

El Estudio del Presidencialismo en América Latina: Una evaluación crítica¹

Gabriel L. Negretto

El estudio del presidencialismo en América Latina se ha enfocado tradicionalmente en los efectos negativos del multipartidismo y la elección de presidentes minoritarios. Los expertos en instituciones políticas en la región han asociado frecuentemente la fragmentación partidaria y los presidentes minoritarios con fenómenos tales como la parálisis legislativa, decisiones extra-constitucionales, conflictos entre ramas de poder, e incluso con el debilitamiento y quiebre de un régimen democrático. También se han pensado los poderes legislativos que concentran los presidentes y los controles políticos del Congreso sobre el gabinete como factores que atentan contra la estabilidad política. Esta perspectiva ha mermado nuestra comprensión acerca del funcionamiento de las democracias presidenciales contemporáneas en América Latina.

Desde 1978, la gran mayoría de los sistemas presidenciales en la región han adoptado o restaurado reglas electorales incluyentes bajo las cuales coexisten múltiples partidos, ninguno de los cuales cuenta con una representación mayoritaria en el Congreso. Por otra parte, los presidentes han concentrado aún más poder para influenciar la agenda legislativa, mientras que los legisladores han incrementado su influencia sobre los gabinetes. A pesar de estas tendencias de reforma, la mayor parte de las democracias de América Latina han sobrevivido, si bien que con enormes diferencias en cuanto a la estabilidad de sus gobiernos, niveles de conflicto social y calidad de la representación. En este contexto, una nueva agenda de investigación sobre la democracia presidencial debe examinar la forma en que las coaliciones, la ideología y los poderes legislativos del presidente impactan sobre la estabilidad y efectividad de gobierno, así como estudiar las variables que afectan el grado de congruencia entre las preferencias políticas de los votantes y de los representantes. Un mejor entendimiento de los sistemas presidenciales multipartidistas también requiere que

¹Agradezco los comentarios hechos por Barbara Geddes, Fabrice Lehoucq, Aníbal Pérez-Liñán y Claudio Fuentes a versiones anteriores de este trabajo.

las reglas electorales y los poderes del presidente sean analizados como factores endógenos a la competencia política y al desempeño de la democracia.

Este capítulo comienza por analizar la literatura institucionalista que desde fines de la década de los 70s intenta explicar la relación entre presidencialismo y ruptura de la democracia en América Latina. Una segunda parte discute los principales trabajos publicados sobre este tema durante los años noventa. La tercera sección propone los objetivos centrales que debe tener una nueva agenda de investigación sobre la democracia presidencial multipartidista en América Latina. Le sigue una breve conclusión.

1. El fracaso de las democracias presidenciales

Durante las primeras décadas del siglo XX se hizo evidente que el desarrollo político en América Latina contradecía las expectativas que tuvieron los padres fundadores de las repúblicas que emergieron luego de la independencia de España. Si bien varios países alcanzaron un grado considerable de estabilidad política y progreso económico hacia fines del siglo XIX, la democratización no fue un proceso gradual y pacífico en la región. En la mayoría de las nuevas repúblicas, los resultados electorales fueron manipulados en forma sistemática, sea por acuerdos celebrados de antemano entre elites o por medio de la intervención directa del gobierno de turno. Los grupos políticos opositores tenían pocas posibilidades de triunfar por medio de la competencia electoral y la cantidad real de votantes era generalmente baja, ya sea por restricciones legales o por falta de incentivos para asistir a una votación cuyos resultados se sabían determinados de antemano.

Entre 1910 y 1920, la mayoría de los países en la región iniciaron un proceso de democratización por medio de revoluciones sociales, golpes de estado o reformas electorales negociadas entre las elites partidarias. Este proceso resulto ser inestable. Durante los años treinta y cuarenta tuvo lugar el establecimiento de dictaduras militares y civiles seguidas por períodos fluctuantes de democracia. Este ciclo duraría hasta fines de los años setenta.

Los primeros analistas del desarrollo político en América Latina tendieron a privilegiar los valores culturales y las estructuras socioeconómicas como los principales factores causales para explicar el fracaso del proceso de democratización en la región. El régimen constitucional en general y las instituciones políticas formales en particular eran considerados como epifenómenos que reflejaban esas variables fundamentales. Jacques

Lambert es un ejemplo de esta forma de análisis. Si bien este autor argumentaba que varios aspectos del diseño institucional predominante en América Latina (como el centralismo o los fuertes poderes del presidente) no favorecían el proceso de democratización, concluía que el rezago social fue el principal responsable del fracaso de los regímenes democráticos en la región (Lambert 1964).

No fue sino hasta fines de los años setenta, con la aparición de *El quiebre de los regímenes democráticos* de Juan Linz (1978), que las estructuras constitucionales fueron consideradas un componente crucial en la explicación del fracaso de la democracia en América Latina. En dicho trabajo, Linz afirma que con excepción del caso de Estados Unidos (favorecido por un sistema de dos partidos con escasa disciplina y cohesión ideológica y una Corte Suprema con autoridad y prestigio), los regímenes presidenciales no favorecen la colaboración entre las fuerzas democráticas durante una crisis política. En el volumen editado por Linz y Stepan (1978), varios estudios de diferentes países destacaron la importancia de las estructuras constitucionales, como la separación de poderes, para explicar la caída de una democracia cuando existen crisis que amenazan la estabilidad del régimen. Esto proporcionó evidencia que respaldaba la hipótesis presentada por Linz.

En trabajos posteriores, Linz (1990a, 1990b) refinó la hipótesis sobre los “riesgos” del presidencialismo hasta una versión final de ésta que desarrolló en 1994 en un trabajo colectivo editado con Arturo Valenzuela (1994). En ese artículo, Linz resumió los cuatro factores que, desde su punto de vista, hacen del presidencialismo una opción riesgosa para las nuevas democracias: elecciones de suma cero para presidente, legitimidad dual, rigidez del mandato presidencial y ausencia de un poder moderador. En forma alternativa o acumulativa, todos estos factores pueden contribuir a profundizar en vez de moderar los conflictos políticos en situaciones de crisis. Según Linz, los riesgos disminuyen en un régimen parlamentario. Siguiendo en gran medida el análisis clásico de Bagehot sobre la eficiencia de la constitución británica, Linz argumentaba que la naturaleza colectiva del gabinete y la fusión de los poderes ejecutivo y legislativo hacían del parlamentarismo una alternativa mejor para crear y preservar una democracia estable, en particular en países con profundas divisiones (étnicas, culturales o políticas) y múltiples partidos políticos. Una serie de trabajos influyentes expandieron este análisis, como el de Stepan y Skach (1994), Valenzuela (1994) y Lijphart (1992, 1994).

El trabajo de Linz y sus colegas constituyó el primer intento serio de reincorporar a las instituciones políticas como parte de la agenda de investigación sobre democratización.² Sin embargo, el análisis adolecía de varias debilidades. En particular, esta línea de investigación carecía de comparaciones sistemáticas entre los distintos tipos de régimen y al interior de los mismos, dependía casi exclusivamente de estudios de caso y no ponía suficiente atención al impacto de variables intervinientes en el desempeño de los regímenes constitucionales, como son las reglas electorales y los sistemas de partidos.

Linz comparó los regímenes presidenciales con los parlamentarios como modelos ideales, sin considerar las variaciones existentes entre los mismos. Por ejemplo, Linz criticó las tendencias mayoritarias del presidencialismo implícitas en la elección de un ejecutivo unipersonal, pero no consideró que algunas formas de régimen parlamentario, como el Westminster, con reglas mayoritarias de elección y un sistema bipartidista, tienen incluso una mayor tendencia hacia resultados en los que el “ganador se lleva todo”. Al mismo tiempo, Linz no tomó en cuenta que ciertas variantes de diseño en un régimen presidencial pueden atenuar alguno de sus potenciales problemas.

Las hipótesis de Linz se generaron inductivamente, como resultado de una recopilación de estudios de caso que coincidían en asociar ciertos aspectos del régimen presidencial con el colapso de regímenes democráticos en América Latina entre los años treinta y setenta. Sin embargo, estos estudios no realizaron realmente un análisis comparativo sistemático basado en una teoría sobre el funcionamiento de los sistemas de separación de poderes o en una clasificación previa de diferentes tipos de regímenes presidenciales. Además, existió desde el comienzo un sesgo en el diseño de la investigación ya que se centró la atención principalmente en los casos de democracias fallidas.

Finalmente, como señalaron Horowitz (1990) y Sartori (1994), Linz nunca consideró que algunas de las disfuncionalidades del presidencialismo podían ser curadas o atenuadas por medio de la ingeniería electoral o que la naturaleza y organización interna de los partidos era crucial para entender la dinámica de los regímenes presidenciales. Desde esta perspectiva, así como las fórmulas electorales pueden ser manipuladas para disminuir o aumentar la probabilidad de generar un gobierno dividido, ciertas formas de organización

² Cabe señalar que el análisis de Linz nunca fue monocausal. Junto a la influencia de las estructuras constitucionales, Linz indicaba como factores fundamentales para entender la caída de las democracias las decisiones adoptadas por líderes políticos en situaciones de crisis.

partidista podrían facilitar o dificultar el éxito de un gobierno cuando el partido del presidente carece de un apoyo mayoritario en el Congreso. Fue precisamente el estudio de estas variables lo que permitió establecer un nuevo marco de análisis para revisar críticamente los argumentos de Linz a comienzos de los años noventa.

2. Separación de poderes y pluralismo de partidos

Desde 1979, coincidiendo con una ola de democratización que se propagó por toda América Latina, todos los países de la región reemplazaron o reformaron sus constituciones alterando instituciones fundamentales del régimen político. Se introdujeron cambios a los sistemas de derechos civiles y políticos, a las reglas de elección, a la distribución de poderes entre presidente y Congreso, y a la organización y poderes de la justicia y organismos de control. Sin embargo, en todos los casos se mantuvo la estructura del régimen presidencial (Negretto 2009c). En este contexto, los argumentos de Linz se utilizaron como parámetro para predecir la viabilidad de la democracia en la región.

Mathew Shugart y John Carey llevaron a cabo la revisión de dichos argumentos en su trabajo *Presidentes y Asambleas* (1992), en el que afirmaban que la crítica de Linz era correcta sólo si se aplicaba a algunos y no a todos los tipos de gobierno presidencial. En particular, señalaban que las amenazas al régimen democrático tienden a exacerbarse cuando los sistemas presidenciales otorgan al presidente fuertes poderes legislativos y cuando presidente y Congreso tienen control compartido sobre el gabinete (Shugart y Carey 1992: 165-166). Estos autores también advertían acerca del riesgo de adoptar reglas electorales que provocaran la fragmentación partidaria, como la regla de mayoría absoluta para elegir presidente (pp. 224-225). En particular, consideraban una muy mala combinación tener un sistema de partidos fragmentado y otorgar fuertes poderes legislativos al ejecutivo, sobre todo si los partidos no poseen una orientación predominantemente localista (pp. 173-174). Desde 1970 hasta 1973, Chile fue un ejemplo paradigmático de este diseño conflictivo.

Otros trabajos de gran relevancia, como los de Mainwaring (1990, 1993), Jones (1995) y Mainwaring y Shugart (1997a, 1997b), siguieron una línea similar de argumentación, especialmente respecto al problema de la fragmentación partidaria. El punto de partida era que ante el aumento del número efectivo de partidos legislativos, los presidentes tienden a disminuir su apoyo partidario en el Congreso, lo que resulta problemático para alcanzar la

cooperación entre ramas de gobierno. La presuposición esencial era que cuando el partido del presidente carece de mayoría en el parlamento sobreviene el conflicto inter-institucional y el bloqueo legislativo, lo que a su vez daba a los presidentes incentivos para intentar legislar en forma unilateral.

Una alternativa a esta situación, por supuesto, sería que los presidentes formaran coaliciones para obtener el apoyo de una mayoría en la asamblea legislativa, tal como lo hacen a menudo los jefes de gobierno en un régimen parlamentario cuando sus partidos tienen una minoría de escaños en el parlamento. Sin embargo, los expertos coincidían en señalar que la elección independiente de presidente y Congreso y los términos fijos de mandato hacen extremadamente difícil la construcción y el mantenimiento de coaliciones entre partidos, especialmente cuando el número efectivo de partidos legislativos es alto. En este contexto, se concluía que el resultado más probable era el conflicto entre el legislativo y el ejecutivo o peor aún, el colapso de la democracia.

Para evitar estas situaciones indeseables, los analistas de instituciones políticas en América Latina sugerían que el modelo *ideal* de una democracia presidencial estable era aquel en el cual todas las variables institucionales contribuyeran a formar gobiernos unificados, evitando así los potenciales conflictos de una legitimidad “dual.” Este modelo debía incluir los siguientes componentes: presidentes electos por regla de mayoría relativa, legisladores electos por representación proporcional entre listas de partido cerradas y en distritos de magnitud relativamente pequeña, ciclos electorales concurrentes, legislaturas unicamerales o bicamerales congruentes y presidentes que cuenten con control unilateral sobre los gabinetes y bajos poderes legislativos, sobre todo para producir cambios en la legislación. Como consecuencia de esta configuración institucional, existirían pocos partidos (idealmente dos) fuertes y de orientación nacional. Por otra parte, en un contexto de baja fragmentación partidaria los presidentes contarían con el apoyo de una mayoría o algo cercano a una mayoría en el Congreso. Entre los regímenes presidenciales existentes en ese momento, Costa Rica y Venezuela (antes de 1992) eran los casos más cercanos a este modelo y, según esta investigación, eso explicaba porque eran las democracias más estables de la región.

Esta defensa del gobierno unificado bajo un sistema presidencial encerraba una ironía. De acuerdo con las investigaciones que siguieron a Linz, una de las virtudes del presidencialismo es que, a diferencia del parlamentarismo estilo Westminster, hace posible

un control real del legislativo sobre el ejecutivo (Mainwaring y Shugart 1997b: 453). Sin embargo, al respaldar normativamente un régimen presidencial donde el partido del presidente fuese capaz de obtener el apoyo de una mayoría disciplinada en la legislatura, esta literatura argumentaba, en los hechos, a favor del correlato presidencial del régimen parlamentario de Westminster. En otras palabras, la mejor forma de presidencialismo desde esta perspectiva era precisamente la variante mayoritaria del presidencialismo que neutralizaría las virtudes del sistema de frenos y contrapesos.

Pero no es esta contradicción teórica y normativa lo que complica seriamente el argumento a favor de un presidencialismo mayoritario. Más problemático es que la democracia en América Latina devino en los hechos en un régimen político estable a pesar de que el desarrollo institucional de los regímenes presidenciales desde los años 90 se movió en una dirección exactamente opuesta al modelo de diseño “ideal.” Los frecuentes reemplazos y reformas constitucionales que se produjeron en América Latina desde 1978 mantuvieron al régimen presidencial al mismo tiempo que adoptaron reglas electorales incluyentes para elegir presidente y legisladores y fortalecieron los poderes legislativos del presidente. Al mismo tiempo, se incrementaron los controles políticos del Congreso sobre los gabinetes, en varios casos haciendo que los mismos tuvieran una responsabilidad dual ante el presidente y la legislatura. En otras palabras, los reformadores en la región mantuvieron un régimen presidencial que, según la visión dominante, adoptó los componentes “erróneos” para conducir a la estabilidad democrática.

Desde 1978 la mayoría de los países en América Latina adoptaron o restituyeron fórmulas de representación proporcional (RP) para las elecciones legislativas. En el año 2008, todas las democracias en la región usaban fórmulas de RP o sistemas mixtos para la elección de diputados. Al mismo tiempo, la mayoría de los países reemplazaron la fórmula de mayoría relativa para elegir presidente por fórmulas electorales de mayoría relativa calificada (es decir, mayoría relativa pero con un umbral mínimo de votos) y mayoría absoluta. Como resultado, para 2008 sólo cinco países en América Latina mantenían elecciones presidenciales directas por mayoría relativa: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. La Tabla 1 resume estos cambios.

<Tabla 1 aquí>

Todas estas reformas sugieren la adopción de un sistema electoral más incluyente que en el pasado y que hace por tanto más probable el surgimiento y mantenimiento de un

sistema pluralista de partidos y la elección de presidentes sin apoyo mayoritario en el Congreso. En efecto, la fragmentación de partidos ha aumentado en América Latina. Mientras entre 1945 y 1977, en los países y durante los años en que hubo elecciones competitivas, el número efectivo promedio de partidos legislativos en asientos fue de 2.5, entre 1978 y 2009 dicho promedio subió a 3.5. Como consecuencia de esta fragmentación, la amplia mayoría de los presidentes electos desde 1978 (más del 80 %) no han contado con el apoyo de una mayoría de su partido en el Congreso.

Por otra parte, durante las últimas décadas la gran mayoría de los países que reformaron o reemplazaron sus constituciones han mantenido presidentes con fuertes poderes legislativos o bien los han fortalecido. Los cambios más evidentes han ocurrido en los llamados poderes de agenda, es decir, aquellos que permiten al presidente limitar las alternativas de legislación sobre las que pueden optar los legisladores, el tiempo en que éstos deben decidir, o ambas cosas (Carey y Shugart 1998; Negretto 2004, 2009a). En 1940, solo las constituciones de 7 países otorgaban a sus presidentes algunos de estos poderes. El número sube a 10 en 1960 y llega a 14 en 2008 (Negretto 2013). Esto quiere decir que el reciente proceso de democratización en la región no solo no revirtió sino que más bien reafirmó la tendencia a fortalecer legislativamente al presidente. Esto se puede visualizar en La Tabla 2, que muestra que la mayoría de las reformas constitucionales ocurridas entre 1978 y 2008 tienden a fortalecer los poderes legislativos del presidente.

<Tabla 2 aquí>

Como puede observarse, el incremento del poder legislativo del presidente se asocia en la gran mayoría de los casos a un fortalecimiento de su capacidad de controlar la agenda legislativa. Esto significa que a pesar de no contar con una mayoría de su partido en el Congreso, los ejecutivos no se hallan inermes ante esta situación. La gran mayoría de los presidentes en América Latina cuentan con poderes legislativos importantes para implementar o inducir a los legisladores a aprobar su agenda legislativa. Sin embargo, esta es la situación que de acuerdo a la interpretación dominante acerca del funcionamiento del régimen presidencial podría ser riesgosa para la estabilidad democrática, puesto que incentivaría el conflicto entre poderes.

Por último, varias reformas constitucionales recientes incorporaron instituciones híbridas que, sin alterar la lógica del régimen presidencial, fortalecieron el poder de control del Congreso sobre los ministros del gabinete presidencial. La constitución de El Salvador de

1983, la reforma constitucional de 1995 en Nicaragua y la constitución de Paraguay de 1992, le otorgaron al Congreso el poder no sólo de citar ministros para recabar información sobre asuntos específicos, sino también de formularles observaciones tendientes a rectificar las políticas que se implementan bajo su jurisdicción. En forma más radical, otros cambios, como la constitución de Colombia de 1991 o la constitución Argentina de 1994, le otorgaron al Congreso la facultad de destituir ministros. La Tabla 3 muestra el número de reformas que han incrementado o disminuido el control legislativo sobre los gabinetes de 1978 a 2008.

<Tabla 3 aquí>

Como puede verse, en forma contraria a las recomendaciones de diseño constitucional realizadas en los años 90, existe una clara tendencia a incrementar la injerencia de las legislaturas en el control del gobierno. De un total de 10 reformas en esta materia, sólo 3 (Ecuador 1998, Perú 1993 y Venezuela 1999) disminuyeron el poder de supervisión del Congreso sobre el gabinete. Como consecuencia de estas reformas y de las constituciones que mantuvieron mecanismos similares preexistentes, para 2008 son 13 los países cuyas constituciones proveen al Congreso de mecanismos de control político sobre el gabinete (Negretto 2013).

A pesar de la creciente fragmentación del sistema de partidos y la frecuencia con que son elegidos presidentes minoritarios, la gran mayoría de los regímenes presidenciales en América Latina han logrado sobrevivir, incluso al enfrentar condiciones económicas y sociales adversas. Con la excepción del auto-golpe de Fujimori en Perú en 1992 y del golpe militar contra Zelaya en Honduras en 2009, no hubo ningún otro caso de ruptura abierta y abrupta con el régimen democrático.³ Por otra parte, aún contando con amplios poderes legislativos, no todos los presidentes minoritarios han enfrentado conflictos crónicos con la legislatura. Y de la misma manera, el dar más participación a las legislaturas en vigilar la actividad de ministros y gabinetes no ha resultado (quizás con la excepción de Ecuador de 1978 a 1998) en un factor de inestabilidad y pugna entre poderes.

Esto no significa, por supuesto, que los gobiernos presidenciales en la región hayan sido siempre estables, efectivos o libres de conflictos. Por el contrario, varios presidentes fueron

³ Digo de ruptura abierta y abrupta por que sí han existido varios casos en América Latina de regímenes que sufrieron una erosión gradual y subrepticia de su carácter democrático para terminar convirtiéndose con el tiempo en regímenes híbridos que no califican ni como democracias ni como dictaduras plenas.

enjuiciados políticamente o renunciaron ante masivas protestas sociales contra el gobierno. Otros presidentes han sobrevivido en un contexto de serios conflictos institucionales, ineffectividad de gobierno y escándalos de corrupción. En este nuevo escenario político, una agenda reciente de investigación ha comenzado a repensar las variables que permiten explicar variación en el desempeño de los regímenes presidenciales multipartidistas.

3. La nueva agenda de investigación sobre regímenes presidenciales

De la inestabilidad de régimen a la inestabilidad de gobierno

La relativa estabilidad de los regímenes presidenciales minoritarios durante las últimas décadas parece ser consistente con los resultados de recientes estudios estadísticos sobre la relación entre variables institucionales y partidistas, por un lado, y la supervivencia de las democracias presidenciales, por otro. Estos estudios parten de los resultados obtenidos por el trabajo de Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi (2000), que demuestran que la tasa de mortalidad de las democracias presidenciales es significativamente mayor que la de las democracias parlamentarias, controlando por todos los factores relevantes de tipo social, económico, e incluso cultural. Este descubrimiento pareciera en principio validar los argumentos de Juan Linz. Sin embargo, en una serie de trabajos subsecuentes, Cheibub (2002a, 2002b, 2007) ha mostrado que la menor supervivencia de las democracias presidenciales no se debe a los argumentos que señalaba Linz.

En primer lugar, la elección de un presidente minoritario, aun si gobierna en situaciones de posible bloqueo legislativo (lo que ocurre cuando el partido del presidente no tiene mayoría en el Congreso pero es capaz de sostener un veto), no explica la ruptura de la democracia presidencial. Tampoco es el nivel de fragmentación de partidos *per se* lo que afecta negativamente la supervivencia de las democracias presidenciales, pues la mayoría de los regímenes presidenciales multipartidistas tienden a sobrevivir.⁴ De acuerdo con Cheibub, si bien las democracias presidenciales tienden a sobrevivir menos que las parlamentarias, la razón de ello no debe encontrarse (como argumentaba Linz) en la estructura de separación de poderes sino en las condiciones políticas bajo las cuales se

⁴ Ante la evidencia de que el multipartidismo no es por si mismo un factor causal de rupturas democráticas, Cheibub (2002a: 124) argumentó preliminarmente que más que el multipartidismo sería la existencia de tres grandes partidos con fuerzas relativamente similares lo que podría afectar la supervivencia democrática. En trabajos posteriores, sin embargo, el autor abandona esta hipótesis.

adoptó este sistema históricamente. En particular, el autor propone que por razones en gran medida azarosas el presidencialismo se adoptó en países con una fuerte tradición militarista, bajo la cual ninguna democracia (sin importar el esquema constitucional) hubiese sido capaz de sobrevivir por largo tiempo (Cheibub 2007).

Esta línea de investigación resulta interesante para entender el funcionamiento contemporáneo de las democracias presidenciales en la medida en que pone en entredicho la tradicional asociación entre fragmentación de partidos, presidentes con minoría legislativa, bloqueo institucional y quiebre democrático. Esto, aunado al declive del militarismo en la región, explicaría porque las democracias minoritarias actualmente sobreviven. Sin embargo, esta investigación sigue anclada en el debate sobre la relación entre régimen constitucional y estabilidad democrática. El problema es que la inestabilidad política no se manifiesta actualmente en rupturas democráticas, como en las décadas de los sesentas y setentas, cuando una crisis constitucional conducía normalmente a un golpe militar. Desde 1978, las crisis constitucionales han llevado no a una ruptura formal o a la suspensión de los procedimientos democráticos, sino a la terminación anticipada de los mandatos constitucionales. Tal como señala Pérez-Liñán, quien ha estudiado el fenómeno en profundidad (2003, 2007), las crisis constitucionales contemporáneas están más relacionadas con la inestabilidad de gobierno que con la inestabilidad de régimen.

La tabla 4 muestra una lista de presidencias interrumpidas desde 1978 hasta 2008, indicando el presidente, el año y la razón de la terminación anticipada del mandato. Como se muestra en esta tabla, 15 presidentes tuvieron mandatos interrumpidos (sin una abierta ruptura democrática) entre 1978 y 2008, cifra que representa casi el veinte por ciento de todos los presidentes que terminaron sus mandatos durante este período. En la mayoría de los casos, el origen de estas crisis involucró una compleja interacción entre movilización social contra el gobierno—espontánea o activada por actores políticos—y conflictos institucionales extremos en los que el presidente o líderes del Congreso buscaban acortar el mandato de la otra rama del poder (Hochstetler 2006; Pérez-Liñán 2007; Llanos y Marsteintredet 2010). Normalmente, ha sido el presidente quien terminó perdiendo en este conflicto. Sin embargo, en dos casos (Venezuela 1999 y Ecuador 2008) fue el presidente mismo quien terminó su mandato y el del Congreso para reorganizar a este último en su favor luego de la sanción de una nueva constitución.

<Tabla 4 aquí>

En su tipo más frecuente, los casos de terminación anticipada del período presidencial revelan que el retiro de apoyo social al presidente tiene su correlato institucional en la pérdida de apoyo del presidente en el Congreso y los partidos. Esta falta de apoyo puede darse de forma indirecta, cuando el Congreso y los partidos de oposición rechazan colaborar con el presidente en situaciones de crisis, o de forma directa, cuando el Congreso contribuye activamente a la caída del presidente. Esto último ocurrió, por ejemplo, cuando el Congreso decidió forzar la renuncia del presidente mediante juicio político o procesos semejantes, como en el caso de Collor de Melo, Andrés Pérez, Cubas, Bucaram y Fujimori en su tercer período.

Si bien ha habido ocasiones en las que el presidente perdió apoyo institucional teniendo su partido una mayoría de representantes en la legislatura (Cubas en Paraguay, por ejemplo), el caso típico es el de un presidente cuyo partido es minoritario en el Congreso. De las 15 presidencias interrumpidas, 14 fueron minoritarias. Esto pareciera confirmar un argumento frecuentemente esgrimido por comparativistas y analistas políticos: la fragilidad de los sistemas presidenciales en los que el presidente carece de una mayoría legislativa de apoyo (Valenzuela 2004). Un presidente que se ha tornado impopular tiene lógicamente una mayor probabilidad de perder apoyo institucional si carece de un partido mayoritario que lo respalde.

Sin embargo, la relación entre presidentes minoritarios y crisis institucional es más compleja. Aunque es verdad que el status mayoritario del presidente en el Congreso lo hace menos vulnerable a una terminación anticipada, también es cierto que la mayoría de los presidentes minoritarios elegidos entre 1978 y 2008 lograron sobrevivir. Concretamente, más del 60 por ciento del total de los presidentes minoritarios electos terminaron sus mandatos constitucionales durante estos años. Esto significa que son variables distintas del status legislativo del partido del presidente las que deberían explicar el diferente desempeño de las democracias presidenciales multipartidistas. El análisis de estas variables es la principal tarea de la nueva agenda de investigación, no sólo para explicar la estabilidad de gobierno sino también otras diferencias profundas entre democracias multipartidistas en materia de colaboración de poderes, efectividad legislativa y representación ciudadana.

Coaliciones, ideología y poderes legislativos

Desde el punto de vista del funcionamiento de las instituciones políticas, la principal tarea de una nueva agenda de investigaciones sobre el régimen presidencial es explicar el impacto de las coaliciones, la ideología partidaria y los poderes legislativos del presidente sobre la efectividad de gobierno. El punto de partida es la revisión crítica de tres supuestos principales en los estudios tradicionales sobre el sistema presidencial: 1) los presidentes o bien no forman coaliciones o son incapaces de obtener un apoyo confiable a través de ellas, 2) a los partidos solo les interesa obtener cargos electivos y no implementar determinadas medidas de política legislativa, y 3) los presidentes no tienen poderes legislativos significativos o son incapaces de utilizarlos en forma estratégica.

El estudio de formación de coaliciones de gobierno en regímenes presidenciales ha constituido uno de los primeros avances para el entendimiento del funcionamiento de las nuevas democracias en América Latina (Amorim Neto 1998, 2006; Deheza 1998; Altman 2000; Chasqueti 2001, Cheibub, Przeworski y Saiegh 2004; Martinez-Gallardo 2006). Esta línea de investigación ha demostrado claramente que, contrariamente a lo esperado, las coaliciones de gobierno ocurren con frecuencia en el régimen presidencial. La principal diferencia entre los regímenes parlamentarios y presidenciales no tiene que ver entonces con la existencia de coaliciones de gobierno sino con el tipo de coalición de gobierno que se da en uno y otro régimen.

Una de las principales diferencias que genera el sistema de separación de poderes del régimen presidencial respecto del sistema de integración y fusión de poderes del régimen parlamentario es particularmente visible en los incentivos que crean para la formación de coaliciones. Si bien la autonomía de los presidentes en términos de formación de gobierno está sujeta a variaciones, es parte de la lógica de este sistema que el presidente sea el principal responsable de nombrar y conducir el gobierno, independientemente de la representación de su partido en el Congreso y de la ubicación de su programa de gobierno en el espacio ideológico. En un régimen parlamentario, en cambio, los gabinetes son estrictamente dependientes del apoyo del legislativo para obtener investidura y mantenerse en funciones. Esto hace que el responsable de formar gobierno (*formateur*) sea normalmente el partido legislativo más grande o, en su defecto, el partido cuyo programa tiene mayor probabilidad de ser apoyado por una mayoría legislativa (Laver y Schofield 1990).

Esto lleva a dos consecuencias. La primera es que los gobiernos de coalición en general y los gobiernos de coalición mayoritaria en particular sean más frecuentes en el parlamentarismo que en el presidencialismo (Cheibub, Przeworski y Saiegh 2004). La segunda consecuencia es que los jefes de gobierno de un régimen presidencial, a diferencia de sus pares en un régimen parlamentario, suelen crear coaliciones de gobierno en las que se otorgan cargos ministeriales a personalidades extra-partidarias y no se respeta la proporcionalidad entre los asientos que tienen los partidos en el parlamento y los cargos ministeriales que se les ofrecen para ocupar en el gabinete (Altman 2000; Amorim Neto 2006).

Más allá del análisis sobre la frecuencia y naturaleza de las coaliciones de gabinete en un gobierno presidencial, es preciso determinar las consecuencias que éstas tienen en términos de desempeño democrático. En una serie de trabajos recientes, Amorim Neto y Tafner (2002) y Amorim Neto (2006) han mostrado que los presidentes que recurren en forma más frecuente al Congreso para la aprobación de leyes (en vez de usar poderes legislativos unilaterales) son los mismos que tienden a formar coaliciones de gabinete de tipo partidario, que siguen un criterio de proporcionalidad en la asignación de cargos ministeriales y que suelen alcanzar el apoyo de una mayoría en el Congreso. Estos resultados pueden tener implicaciones importantes para estudiar el desempeño de democracias presidenciales. Pudiera ser que, dependiendo de su estrategia para la formación de coaliciones, los presidentes minoritarios sean más o menos efectivos en términos legislativos, enfrenten más o menos conflictos con la legislatura y tengan una mayor o menor probabilidad de terminar sus mandatos en forma prematura. Sin embargo, los estudios sobre las consecuencias de las coaliciones son aún escasos y sus resultados están sujetos a interpretación.

De acuerdo con Negretto (2006b), los presidentes minoritarios que forman y mantienen coaliciones de gabinete que reúnen en conjunto una mayoría de asientos en el Congreso son los que han enfrentado el menor número de conflictos con esta institución y el menor número de casos de terminación prematura del mandato presidencial durante el período 1978-2003. Sin embargo, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) muestran que la efectividad legislativa y la supervivencia de las democracias presidenciales con presidentes minoritarios no depende del éxito de estos últimos en construir coaliciones de gobierno que tengan un apoyo legislativo mayoritario. Los resultados de estos dos trabajos no son

estrictamente comparables pues se basan en diferentes medidas de desempeño y diferentes grupos de casos. Pero es claro que dan lugar a conclusiones contradictorias con respecto a la importancia de la situación legislativa de las coaliciones de gabinete para explicar el desempeño de las democracias presidenciales.

Otro tema que es preciso profundizar refiere al impacto que tienen las atribuciones del Congreso en la formación y naturaleza de las coaliciones de gobierno y, por intermedio de estas últimas, sobre las relaciones ejecutivo-legislativo. Como señalé anteriormente, autores como Shugart y Carey propusieron que dotar al Congreso de la capacidad de destituir ministros o al gabinete en su conjunto, es un diseño que induce al conflicto entre presidente y Congreso. Pero también se podría plantear como hipótesis que cuando los gabinetes están sujetos al control parlamentario, los presidentes pueden tener más incentivos para seleccionar ministros partidarios, acercarse a una regla de proporcionalidad en la distribución de carteras ministeriales y formar con mayor frecuencia gabinetes con un apoyo mayoritario en el Congreso. La evidencia en favor de una u otra hipótesis no es clara. Mientras que en países como Ecuador los mecanismos de censura han estado asociados a un alto grado de conflicto entre poderes, esto no se observa en Uruguay, que ha experimentado largamente con mecanismos quasi-parlamentarios. Es probable, por supuesto, que las diferencias se encuentren en detalles del diseño de estos mecanismos y en el sistema de partidos. Sin embargo, es preciso aún analizar y verificar sistemáticamente el impacto de estas variables.

Un tópico relacionado con las coaliciones de gabinete, y que sólo recientemente ha comenzado a recibir atención por parte de los analistas, es el de las coaliciones legislativas. A diferencia de las coaliciones de gobierno, que son visibles y frecuentemente se formalizan por medio de acuerdos explícitos entre partidos, las coaliciones legislativas pasan muchas veces desapercibidas por su carácter informal. La efectividad legislativa de un gobierno, sin embargo, puede depender de las coaliciones legislativas tanto o más que de las coaliciones de gobierno. Un aspecto importante de estas coaliciones es que para su formación el poder de negociación del partido presidencial puede ser más importante que su cuota de escaños en el Congreso o el nivel de fragmentación de los partidos.

El poder de negociación del partido del presidente en la formación de coaliciones legislativas depende de qué tan crítica es la participación del mismo en la formación de coaliciones mínimas ganadoras, vale decir, coaliciones que tengan el número de votos

suficientes para legislar (Brams 2003).⁵ Para ejemplificar este punto, supongamos que el partido del presidente cuenta con 40% de los escaños legislativos mientras que 4 partidos de oposición cuentan con 15% cada uno. Bajo esta distribución de poder partidista, los partidos de oposición son individualmente más débiles que el partido del presidente, pues existe solo una coalición (la de todos los partidos de oposición) que puede excluir a este último. Sin embargo, con la misma cantidad de escaños, el partido del presidente estaría en una posición más vulnerable si la oposición estuviera concentrada en dos partidos que tuvieran respectivamente 35% y 25% de los escaños. En esta situación, podrían formarse tres posibles coaliciones y el partido del presidente, al igual que los otros dos partidos, estaría incluido en dos de ellas.

La ubicación del partido del presidente en el espacio ideológico puede tener también un efecto importante sobre la formación de coaliciones legislativas. Si la dimensión convencional de izquierda-derecha tiene algún significado para los votantes y los partidos la utilizan para competir electoralmente, la posición ideológica relativa del partido del presidente en el Congreso debería tener un impacto en el desarrollo de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Los estudiosos de los regímenes parlamentarios han observado (Laver y Schofield 1990: 80) que un gobierno minoritario, incluso de un solo partido, podría ser un gobierno viable en términos políticos si no existe una coalición mayoritaria de oposición capaz de obstruir sus propuestas. Lo anterior ocurre cuando el gobierno de minoría se ubica en la posición mediana del espacio político, es decir, cuando las propuestas del partido de gobierno son más capaces de suscitar el apoyo de una mayoría legislativa que las propuestas de cualquiera de los partidos de oposición.⁶

Si aplicamos esta lógica a los regímenes presidenciales, es posible argumentar que algunas formas de gobierno presidencial minoritario pueden tener un nivel aceptable de efectividad legislativa, cooperación entre partidos y estabilidad de gobierno, independientemente del porcentaje de escaños del partido del presidente. Imaginemos que el partido del presidente es un partido de centro con 20% de los escaños y los partidos de oposición están divididos entre un partido de izquierda que tiene 40% de los escaños y dos

⁵ Una coalición mínima ganadora es aquella que se transforma en coalición perdedora por la exclusión de alguno de sus miembros. Ver Laver y Schofield (1990, 92)

⁶ El ejemplo clásico sería el de un partido de gobierno relativamente centrista que tiene mayor probabilidad de formar una coalición mayoritaria con uno de los partidos más extremos que la que estos últimos tienen de formar una coalición mayoritaria entre sí.

partidos de derecha con 20% de los escaños cada uno. Si los partidos se preocupan por qué tipo de política legislativa se va a implementar, deberían preferir formar coaliciones legislativas que estén conectadas en el espacio político⁷. En este escenario, existen dos coaliciones que cumplen con las exigencias y el partido del presidente es el único partido que debe ser miembro de ambas. En otras palabras, si se asume que los partidos toman en cuenta el espacio ideológico, entonces un partido presidencial pequeño, pero relativamente centrista, podría ser más poderoso que partidos de oposición más grandes pero de ideología extrema, con prescindencia del nivel de fragmentación partidaria.

Es claro que el supuesto de que los partidos se preocupan por los posicionamientos ideológicos puede no servir para todo sistema partidario o para todos los partidos en un sistema de partidos determinado. En América Latina, por ejemplo, es notoria la falta de cohesión programática de muchas agrupaciones partidarias. Varios partidos en la región se organizan de forma clientelar, y otros, normalmente clasificados como populistas, centran sus programas más en las personalidades que en una ideología claramente definida (Kitchelt *et al.* 2010). Además, el grado de identificación de los partidos y de los votantes en un clásico espacio de izquierda-derecha puede variar para cada país. Por ejemplo, es plausible que los posicionamientos ideológicos (tanto para los partidos como para el electorado) tengan más importancia en países como Chile o Uruguay que en Ecuador o Perú. Debido a esto, resulta prometedora la perspectiva adoptada por recientes estudios (Mejía Acosta 2009; Zucco 2008; Melo y Pereira 2013) de entender el proceso de formación de coaliciones en un régimen presidencial como una estrategia que tiene varios componentes, entre los que se encuentran tanto la distribución de cargos de gabinete y el intercambio de bienes particularistas como las concesiones en materia de política legislativa. Estos distintos componentes permiten explicar porqué la dinámica y la efectividad de las coaliciones legislativas varían ampliamente entre países.

Finalmente, y en forma independiente de su ubicación en el espacio ideológico, los presidentes minoritarios pueden contar con atribuciones legislativas que les permitan inducir la cooperación de los legisladores. El poder legislativo más frecuente que tiene el presidente es reactivo, el veto. Un presidente minoritario que cuenta con poder de veto

⁷ De acuerdo con el término acuñado por Robert Axelrod, una coalición mínima ganadora se halla conectada cuando todos sus miembros se encuentran próximos entre sí en una única dimensión ideológica. Ver Laver y Schofield (1990: 97).

puede utilizarlo estratégicamente para lograr apoyo en políticas donde el ejecutivo y el legislativo no están de acuerdo respecto a la dirección o extensión del cambio. Este análisis ha sido utilizado para entender la política de los poderes de veto en Estados Unidos (Cameron 2000) y podría reproducirse en varios países de América Latina para explicar la efectividad de estos poderes en cuanto a la cooperación entre ejecutivo y legislativo. En América Latina, sin embargo, los presidentes tienen también una amplia gama de poderes de agenda que podrían utilizar para inducir a los legisladores a aprobar sus propuestas. En un contexto de fragmentación partidaria, estas atribuciones pueden ayudar a hacer que el proceso legislativo sea más estable y decisivo (Cheibub y Limongi 2002; Melo y Pereira 2013). Pero esta propuesta es controvertida.

Un presidente que es lo suficientemente fuerte para actuar frente a la parálisis de un Congreso fragmentado podría también tener un incentivo para gobernar sin el apoyo del mismo. Esto, a su vez, podría incrementar los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo. Esta es la hipótesis propuesta por Shugart y Carey (1992: 165), quienes señalan que los presidentes que cuentan con mayores atribuciones legislativas son propensos a exacerbar los conflictos de legitimidad dual sobre qué poder tiene la autoridad final en la formación de leyes. Sin embargo, el mecanismo causal no queda suficientemente claro pues la probabilidad de conflicto debería depender de que los legisladores (1) tengan preferencias de política legislativa distintas a las del presidente y (2) cuenten con la capacidad de proveer esas políticas por sí mismos. De lo contrario, no hay razón por la que los legisladores debieran enfrentarse al ejecutivo cuando este último decide hacerse responsable de la provisión de políticas públicas. Más aún, desde el punto de la estabilidad política y la efectividad de gobierno, esta solución podría ser preferible a una en la que ni el presidente ni el Congreso tengan los incentivos y el poder para legislar. Finalmente, como señalan Melo y Pereira (2013: 35-43), varios presidentes que cuentan con importantes atribuciones legislativas (como en Brasil, Chile o Uruguay) se hallan fuertemente limitados por un conjunto amplio de instituciones de control legislativas, judiciales y administrativas. Estos controles disminuyen la capacidad legal del presidente de actuar unilateralmente y entrar en conflicto con el Congreso. El poder legislativo del presidente es claramente un tema importante, y los trabajos futuros deberán interactuar esta variable con otras sugeridas en este trabajo para entender su impacto en el desempeño democrático.

El vínculo entre ciudadanos y representantes

Los estudios tradicionales sobre el presidencialismo han abordado el tema de la representación sólo para enfatizar que esta dimensión debería estar restringida con el fin de lograr unidad de propósito y efectividad de gobierno. De hecho, este es el supuesto detrás del argumento de que los regímenes presidenciales sólo pueden funcionar con reglas electorales restrictivas. Sin embargo, esta perspectiva omite considerar que la estabilidad política no es simplemente una función de la consistencia de opiniones entre quienes diseñan las políticas públicas, sino también del grado de congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y las de los representantes. Un régimen político puede ser muy efectivo al tomar decisiones si los representantes están de acuerdo, pero estas decisiones pueden no satisfacer las preferencias de la mayoría de los ciudadanos. Esto puede llevar a consecuencias negativas para el régimen democrático, desde la alienación y la apatía política de los ciudadanos hasta conflictos sociales y violencia.

Es curioso que mientras la mayoría de los expertos en instituciones políticas de América Latina se han preocupado por la capacidad decisoria de los gobiernos, muchas crisis en las nuevas democracias de la región no se han producido por la incapacidad de los presidentes de implementar su agenda legislativa, sino por el rechazo social que han generado algunas de las políticas legislativas que efectivamente adoptaron. Si observamos detenidamente los eventos que precedieron y acompañaron la terminación prematura de períodos presidenciales, es de notar que en la mayor parte de los casos la protesta y la movilización social contra el gobierno o contra alguna de sus políticas fue un factor detonante de la crisis. La protesta social actuó como causa mediata o inmediata en la terminación anticipada de las presidencias de Siles Zuazo, Alfonsín, Mahuad, De la Rúa, Sánchez de Losada, Gutiérrez, Collor de Melo, Andrés Pérez, Cubas, Bucaram y Fujimori en su tercer período. Esto quiere decir que para 11 de 15 presidentes, esto es, en el 73 por ciento de los casos, el conflicto social jugó un papel preponderante en la terminación anticipada del mandato presidencial. Esto debería llevar a repensar el problema de la representación en el régimen presidencial.

Si un gobierno puede perder apoyo por la poca congruencia entre las preferencias de los representantes y los votantes, pudiera ser que un régimen presidencial con reglas electorales incluyentes y multipartidismo sea más apto que otro con reglas electorales más restrictivas

y sistemas de partidos concentrados para acercar la visión de quienes hacen las leyes a la de los ciudadanos. Acerca de esto, Colomer (2001) y Colomer y Negretto (2005) han señalado que la combinación de reglas de proporcionalidad para elegir legisladores con la adopción de sistemas para elegir presidentes por mayoría absoluta o mayoría relativa calificada aumenta la probabilidad, comparado con las fórmulas de mayoría relativa, de que el resultado de la elección sea relativamente más cercano a la perspectiva del votante mediano. Un argumento similar se ha formulado respecto de los regímenes parlamentarios en el sentido de que mientras más proporcionales e inclusivas sean las reglas bajo las cuales se eligen los miembros del parlamento, más alta es la congruencia entre las preferencias de quienes diseñan las políticas y las de los ciudadanos (Huber y Powell 1994, Powell 2000).⁸

Es lamentable que la relación entre las preferencias de los votantes y las de los decisores de políticas haya sido poco estudiada en regímenes presidenciales. Es en este sentido auspicioso el trabajo de Juan Luna y Elizabeth Zechmeister (2005), quienes con base en encuestas han intentado establecer el grado de correspondencia entre las posiciones de las elites políticas y los ciudadanos en América Latina y analizar algunos de los factores que explican variaciones en la misma. El paso siguiente es profundizar el análisis sistemático de los factores que afectan esta correspondencia y las consecuencias políticas que se siguen de la misma.

Investigaciones futuras sobre el desempeño de los regímenes presidenciales multipartidistas deberían enfocarse menos en el *trade off* entre representación y efectividad, y concentrarse más en las variables que generan incentivos a quienes diseñan políticas para satisfacer demandas populares de reforma en áreas importantes de la política económica y social. Desde un punto de vista institucional, las principales variables a considerar son, como se indicó, las reglas que estructuran la competencia electoral, abarcando tanto la combinación entre sistema para elegir presidente y legisladores como la concurrencia de ambas elecciones en el tiempo. También se ha mencionado reiteradamente en la literatura que las varias combinaciones de reglas que determinan el carácter partidario o personal del voto afectan los incentivos de los legisladores para proveer políticas públicas y el carácter cohesivo o no de los partidos (Carey y Shugart 1995).

⁸ Actualmente, sin embargo, existe un intenso e interesante debate teórico y metodológico acerca de si existe o no una diferencia significativa entre el grado de congruencia que promueven las reglas electorales proporcionales comparadas con las de mayoría simple para elegir una asamblea legislativa. Para un resumen sobre este debate, ver Powell (2009).

Sin embargo, ningún trabajo ha puesto a prueba el impacto de estas variables sobre el grado de correspondencia de las preferencias de votantes y representantes en forma consistente y comparativa. Tampoco se ha estudiado exhaustivamente la interacción entre reglas electorales y factores socioeconómicos, que son fundamentales en cualquier estudio sobre la calidad de la representación política. En América Latina, los sistemas de voto preferencial en general y las listas abiertas en particular se suelen asociar a clientelismo, personalismo y faccionalismo partidario. Pero es probable que estos efectos no se deriven de las reglas electorales solamente, sino también del contexto económico social en que se aplican. Es revelador que si bien en democracias avanzadas la adopción de sistemas de voto preferencial ha incrementado las actividades localistas de los candidatos para atraer votos de electores en su distrito, dichas actividades no se asocian necesariamente a prácticas clientelistas. Por otra parte, en estas democracias el voto personal no parece afectar el carácter cohesivo y programático de los partidos (Gallagher 2005). Es razonable pensar que, con independencia de la regla electoral, a mayores niveles de desarrollo socioeconómico y menores niveles de desigualdad los votantes valoren más las ofertas de política pública y sean menos sensibles a incentivos de tipo clientelar y personalista.

Instituciones endógenas

La hipótesis más aceptada sobre el efecto de las reglas electorales en el sistema de partidos es que mientras la regla de mayoría relativa en distritos uninominales induce a la creación y mantenimiento de sistemas bipartidistas, las reglas de mayoría absoluta y de RP imponen menos restricciones sobre el número de partidos capaces de competir y ganar puestos de elección popular (Duverger 1957; Riker 1986; Cox 1997). Esta hipótesis parece corroborarse en las nuevas democracias de América Latina.

La creciente fragmentación del sistema de partidos en la región coincide con el hecho de que desde 1978 la mayor parte de los países han adoptado o restaurado fórmulas de RP para las elecciones parlamentarias y han cambiado la regla de mayoría relativa por la de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales. Esta es la razón por la que varios autores critican las reformas electorales realizadas recientemente en América Latina (Shugart y Carey 1992; Jones 1995). De acuerdo con esta perspectiva, las reglas electorales incluyentes conducirían al multipartidismo y a presidencias minoritarias, lo cual se traduce en regímenes democráticos ineficientes e inestables.

Sin embargo, la correlación entre reglas electorales incluyentes y multipartidismo no es suficiente para sostener la hipótesis de que la cantidad de partidos es una función exclusiva de las restricciones impuestas por las reglas electorales. Una creciente literatura ha demostrado que una causalidad inversa también afecta la relación entre sistemas de partidos y sistemas electorales (Geddes 1996; Boix 1999, Benoit y Schiemann 2001).

En dos trabajos recientes, Colomer (2004, 2005) ha demostrado que la adopción de RP en distintas regiones del mundo está correlacionada con la fragmentación del sistema de partidos *antes* de su adopción. A conclusiones similares llega Wills-Otero (2009) respecto de la adopción de RP y el grado de proporcionalidad de los sistemas electorales en América Latina. Por otra parte, Negretto (2006a) muestra que mientras incrementa el número de partidos cuyo acuerdo es necesario para aprobar una reforma constitucional, crece la probabilidad de que los constituyentes reemplacen reglas electorales restrictivas, como son la fórmulas de mayoría relativa para elegir presidente en elecciones legislativas concurrentes, por reglas menos restrictivas como la de mayoría absoluta o mayoría relativa calificada para la elección de presidente.

El hallazgo de que los sistemas electorales son endógenos al sistema de partidos tiene importantes implicaciones para la investigación sobre los regímenes presidenciales. Si el sistema de partidos es tanto causa como efecto del sistema electoral, no puede esperarse que los actores políticos adopten reglas que puedan reducir su capacidad para sobrevivir en el mercado electoral. Específicamente, dada la fragmentación partidaria en un contexto de reglas electorales incluyentes, no se debería esperar una restauración de reglas más restrictivas para mejorar el desempeño del sistema de separación de poderes.

Asimismo, quienes estudian democracias presidenciales en América Latina deberían también explorar qué otras reglas institucionales pueden ser endógenas a los patrones de competencia partidista. Las principales reglas en este respecto son las que rigen la distribución de poderes legislativos entre presidente y Congreso. Según varios autores (Shugart y Carey 1992; Mainwaring y Shugart 1997; Shugart 1998; Shugart y Haggard 2001) existe una relación inversa entre los poderes que los presidentes tienen como líderes de partido (determinados por la representación de su partido en el Congreso y su capacidad de imponer disciplina partidaria) y los que tienen como co-legisladores (determinados por su capacidad de impedir y promover cambios legislativos). Esta relación se verifica en que los regímenes presidenciales parecen dividirse en dos combinaciones diferentes;

presidentes con fuertes poderes legislativos pero débiles poderes partidistas (casos típicos de países como Brasil, Ecuador o Perú) y presidentes con débiles poderes legislativos pero fuertes poderes partidistas (ejemplificados en países como Costa Rica y México). La pregunta relevante es qué explica esta correlación.

De acuerdo con Shugart (1998), los miembros de partidos descentralizados y con orientación localista tienden a delegar mayores poderes legislativos al presidente con el fin de garantizar una provisión eficiente de políticas públicas mientras ellos se ocupan de cultivar un voto personalizado con sus bases de apoyo distrital. En un estudio comparado sobre procesos constituyentes en América Latina durante el siglo veinte, Negretto (2009a, 2013) propone una explicación diferente. Según este autor, la decisión de incrementar los poderes legislativos del presidente no ocurre por medio de un acuerdo universal entre los constituyentes (independientemente de si pertenecen a un partido fuerte o débil) sino por medio de un proceso de negociación entre el partido del presidente y los partidos de oposición en un contexto de fragmentación y descentralización partidaria. Esto ocurre pues bajo estas condiciones el partido del presidente, que normalmente es el partido más influyente en cualquier coalición de reforma, tiene incentivos a reclamar más poderes legislativos para el ejecutivo con el fin de mantener influencia sobre el proceso legislativo. Esto explica la correlación estadísticamente significativa entre la fragmentación de las coaliciones de reforma y la descentralización partidaria, por un lado, y la fortaleza de los poderes legislativos de los presidentes, por otro. Estos resultados indican que es preciso investigar tanto la relación entre cambios en el sistema de partidos y cambios en los poderes legislativos del presidente como el impacto de los poderes legislativos de los presidentes sobre el desempeño de los regímenes presidenciales multipartidistas.

Como señalé anteriormente, el impacto de los poderes legislativos de los presidentes es incierto. Es posible argumentar que los problemas de legitimidad dual se agudizan tanto cuando los presidentes son demasiado débiles como cuando son demasiado fuertes. Es por tanto necesario dilucidar cuál es la relación causal para poder comprender mejor las relaciones entre poderes en las nuevas democracias de América Latina.

También es importante explorar el carácter endógeno de las instituciones para comprender patrones de diseño aparentemente contradictorios. Muchas reformas recientes han limitado los poderes de gobierno del presidente (por ejemplo, sus poderes de control sobre el gabinete) al mismo tiempo que han incrementado sus poderes legislativos. La

razón de este diseño híbrido debe encontrarse en que si bien el partido del presidente ha sido el socio más influyente en las recientes coaliciones de reforma, al mismo tiempo ha carecido de capacidad de imposición. En este contexto es lógico, como muestra Negretto (2013) en su análisis de la reforma constitucional de Argentina de 1994, que los partidos de oposición demanden ciertas limitaciones a los poderes de gobierno del presidente mientras que acceden a fortalecer sus poderes legislativos.

Conclusiones

La perspectiva tradicional entre los analistas del presidencialismo en América Latina ha sido que un régimen de separación de poderes sólo puede funcionar en forma efectiva en el contexto de pocos partidos fuertes y cuando el presidente carece de poderes legislativos significativos, sobre todo de tipo proactivo. Esta visión ha sido compartida tanto por críticos como por defensores del presidencialismo. Algunos autores agregaron a este análisis la conveniencia de que el presidente mantenga un control unilateral sobre la formación y conducción de gabinetes.

Esta perspectiva se contrapone al desarrollo reciente de las democracias en América Latina. Desde 1978, la gran mayoría de los regímenes presidenciales en la región han adoptado reglas electorales incluyentes que permiten la existencia de múltiples partidos, ninguno de los cuales, incluyendo el del presidente, tiene una mayoría legislativa propia. Por otra parte, en tanto que los presidentes han incrementado notablemente sus poderes legislativos proactivos, los Congresos han fortalecido su poder de control sobre los gabinetes. Sin embargo, estas tendencias de diseño no han llevado a una nueva ola de quiebres democráticos ni ha hecho imposible la adopción de decisiones costosas. No obstante, varios gobiernos presidenciales han sido inestables y conflictivos. Algunos presidentes han sido enjuiciados políticamente o han sido forzados a renunciar ante masivas protestas sociales causadas por políticas legislativas impopulares o por escándalos de corrupción en el poder. La capacidad de los gobiernos de proveer reformas políticas e institucionales que demanda la ciudadanía es sumamente variada y los países manifiestan distintos grados de crisis de representación.

En este contexto, una nueva perspectiva de investigación debería comenzar por explicar la estabilidad, efectividad y representatividad de los gobiernos presidenciales más que la supervivencia de la democracia. Se ha sugerido en este capítulo una serie de factores que

pueden contribuir a esa explicación: la formación de coaliciones, la posición relativa del presidente y de su partido en el espectro ideológico, los poderes legislativos del presidente y las variables que afectan el grado de congruencia entre las preferencias de los electores y de aquellos que diseñan políticas públicas. Finalmente, se propuso que una nueva agenda de investigación debería poner más atención a la relación endógena entre las reglas electorales, los poderes presidenciales y los patrones de competencia partidaria.

La hipótesis de que los regímenes parlamentarios pueden conducir a democracias más efectivas y duraderas que los regímenes presidenciales comenzó una fructífera escuela de estudios institucionales desde fines de los setenta. Sin embargo, las nuevas democracias de América Latina no sólo han perdurado a pesar de mantener el régimen presidencial sino que han adoptado instituciones bajo las cuales este régimen se torna supuestamente disfuncional. La pregunta es porqué algunas de las democracias presidenciales que funcionan bajo estas mismas reglas tienen un mejor desempeño que otras en materia de estabilidad de gobierno, efectividad legislativa y representación de las preferencias ciudadanas. Explicar esta variación debe ser el objetivo central de la nueva agenda de investigación sobre el presidencialismo en América Latina.

Tabla 1

Fórmula electoral para elegir presidente y diputados en América Latina, 1978-2008

Fórmula Elección Presidencial	1978	2008	Fórmula Elección de Diputados	1978	2008
Mayoría relativa	11	5	Mayoría relativa	3	0
Mayoría relativa calificada	2	4	Mayoría absoluta	0	0
Mayoría absoluta	5	9	Proporcional	15	15
			Mixto	0	3
Total	18	18		18	18

Fuente: autor, basado en Negretto (2006a, 2009b).

Tabla 2
Reformas a los poderes legislativos de los presidentes en América Latina, 1978-2008

Poderes	Reformas	Incrementan poderes	Disminuyen poderes
Veto	2	2	0
Agenda	16	10	6
Total	18	12 (.67)	6 (.33)

Fuente: Autor, basado en Negretto (2009a, 2013)

Tabla 3
Reformas a los poderes de control del Congreso sobre el gabinete en América Latina, 1978-2008

Poderes	Reformas	Incrementan poderes	Disminuyen poderes
Censura vinculante	6	3	3
Censura no vinculante	3	3	0
Interpelación de ministros	1	1	0
Total	10	7 (.70)	3 (.30)

Fuente: Autor, basado en Negretto (2009c, 2013)

Tabla 4
Presidencias Interrumpidas, 1978-2008

Presidente	País	Año	Motivo
Siles Suazo	Bolivia	1984	Elecciones anticipadas
Alfonsín	Argentina	1989	Elecciones anticipadas
Collor	Brasil	1992	Juicio político
Serrano	Guatemala	1993	Renuncia forzada
Andrés Pérez	Venezuela	1993	Juicio político
Balaguer	Rep. Dominicana	1996	Elecciones anticipadas
Bucaram	Ecuador	1997	Destitución por el Congreso
Cubas	Paraguay	1999	Renuncia durante juicio político
Chávez I	Venezuela	1999	Nueva constitución
Mahuad	Ecuador	2000	Renuncia forzada
Fujimori III	Perú	2000	Destitución por el Congreso
De la Rúa	Argentina	2001	Renuncia forzada
Sánchez de Lozada II	Bolivia	2003	Renuncia forzada
Gutiérrez	Ecuador	2004	Renuncia forzada
Correa I	Ecuador	2008	Nueva constitución

Fuente: autor con base en Negretto (2006b) y Pérez-Liñán (2007).

Bibliografía

- Altman, David. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies. The Case of Uruguay, 1989-1999." *Party Politics* 6 (3): 259-283.
- Amorim Neto, Octavio. 1998. "Of Presidents, Parties and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers." Unpublished PhD dissertation. San Diego: University of San Diego.
- Amorim Neto, Octavio y Paulo Tafner. 2002. "Governos de Coalizao e Mecanismos de Alarme e Incendio no Controle Legislativo das Medidas Provisorias." *Dados*, 45 (1), 5-38
- Amorim Neto, Octavio. 2006. "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas." *Comparative Political Studies* 39 (4): 415-440.
- Benoit, Kenneth y John W. Schiemann. 2001. "Institutional Choice in New Democracies: Bargaining Over Hungary's 1989 Electoral Law." *Journal of Theoretical Politics* 13 (2, Abril): 159-188.
- Boix, Carles. 1999. "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies". *American Political Science Review* 93, 3: 609-24.
- Brams, Steven. 2003. *Negotiation Games: Applying Game Theory to Bargaining and Arbitration*. New York: Routledge.
- Cameron, Charles M. 2000. *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John y Mathew S. Shugart. 1995. 'Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas', *Electoral Studies*, 14: 417-439.
- Carey, John y Matthew S. Shugart, eds. 1998. *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press.
- Chasqueti, Daniel. 2001. "Democracia, Multipartidismo, y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Dificil Combinación." En Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cheibub, José Antonio. 2002a. "Presidentialism and Democratic Performance". En Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2002b. "Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies." *Comparative Political Studies*, 35 (3) 284-312.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski, y Sebastián Saiegh. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, 34 (4): 565-587.

- Cheibub, José Antonio, y Fernando Limongi. 2002. "Modes of Government Formation and the Survival of Presidential Regimes: Presidentialism and Parliamentarism Reconsidered." *Annual Review of Political Science*.
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Colomer, Josep. 2001. *Political Institutions: Democracy and Social Choice*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2004. "The Strategy and History of Electoral System Choice." In *The Handbook of Electoral System Design*, ed. Josep Colomer. New York: Palgrave, pp. 3-78.
- _____. 2005. "It's the Parties that Choose Electoral Systems (or Duverger's Laws Upside Down)." *Political Studies*, 53, 1: 1-21.
- Colomer, Josep y Gabriel Negretto. 2005. "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism." *Government and Opposition*, 40 (1): 60-89.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Deheza, Grace Ivana. 1998. "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: America del Sur." En Dieter Nohlen and Mario Fernández (eds.). *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en America Latina*. Caracas: nueva Sociedad: 151-169.
- Duverger, Maurice. 1957 (ed. 2002). *Los Partidos Políticos*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Gallagher, Michael. 2005. "Conclusion." En Gallagher, Michael, y Paul Mitchell (comps.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, pp. 535-78.
- Geddes, Barbara. 1996. "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America." In *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, edited by Arend Lijphart and Carlos Waisman, 15-42. Boulder, CO: Westview Press.
- Hochstetler, Kathryn. 2006. "Rethinking Presidentialism: Challengers and Presidential Falls in Latin America." *Comparative Politics* 38 (4): 401-418
- Horowitz, Donald L. 1990. "Comparing Democratic Systems", *Journal of Democracy*, Vol. 1 (4): 73-79.
- Huber, J. D., & Powell, G. B. (1994). "Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy", *World Politics*, 46, 291-326.
- Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Kitschelt, Herbert et al. 2010. *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lambert, Jacques. 1964. *América Latina: Estructuras sociales e instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Lanzaro, Jorge ed. 2001. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Laver, Michael y Norman Schofield. 1990. *Multiparty government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1992. *Parliamentary Versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1994. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations." En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*, Vol. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 91-105.
- Linz, Juan. 1978. "Crisis, Breakdown and Reequilibration." En *The Breakdown of Democratic Regimes*, Juan Linz y Alfred Stepan (eds.). Baltimore: John Hopkins University Press.
- _____. 1990a. "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1, 1: 51- 69.
- _____. 1990b. "The Virtues of Parliamentarism," *Journal of Democracy*, 1, 4: 84-91.
- Linz, Juan y Alfred Stepan, eds. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*, Vols. 1 y 2. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Llanos, Mariana y Leiv Marsteintredet. 2010. *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Luna, Juan y Elizabeth J. Zechmeister. 2005. "Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries", *Comparative Political Studies*, Volume 38, No. 4, pp. 388 -416.
- Mainwaring, Scott. 1990. "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review* 25: 157-179.
- _____. 1993. "Presidentialism, Mutipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, 26: 198- 228.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart eds. 1997a. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 1997b. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal." *Comparative Politics*, 29, 4: 449-471.
- Martinez-Gallardo, Cecilia. 2006. "The Role of Latin American Cabinets in the Policy Making Process". IDB Report.

- Mejía Acosta, Andrés. 2009. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective*, New York: Routledge.
- Melo, Marcus André y Carlos Pereira. 2013. *Making Brazil Work. Checking the President in a Multiparty System*. New York: Palgrave.
- Negretto, Gabriel. 2004. "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina," *Comparative Political Studies*, Vol. 37, June 2004, pp. 531-62.
- _____. 2006a. "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America," *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 2, pp. 421-33.
- _____. 2006b. "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America," *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, No. 3, Fall 2006, pp. 63-92.
- _____. 2007. "Propuesta para una Reforma Electoral en México," *Política y Gobierno*, Vol. 14, No 1, Primavera 2007, pp. 215-27.
- _____. 2009a. "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America," *British Journal of Political Science*.
- _____. 2009b. "La Reforma Electoral en América Latina: Entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas," en Sergio Toro e Ignacio Walker (eds.), *Reforma del Sistema Electoral Chileno* (Santiago de Chile: PNUD-CIEPLAN-CEP, 2009b), 112-150.
- _____. 2009c. "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina." *Journal of Democracy en Español*, Vol. 1, No 1, 2009, pp. 38-54.
- _____. 2013. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández B. eds. 1998. *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2003. "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?". *Latin American Research Review*, 38 (3): 149-164..
- _____. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Pittsburg: Cambridge University Press.
- Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press
- _____. 2009. "The Ideological Congruence Controversy: Alternative Measures, Data, and Time Periods on the Effect of Election Rules." *Comparative Political Studies*, 42: 1475-1497.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José A. Cheibub y Fernando Limogi. 2000. *Democracy and Development*. New York: Cambridge University Press.
- Riker, William. 1986. "Duverger's Law Revisited". In Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon Press.

- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Shugart, Matthew. 1995. 1998. "The Inverse Relation Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices." *British Journal of Political Science*, 28, 1-29.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. y Stephan Haggard. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems." En Stephan Haggard y Matthew McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments and Policy*. New York: Cambridge University Press, pp. 64-104.
- Stepan, Alfred y Cindy Skach. 1994. "Presidentialism and parliamentarism in comparative perspective." En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*, Vol. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 119-136.
- Valenzuela, Arturo. 1994. "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Government". En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*, Vol. 2. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 91-150.
- _____. 2004. "Latin American Presidencies Interrupted." *The Journal of Democracy*, 15 (4) : 5-19.
- Wills-Otero, Laura. 2009. "Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems during the Twentieth Century," *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, No. 3: 33-58.
- Zucco, Cesar. "The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Election" *Journal of Latin American Studies*, Vol. 40, (2008) p29-49.