 1986-89:** Partido do Movimento Democrático Brasileiro y Partido da Frente Liberal.

**1994:** Partido Social Democrático Brasileiro, Partido da Frente Liberal, y Partido Trabalhista Brasileiro.

## Chile

Para 1957-58 y 1958-61, nos faltan datos sobre el senado. El promedio para el senado se basa por lo tanto en 16 elecciones.

Las cifras para 1937-45 son estimadas. Para esos años, Nohlen da información solamente sobre los resultados de las elecciones, no sobre la composición del senado. Para 1937-38 y 1938-41, agregamos los resultados de 1937 (20 bancas) a los resultados de 1932 (45 bancas). Para 1941-42 y 1942-45, agregamos los resultados de 1941 (20 bancas) a los resultados de 1937.

**1932-37 y 1937-38:** Partido Liberal, Partido Liberal Unido, Partido Liberal Doctrinario, Partido Liberal Democrático, Partido Demócrata, Partido Democrático, Partido Radical Socialista, Partido Social Republicano, y Partido Conservador.

**1938-41 y 1941-42:** Partido Radical, Partido Comunista Chileno, Partido Socialista, Partido Demócrata y Partido Radical Socialista.

**1942-45 y 1945-46:** Partido Radical, Partido Socialista, Partido Comunista Chileno, y Falange Nacional.

**1946-49 y 1949-52:** Partido Radical, Partido Comunista Chileno, y Partido Liberal.

**1952-53, 1953-57, y 1957-58:** Acción Renovadora, Partido Agrario, Partido del Trabajo, Partido Nacional, Partido Nacional Cristia-

no, Movimiento Republicano, Partido Agrario Laborista, Partido Demócrata, Partido Socialista Popular, y Movimiento Nacional Ibañista.

**1958-61 y 1961-64:** Partido Conservador, Partido Liberal, Movimiento Nacional del Pueblo y Falange Nacional.

**1970-73 y 1973:** Partido Socialista, Partido Comunista Chileno, Partido Radical, MAPU (0), y API.

**1989-93:** Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, Partido Socialista, Partido Radical, Partido Humanista.

**1993-:** Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, Partido Socialista, Partido Radical, PDI.

Los datos del senado para 1989 al presente incluyen los senadores designados.

## Costa Rica

**1958-62:** PUN y PUNIF

## Perú

Perú cambió a un parlamento unicameral en 1992-93 (El parlamento constitucional de 1992 era unicameral, y la nueva constitución entró en vigor en 1993).

**1958-90:** APRA, Democracia Cristiana, y SODE.

## Venezuela

**1978-83:** COPEI y URD.

**1983-88:** Acción Democrática y URD.

**1993-:** MAS, Convergencia, URD, COPEI, MEP y MIN. ♦

## Referencias bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. 1988. «Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro» *DADOS* 31, 1: 5-34.
- AMES, Barry. 1995. «Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation». [Estrategia electoral bajo representación proporcional de listas abiertas] *AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE* 39, 2 (Mayo): 406-33.
- COPPEDGE, Michael. 1994. *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Patriarchy and Factionalism in Venezuela* [Partidos fuertes y débiles: Patriarcado presidencial y fraccionalismo en Venezuela]. Stanford: Stanford University Press.
- CAREY, John M., y Matthew S. Shugart. En prensa. «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas» [Incentivos para cultivar un voto personal: un ordenamiento de rango de fórmulas electorales]. *ELECTORAL STUDIES*.
- COX, Gary W., y Matthew D. McCUBBINS. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House* [Leviatán legislativo: gobierno de partido en la cámara baja]. Berkeley: University of California Press.
- COX, Gary W. y Matthew S. SHUGART. N.d. «In the Absence of Vote Pooling: Nomination and Vote Allocation Errors in Colombia» [En ausencia del voto compartido: errores de asignación de votos y de nominación en Colombia] *ELECTORAL STUDIES*, en prensa.
- CUTLER, Lloyd N. 1980 «To Form a Government» [Formar un gobierno] *FOREIGN AFFAIRS* 59: 126-43.
- DUVERGER, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. [Partidos políticos: Su organización y actividad en el estado moderno] Traducido por Barbara y Robert North. New York: Wiley.
- EPSTEIN, Leon. 1964. «A Comparative Study of Canadian Parties» [Un estudio comparativo de los partidos canadienses] *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* 58, No. 1 (marzo) págs. 46-59.
- ESPINAL, Rosario. 1991. «Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Análisis de un debate y consideraciones sobre el caso dominicano». En Dieter NOHLEN y Mario FERNÁNDEZ, eds. *Presidencialismo vs. Parlamentarismo; América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub y Fernando LIMONGI. 1995. «Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional» *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS*. 10 No. 29 (octubre): 175-200.
- FIORINA, Morris. 1988. «The Reagan Years: Turning to the Right or Groping Toward the Middle?» [Los Años de Reagan: ¿Volcándose a la derecha o intentando aferrarse al centro?] En *The Resurgence of Conservatism in Anglo-American Democracies* [El resurgimiento del conservadurismo en las democracias anglo-americanas], ed. Barry Cooper, Allan KORNBERG, y William MISHLER. Durham, NC: Duke University Press.
- FIORINA, Morris. 1992. *Divided Government* [Gobierno dividido] New York: MacMillan.
- GEDDES, Barbara y Arturo RIBEIRO NETO. 1992. «Institutional Sources of Corruption in Brazil» [Fuentes institucionales de corrupción en Brasil] en *THIRD WORLD QUARTERLY*. 13, 4: 641-61.
- GONZÁLEZ, Luis Eduardo. 1991. *Political Structures and Democracy in Uruguay* [Estructuras políticas y democracia en el Uruguay]. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- HAGOPIAN, Frances. En prensa. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil* [Políticas tradicionales y cambio de régimen en Brasil] New York y Cambridge: Cambridge University Press.
- INGBERMAN, Daniel y John VILLANI. 1993. «An Institutional Theory of Divided Government and Party Polarization» [Una teoría institucional sobre el gobierno dividido y la polarización de partidos] *AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE* 37, 2 (May) 429-471.
- JONES, Mark P. En prensa. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. [Leyes electorales y la supervivencia de las democracias presidencialistas]. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- JONES, Mark P. 1995. «A Guide to the Electoral

- Systems of the Americas» [Una Guía para los Sistemas Electorales de las Américas] *ELECTORAL STUDIES*: 14, 1: 5-21.
- KATZ, Richard S. 1986. «Intraparty Preference Voting» [Votación Preferencial dentro de los Partidos] en Bernard Grofman y Arend Lijphart, editores, *Electoral Laws and their Political Consequences* [Leyes Electorales y sus Consecuencias Políticas]. New York: Agathon Press.
- KINZO, María D'Alva Gil. 1990. «O Quadro Partidário e a Constituinte». En Bolívar Lamounier, ed. *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*, págs. 105-134. São Paulo: Sumaré/IDESP.
- LAAKSO, Markku, y Rein TAAGEPERA. 1979. «Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe» [Número efectivo de partidos: Una medida aplicable a Europa Occidental]. *COMPARATIVE POLITICAL STUDIES*. 12: 3-27.
- LIJPHART, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* [Democracias: modelos de gobiernos mayoritarios y consensual en veintiún países]. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- LIJPHART, Arend. 1994. «Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations» [Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas] En Juan J. LINZ y Arturo VALENZUELA, editores *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* [El fracaso de la democracia presidencialista: perspectivas comparativas], págs. 91-105. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan J. 1994. «Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?» [Democracia, presidencialista o parlamentaria: ¿Hay alguna diferencia?] en LINZ y VALENZUELA, eds. (1994).
- LINZ Juan J. y Arturo VALENZUELA, eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* [El fracaso de la democracia presidencialista: perspectivas comparativas], págs. 91-105. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MAINWARING, Scott. 1991. «Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective» [Políticos, partidos y sistemas electorales: Brasil en una perspectiva comparativa] *COMPARATIVE POLITICS* Vol. 24, No. 1 (Octubre): 21-43.
- MAINWARING, Scott. 1993. «Presidentialism and Multipartyism: The Difficult Combination» [Presidencialismo y pluripartidismo: una combinación difícil] *COMPARATIVE POLITICAL STUDIES*, 26, 2 (Julio): 198-228.
- MAINWARING, Scott y Timothy R. SCULLY. 1995. «Party Systems in Latin America» [Sistemas de partidos en América Latina] En MAINWARING, Scott y Timothy R. SCULLY, editores, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, [Construcción de las instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina], págs. 1-34, 477-482. Stanford: Stanford University Press.
- MAYHEW, David R. 1991. *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations*, [Divididos gobernamos: control del partido, proceso legislativo e investigación] 1946-1990. New Haven: Yale University Press.
- NOHLEN, Dieter, ed. 1993. *Enciclopedia Electoral de América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- O'DONNELL, Guillermo. 1994. «Delegative Democracy» [Democracia delegativa]. *JOURNAL OF DEMOCRACY* 5, No. 1: 55-69.
- Rae, Douglas W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws* [Las consecuencias políticas de las leyes electorales]. New Haven: Yale University Press.
- RIGGS, Fred. 1988. «The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices» [La supervivencia del presidencialismo en América Latina: prácticas para-constitucionales] *INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE REVIEW*. Vol. 9, No. 4 (octubre) págs. 247-278.
- ROBINSON, Donald L., ed. 1985. *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional*

- System* [Reformando el gobierno norteamericano: los informes del bicentenario del Comité del Sistema Constitucional]. Boulder, Colorado: Westview Press.
- SANI, Giacomo y Giovanni SARTORI. 1983. «Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies» [Polarización, fragmentación y competencia en las democracias occidentales]. En Hans DAALDER y Peter MAIR, editores, *Western European Party Systems*, [Sistemas de partidos en Europa Occidental], págs. 307-340. Beverly Hills: Sage.
- SARTORI, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* [Partidos y sistemas de partidos: un marco para el análisis] Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- SARTORI, Giovanni. 1994a. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* [Ingeniería comparativa constitucional: una investigación de las estructuras, incentivos y resultados]. New York: New York University Press.
- SHUGART Matthew S. 1992. «Leaders, Rank and File, and Constituents: Electoral Reform in Colombia and Venezuela» [Líderes, afiliados y votantes: la reforma electoral en Colombia y Venezuela]. *ELECTORAL STUDIES* 11: 21-45.
- SHUGART, Matthew S. 1995a. «The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government» [El ciclo electoral y las fuentes institucionales de un gobierno presidencial dividido]. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* 89, 2 (junio): 327-43.
- SHUGART, Matthew S. y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* [Presidentes y asambleas: disposiciones constitucionales y dinámica electoral] New York: Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew S. y Scott MAINWARING. En prensa. «Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate» [Presidencialismo y democracia en América Latina: repensando los términos del debate] En Scott MAINWARING y Matthew S. SHUGART, editores, *Presidentialism and Democracy in Latin America* [Presidencialismo y democracia en América Latina] New York y Cambridge: Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew S. y Rein TAAGEPERA. 1994. «Majority versus Plurality Election of Presidents: A Proposal for a «Double Complement Rule» [Elecciones presidenciales por mayoría absoluta o mayoría simple: una propuesta para una «regla de doble complemento]. *COMPARATIVE POLITICAL STUDIES*.
- SIAVELIS, Peter. En prensa. «Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment» [Relaciones ejecutivo-legislativo en el Chile post-Pinochet: Una evaluación preliminar] En Scott MAINWARING y Matthew S. SHUGART, editores, *Presidentialism and Democracy in Latin America* [Presidencialismo y democracia en América Latina]. New York y Cambridge: Cambridge University Press.
- STROM, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. [Gobierno de minoría y regla de mayoría absoluta] Cambridge: Cambridge University Press.
- SUNDQUIST, James L. 1986. *Constitutional Reform and Effective Government* [Reforma constitucional y gobierno eficaz]. Washington DC: Brookings Institution.
- TAAGEPERA, Rein, y Matthew S. SHUGART. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* [Bancas y votos: Los efectos y determinantes de los sistemas electorales] (New Haven: Yale University Press, 1989).
- TAAGEPERA, Rein y Matthew S. SHUGART, 1993. «Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger's Mechanical Effect» [Predicción del número de partidos: un modelo cuantitativo del efecto mecánico de Duverger] *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, 87, 2: 455-64.

## RESUMEN

El objetivo del artículo es mostrar que el presidencialismo en América Latina no es un modelo de gobierno homogéneo sino que presenta variantes significativas en lo que refiere a las facultades de legislación en los diferentes países. Para ello argumenta que el número de partidos (o el grado de fragmentación del sistema partidario) así como el grado de disciplinamiento interno de éstos y la legislación electoral, militan en la formación de esa pluralidad de casos nacionales. Así un sistema de partidos altamente fragmentado e indisciplinado, puede hacer difícil que los presidentes lleven adelante sus respectivas agendas de gobierno. Los autores muestran de tal modo la influencia de las disposiciones institucionales sobre la acción gubernativa de los presidencialismos latinoamericanos. ♦

## ABSTRACT

The aim of the article is to show that presidentialism in Latin America is not a homogeneous form of government, but is present in significantly different forms, which have repercussions on the legislative power in different countries. To this end the article argues that the number of parties (or the extent to which the political system is fragmented), the degree of internal discipline within the parties, and electoral laws, are what determine the existence of this plurality of national cases. Hence, a highly fragmented and indisciplined party system can make it difficult for presidents to carry out their respective government agenda. The authors show the influence of the institutional arrangements on the governmental actions of the latinamerican presidentialisms. ♦