

Conclusión

Presidencialismo y sistema de partidos en América latina¹

Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart

El presidencialismo presenta variaciones significativas. Aunque intuitivamente esta afirmación suena sensata, se han hecho pocos trabajos para conceptualizar cómo varía el presidencialismo. En este artículo intentamos desarrollar un mapa conceptual especialmente centrado en los casos latinoamericanos: aquí analizaremos las características de los sistemas de partidos en los países latinoamericanos y discutiremos cómo estos aspectos interactúan con las variaciones en los poderes legislativos. Desde nuestra perspectiva, la naturaleza del sistema de partidos, en particular el número de partidos, establece una diferencia fundamental en el modo como funcionan los sistemas presidenciales. El número de los partidos afecta a la compatibilidad general entre el Parlamento y el presidente. En un sistema multipartidista altamente fragmentado ningún partido tiene la mayoría, y esta situación puede ser problemática porque el presidente tiene habitualmente dificultades para formar coaliciones de gobierno confiables. La situación opuesta, en la que el partido del presidente posee firmemente la mayoría, no es necesaria ni siempre deseable; pero el presidencialismo usualmente funciona mejor si el partido del presidente dispone de un considerable contingente legislativo. En relación con el tamaño del partido del presidente, hay marcados contrastes entre los siste-

¹ Grace Ivana Deheza, Argelina Figueiredo, Mark Jones y Jeff Weldon han hecho útiles críticas a anteriores versiones de este artículo. Publicado en Mainwaring, S. y M. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, págs. 394-439. Aquí se reproduce con el permiso de Cambridge University Press. Versión castellana revisada por Martín D'Alessandro, Gustavo Dufour y Scott Mainwaring.

mas presidenciales latinoamericanos. En algunos países, los partidos de los presidentes tienen al menos el 40% de las bancas en el parlamento, mientras que en otros apenas poseen una pequeña minoría de ellas.

El presidencialismo también es afectado por el grado de disciplina de los partidos políticos. Los partidos disciplinados proporcionan mayor pre- visibilidad, y facilitan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, los partidos extremadamente disciplinados pueden obstruir las relaciones presidente-parlamento cuando el presidente no tiene la mayoría, y pueden anular las ventajas del presidencialismo cuando sí la tiene. En términos de disciplina partidaria, los contrastes entre las democracias latinoamericanas son notables, variando desde partidos legislativos disciplinados como los que encontramos en Venezuela y México, hasta los comparativamente indisciplinados que dominan la competencia electoral en Brasil y Colombia.

Más adelante examinamos las formas en que la legislación electoral y la referida a los partidos inciden sobre el número de partidos y su grado de disciplina. En efecto, si el número de los partidos y la naturaleza de la disciplina partidaria condicionan el funcionamiento del presidencialismo, entonces resulta significativo analizar los factores institucionales que moldean esos resultados. En tal sentido mostramos que las reglas electorales y sus efectos ejercen un poderoso impacto sobre el número de partidos, sobre la disciplina partidaria, y por lo tanto, sobre la manera como el presidencialismo probablemente funcione.

Asimismo, los temas discutidos en este artículo se conectan con la incidencia que presentan los poderes legislativos del presidente sobre el funcionamiento del presidencialismo. En efecto, un presidente puede tener grandes poderes formales, incluyendo el derecho a aprobar nueva legislación por decreto y, sin embargo verse impedido de efectuar un cambio real por una Legislatura en la que su propio partido o bien tiene una minoría de bancas o, aunque posea un gran número, se encuentra profundamente dividido e indisciplinado. La primera situación describe a Brasil, la segunda a Colombia. Por el contrario, los poderes formales del presidente pueden ser limitados, pero si su partido tiene una mayoría legislativa y es sumamente disciplinado parecerá ser todopoderoso, como es el caso de México. Por tanto, la habilidad del presidente para implementar las reformas políticas a favor de las cuales haya hecho campaña es producto de la interacción entre los poderes formales que éste posee y la posición que ocupa con respecto a los partidos representados en el Parlamento.² A su vez, el número de partidos y su grado de cohesión interna se halla relacionado con el sistema electoral utilizado para las elecciones parlamentarias y presidenciales.

6.1. Gobierno de mayoría bajo el presidencialismo

Uno de los temas más importantes para las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo de 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 depende de si un partido mayoritario o una coalición de partidos es la que proporciona apoyo al presidente. Algunos analistas han observado que el presidencialismo tiende, con frecuencia, a situaciones de "gobierno de minoría" en las que el partido del presidente no posee mayoría de bancas en el parlamento (Abranches, 1988; Jones, 1995a; Mainwaring, 1993). En estos casos, donde el partido del presidente se encuentra en una situación marcadamente minoritaria (digamos, menos de un tercio de las bancas), probablemente se suscite una de dos situaciones: o bien el presidente tenderá a la formación de gobiernos de coalición para asegurarse apoyo parlamentario o, por el contrario, tendrá dificultades para lograr la aprobación de leyes.

Ahora bien, es difícil determinar si el gobierno de mayoría es la situación más deseada para los sistemas presidencialistas. Por una parte, podemos esperar que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo serán más fluidas cuando un presidente tiene mayoría legislativa que cuando no la tiene. Por el contrario, una de las ventajas del presidencialismo, en relación con los sistemas parlamentarios del tipo Westminster, es que brinda una mayor oportunidad para proporcionar un freno al Poder Ejecutivo. Estos frenos y contrapesos son neutralizados en forma considerable si el presidente y una mayoría *disciplinada* del mismo partido tienen un control unificado sobre el gobierno. De esta manera, si bien argumentamos que los sistemas partidarios altamente fragmentados tienden a ser problemáticos para el presidencialismo y que, por tanto, es deseable tener un cierto grado de disciplina partidaria, el extremo lógico de una mayoría unipartidaria disciplinada dañará los beneficios del presidencialismo derivados de la existencia de ramas independientes de poder elegidas separadamente para un período fijo de gobierno.

² Por supuesto, nada garantiza que las políticas del presidente tengan éxito sólo porque él pueda convertirlas en ley. En efecto, éstas pueden haber sido mal aconsejadas o diseñadas, o el Estado puede no tener la capacidad burocrática para implementarlas eficazmente.

Una fragmentación partidaria significativa es con frecuencia un problema para el presidencialismo porque aumenta las posibilidades de una situación en la que el Poder Ejecutivo tenga poco apoyo legislativo y, por tanto, se produzca un bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo. En efecto, con una fragmentación significativa del sistema partidario, el partido del presidente ni siquiera se acercará a obtener una mayoría de bancas en el parlamento y, entonces, el presidente se verá forzado a confiar en una coalición. Sin embargo, desafortunadamente las coaliciones interpartidarias tienden a ser más frágiles en los sistemas presidencialistas por dos razones (Lijphart 1995; Mainwaring, 1993).³

En primer lugar, y lo que es más importante, 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 habitualmente se crean antes de la elección y no comprometen a las partes más allá del día de la elección. Efectivamente, el Poder Ejecutivo no se integra a través de acuerdos postelectorales entre los partidos y no se encuentra distribuido entre varios partidos que son corresponsables por el gobierno, aunque con frecuencia miembros de diversos partidos participan en los gabinetes. Más aún, las coaliciones de gobierno en los sistemas presidencialistas pueden diferir marcadamente de las coaliciones electorales. Es también común que las coaliciones legislativas y las gubernamentales difieran ligeramente en sistemas parlamentarios multipartidistas, pero en general sólo sobre asuntos de política secundarios, puesto que, si una mayoría legislativa se opone al gabinete sobre temas básicos de la política del gabinete, es probable que haya un cambio de gobierno a través del procedimiento de voto de confianza, opción que no existe en un sistema presidencialista.

Dada la separación de poderes que presentan los sistemas presidencialistas, un acuerdo entre los partidos puede referirse sólo a asuntos del parlamento sin una implicación que comprometa las relaciones entre los partidos y el presidente. A su vez, aun cuando varios partidos pueden apoyar al mismo candidato presidencial durante la campaña electoral, ello no asegura su apoyo una vez que el ganador asume el cargo. Y aunque los miembros de varios partidos con frecuencia participan en los gabinetes, los partidos como entidades colectivas no son responsables del gobierno. Los partidos o los legisladores individuales se pueden unir a la oposición sin hacer caer al gobierno, de manera tal que los presidentes pueden concluir sus mandatos con escaso apoyo en el Parlamento.

En segundo lugar, en algunos sistemas presidencialistas el compromiso de los legisladores individuales de apoyar un acuerdo negociado por el liderazgo del partido no es seguro. El hecho de que un partido forme parte del gabinete 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 de votar de acuerdo con la línea del partido varía mucho, por razones que se mencionan más adelante, y que van desde los partidos extremadamente cohesivos en Venezuela; hasta los partidos "atrapado" [catch-all]

comparativamente indisciplinados de Brasil y Colombia. Una disciplina débil refuerza la inestabilidad del apoyo legislativo 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. En este último caso, los legisladores se arriesgan a hacer caer al gobierno y perder sus bancas en nuevas elecciones si no apoyan al gobierno.⁴

Estos problemas en la formación de coaliciones interpartidarias estables hacen que la combinación del multipartidismo fragmentado con el presidencialismo sea problemática, y contribuyen a explicar la escasez de democracias presidencialistas multipartidistas establecidas por largo tiempo. En este momento, Ecuador, que tiene una democracia sólo desde 1979 -e incluso con problemas-, es la democracia presidencial más antigua del mundo con un número efectivo de partidos en la Legislatura de por lo menos 3,5.⁵ Sólo un sistema presidencial con un alto número de partidos, Chile, ha logrado sostener una democracia durante veinticinco años consecutivos. Hubo por lo menos otras catorce democracias presidencialistas multipartidistas antes de la presente ola de democratización, pero ninguna perduró tanto como el régimen brasileño de 1946-1964 (Mainwaring, 1993).

Cuando la fragmentación partidaria es menos pronunciada, la necesidad de formar coaliciones interpartidarias disminuye. Aunque el presidente podrá no gozar de una mayoría parlamentaria, su partido con certeza será uno de los principales, controlando una porción significativa de las bancas. Es más, a menos que el presidente no tenga poder de veto, las coaliciones legislativas casi siempre necesitarán tener en cuenta las preferencias del presidente y su partido.* Esta situación debería mitigar el problema de los reclamos competitivos de legitimidad entre el Parlamento y el Ejecutivo (Linz, 1994) puesto que muchos legisladores tienen interés en el éxito del presidente. Si bien pueden surgir conflictos entre la Legislatura y el Ejecutivo, éstos tienden a ser menos graves que cuando una mayoría abrumadora de legisladores se opone al presidente. Tales conflictos pueden incluso ser saludables para una mayor ventilación de los temas de lo que es a veces posible en los sistemas parlamentarios con una limitada fragmentación del sistema de par-

4. 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. Véase Epstein (1964).

5. El número efectivo de partidos es una manera de determinar cuántos partidos "serios" hay. Su derivación se explica más adelante.

6. Las constituciones de Nicaragua (1986) y Venezuela (1961) proporcionan un poder de veto débil o inexistente. Como resultado de ello, 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 en otros tipos de legislación.

3 Es necesario investigar más sobre las coaliciones gobernantes en los sistemas presidencia-

ti dos, en los que las disputas dentro del partido o entre los miembros de la coalición pueden significar la caída del gobierno.

Del mismo modo, los problemas de un período fijo de gobierno se ven mitigados por una fragmentación limitada del sistema de partidos. El período fijo de gobierno es particularmente pernicioso cuando el partido del presidente se halla en una posición marcadamente minoritaria, tornando difícil que el presidente logre cumplir su programa. En estos casos, el espectro de la inmovilidad y la ingobernabilidad es frecuentemente omnipresente. Por tanto, probablemente no sea una coincidencia que las democracias más antiguas y establecidas -Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela (entre 1973 y 1993)- tengan sistemas partidarios de dos grandes partidos. Si bien no puede establecerse un corte preciso por debajo del cual el presidencialismo no funcione bien, en general el sistema presidencialista tiende a funcionar mejor si la fragmentación del sistema de partidos es moderada, puesto que los presi* dentes pueden encontrar un bloque significativo de legisladores que apoyen sus iniciativas o sustenten sus vetos. De modo que los presidentes no resultan marginales a la hora de legislar.

Ahora bien, si el presidente tiene poderes para legislar por decreto, tal como es el caso de la Argentina y Brasil, puede parcialmente contrarrestar la falta de apoyo legislativo previniendo el problema del inmovilismo. En efecto, los amplios poderes presidenciales son probablemente incluidos en las constituciones donde precisamente los partidos son débiles. Un serio problema que presentan los sistemas presidenciales que permiten a los presidentes legislar por decreto sin la autorización previa del parlamento es que tienen, en relación con otras variantes, una mayor inclinación a lo que O'Donnell (1994) denomina "democracia delegativa", que se caracteriza por un escaso desarrollo institucional y una rendición de cuentas [*accountabilitij*] limitada. Sin embargo, aun si el presidente tiene poderes de legislar por decreto, es probable que necesite apoyo del parlamento para sostener la mayoría de las iniciativas políticas. De este modo, resulta crucial focalizar la atención sobre el sistema de partidos.

No es solamente el número de partidos y la proporción de bancas del partido del presidente lo que importa. La proximidad político-ideológica de los partidos también afecta a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Siguiendo a Sartori (1976) y a Sani y Sartori (1983), podríamos esperar que mayores distancias ideológicas entre los partidos ocasionen mayor conflicto en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Consecuentemente, si una gran porción de las bancas es controlada por partidos con posiciones ideológicas similares en la mayoría de los temas clave, la necesidad de que el propio partido del presidente controle un gran bloque de bancas se reduce, ya que es más fácil formar una coalición. Ahora bien, supongamos que el partido del presidente controla una porción relativamente grande de las bancas, digamos 40%, pero está aislado en el espectro ideológico y, además un voto de mayoría puede derribar los vetos del presidente. En tal escenario, es probable que continúe siendo difícil gobernar, a pesar del bloque sustancial de bancas que posee el partido del presidente. Por el contrario, si este mismo veto del presidente requiere un voto de dos tercios para ser levantado, entonces no se puede

lograr legislación alguna sin el apoyo del presidente y su partido. Es probable que el resultado de la primera situación sea un presidente que es ignorado en el proceso de legislar -con los conflictos resultantes sobre el proceso de implementación de las leyes aprobadas- mientras que en la segunda situación, el resultado puede ser llegar a un acuerdo, o incluso inmovilidad, dependiendo de los imperativos electorales para alcanzar algún tipo de acuerdo. Contar con el apoyo para una agenda legislativa es sólo uno de los muchos factores que determinan el éxito del gobierno del presidente, pero ser capaz de alcanzar alguna legislación es probablemente una condición necesaria para una presidencia exitosa.

La tabla 6.1 muestra la proporción media de bancas parlamentarias del partido del presidente y la coalición electoral. Hemos incluido a la mayoría de los casos latinoamericanos con alguna experiencia reciente de elecciones democráticas. Los períodos de tiempo para cada uno de los países reflejan la continuidad básica en las reglas y secuencias electorales. Por ejemplo, en Brasil hubo un cambio de elecciones presidenciales y legislativas mayormente simultáneas (1945-1950) a otras no simultáneas (1945-1962).⁷ Por el contrario, aunque Uruguay sufrió un golpe militar en 1973, sus elecciones democráticas desde 1942 han ocurrido bajo reglas y secuencias electorales básicamente similares, de modo que lo tratamos como un solo caso.

En la gran mayoría de los casos, determinar el partido del presidente no tuvo complicaciones. Unos pocos presidentes (Quadros en Brasil, Ibáñez y Ales-sandri 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 los que no todos los miembros de una cámara son elegidos al mismo tiempo, cuando fue posible basamos las cifras en la composición de la totalidad de la cámara, y no en los resultados legislativos para esa porción de la cámara que fue elegida en un determinado año. Esto incluye la Cámara de Diputados argentina (1985-1995), el Senado argentino (1989- 1995), el Senado brasileño (1947-1964, 1985-1994), el Senado chileno (1937- 1973) y la Legislatura ecuatoriana (para la cual sólo parte de la legislatura unicameral es renovada elección por medio, 1986,1990, y 1994).

7. Sin embargo, en 1947 hubo elecciones al Senado no simultáneas.

Tabla 5.1

PROPORCIÓN MEDIA DE BANCAS PARLAMENTARIAS DE LOS PARTIDOS PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (PORCENTAJES).

País	Período	N° de Elecciones	Proporción Media de			
			Partido del presidente, Cámara Baja	Partido del presidente, Cámara Alta	Coalición del presidente, Cámara Baja	Coalición del presidente, Cámara Alta
Argentina	1983-93	6	48,3	52,0	49,1	52,0
Bolivia	1980-93	4	33,9	47,2		
Brasil	la 1945-50	3	34,8	44,0	52,2	48,6
	Ib 1954-62	4	26,0	26,0	44,8	52,0
	li 1985-90	4 ^a	26,9	25,6	37,0	31,8
	1a 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	28,3 ^c	58,3	46,3 ⁶
Colombia	1945-49,1974-94	11	55,2	56,3	55,2	56,3
Costa Rica	1953-94	11	49,6		51,8	
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 ^c	1982-91	4	65,8	95,8	65,8	95,8
Nicaragua ⁰	1984-90	2	65,4			
Paraguay	1993	1	47,5	44,4		
Perú	I 1980	1	54,4	43,3	54,4	42,2 ^d
	II 1984-90,1995	3	47,1	40,0 ^{11*}	47,1	41,7 ¹
Uruguay	1942-71,1984-94	11	45,6	43,8		
Venezuela	1958-93	8	41,4	47,4	43,2	47,7

^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 Estos casos no están incluidos en las tablas que analizan una relación entre variables (por ejemplo las tablas 5.2, 5.3 y 5.4) porque las elecciones no son suficientemente democráticas. ^f No se aplica para 1995;

Perú adoptó un Legislativo unicameral con la Constitución de 1996. Fuentes: Para datos electorales, Nohlen (1993); Mainwaring y Scully (1995). Países para los cuales tenemos sólo una observación (Paraguay), o que no cumplen con los criterios democráticos (México y Nicaragua) están excluidos de aquellas tablas que exploran relaciones entre las variables (tablas 5.2, 5.3 y 5.4).

No fue tarea fácil determinar la coalición electoral del 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 el listado del apéndice de este artículo. Incorporamos este apéndice en parte para clarificar las elecciones metodológicas hechas en la Tabla 6.1 y en parte para reunir toda esta información en una sola fuente. Sin embargo, hay discrepancias ocasionales entre las fuentes con respecto a qué partidos formaron parte de las coaliciones electorales de los presidentes.

Las cifras de la coalición reflejan la proporción de bancas ganada por los partidos que formalmente apoyaron al candidato presidencial ganador durante su campaña. No intentamos dar cuenta de las situaciones en las que (a) algunos partidos abandonaron la coalición electoral luego de las elecciones o (b) otros partidos, a pesar de no haber apoyado la coalición electoral, posteriormente 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 ingresamos una nueva cifra para cada elección. Por ejemplo, para la cifra de la coalición durante 1958-1970, en Chile, tomamos la proporción de bancas que obtuvo la coalición del presidente Alessandri (1958-1964) en las elecciones legislativas de 1957 como cifra de 1958-1961, y la proporción de bancas de dicha coalición en las elecciones legislativas de 1961 para 1961-1964. Luego tomamos la proporción de bancas que ganó la coalición del presidente Frei (1964-1970) (que consistió solamente en su propio partido) en las elecciones legislativas de 1965 para 1965-1969, y la proporción de bancas de su coalición en las elecciones legislativas de 1969 para 1969-1970. Tomamos simplemente la media de estas cifras en lugar de una media ponderada que daría mayor peso a períodos de tiempos más largos.

Ahora bien, ¿es más significativa la cifra para el partido o para la coalición del presidente? Es difícil responder a esta pregunta en forma uniforme para todos los países, 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, incluso teniendo en cuenta la marcada separación entre las coaliciones electorales y las coaliciones gobernantes en algunos casos, confiamos en que los partidos que fueron parte de la coalición electoral en general tienen más probabilidades de proporcionar apoyo al presidente que aquellos que no lo fueron.

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 permanecido de manera menos firme dentro de la coalición gobernante. En general, un presidente debería ser capaz de esperar más acuerdo con los legisladores electos por su mismo partido que con aquellos de 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.⁴

La tabla 6.1 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 el 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 no compensa plenamente la debilidad del apoyo del partido del presidente.

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

¿Confirman los casos latinoamericanos nuestra hipótesis sobre las dificultades del presidencialismo multipartidista cuando los partidos de los presidentes sólo tienen una marcada minoría de las bancas? La evidencia no es concluyente pero tiende a apoyar esta hipótesis. En los años ochenta, los tres países en los que los presidentes tenían consistentemente una clara minoría de las bancas (Bolivia, Brasil y Ecuador) presentaron algunos de los problemas más dramáticos de gobernabilidad democrática en América latina. Bolivia y Brasil experimentaron tasas de inflación anual extremadamente altas, alcanzando el 8.171% en Bolivia (1985) y 2.489% 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 atribuirlos exclusivamente o incluso principalmente a disposiciones institucionales. Sin embargo, en Brasil la búsqueda de respuestas a acuciantes problemas políticos, económicos y sociales fue obstruida por la combinación institucional de un presidencialismo minoritario, un gran número de partidos y partidos "atrapados" [*catch-all*] relativamente indisciplinados.⁵ Contrariamente, casi todos los casos de democracia más estables en América latina han involucrado una menor

fragmentación del sistema partidario.⁶ Éstos son también los casos con la mayor frecuencia de mayorías absolutas.

Por otra parte, Chile, que es el otro caso en el que el partido del presidente ha tenido consistentemente una participación de bancas por debajo de 35%, ha sido exitoso desde 1989 en la mayoría de los aspectos, e incluso la democracia anterior, de 1932-1973, registró muchos logros antes de desmoronarse. Hay así excepciones a la tendencia general hacia las democracias problemáticas en casos de sistemas presidencialistas multipartidistas altamente fragmentados. Los poderes de la presidencia chilena (en su mayor parte reactivos) ayudaron a moderar las presiones de un sistema multipartidario polarizado, hasta que en los setenta se perdió el control sobre la polarización. Otros sistemas de partido fragmentados han tendido a asociarse con presidencias proactivas (aquellos que tenían poder de decreto, como se trató en el capítulo 1 y más adelante en el presente capítulo), una combinación que puede exacerbar las dificultades del multipartidismo extremo. En lo que respecta a Chile post 1989 su éxito se atribuye a la naturaleza consensual de la transición del autoritarismo y a la voluntad de los partidos de participar en listas conjuntas como resultado de un sistema electoral restrictivo.

Sin embargo, la fluidez del presidencialismo multipartidista puede en este caso ser temporal, especialmente por los altos poderes constitucionales de la presidencia.

6.2. Disposiciones institucionales y el número de partidos

En esta sección discutimos 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

9. Jones (1995) está de acuerdo con que la alta fragmentación es problemática para los sistemas presidenciales. González argumenta que la creciente fragmentación contribuyó a los problemas de gobernabilidad democrática en Uruguay antes de 1973. Sin embargo, Nicolau (1995) argumenta que la alta fragmentación en Brasil no fue problemática después de 1985.

10. 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. ponderado de acuerdo con su propio tamaño. La fórmula es $N = [X(p_i)]$, en la que p_i es la proporción de votos o bancas del i partido (Laakso y Taagepe- ra, 1979). Si hay tres partidos de tamaño similar (33,3%-33,3%-33,3%), $N=3,0$. Si uno de los tres se vuelve más grande a expensas de uno de los otros partidos (43,3%-33,3%-23,3%), N disminuye a $N=2,84$. Si en vez de esto uno de los tres se divide por dos (33,3%-33,3%-16,7%-16,7%), N aumenta a 3,60. N puede medirse en votos o bancas;

4 El único caso en que esto podría ser diferente sería en el de listas preelectorales 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 nacional, sugiere un nivel de compromiso

con 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 mantienen la opción de dejar la coalición.

pero aquí nos concentramos en las bancas debido a nuestra preocupación por las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

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

Ahora bien, si el evitar sistemas partidarios altamente fragmentados es deseable para el presidencialismo, ¿cuáles son los factores que más influyen en el número de partidos en las democracias latinoamericanas? Obviamente, las estructuras de clivaje y los factores históricos y culturales juegan un papel. Sin embargo, hay correlaciones muy fuertes entre ciertas reglas y secuencias electorales por un lado, y el número de partidos por otro. Puede que sea más probable que los países con ciertas estructuras de clivaje o experiencias histórico-culturales elijan un conjunto de reglas y secuencias electorales más que otro, y, por tanto, tengan un sistema partidario determinado; pero sea lo que sea que explique la adopción de un conjunto de instituciones, una vez instauradas éstas en general condicionan el accionar de los políticos en el largo plazo y, por lo tanto, producen resultados predecibles."

En la tabla 6.2 agrupamos los países de acuerdo con diversas configuraciones institucionales para mostrar el impacto de las disposiciones electorales sobre el número de partidos. Mientras que la tabla 6.1 utilizaba al país como la unidad de análisis, aquí utilizamos al sistema electoral. De acuerdo con Shugart y Carey (1992) y Jones (1995a), la disposición en el tiempo de las elecciones presidenciales con respecto a 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 partidario esté dominado por dos grandes partidos. El efecto típico de las elecciones por mayoría simple de producir una competencia entre dos partidos (Duverger, 1954) se verifica también en un grado considerable dentro de las elecciones legislativas, aun cuando la mayoría de los parlamentos latinoamericanos son elegidos por representación proporcional (RP) y, por tanto -de acuerdo con la experiencia convencional previa sobre los sistemas electorales-, no se esperaría que tuvieran sólo dos grandes partidos. Shugart y Carey (1992, págs. 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 al mismo tiempo que el presidente. La predicción es que el número de partidos efectivos en las elecciones parlamentarias sería entre dos y tres, incluso para aquellos sistemas electorales de mayor magnitud de distrito en los que el número efectivo de partidos comúnmente sería mucho más que tres si el sistema fuera parlamentario en lugar de presidencialista.

Estos argumentos que hemos revisado 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. Sin embargo, para otras disposiciones institucionales, Shugart y Carey argumentaron que: (1) cuando las elecciones legislativas no se llevan a cabo simultáneamente, se esperaría

que el número efectivo de partidos fuera tres o más, si se utilizan distritos de gran magnitud (o sea, si un alto número de bancas fueran elegidas en cada distrito electoral), sin importar cómo se elige el presidente; y (2) cuando el presidente es elegido en segunda vuelta por mayoría absoluta, el número efectivo de partidos sería tres o más, una vez más si se utiliza una gran magnitud de distritos, sin tomar en cuenta el ciclo electoral.

Al considerar la tendencia del sistema electoral para sostener muchos o pocos partidos estimamos la magnitud *efectiva* de los distritos. 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 por distritos sin una conformación compleja (tal como la asignación de bancas en el ámbito nacional para compensar a los partidos con representación demasiado baja en los distritos) y sin un umbral, entonces la magnitud efectiva es el promedio de todas las magnitudes individuales de distrito. Cuando se aplica un umbral 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.¹² Aquí, presentamos promedios de los valores efectivos para cada elección considerada, tomados de datos de Jones (1995b) y Nohlen (1993).

12. Su fórmula es: $M_{e,i} = 50/T$, en la que $M_{e,i}$ es la magnitud efectiva y T es el umbral, en porcentaje. La Argentina, Bolivia y Brasil son los tres países que necesitaron ajustes de este tipo. Además, para la compleja distribución de distritos de Venezuela, computamos $M_{e,i}$ como el promedio geométrico de la magnitud del distrito compensatorio nacional (90) y la magnitud promedio en el ámbito del distrito (alrededor de 8). Para una justificación de estos procedimientos, véase Taagepera y Shugart (1989: capítulo 12 y Apéndice C5).

Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart

En la tabla 6.2 agrupamos a los países en cuatro categorías: (1) el parlamento es elegido simultáneamente con un presidente elegido por mayoría simple," (2) el parlamento es elegido en forma simultánea con un presidente elegido por mayoría absoluta en una segunda vuelta,¹⁴ (3) el parlamento y el presidente no son elegidos simultáneamente, y (4) otros casos. Esta última categoría incluye tres países (Argentina, Bolivia y Colombia) que no se ajustan a ninguna de las primeras tres categorías debido a sus específicas configuraciones institucionales.¹⁵

Dado que nuestro interés central se ha desplazado de la dinámica de las relaciones Ejecutivo/Legislativo (tabla 6.1), al impacto de las leyes y secuencias electorales (ciclos electorales) sobre el número de partidos (tabla 6.2), el

13. Incluimos a Brasil (1945-1950), 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 el 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 hubiera evitado una segunda vuelta si el candidato que lideraba las preferencias hubiera tenido por lo menos un tercio de los votos.

14. Incluimos a Ecuador en esta categoría a pesar de algunas pequeñas desviaciones. Allí las elecciones legislativas de 1979 coincidieron con la segunda vuelta 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 1994-1996) han tenido períodos de dos años, es decir que vez por medio son elegidos en forma no simultánea. Doce diputados nacionales tienen períodos de cuatro años y son elegidos en forma simultánea con el presidente.

15. En la Argentina, además del uso de un colegio electoral para elegir al presidente hasta 1995, algunos miembros del parlamento son elegidos simultáneamente con el 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 las 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 al presidente si no hay un ganador por mayoría absoluta. Este sistema se acerca a nuestra segunda 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 la única excepción a este ciclo.

Tabla 6.2

CONFIGURACIONES INSTITUCIONALES Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

Presidencialismo y sistema de partidos en América latina
Presidente elegido por mayoría simple, elecciones simultáneas

País (y cámara)	Número de elecciones	Magnitud promedio	efectiva	Número de partidos.	efectivo Promedio (y desviación estándar)
República Dominicana (alta)	8	1«		1.70	(0,30)
Brasil (1945-50) (alta)	3	8	1 02*	2.71	(0,47) 2,17
República Dominicana (baja)	4	8 1	3.4	6,3	(0,49) 2,07 (0,09) 2,76
Honduras	11 2 8 11 1 11	6.5	7,0 7,7	(0,80) 2,47 (-) 2,42	(0,41)
Venezuela (alta)		6,y		3,44 (0,94) 3,31	(0,97) 2,55
Perú, 1980 (baja)		25,8 30 60 99		(0,41) 3,22 (-) 2,65	(0,38)
Costa Rica					
Brasil (1945-50) (baja)					
Venezuela (baja)					
Uruguay (alta)					
Perú, 1980 (alta)					
Uruguay (baja)					
Media de todas las elecciones individuales	76			2,53	(0,68)
Presidente elegido por segunda ronda por mayoría absoluta, elecciones simultáneas					
Número efectivo de partidos. Promedio (y desviación estándar)					
				1 0 2*	6,08
				2	4,51
				2	4,91 (0,29)
				3,0	5,95 (1,28)
				5,3	3,06 (-)
				7,0	3,79 (1,82)
				9,5'	8,13 (-)
				61,5	4,27 (1,80)
País (y cámara)	Número de elecciones	Magnitud efectiva promedio			5,14(1,61)
Brasil, 1994 (alta)					
Chile, 1989-93 (alta)"	X				
Chile, 1989-93 (baja)	2				
Ecuador, 1979-94	2				
El Salvador, 1994-97					
Perú, 1985-90,1995 (baja)	7				
Brasil, 1994 (baja)					
Perú, 1985-90 (alta)					
Media de todas las elecciones individuales	1				
	3				
	19				
	1				
	2				

Elecciones parlamentarias y presidenciales no simultáneas			
País (y cámara)	Número de elecciones	Magnitud efectiva promedio	Número efectivo de partidos. Promedio (y desviación estándar)
Brasil, 1986-90 (alta)	2	1 o 2 ^a	3,91 (231)
Brasil, 1954-62 (alta)	3	1 o 2 ^b	3,94 (0,53)
El Salvador, 1985-91	3	4,4	2,51 (0,32)
Chile, 1932-73 (alta)	9 ^a	5	5,17 (0,90)
Chile, 1932-73 (baja)	11	5,2	5,65 (1,63)
Brasil, 1954-62 (baja)	3	6,8 ^c	4,55(0,05)
Brasil, 1986-90 (baja)	2	9,3 ^c	5,74 (4,12)
Media de todas las elecciones individuales	33	-	4,88 (1,64)

Otros casos			
País (y cámara)	Número de elecciones	Magnitud efectiva promedio	Número efectivo de partidos. Promedio (y desviación estándar)
Argentina (baja)	6	5,9	2,62 (0,29)
Bolivia (alta)	4	3,0	2,64 (0,72)
Bolivia (baja)	4	14,4	4,24 (0,37)
Colombia 1947,1974-90 (alta) ^d	6	5,0	2,15 (0,18)
Colombia (baja)	10	7,7	2,22 (0,37)
Colombia, 1991-94 (alta/ ^e	2	100,0	2,99 (0,10)

Notas:

^a Cuando no se da un punto decimal, todos los distritos son de la magnitud indicada. ^b Todos los distritos tienen la magnitud 1, luego 2, en elecciones alternadas. ^c Para Brasil entre 1950-1962 y después de 1985, 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 cuando tres partidos se presentan juntos, llevando así a un mayor número efectivo de partidos de lo que uno podría esperar sobre la base de la magnitud efectiva promedio. La razón por la cual no hicimos el ajuste 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. ^d Incluye sólo las bancas elegidas; excluye las bancas "designadas". ^e El número total de elecciones es de 11, pero los datos son incompletos para 1937 y 1957. / Desde 1991, la magnitud del senado colombiano ha sido 100.

Los sistemas están listados dentro de cada categoría en orden ascendente por magnitud de distrito, excepto en la categoría "Otros casos".

"número de elecciones" se refiere sólo a las elecciones legislativas." Los promedios para cada grupo y (con pocas excepciones) los resultados de países individuales apoyan las expectativas sobre la relación entre 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 partidario de "dos partidos y medio" es la norma aquí. Entre estos países, sólo la cámara de Venezuela tiene *N* promedio mayor que 3, y sólo en la cámara baja por su gran magnitud efectiva. Incluso esa cifra se ve exagerada debido a dos elecciones muy fragmentadas en los sesenta (nótese la alta desviación estándar para la cámara baja de Venezuela). Desde 1973 a 1988, el parlamento estuvo dominado por dos grandes partidos, con una alta fragmentación para el resto del parlamento. El hecho de que conjuntamente el ciclo electoral y la regla de mayoría simple para la elección presidencial debilitan significativamente el efecto de las magnitudes de distrito en el número de partidos se sugiere por el caso uruguayo con magnitudes en sus dos cámaras de 30 y 99, pero con *N* no mucho más altas que 2,5.¹⁶ 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 una tendencia hacia 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 de la democracia en 1985. Mientras tanto, cuando el presidente es elegido en segunda vuelta por mayoría absoluta, incluso en elecciones simultáneas, el número de partidos es igualmente alto, con un promedio de 5,14.

La tabla 6.3 muestra la incidencia del apoyo legislativo bicameral (o unicameral) según las diferentes disposiciones electorales. Los datos muestran que los presidentes elegidos por la mayoría simple, cuando el Congreso es elegido al mismo tiempo, tienen más posibilidades de obtener mayorías que los presidentes bajo los otros formatos institucionales. El 54% por ciento de las veces (25 de 46), los presidentes en tales sistemas han tenido una mayoría

16. En la tabla 6.1 (y nuevamente en la tabla 6.3), en casos de elecciones no simultáneas (excepto Colombia), hemos calculado los datos tanto para las elecciones legislativas como para las presidenciales. Para casos de elecciones escalonadas, los datos indican la composición de toda la cámara luego de cada renovación parcial.

17. En las elecciones recientes, *N* ha ido en aumento en Uruguay. Asumiendo que la configuración de elecciones simultáneas y las elecciones presidenciales por mayoría simple no anula completamente los efectos de *M*, se esperaría que *N* sea más alta en Uruguay de lo que ha sido en general. Incluso si fuera alrededor de 4 todavía sería baja en comparación con otros países con grandes magnitudes pero sin presidencias elegidas simultáneamente, como Israel u Holanda. Véase Taagepera y Shugart (1993). La obligación de votar también contribuye a limitar *N* en Uruguay.

Tabla 6.3
FORTALEZA PARLAMENTARIA DE LOS PARTIDOS DE LOS PRESIDENTES

Presidente elegido por mayoría simple, parlamento elegido simultáneamente.						
País	Nº de elecciones	1	2	3	4	5
Brasil, 1945-50	3	2	66,7	0	0,0	66,7
Costa Rica	11	6	54,5	4	36,4	90,9
Rep. 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
TOTAL	46	25	54,3	8	17,4	71,7

Presidente elegido por segunda ronda por mayoría absoluta, elecciones simultáneas.						
País	Nº de elecciones	1	2	3	4	5
Brasil, 1994-	1	0	0,0	0	0,0	0,0
Chile, 1989-93	2	0 ^e	0,0	2 ^j	100,0	100,0
Ecuador, 1984-94 ^l	6	0	0,0	1/	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
TOTAL	13	2	15,4	4	30,8	46,2

Parlamento y elecciones presidenciales no simultáneas.

País	Nº de elecciones	1	2	3	4	5
Brasil, 1954-64	4	0	0,0	2	50,0	50,0
Brasil, 1985-90	4. [«]	1 ^o	25,0	1 ^o	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 1 4	2	2	50,0	2	50,0	100,0
TOTAL	31	3	9,7	8	25,8	35,5

Otros casos.

País	Nº de elecciones	1	2	3	4	5
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

Columna 1. Número de veces con mayoría absoluta en ambas cámaras.³

Columna 2. Porcentaje de veces con mayoría absoluta en ambas cámaras.³

Columna 3. Número de veces con una proporción de bancas como para sostener un veto, pero

no una mayoría absoluta.¹¹ Columna 4. Porcentaje de veces con una proporción de bancas como para sostener un veto, pero no una mayoría absoluta. Columna 5. Porcentaje de veces con mayoría absoluta o bien con una proporción de bancas como para sostener un veto.

¹¹ O en la única cámara de un parlamento unicameral.

⁶ 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 caso de 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 no presupuestarias.

^l Parte del Senado chileno ha sido designado. La concertación hubiera tenido una mayoría absoluta sin los senadores designados.

^j Basado en la concertación, una lista preeleccionaria común, más que solamente en el partido del presidente.

^l Algunas elecciones legislativas en Ecuador no son simultáneas.

/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 la ley por completo, caso en el cual la única manera que tiene el parlamento para intentar un levantamiento de un veto es solicitar un referéndum sobre el tema, x Incluye la elección presidencial indirecta de 1985.

A comienzos de la Legislatura de 1987-1990, 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.

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 la tabla 6.3, también consideramos la probabilidad de que los presidentes que tienen poderes de reacción estén capacitados para sostener vetos. Aquí se muestra la frecuencia con la que los partidos de los presidentes tienen la proporción de bancas suficientes para mantener un veto en aquellos casos en los cuales carecen de mayoría absoluta. Si el presidente puede sostener un veto, entonces estará capacitado para imponer su sello sobre las políticas, aun en ausencia de una mayoría absoluta. En la tabla 6.3 utilizamos los datos de las cámaras altas y bajas puesto que el 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 como para mantener un veto en más de un 70% de las veces.

Por el contrario, es mucho menos probable que los presidentes bajo otras configuraciones institucionales tengan la proporción de bancas necesaria como para sostener vetos. No calculamos una cifra por separado para las coaliciones presidenciales, dado que estamos interesados en qué tan probable es que el presidente evite verse marginado cuando se enfrente a la (casi) peor situación imaginable en términos de apoyo partidario: cuando sólo su propio partido le apoya (la peor situación posible es cuando ni siquiera su partido lo apoya). Si bien es poco probable que los presidentes tengan la proporción de bancas suficiente como para

sostener vetos en configuraciones institucionales distintas del formato simultáneo/mayoría simple, es siempre mucho más probable que puedan sostener vetos a que obtengan mayorías absolutas. Esto se debe a las mayorías especiales requeridas para el levantamiento de los vetos en tres de los casos que tienen sistemas partidarios altamente fragmentados: Bolivia, Brasil (1946-1964) y Chile (antes de 1973). Cuando los presidentes no tienen el apoyo partidario suficiente para poder sostener sus vetos, pueden fácilmente verse marginados en el proceso legislativo, y quizás tentados a actuar de manera inconstitucional. Los datos presentados en la tabla 6.3 sugieren que la elección legislativa simultánea con una elección presidencial por mayoría simple es el formato que mejor evita este resultado.

En suma, los sistemas partidarios que tienen grandes números efectivos de partidos y una probabilidad consecuentemente baja de que el partido del presidente tenga una mayoría de bancas en la Legislatura son principalmente aquellos con elecciones no simultáneas y/o elección del presidente en segunda vuelta por mayoría absoluta: Bolivia, Brasil, Chile (antes de 1973),¹ Ecuador y Perú. Éstos son los únicos casos en los que el número promedio de partidos efectivos en por lo menos una cámara del Legislativo es mayor que cuatro. A continuación proporcionamos una prueba estadística de nuestra hipótesis acerca de los efectos de las distintas configuraciones institucionales sobre el número efectivo de partidos en los sistemas presidencialistas. El resultado de una regresión múltiple en una base de datos relativamente pequeña no puede ser considerado definitivo, pero si los resultados de las regresiones coinciden con nuestras corazonadas y con nuestra presentación menos formalizada de datos en la tabla 6.2, tendremos motivos para estar más seguros en nuestro razonamiento. Aquí 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, Filipinas y los Estados Unidos. La tabla 6.4 muestra los resultados.

Tabla 6.4

ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE VARIABLES INSTITUCIONALES Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN SISTEMAS PRESIDENCIALES.

Variable	1	2	3	4	5	6	7
Constante	3,701** (0,388)	3,486*** (0,401)	2,155*** (0,272)	3,460*** (0,310)	2,898*** (0,326)	3,278*** (0,318)	2,065*** (0,167)
SIM/MSIM	-1,022** (0,346)	-0,0936*** (0,345)	-	1,200** (0,293)	-1,213*** (0,275)	-1,074*** (0,294)	-
MAYABS	1,612*** (0,387)	1,681*** (0,384)	-	1,724*** (3,52)	1,385*** (0,342)	1,776*** (347)	-
LOGMAG	0,009 (0,160)	0,021 (0,158)	0,183* (0,092)	0,141 (0,108)	0,088 (0,117)	0,127 (0,107)	0,205** (0,063)
LIST	-	-	-	-	1,370*** (035)	-	-
GOVUST	-	0,780* (0,425)	-	-	-	0,831" (0,394)	-
R ² Ajustada	0,22	0,24	0,06	0,28	0,37	0,31	0,15
N	97	97	46	113	113	113	57

*p<0,10 " p < 0,05 *** p £ 0,01

Nota: Las regresiones están basadas sobre distintos conjuntos de datos: 1,2, todos los casos de América latina; 3, los casos de América latina con elecciones simultáneas y presidentes elegidos por mayoría simple; 4, 5 y 6, todos los casos de América latina incluyendo Filipinas y los Estados Unidos; 7, todos los casos de América latina con elecciones simultáneas y presidentes elegidos por mayoría simple, incluyendo Filipinas y los Estados Unidos.

	Variable <i>dummy</i> , fijada en 1 cuando el presidente es elegido por mayoría simple, simultáneamente con la elección parlamentaria.
Variables:	
SIM/MSI	Variable <i>dummy</i> , fijada en 1 cuando el presidente es elegido por segunda ronda por mayoría absoluta. Magnitud efectiva (logaritmo).
M	Variable <i>dummy</i> , fijada en 1 cuando el parlamento es elegido por un sistema de listas partidarias.
MAYABS	Variable <i>dummy</i> , fijada en 1 cuando los gobernadores de provincias, estados o departamentos son elegidos directamente, y el Parlamento es elegido por un sistema de listas.
LOGMAG	
UST	

GOVLIST De las regresiones 1 y 4 se desprende que nuestra hipótesis sobre los efectos de elegir un presidente por mayoría simple y en forma simultánea al parlamento son bastante fuertes. Esta configuración institucional tiene el efecto esperado de reducir el número de partidos, y este efecto es significativo. El resultado es esencialmente el mismo, ya sea que utilicemos el conjunto de datos de América latina únicamente (regresión 1) o el expandido, que incluye a Filipinas y a los Estados Unidos (regresión 4). La expectativa de elecciones presidenciales en segunda vuelta por mayoría absoluta -que 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 puede hacer una segunda vuelta, pero en los que el umbral para evitarla es mucho más bajo que el 50% más uno habitual, hizo alguna diferencia. Si tales sistemas -todas las elecciones costarricenses, Perú en 1980 y la Argentina en 1995- son codificados como de segunda vuelta, esta variable sigue siendo significativa pero es menos sólida. De esta manera, los resultados estadísticos refuerzan nuestra seguridad al 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 en distritos uninominales.²⁰ Es plausible que una razón para el número mucho menor de partidos en Colombia, Filipinas y los Estados Unidos -aún 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 candidatos individuales ajustar sus campañas a las inquietudes locales, a la vez que actúan dentro de un partido que puede ganar la presidencia. De esta manera, los partidos en sistema 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,

que le faltaría en sistemas a los que hemos definido como sin lista (a pesar de que, de manera única, esto no ocurre con las *renombraciones* de los legisladores en Brasil). Por lo tanto, la oportunidad de expresar una divergencia de opinión dentro del partido se reduce en comparación con un sistema sin lista partidaria, 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 un atractivo de su nombre para ayudar a elegir a otros miembros, dado que dentro de las listas los votos son para todos. De esta manera, el líder de un nuevo partido puede potencialmente aumentar su propio poder dentro del parlamento; pero bajo sistemas partidarios sin lista esta oportunidad no está disponible.²¹ Por estas razones, los sistemas de listas partidarias proporcionan más incentivos para montar nuevos partidos que los sistemas sin listas. La regresión 5 pone a prueba esta idea contra todo el conjunto de datos²¹ y lo encuentra muy plausible. Un sistema de lista aumenta el número de partidos, y las otras variables que fueron significativas para la regresión 4 continúan siéndolo.

20. 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 facciones). En última instancia, 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.

21. Dado que Colombia es el único sistema en América latina que no utiliza listas partidarias, hacer una regresión solamente para los datos latinoamericanos con LIST sería el equivalente de utilizar una variable *dummy* (sustituta) para Colombia, por lo que no resulta interesante desde el punto de vista teórico.

Otra variable institucional que podría mejorar las oportunidades de los partidos locales de establecerse y, por tanto, aumentar el número de partidos, es la elección directa de los gobernantes provinciales, estatales o departamentales. Hicimos interactuar esta variable con LIST porque, por la misma razón mencionada anteriormente, los incentivos para establecer nuevos partidos en torno a elecciones de gobernador deberían ser menores en sistemas sin lista. Elegir gobernadores y otras autoridades locales hace que el federalismo o la descentralización administrativa sean más significativos porque aumenta la autonomía de los gobiernos subnacionales frente al gobierno central (Riker, 1962). Sin embargo, puede esperarse que la manera en que esta mayor autonomía se refleja en el sistema de partidos nacional varíe según el sistema electoral utilizado. Si no hay listas partidarias, la elección de autoridades locales contribuye a lo que Ordeshook y Shvetsova (1997) 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 los partidos y así crear una oportunidad para que los gobernadores establezcan partidos locales sobre cuyas listas pueden tener un control sustancial.⁷

Así, dentro de los sistemas de listas partidarias, es más probable que se desarrollen partidos locales separados en torno a las elecciones para gobernadores. En casos extremos, las elecciones para gobernador en los sistemas de listas partidarias pueden contribuir sustancialmente a la fragmentación de un sistema partidario. 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). Es decir, si bien la tendencia hacia la descentralización local puede ser aplaudida, cuando se combina con la tendencia a utilizar sistemas de listas partidarias en América latina, las elecciones locales pueden no contribuir a la formación de sistemas partidarios descentralizados, sino verticalmente integrados, que pueden resultar 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 del distrito. Aunque la magnitud ha sido llamado el factor "decisivo" en la determinación del número de partidos (Taa- gepera y Shugart, 1989; también Rae, 1967, Lijphart, 1994), los conjuntos de datos sobre los cuales se han basado tales conclusiones han sido extraídos sustancialmente de sistemas parlamentarios. En 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 efectiva de distrito.⁸ Sin embargo, al incluir las regresiones (3 y 7) que toman en

cuenta sólo el subconjunto de casos que utilizan elecciones simultáneas por mayoría simple, 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 al presidente, y también menos importante que la presencia o ausencia de listas partidarias.

6.3. Presidencialismo y disciplina partidaria

Cuando hablamos de disciplina partidaria, tenemos en mente un fenómeno simple: legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo. Incluso en partidos indisciplinados, los legisladores del mismo partido en general votan juntos, pero esto es porque muchos temas legislativos son relativamente consensuales dentro y fuera del partido. Incluso 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 partidario institucionalizado" (Mainwaring y Scully, 1995), pero no es una condición suficiente.

El nivel de disciplina partidaria afecta al 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 en el grado en que los presidentes necesitan asegurar el apoyo de legisladores individuales y/o grupos partidarios. Justamente, Linz (1994) y Sartori (1994a, págs. 189-194) argumentan que los sistemas parla-

23. Lijphart (1994, pág. 1304) también encuentra que el presidencialismo con el formato simultáneo-mayoría simple (Costa Rica y Estados Unidos) reduce el número de partidos, incluso en un conjunto de datos mayor que incluye a los sistemas parlamentarios (y en los cuales, por lo tanto, la magnitud es significativa).

mentarlos funcionan mejor con partidos disciplinados. Nosotros elaboramos la hipótesis de que alguna medida de disciplina partidaria también facilita el funcionamiento de los sistemas presidencialistas. No podemos poner rigurosamente a prueba esta hipótesis aquí, pero presentamos nuestra lógica y creemos que los casos latinoamericanos apoyan nuestra afirmación.

Los partidos en los sistemas presidencialistas no necesitan ser altamente disciplinados, pero la indisciplina frecuente hace más difícil establecer relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la Legislatura. Cuando la disciplina es débil,

7 Estas afirmaciones parecerían aplicarse incluso al sistema de listas cerradas con voto preferencial de Brasil. Allí los gobernadores tienen un mayor control sobre las nominaciones para bancas de las delegaciones de sus estados al Parlamento nacional que si no hubiera lista alguna.

los líderes partidarios pueden negociar un pacto, sólo para encontrar que los miembros legislativos del partido se negarán a cumplirlo. Los presidentes se ven entonces forzados a confiar en bases de apoyo ad hoc 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 a burlar la Constitución, posiblemente con los militares como aliados. Bajo estas condiciones, los presidentes pueden no ser capaces de impulsar mínimamente sus agendas legislativas. Dada la naturaleza de los períodos presidenciales, esta situación puede llevar a un *impasse* prolongado, con consecuencias perjudiciales (Linz, 1994). De esta manera, una débil disciplina partidaria puede contribuir a la posibilidad de un bloqueo institucional.

Con partidos disciplinados, el presidente no tiene que negociar una nueva coalición ad hoc para cada propuesta legislativa, con la resultante necesidad 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 líderes partidarios, reduciendo el número de actores involucrados en las negociaciones, y simplificando así el proceso. Ellos pueden contar con que los líderes partidarios en general son capaces de asegurar los votos de la mayoría de los representantes de sus partidos, y hay así una mayor previsibilidad y transparencia en el proceso político. Hay mayor probabilidad de que los acuerdos y coaliciones interpartidarias en la Legislatura y en el gabinete afecten a un conjunto amplio de temas más que a una sola ley; y la negociación ad hoc sobre políticas específicas es necesaria en general sólo frente a aquellas propuestas que podrían ocasionar grandes cambios en el statu quo.

Los partidos disciplinados también ayudan a que los votantes comprendan lo que representan las diferentes denominaciones partidarias y los políticos individuales. Con partidos menos disciplinados, las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidos pueden ser más opacas, obstruyendo el proceso de *accountability*. Indudablemente, es 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 del mismo partido compartan un conjunto básico de preocupaciones políticas sobre las cuales en general están de acuerdo.

Con todo, el argumento de la disciplina no debería tomarse aquí como si implicara que en el presidencialismo son preferibles partidos *rígidamente* disciplinados, dado que hay peligros potenciales de una disciplina excesivamente severa. Hemos mencionado la alteración de los frenos y contrapesos cuando los presidentes cuentan con una mayoría disciplinada que los apoya. El parlamento puede no funcionar como un freno efectivo sobre el presidente, sino como un sello de aprobación automática a todas sus iniciativas si el presidente y el liderazgo del partido están de acuerdo. Ésta es la situación de México, porque aunque la mayoría

de los miembros de la Legislatura son elegidos por distritos uninominales, la imposibilidad de su reelección no les da incentivos para representar a sus supuestos mandantes. De esta manera, los límites a la reelección legislativa, así como la centralización de todas las nominaciones del partido de gobierno en manos del presidente (quien actúa como líder del partido), refuerzan el dominio autoritario de la presidencia sobre el parlamento.

Si el presidente se encuentra en una situación de "gobierno dividido" en la que un partido o una coalición estable de oposición tiene una mayoría de bancas en ambas cámaras (o en la única cámara) del parlamento, entonces una disciplina partidaria extrema le traerá dificultades para lograr acuerdos interpartidarios. Si el liderazgo del partido dominante busca ser obstruccionista, los legisladores individuales están obligados a seguirlo si están sujetos a una severa disciplina. Si, por el contrario, los miembros individuales son libres para 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, aun si su partido tiene la mayoría (Coppedge, 1994; Espinal, 1991). Incluso en Costa Rica, como señala Carey (1997), la combinación de las elecciones presidenciales primarias y los límites a la reelección, hacen que los presidentes con frecuencia tengan dificultad en tratar con sus propios partidos una vez que el siguiente candidato presidencial ha sido nominado, ya que esta persona, si sale victoriosa, determinará la futura carrera electoral de los miembros parlamentarios del partido. Si, por el contrario, la disciplina partidaria es menos rígida, es poco probable que el presidente se quede sin legisladores que deseen trabajar con él, aun si el liderazgo del partido se le opone.

Esta posibilidad de alianzas entre sectores de distintos partidos impide que el presidencialismo estadounidense se vea abrumado por la crisis durante períodos de gobierno dividido. Aunque el gobierno dividido ha llevado a numerosas críticas tanto populares como de expertos (por ejemplo, Robinson, 1985; Sundquist, 1986), se ha argumentado que el proceso legislativo no sufre consecuencias bajo un gobierno dividido (Fiorina 1992; Mayhew, 1991)²¹ 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 en los partidos estadounidenses (véase Cox y McCubbins, 1993); sin embargo, estos partidos tienen claramente una disciplina lo suficientemente laxa como para que las alianzas entre sectores de distintos partidos sean comunes. Esta operación facilita la gobernabilidad en los Estados Unidos bajo un gobierno dividido, aunque puede reducirla bajo un gobierno unificado.⁹

5.4. Determinantes institucionales de la disciplina partidaria

El grado en que los miembros de una delegación parlamentaria dada votan como bloque, o bien independientemente uno de otro, está fuertemente relacionado con tres características básicas de las reglas de acuerdo con las cuales se convierten en candidatos y son elegidos. Estas tres características -control de selección de candidatos, control del orden en el cual los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria, y la repartición de los votos entre los candidatos de los partidos- afectan fuertemente el grado de influencia que tienen los líderes sobre los miembros rasos.²⁸

Si los líderes partidarios controlan la selección de los candidatos, los miembros obstinados del partido no pueden desviarse de la línea partidaria, y a la vez seguir usando el nombre del partido en elecciones futuras. Si el liderazgo del partido controla la selección de los candidatos, a los miembros que se resisten a los deseos del partido les puede ser negado el derecho a ser candidatos en el futuro.²⁷ En estos casos, los candidatos potenciales deben estar en buenos términos con el liderazgo del partido para conseguir un lugar en la lista, ya que el partido dispone de medios

poterosos para influenciar el comportamiento de los políticos. Por lo tanto, la habilidad de determinar quiénes son los candidatos es una característica elemental de la cohesión del partido. En la mayoría de las democracias industrializadas, así como en la mayoría de los países latinoamericanos, los líderes partidarios tienen este poder. Sin embargo, los Estados Unidos son un ejemplo prominente de un país en el que los líderes partidarios no controlan quiénes se presentan como candidatos.

Si los líderes partidarios controlan el orden en que sus miembros son postulados, pueden selectivamente premiar o castigar a sus miembros rasos moviéndolos hacia arriba o hacia abajo en la lista del partido (Carey y Shugart, 1995). Tales miembros tienen pocos incentivos para construir reputaciones personales más allá 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 el contrario, 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 inclinar la balanza entre la victoria y la derrota. En esta dimensión hay un continuo de posibilidades, 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 sobre la base de los votos personales que él o ella consigue. Si el partido no controla el orden de elección, una manera de ser elegido es ser personalmente popular, tal como se indicó anteriormente; pero también se puede ingresar al Parlamento gracias 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

27. Donde hay prohibiciones sobre la reelección parlamentaria inmediata, como en Costa Rica y México, los líderes partidarios obviamente no pueden sancionar negando la nominación en la próxima elección. Sin embargo, cuando el presidente es del mismo partido, la disposición o negación de futuras posiciones por designación ofrece un sustituto para la sanción de la renominación. Véase Carey (1997) y el capítulo de Weldon en este libro.

9 El gobierno dividido es más común en sistemas en los que es probable que los votantes den sus votos para el Parlamento considerando temas locales o características de los candidatos más que preferencias de políticas nacionales, que tienden a dominar el voto presidencial. De esta manera, la misma característica del sistema electoral que facilita disciplina limitada -la independencia electoral de los legisladores ante los líderes partidarios- también lleva a un gobierno dividido, porque fomenta el voto cruzado [*ticket-splitting*]. Para un desarrollo más detallado y una prueba estadística de este argumento, véase Shugart (1995a).

9 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*. Si los votantes pueden votar por candidatos de más de una lista, 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.

más probable que un desertor encuentre que no puede conseguir muchos votos y su nuevo partido fracase. Tal ha sido el caso de Costa Rica y, hasta las severas dislocaciones económicas y políticas a comienzos de los noventa, 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. A un ciudadano puede pedirle que dé su voto a uno o más candidatos,¹⁰ y este voto no puede ser transferido a otros individuos, pero las bancas son asignadas en primer lugar a los partidos de acuerdo con el número total de votos que obtienen sus candidatos, y luego entre los candidatos del partido, de acuerdo con el número de votos individuales. A pesar de que el número de representantes es determinado por votos partidarios, si el candidato es o no elegido depende de su capacidad de obtener votos individuales. 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 modelo básico.

En Brasil el personalismo utilizado por la lista cerrada con voto preferencial es reforzado por reglas para la selección de candidatos. Los partidos no pueden negar fácilmente a los diputados una nominación futura, incluso cuando no se hayan ajustado a la disciplina partidaria durante su ejercicio. La característica de la ley que proporciona candidatos con este grado de autonomía se conoce en Brasil como *candidato nato*, literalmente "el candidato por derecho de nacimiento" (Mainwaring, 1991). Dado que la mayoría de los diputados electos consigue en general 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 boleta, aunque los que son candidatos por primera vez deben recibir la aprobación partidaria en una convención 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 facciones (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 (*lerna*) son sumados en primer lugar para establecer 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 boleta, pero las facciones tienen una influencia considerable, porque ellas ordenan los *sublemas*. Este sistema está ubicado en la tabla 6.5 entre los sistemas de listas cerradas y bloqueadas y los de listas cerradas con voto preferencial, porque los incentivos que generan son intermedios: 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).

En Colombia los partidos no pueden negar a los candidatos el uso de la denominación partidaria. Los candidatos en realidad se presentan en listas, pero las múltiples listas pueden utilizar el mismo nombre de partido en algún distrito y no compartir los votos. 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 líderes individuales de las facciones y jefes locales. Un candidato inconforme 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 listas que son 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, en prensa).¹¹ Desde 1991 las reformas de las leyes partidarias se están moviendo en dirección de un mayor control de parte del liderazgo del partido, pero la práctica de las listas múltiples continúa.

En los sistemas con un limitado control partidario sobre las nominaciones u orden de las listas, o ambos, los candidatos deben su elección en gran parte a sus propios esfuerzos. De esta manera no se sienten en deuda con el partido. Esto promueve el individualismo en las campañas y en la recolección de fondos, y es menos posible que los candidatos exitosos sean legisladores leales a un partido disciplinado que no le aseguró su victoria inicial. De esta

31. 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 de que tantos candidatos presenten sus propias listas, pero que, 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 podrían verse inclinados a inventar nuevos nombres partidarios para sus listas. De esta manera, Colombia refleja las instituciones bolivianas y ecuatorianas a las que se hizo 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.

manera, tales sistemas contienen fuertes incentivos para el individualismo (como en Brasil) o para el faccionalismo (como en Colombia y Uruguay).

Excepto para las listas cerradas y bloqueadas, en todas las variantes de sistemas electorales que aparecen en la tabla 6.5, pero especialmente en aquellas en que el liderazgo del partido no controla el uso de la denominación, los miembros rasos del

10 En Chile, un votante debe votar por un candidato. En Brasil y Perú puede hacerlo por el partido (sin indicar preferencia por un candidato), o puede dar su voto para un candidato

(Brasil), o para dos candidatos (Perú).

partido tienen incentivos para diferenciarse de sus compañeros (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; Carey y Shugart, 1995). Tales incentivos hacen que las elecciones tiendan a operar sobre la base del clientelismo. Los miembros aseguran sus bancas mediante la construcción de una reputación entre un conjunto de seguidores por ser capaces de proveerles trabajos, proyectos en obras públicas, o una prebenda directa (Ames, 1995a y 1995b; Geddes Ribeiro Neto, 1992; Hagopian, 1996). Esas 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 ganar su puesto independientemente de la aprobación partidaria, o bien ganar su puesto gracias a servicios personales y no a promesas de políticas, los partidos bajo estos sistemas electorales tienden a estar divididos, y con frecuencia son indisciplinados y clientelísticos.

Hemos considerado la manera como los partidos controlan el acceso a las boletas de los candidatos legislativos, pero la cuestión también aparece con los candidatos a presidente. En la poco común circunstancia que el sistema de partidos sea tan rudimentario que sea relativamente fácil para un partido adueñarse de un lugar, el tema es menos importante. Tanto Fernando Collor de Meló en Brasil (1989) como Alberto Fujimori en Perú (1990) fueron capaces de ganar la presidencia luego de fundar nuevos partidos que sirvieron como vehículos de sus campañas personales.¹² Allí donde los sistemas partidarios están más institucionalizados de manera tal que los presidentes pertenecen a partidos grandes y establecidos, es importante considerar qué tan abierto o cerrado es el proceso de nominación presidencial. Hasta hace poco casi todos los partidos latinoamericanos nominaban 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") tenían voz. Sin embargo, los países latinoamericanos cada vez más están adoptando sistemas de primarias que se asemejan a los de los Estados Unidos. En este sistema los líderes de los partidos juegan un rol más pequeño en la determinación de quiénes serán sus nominados. Es incluso posible que un candidato sea nominado por encima de 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 la Argentina en 1989. Entre los países que ahora utilizan la forma de la primaria presidencial, en la cual pueden participar los votantes que no son activistas o que no pagan sus cuotas, se ubican Colombia y Costa Rica (véase Carey, 1997).

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 su proceso de selección, y no solamente decidir entre los candidatos elegidos previamente en reuniones de políticos. Aún para los líderes partidarios, el requerir que los "precandidatos" presidenciales logren seguidores en el electorado y estén a la luz pública antes de la campaña final, puede ayudarlos al asegurarse que un candidato popular sea escogido. Sin embargo, si el electorado de un partido en las primarias es significativamente diferente del electorado general, la primaria podría producir un candidato inelegible.³³ Cualesquiera que sean los méritos o problemas de las primarias presidenciales, parece justo decir que funcionan de la mejor manera sólo 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.

Así pues, ¿cuál es el sistema electoral preferible para el presidencialismo? 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 un sistema de lista cerrada con voto preferencial o voto único no transferible alienta a los miembros a responder a grupos estrechos dentro de un electorado más amplio y a proporcionar patronazgo como manera de ganar votos. El resultado es con frecuencia, como en Brasil y en Colombia, una disciplina comparativamente baja.

Aunque no estamos en condiciones de recomendar un 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 bloque relativamente

33. La ley colombiana para la elección primaria resguarda contra esta posibilidad, al permitir que cualquier votante participe de la primaria de un partido, ya sea que el votante tenga o no lealtad hacia el partido en otros planos. Es decir, Colombia utiliza una primaria "abierta". Véase Shugart (1992).

12 Su habilidad para ser elegidos descansaba no en menor grado en el sistema de segunda vuelta por mayoría absoluta utilizado para elegir a los presidentes en estos dos países, lo que permite que una proporción relativamente pequeña de los votos sea suficiente para ser elegible en la segunda vuelta. Por ejemplo, Collor ganó 30,5% en la primera vuelta (quien luego fuera su oponente en la segunda vuelta obtuvo sólo el 17%, pero hizo que la segunda vuelta fuera pareja: 53% - 47%) y Fujimori obtuvo sólo el 29,1% contra el 32,6% de Vargas Llosa, antes de derro

grande en bancas legislativas confiables. Esto podría sugerir lo deseable de tener elecciones legislativas simultáneas con una elección presidencial utilizando la mayoría simple, o al menos una segunda ronda con un umbral menor que la mayoría absoluta para la victoria en la primera vuelta.¹³

En segundo lugar, y a fin de dar a los miembros del parlamento el incentivo de responder a su más amplio electorado más que a los jefes de cualquiera de los 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 el orden de la lista establecido por los líderes del partido ni la capacidad individual para 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 RP y el resto en distritos uninominales también son algo promisorio. Los sistemas de este tipo funcionan hoy en día en Bolivia, México y Venezuela y frecuentemente se discuten en Brasil y en otros lugares. En estos sistemas, se esperaría que los miembros elegidos de distritos uninominales atiendan la opinión local (sin tener que competir con otros candidatos de otros partidos, tal como ocurre en los sistemas de listas cerradas con voto preferencial), pero el componente de RP asegura que no domine ningún partido. Si las reformas electorales de este tipo continúan llevándose a cabo en América latina, queda lugar para el optimismo de que los parlamentos comiencen a proporcionar una representación más significativa de sus 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 un rol político independiente y, por lo tanto, su freno al presidente sería más significativo. Las disputas internas probablemente se resolverían entonces a través del compromiso político, tal como frecuentemente sucede en los Estados Unidos, más que por la distribución del patronazgo.

6.5. Conclusiones

El tema global de este artículo ha sido que el presidencialismo se estudia más fructíferamente en relación con dos aspectos clave del sistema partidario. El primer aspecto es el número de partidos, o el grado de fragmentación del sistema de partidos. Con un sistema partidario 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 enfatizado que la disciplina partidaria o su ausencia 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 convierten en algo crucial; con partidos altamente disciplinados, los presidentes pueden negociar primordialmente con los líderes partidarios nacionales. Como hemos enfatizado también, bajo el presidencialismo hay problemas tanto con los partidos indisciplinados como con partidos extremadamente disciplinados. Hemos mostrado también que tanto el número de partidos como el grado de disciplina partidaria son configurados como aspectos clave de la legislación electoral y partidaria. Finalmente, argumentamos que el poder de los presidentes dentro del partido, discutido en este artículo, y sus poderes legislativos constitucionales, analizados en otro artículo (Shugart y Mainwaring, 1997), modelan de manera fundamental su capacidad de hacer las cosas.

La importancia de la interacción entre el presidencialismo y la disciplina partidaria no sorprende si es que tenemos en cuenta algo de la literatura comparativa sobre temas relacionados. En escritos sobre sistemas parlamentarios ha sido manifiesto, hace tiempo ya, que hay diferencias sustanciales entre las situaciones de gobierno mayoritario y las situaciones de gobierno minoritario o de coalición (Lijphart, 1984; Strom, 1990). Por otro lado, ha surgido un fuerte 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. Por otra parte, se ha hecho poco sobre el tema de disciplina partidaria en el presidencialismo, a pesar del amplio reconocimiento de su importancia.

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 inciden sobre la naturaleza de la representación y ayudan o dificultan a los gobiernos democráticos en sus esfuerzos para gobernar de manera eficaz.

¹³ Por ejemplo, la regla en Costa Rica, donde un candidato tiene que obtener un 40% en la primera ronda para evitar una segunda ronda, o una nueva disposición como en la Argentina, que requiere una extensión mínima de votos. Véase también Shugart y Taagepera (1994) para un análisis de los dos formatos de segunda ronda.

5.6. Apéndice

Coaliciones electorales de los presidentes

Listamos la información sólo cuando se trató de una coalición en la cual por lo menos dos partidos lograron 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. John Carey, Brian Crisp, Mark Jones, Charles Kenney y Michelle Taylor proporcionaron información útil para esta apéndice.

Argentina

1989-1995: Partido Justicialista, Partido Blanco de los Jubilados, Partido Intransigente y Partido Demócrata Cristiano.

1995-1999: Partido Justicialista, Unión del Centro Democrático, Partido Renovador de Salta, Movimiento Popular Jujeño y Partido Bloquista.

Bolivia

No computamos una cifra para la coalición presidencial de 1982-1985 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

1945-1947 y 1947-1950: Partido Social Democrático y Partido Trabalhista Brasileiro.

1950-1954: Partido Trabalhista Brasileiro y Partido Social Progressista.

1955-1958 y 1958-1960: Partido Social Democrático y Partido Trabalhista Brasileiro.

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

1985 y 1986-1989: Partido do Movimento Democrático Brasileiro y Partido da Frente Liberal.

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

Chile

1958-1990: Alianza Popular Revolucionaria Americana, Democracia Cristiana, y Sociedad y Democracia.

Para 1957-1958 y 1958-1961, nos faltan datos sobre el Senado. El promedio para el Senado se basa por lo tanto en 16 elecciones.

Las cifras para 1937-1945 son estimadas. Para esos años, Nohlen da información solamente sobre los resultados de las elecciones, no sobre la composición del Senado. Para 1937-1938 y 1938-1941, agregamos los resultados de 1937 (20 bancas) a los resultados de 1932 (45 bancas). Para 1941-1942 y 1942-1945, agregamos los resultados de 1941 (20 bancas) a los resultados de 1937.

1932-1937 y 1937-1938: Partido Liberal, Partido Liberal Unido, Partido Liberal Doctrinario, Partido Liberal Democrático, Partido Demócrata, Partido Democrático, Partido Radical Socialista, Partido Social Republicano y Partido Conservador.

1938-1941 y 1941-1942: Partido Radical, Partido Comunista Chileno, Partido Socialista, Partido Demócrata y Partido Radical Socialista.

1942-1945 y 1945-1946: Partido Radical, Partido Socialista, Partido Comunista Chileno y Falange Nacional.

1946-1949 y 1949-1952: Partido Radical, Partido Comunista Chileno y Partido Liberal.

1952-1953 y 1953-1957: Acción Renovadora, Partido Agrario, Partido del Trabajo, Partido Nacional, Partido Nacional Cristiano, Movimiento Republicano, Partido Agrario Laboralista, Partido Demócrata, Partido Socialista Popular y Movimiento Nacional Ibañista.

1958-1961 y 1961-1964: Partido Conservador, Partido Liberal, Movimiento Nacional del Pueblo y Falange Nacional.

1970-1973 y 1973: Partido Socialista, Partido Comunista Chileno, Partido Radical, Movimiento de Acción Popular Unitario y Acción Popular Independiente.

1989-1993: Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, Partido Socialista, Partido Radical y Partido Humanista.

1993: Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, Partido Socialista y Partido Radical. Los datos del Senado para 1989 al presente incluyen los senadores designados.

Costa Rica

1958-1962: Partido Unión Nacional y Partido de Unificación.

Perú

Perú cambió a un Parlamento unicameral en 1992-1993 (el parlamento constitucional de 1992 era unicameral, y la nueva Constitución entró en vigor en 1993).

Venezuela

1978-1983: Comité de Organización Político Electoral y Unión Republicana Democrática.

1983-1988: Acción Democrática y Unión Republicana Democrática. 1993: Movimiento al Socialismo, Convergencia, Unión Republicana Democrática, Comité de Organización Político-Electoral Independiente y Movimiento de Integración Nacional.

11. Para una discusión de estos temas, véase Mainwaring (1991) y Shugart y Carey (1992, ca

18. El Chile post-Pinochet tiene un bajo número efectivo de partidos de acuerdo con la tabla 6.2, a pesar de utilizar elecciones presidenciales con segunda ronda 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. Por lo tanto, no se puede esperar que esta baja fragmentación perdure.

19. Dada la ausencia de elecciones primarias al estilo estadounidense o de procedimientos descentralizados de nominaciones al estilo filipino, incluso la mitad perteneciente a los distritos uninominales puede ser considerada efectivamente como candidatos electos dentro de un sistema con listas de un solo nombre.

24. Considérese un ejemplo reciente de gobierno dividido en los Estados Unidos. La elección presidencial de 1992 fue prácticamente dominada por denuncias de bloqueo entre el presidente y el Congreso. Sin embargo, el Congreso y el presidente bajo la administración Bush tuvieron im-

portantes logros legislativos, incluyendo las extensiones de las leyes de aire limpio y de los derechos de votación, y una delegación de *fast-track* para negociar acuerdos de libre comercio.

29. En Venezuela, en México desde 1993, y desde 1997 en Bolivia, alrededor de la mitad de los miembros de las legislaturas son elegidos por distritos uninominales, mientras que el resto son elegidos por listas con diversos candidatos. En esos países, las organizaciones partidarias determinan las nominaciones, incluso en distritos uninominales; de esta manera, el sistema electoral para estas bancas es todavía uno de listas partidarias cerradas, en el que las "listas" contienen sólo un nombre.