

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Maestría en Ciencia Política

**Multipartidismo y coaliciones en América Latina:
evaluando la "difícil combinación".**

Daniel Chasquetti

2001

INDICE

- 1. Instituciones, democracia y coaliciones en América Latina**
 - 1.1. Instituciones y democracia
 - 1.2. Cuatro aportes teóricos sobre la estabilidad democrática
 - 1.3. Presidencialismo y multipartidismo, la "difícil combinación"
 - 1.4. Las coaliciones de gobierno

- 2. Presidencialismo y multipartidismo en América Latina. Evaluando la "difícil combinación"**
 - 2.1. Introducción
 - 2.2. Presidencialismo y sistemas de partidos en América Latina
 - 2.3. Los contingentes legislativos de los presidentes
 - 2.4. Un análisis empírico de los gobiernos presidenciales
 - 2.5. La estabilidad del presidencialismo en América Latina
 - 2.6. Conclusiones

- 3. Las coaliciones de gobierno en América Latina. Observaciones teóricas y contrastación empírica**
 - 3.1. Introducción
 - 3.2. Coaliciones electorales y coaliciones de gobierno
 - 3.3. Estímulos institucionales para la negociación del gobierno
 - 3.4. La disciplina de los partidos en el congreso
 - 3.5. Los estímulos para la ruptura de las coaliciones
 - 3.6. Conclusiones

- 4. Los determinantes político institucionales de las coaliciones de gobierno**
 - 4.1. Introducción
 - 4.2. Un modelo explicativo de las coaliciones mayoritarias
 - 4.3. El balotaje como hipótesis rival
 - 4.4. Los poderes legislativos del presidente como hipótesis rival
 - 4.5. Contrastación estadística de los modelos
 - 4.6. Conclusiones

- 5. Conclusiones: las coaliciones, la respuesta a la difícil combinación**

- 6. Bibliografía**

- 7. Anexos**

Introducción

Mientras la ciencia política intentaba definir cuáles son los diseños de gobierno más aptos para la estabilidad democrática, una número importante de sistemas políticos latinoamericanos iniciaban los procesos de transición hacia la democracia. La opinión mayoritaria entre los estudiosos de las instituciones recomendaba abandonar los regímenes de gobierno presidencialistas e implantar diseños institucionales de tipo parlamentario, dada la evidente superioridad de éstos en materia de estabilidad gubernativa (Linz y Valenzuela, 1994 y 1998). Tan sólo unas pocas voces disentían con estas afirmaciones, al creer que el presidencialismo, bajo ciertas condiciones, también podía preservar la democracia (Shugart y Carey, 1992 ; Mainwaring y Shugart ,1994).

En esta línea de razonamiento, Scott Mainwaring (1993) señaló que la combinación del presidencialismo con el multipartidismo representa una estructura político institucional peligrosa para la democracia, pues posibilita la elección de presidentes minoritarios y asambleas legislativas fragmentadas, lo cual genera condiciones para la emergencia de conflictos entre los poderes y bloqueos gubernativos. En virtud de ello, el presidencialismo únicamente garantizaría la estabilidad democrática si se le combina con sistemas bipartidistas, como lo demuestra la experiencia política de países como EEUU, Costa Rica, Colombia, Venezuela y Uruguay (antes de 1971). A comienzos de los años noventa, la realidad político institucional de la mayoría de los sistemas políticos del continente mostraba la presencia dominante de la "difícil combinación de regímenes presidencialistas y sistemas multipartidistas", lo cual se veía agravado, por un lado, por el lento pero sostenido aumento de la fragmentación partidaria en el continente y por otro, por la comprobada imposibilidad de reformar las instituciones de gobierno¹.

¹ Una buena versión del pesimismo imperante puede verse en Valenzuela (1995). Asimismo, vale acotar que a comienzos de los años noventa, buena parte de los académicos "parlamentaristas" tuvieron la intención deliberada de influenciar sobre las decisiones relacionadas con el diseño institucional de las nacientes democracias de América Latina y Europa del Este. Sin embargo, esto no se logró en la mayoría de los casos, pues, como era de esperar, los decisores tomaron más en cuenta los costos del cambio institucional, que las recomendaciones de estos académicos. Únicamente Brasil consideró seriamente la opción del cambio de régimen, cuando la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la Constitución de 1988, estableció en una de las disposiciones transitorias, la realización de un plebiscito donde se

Pero el pesimismo académico tenía su contracara en el hecho de que la mayoría de las nuevas democracias no sólo mantenían el rumbo asumido, sino que también procesaban complejas reformas estructurales de la economía y el Estado, al tiempo que se internaban en distintos procesos de integración regional. ¿Cómo fue posible que estos gobiernos, que precisamente combinaban presidencialismo y multipartidismo, consolidaran sus democracias y tomaran decisiones tan complejas, sin sufrir por ello sobresaltos o quiebres institucionales?

Si bien la interrogante no es sencilla, podríamos al menos formular una respuesta tentativa: algunos presidentes minoritarios, atentos a los fracasos históricos de la democracia en el continente, decidieron negociar acuerdos de gobierno con otros partidos, buscando de esa forma garantizar mayorías legislativas para sus políticas. Eso sucedió a partir de 1985, en Bolivia y Brasil, más tarde en Chile y Uruguay, y por último en Argentina y Paraguay. Finalizando el siglo, estos arreglos gubernativos se extienden en todo el Cono Sur, constituyéndose en un modo de ejercicio gubernativo ampliamente reconocido por las dirigencias partidarias de esos países.

Pero este fenómeno político fue tardíamente reconocido por los estudios académicos. La reacción inicial fue de indiferencia, al calificarse estas primeras experiencias como alternativas de gobierno fundadas en el voluntarismo político de presidentes en dificultades. Giovanni Sartori, comentando el uso del término coalición en el estudio de los sistemas presidencialistas, llegó a afirmar que *"la expresión gobierno de coalición se aplica en todo el mundo a los sistemas parlamentarios (y no a los sistemas presidenciales) en los cuales los gobiernos dependen del parlamento y están constituidos por alianzas de dos o más partidos..."* (1991:37). Otros enfoques algo más cautos, dieron cuenta del fenómeno con escasa rigurosidad y se apresuraron a enumerar las razones por las cuales las coaliciones no podrían constituirse en una modalidad de gobierno usual en el sistema presidencial (Mainwaring 1993; Shugart y Mainwaring, 1998). Recién a mediados de los años noventa, Grace Deheza (1995) presentó el primer estudio comparativo sobre coaliciones de gobierno en América del Sur. Desde ese entonces, este tipo de estudios se ha

considerara la forma de gobierno. El mismo se realizó en 1992 y arrojó como resultado el mantenimiento del sistema presidencialista de gobierno.

multiplicado, integrándose a un amplio movimiento académico interesado en la estabilidad de las instituciones presidenciales de gobierno².

El presente trabajo se inscribe precisamente en esa línea de investigación y concentra su atención en el eventual vínculo entre coaliciones de gobierno mayoritarias y estabilidad del proceso democrático. La hipótesis central sostiene que los peores efectos de la “difícil combinación” de presidencialismo y multipartidismo pueden ser neutralizados mediante la formación de coaliciones de gobierno mayoritarias. Esto conduce a afirmar que los presidencialismos multipartidistas *sin* coaliciones son, en definitiva, la “difícil combinación” para la democracia. Esta afirmación conduce a preguntarse por qué las coaliciones de gobierno mayoritarias surgen en determinados sistemas políticos. Para ello propongo una segunda hipótesis que afirma que las coaliciones mayoritarias son más probables cuando el presidente cuenta con un contingente legislativo minoritario, la distancia ideológica entre éste y los partidos es moderado, y el formato institucional presenta reglas de juego que exigen la negociación entre el presidente y los partidos.

El estudio está dividido en cuatro capítulos. El primero presenta un resumen de la discusión teórica que vincula a estabilidad democrática, regímenes de gobierno y sistemas de partidos. Sin pretender esquematizar los argumentos de los autores ni distorsionar sus objetivos heurísticos, deduzco la existencia de cuatro aportes sobre la estabilidad democrática que conducen a cuatro conclusiones sobre la influencia de los regímenes de gobierno y los sistemas de partidos: la democracia parlamentaria es estable con sistemas bipartidistas o multipartidistas, la democracia semipresidencial es estable con sistemas bipartidistas o multipartidistas, la democracia presidencial es estable con sistemas bipartidistas y la democracia presidencial no es estable con sistemas multipartidista. En ese capítulo también se analiza con detenimiento el razonamiento

² Vale citar los estudios comparativos de Amorim Neto (1998), Thibaut (1998) y Foweraker (1999). Entre los estudios de caso debe mencionarse a Abranches (1988), Figueiredo y Limongi (1997), Santos (1998) y Amorim Neto (1994) sobre Brasil; Mancebo (1991), Filgueira y Filgueira (1998), Chasqueti (1999 y 2000), Buquet y Piñeyro (2000), Lanzaro (1999 y 2000) y Altman (2000) sobre Uruguay; Flisficht (1991), Siavelis (1997 y 1999), Fernández (1998) y Faúndez (1997) sobre Chile; Gamarra (1997), Gamarra y Malloy (1997) y Mayorga (2001) sobre Bolivia; y Mejía Acosta (1999 y 2000) sobre Ecuador.

teórico y la evidencia empírica que acompaña la hipótesis de la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo, al tiempo que se presenta un sintético resumen de las teorías de coaliciones más divulgadas y de los principales estudios comparativos sobre las coaliciones presidenciales.

El capítulo 2 contrasta empíricamente la primera de las hipótesis a partir de la consideración del desempeño democrático de cincuenta y un gobiernos del continente. Para ello, se operacionalizan las variables “combinación político institucional” (presidencialismo y sistemas de partidos), “tipo de gobierno” y “estabilidad democrática”.

El capítulo 3 desarrolla una contrastación empírica de las principales críticas teóricas al presidencialismo sobre el tema de las coaliciones (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997), las cuales se concentran en las supuestas dificultades de este sistema de gobierno para alentar la formación y el mantenimiento de coaliciones gobernantes. El test empírico demuestra que la mayoría de los señalamientos carecen de validez empírica y por tanto son parcialmente falsos.

En el capítulo 4 se pone a prueba la segunda hipótesis relacionada con los determinantes político institucionales de las coaliciones gobernantes. Para ello se recurre al análisis estadístico y se consideran dos modelos explicativos alternativos (“el balotaje estimula la formación de coaliciones” y “los escasos poderes legislativos del presidente estimula las coaliciones”).

Finalmente, el capítulo 5 presenta las conclusiones más relevantes de la investigación, que por el momento calificaré como provisionales y sujetas a nuevos estudios que permitan su completa confirmación. En suma, este estudio pretende subrayar la importancia de estos formatos de gobiernos en sistemas políticos con niveles altos de fragmentación partidaria. La evidencia que aquí presento demuestra que las coaliciones de gobierno suelen ser “antídotos” eficaces para la “enfermedad” de la “difícil combinación”, pues ellas generan estabilidad política, legitimidad democrática y fundamentalmente, previsibilidad en el proceso de gobierno.

Capítulo 1. Instituciones, democracia y coaliciones en América Latina

Contenido: 1.1. Instituciones y democracia; 1.2. Cuatro aportes teóricos sobre la estabilidad democrática: 1) Presidencialismo y multipartidismo, la "trifecta americana"

2) Las coaliciones de gobierno.

1.1. Instituciones y democracia

¿Qué diseños institucionales favorecen la estabilidad democrática? A fines de los años ochenta, Juan J. Linz intentó responder esta pregunta con su conocida tesis sobre las deficiencias de los sistemas de gobierno presidencialistas y las virtudes de los sistemas parlamentaristas.³ Dejando atrás la literatura que vinculaba el nacimiento y consolidación de la democracia con el desarrollo económico de las sociedades o la presencia o ausencia de una determinada cultura política,⁴ Linz señaló la importancia de la dimensión institucional y su vínculo con la estabilidad del proceso democrático. De acuerdo con su visión, el presidencialismo presentaba cuatro grandes problemas: i) doble legitimidad de poderes, originada por la elección separada del presidente y la asamblea; ii) rigidez de los mandatos; iii) estilo plebiscitario de la gestión presidencial; y iv) mayoritarismo o lógica de suma cero de la elección del presidente. La interacción de estos factores y sus correspondientes resultados prácticos, serían las razones principales por las cuales los regímenes presidencialistas son estructuras menos aptas para la preservación de la democracia que los

³ Ese artículo comenzó a circular en ámbitos académicos en el año 1987. Tres años más tarde, Juan Linz publicó un resumen de sus argumentos en "The perils of the Presidentialism" *Journal of Democracy*, 1:51-69, 1990. Un desarrollo sistematizado de sus ideas apareció en 1994, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (comps.) *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives. Vol. I.* The John Hopkins University Press. Tres años más tarde, una versión revisada y ampliada fue traducida al castellano con el título *La crisis del presidencialismo. Vol. 1. Perspectivas Comparadas*, Madrid: Alianza Universidad.

⁴ Ver por ejemplo, Seymour Lipset (1959, 1988 versión en castellano) vincula el surgimiento y la consolidación de los regímenes democráticos a la existencia de determinados niveles económicos. También, Robert Dahl (1971, 1989 versión en castellano), encontró una importante asociación entre el desarrollo económico y el desarrollo de los regímenes poliárquicos. Desde otra perspectiva, Lucian Pye y Sidney Verba (1965) demostraron la existencia de una asociación entre los valores tradicionales de la población de América Latina (catolicismo, elitismo, patrimonialismo, etc.) y la consolidación de regímenes políticos no democráticos.

regímenes de tipo parlamentario. En palabras de Linz, el presidencialismo “*muestra escasa flexibilidad para regular las distintas alternativas del proceso político (...) y una notable incapacidad de evitar que las crisis de gobierno se transformen en crisis de régimen político*” (1997:35).

El razonamiento de Juan Linz sistematizaba, a partir de una lógica inductiva, ciertas regularidades observadas en diferentes coyunturas críticas de los regímenes presidenciales, entre las que cabe destacar los quiebres de la democracia en Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. Esta tesis fue rápidamente aceptada por la mayoría de los académicos preocupados por la estabilidad democrática, los cuales, con mayor o menor éxito, procuraron verificar su validez mediante el desarrollo de estudios de casos de países del continente (Valenzuela 1994, González y Gillespie 1994, Hartlyn 1994, Coppedge 1994).

Mientras ello acontecía, Shugart y Carey (1992:43-54), en su libro *Presidents and Assemblies*, pusieron en duda buena parte de los argumentos de Linz, a través del desarrollo de una perspectiva teórica alternativa y la presentación de nueva evidencia empírica. Estos autores reivindicaron las capacidades del presidencialismo como sistema de gobierno y relativizaron la supuesta eficacia de los sistemas parlamentaristas. En su planteo, Shugart y Carey transforman las más destacadas críticas de Linz en ostensibles virtudes del presidencialismo. La rigidez de los mandatos fijos es considerada como un atributo de previsibilidad del sistema político, la doble legitimidad de los poderes como un mecanismo de control democrático (*checks and balances*) y la elección popular del presidente como una regla de juego que brinda transparencia a la competencia y favorece la rendición de cuentas de los titulares del gobierno. A partir de entonces, una nueva camada de trabajos fueron incluyendo nuevos argumentos teóricos - mayoritariamente favorables al presidencialismo- y ampliando la perspectiva analítica mediante la utilización de métodos cuantitativos y universos empíricos mejor definidos. La inclusión de nuevas variables político institucionales como el sistema de partidos, el régimen electoral y la forma de relacionamiento entre los poderes del gobierno⁵,

⁵ Por ejemplo, Shugart y Carey (1992) analizan el desbalance en la atribución de poderes constitucionales a las ramas del gobierno. De acuerdo a su estudio, los presidentes con altos poderes legislativos y los parlamentos extremadamente débiles resultan esquemas institucionales poco favorables para la estabilidad democrática. Desde otra perspectiva, Scott Mainwaring (1993) introduce la variable sistemas de partidos y

permitió una ampliación de los marcos analíticos y de los métodos de indagación, dejando en claro que el debate normativo sobre cuál es el mejor diseño institucional para la democracia, requería de diseños de investigación y perspectivas analíticas mucho más sofisticadas que las propuestas por Juan Linz.

De este modo, el redescubrimiento de las instituciones se ensambló con una línea de acumulación teórica de largo aliento preocupada por la estabilidad de los regímenes democráticos y particularmente, por la influencia de las diferentes combinación de regímenes de gobierno y sistemas de partidos. Esta línea de análisis ha formulado postulados teóricos que, en su momento, fueron tomados como verdaderos axiomas de la ciencia política. Partiendo del supuesto de que a cada diseño institucional le corresponde una determinada estructura partidaria, distintos estudiosos de la democracia analizaron las ventajas y desventajas de las combinaciones político institucionales. El camino comienza con Duverger y sus postulados sobre la democracia bipartidista y culmina con Mainwaring y la "difícil combinación" de presidencialismo y multipartidismo. Esta acumulación, que zurca cuatro décadas de investigación y reflexión, deja como principal resultado la formulación de cuatro postulados que combinan instituciones y estructuras políticas. A continuación, se presenta una apretada síntesis de los mismos, buscando desentrañar las lógicas de razonamiento que guían las diferentes argumentaciones.

1.2 Cuatro aportes teóricos sobre la estabilidad democrática

- *Duverger: bipartidismo y democracia.*

En su libro *Les Partis Politiques*, Maurice Duverger afirmó que la estabilidad de la democracia estaba fuertemente asociada con la presencia de sistemas bipartidarios. Desde esta concepción, los sistemas bipartidarios son los únicos que logran traducir mínimamente

señala las dificultades de la combinación de presidencialismo - multipartidismo. Más tarde, Mainwaring y Shugart (1997) resaltan la importancia para el funcionamiento eficiente del presidencialismo del número efectivo de partidos y el grado de disciplina de los partidos en el legislativo. Mark Jones (1995) estudió la influencia de las fórmulas de elección presidencial (mayoría absoluta, mayoría simple o mayoría especial) y del *timing* entre las elecciones presidenciales y legislativas, encontrando que cuando el presidente es electo por mayoría absoluta por doble vuelta y las elecciones no son simultáneas, aumenta la posibilidad de elegir

el "estado natural" de la sociedad y por ello logran garantizar la estabilidad democrática. En palabras de Duverger:

"...el bipartidismo parece presentar un carácter natural... [ya que] ...las opciones políticas se preservan de ordinario en forma dualista. No siempre hay un dualismo de partidos, pero casi siempre hay un dualismo de tendencias (...) Cada vez que la opinión pública se ve enfrentada a grandes problemas de base, tiende a cristalizarse en dos polos opuestos... [por tanto] ...el movimiento natural de las sociedades tiende al dualismo..."(1957:243).

De acuerdo con el autor, los sistemas políticos organizados en términos bipolares resuelven sus discensos mediante la regla de la mayoría. Las elecciones nacionales son un buen ejemplo, pues en esa ocasión un partido conquista el gobierno y una mayoría en la asamblea, y el otro queda en minoría y asume la función de oposición y control del gobierno. En este sentido, Duverger afirma:

"...cada política produce una alternativa entre dos soluciones, pues las soluciones conciliantes se apoyan en una o en otra. Esto sólo indica que en la política no existe ningún centro. Puede existir un partido del centro pero no una "tendencia" de centro, ni una ideología de centro..." (1957:237-244).

Los referentes empíricos en los que se apoya Duverger son los sistemas políticos anglosajones, especialmente Estados Unidos y el Reino Unido, que durante la postguerra fueron ampliamente reconocidos por su capacidad de mantener una democracia estable, más allá de las circunstancias particulares de la escena política.

- *Lijphart: parlamentarismo multipartidista y democracia*

Con el paso del tiempo, los argumentos de Duverger se transformaron en verdaderos *axiomas* de las ciencias sociales. Sobre fines de los años sesenta, la democracia podía ser explicada por teorías que ponían el acento en el desarrollo económico, la existencia de ciertas pautas culturales y también por la presencia o no de determinadas estructuras políticas (Cf. nota 3). Sin embargo, Seymour Lipset cuestionó particularmente esta última posibilidad, al afirmar que bajo ciertos contextos, un sistema multipartidista podía llegar a

presidentes con minorías en el legislativo.

ser más apto para el mantenimiento de la democracia que un sistema bipartidista. Según Lipset:

"...en las sociedades modernas existen condiciones bajo las cuales un sistema bipartidista sirve mucho menos para mantener el orden democrático que un sistema multipartidista (...) Allí donde la estructura de solidaridad es polarizada mediante la clase, raza o religión y allí donde las líneas de fuerzas políticas se presentan paralelamente con los conflictos sociales, un sistema bipartidista puede agudizar aún más los conflictos internos, en lugar de promover la integración de la sociedad...". (1969:182)

En las sociedades caracterizadas por el predominio de estructuras complejas, el multipartidismo contaba con mayores capacidades de representación de intereses que el bipartidismo, al tiempo que se adaptaba mejor a las características y demandas del pluralismo social. No obstante, fue Arendt Lijphart quien sistematizó la idea que demolería el ya clásico planteo de Duverger. Buscando explicar cómo los sistemas multipartidistas de las sociedades *plurales* resultaban eficaces para el mantenimiento de la democracia, Lijphart desarrolló un argumento basado en la experiencia de las democracias occidentales que contaban con profundos clivajes sociales, religiosos, idiomáticos y étnicos. En palabras de Lijphart, las divisiones sociales debían ser contempladas por las formaciones políticas y por el diseño institucional:

"...dada la probabilidad y conveniencia de los partidos sectoriales, el multipartidismo con relativamente pocos partidos es óptimo para una sociedad plural. Esta proposición reta al saber tradicional de que los sistemas bipartidistas son superiores a los multipartidistas..."

Países con sistemas multipartidistas como Bélgica, Holanda, o Canadá, demostraban que era posible construir la democracia, más allá de las profundas divisiones políticas y sociales. La condición para ello era la existencia de un sólido compromiso de cooperación entre las elites políticas y el diseño de sistemas institucionales que se hicieran cargo de la pluralidad de intereses sociales. De este modo, los sistemas multipartidistas podían transformarse en estructuras aptas para la democracia, pues lograban ser exponentes de la diversidad de voces sectoriales:

"en las sociedades plurales con elecciones libres, las divisiones sociales sobresalientes tienden a ser trasladadas en divisiones de sistema de partidos (...) La presencia de

partidos representantes de sectores sociales es favorable para la democracia consociativa..." (1977:62-63).

Al igual que la teoría bipolar de Duverger, la teoría del *consociativismo* fue rápidamente aceptada por la comunidad académica. La misma contaba con la virtud de formalizar conceptualmente ciertos fenómenos que en la práctica parecían muy claros: el parlamentarismo multipartidista de las sociedades plurales o complejas resultaba una combinación político institucional adecuada para la democracia. Años más tarde, Juan J. Linz (1990) resumiría los postulados de Duverger y Lijphart en su conocida tesis sobre la capacidad del parlamentarismo para garantizar la estabilidad de la democracia.

- *Sartori: semipresidencialismo y democracia*

A comienzos de los años noventa y en pleno auge del debate institucionalista, algunos académicos destacaron las cualidades de los diseños institucionales de carácter mixto, especialmente aquellos denominados semi-presidencialistas o de *premier-presidential*.⁶ Autores como Sulleiman (1997), Stepan y Skach (1997) y Sartori (1994), que rechazaban los dos clásicos modelos de gobierno, presentaron al semi-presidencialismo como un ordenamiento institucional que garantizaba plenamente la estabilidad democrática. De acuerdo con sus apreciaciones, estos sistemas presentaban tanta flexibilidad institucional como los parlamentarismos, pero al mismo tiempo mostraban las mismas capacidades que el presidencialismo, pues el titular del ejecutivo es electo en forma directa e independiente de la asamblea, garantizando así los controles y rendiciones de cuenta. En opinión de Duverger (1980) estos sistemas tienen la capacidad de funcionar en forma alternada. Cuando el presidente cuenta con una mayoría legislativa, el régimen se asimila a un sistema presidencial y cuando el presidente carece de esa mayoría, el régimen se vuelve parlamentario, asumiendo el jefe de gobierno designado por la asamblea la responsabilidad

⁶ Shugart y Carey (1992) definen la existencia de dos tipos de regímenes mixtos de gobierno, el de *premier-presidential* y el de *president-parliamentarism*. Según los autores, ambos tipos de diseños institucionales comparten dos características: a) el presidente es electo popularmente y b) el gobierno es constituido mediante el voto de confianza de la Asamblea. La diferencia entre ellos consiste en que en el primero, el Presidente no tiene ningún tipo de control sobre el gabinete (Francia, por ejemplo), mientras que en el segundo, el Presidente tiene el

de la conducción gubernativa. Sartori (1994), en cambio, observa atinadamente que esta forma de concebir al semipresidencialismo es básicamente errada, pues ni el presidente es tan poderoso cuando cuenta con una mayoría legislativa ni es tan débil cuando está en minoría. Según sus palabras:

"el semipresidencialismo ha evolucionado hasta convertirse en un verdadero sistema mixto basado en una estructura flexible de autoridad dual, es decir, un Ejecutivo bicéfalo, cuya "primera cabeza" cambia (oscila) cuando cambian las combinaciones de mayoría. Con una mayoría unificada, el presidente prevalece decisivamente sobre el primer ministro y con una asamblea dividida es éste quien gobierna junto al presidente en régimen de cohabitación..." (1994 :140).

De esta manera, el semipresidencialismo se transforma, en palabras de Sartori, en la alternativa de reforma más viable para los sistemas que desean abandonar el presidencialismo:

"...Los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien de optar, prudentemente, por el semipresidencialismo, en vista de que para un país presidencialista el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semi-presidencialismo le permite seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza..." (1994 :154).

Los estudios que suscribían estas afirmaciones presentaron abundante evidencia empírica que confirmaba la estabilidad institucional de los regímenes semipresidenciales, cualquiera fuere el sistema de partidos con el que se le combinara. Los casos de Francia, con un moderado número de partidos y de Finlandia con un alto número de partidos, representan los ejemplos más recurrentes de adaptabilidad y equilibrio⁷.

- *Mainwaring: presidencialismo bipartidista y democracia estable*

Concomitantemente con la anterior propuesta y también reaccionando ante los embates anti-presidencialistas, Scott Mainwaring, (1993) sistematizó las razones por las

poder de destituir al gabinete (República de Weimar, por ejemplo).

⁷ No existe acuerdo sobre la clasificación de ciertos sistemas. Por ejemplo, Portugal, Austria o Alemania, durante la República de Weimar, han sido indistintamente considerados como presidencialistas, semi-presidencialistas o parlamentaristas. El consenso sobre los semi-presidencialismos se centra en los casos de Finlandia, Francia, Sri Lanka y recientemente Rusia.

cuales buena parte de las democracias presidenciales mostraban un pobrísimo desempeño democrático y sólo algunas pocas presentaban un registro aceptable.⁸ Su argumento apuntaba a los problemas que provoca la “incorrecta” elección de instituciones dado un determinado sistema de partidos. De acuerdo con Mainwaring, la combinación de presidencialismo y multipartidismo es fatídica para la democracia pues potencia los principales defectos del diseño institucional de gobierno y vuelve inestables los gobiernos democráticos. Según el autor, bajo estas condicionantes político institucionales, existe gran posibilidad de que los presidentes electos carezcan de mayorías legislativas y por tanto, de que los poderes de gobierno entren en conflicto y generen un bloque decisional. Estos argumentos concluyen en que el principal enemigo de la estabilidad de la democracia presidencial es la fragmentación política, pues como la experiencia indica, el sistema presidencial con pocos partidos parecería no sufrir grandes problemas de estabilidad. Al respecto, afirma Mainwaring :

“es probablemente más fácil que el presidencialismo multipartidista conduzca a la inmovilización ejecutivo-legislativo que un sistema parlamentario o un presidencialismo bipartidista” (p. 213).

De alguna forma, la hipótesis de Mainwaring se encarga de justificar teóricamente el éxito de los presidencialismos bipartidistas de occidente, que garantizaron por décadas mayorías legislativas a sus presidentes y favorecieron el desarrollo de una política moderada y centripeta (EEUU, Costa Rica, etc.). La crítica de Mainwaring se concentra en cambio sobre los presidencialismos multipartidarios, principalmente aquellos que muestran altos niveles de fragmentación política y polarización ideológica⁹.

En síntesis, las combinaciones político-institucionales más aptas para la democracia serían (a) la democracia parlamentaria con sistemas bipartidistas o multipartidistas, (b) la democracia semipresidencial con sistemas bipartidistas o multipartidistas, y (c) el

⁸ Mainwaring (1993) reconoce que argumentos similares fueron expuestos por G. Arriagada *El sistema político chileno (Una exploración del futuro)*. Colección Estudios CIEPLAN N°15, Estudio N°99, pp. 171-202. Santiago de Chile, 1984.

⁹ La evidencia empírica suministrada por el autor se presenta en el siguiente apartado.

presidencialismo de tipo bipartidista. Una cuarta combinación representaría el único caso de inestabilidad, esta es, la del presidencialismo multipartidista. El cuadro 1.1 presenta un resumen de dichos postulados.

*Cuadro 1.1.
Regímenes de Gobierno, Sistemas de Partido y Estabilidad Democrática.*

	Parlamentarismo	Semipresidencialismo	Presidencialismo
Bipartidismo	Democracia estable <i>(Duverger)</i>	Democracia estable <i>(Sartori, Stepan y Skatch)</i>	Democracia estable <i>(Duverger, Mainwaring)</i>
Multipartidismo	Democracia estable <i>(Lijphart, Lipset, Linz)</i>	Democracia estable <i>(Sartori, Stepan y Skatch)</i>	Democracia Inestable <i>(Mainwaring)</i>

El primer tipo de combinación encuentra respaldo empírico en el desempeño de los regímenes parlamentarios europeos. El segundo tipo de combinación es verificado por los casos de la V República Francesa y Finlandia. El tercer tipo de combinación encuentra comprobación empírica en los casos de EEUU, Costa Rica, Colombia, Venezuela (hasta 1993) y Uruguay (hasta 1971). Por último, encontramos una combinación realmente problemática para la democracia, la cual encuentra respaldo empírico en países latinoamericanos como Brasil, Ecuador o Perú. Únicamente Chile, durante el período 1932-1973, escapa a dicha generalización, pues reporta el caso de una democracia presidencial multipartidista que logró superar los 25 años de vida sin quiebres institucionales¹⁰.

1.3.- Presidencialismo y multipartidismo, la "difícil combinación"

Analicemos detenidamente esta última combinación. De acuerdo con Mainwaring (1993) los sistemas multipartidistas dificultan la estabilidad democrática por tres grandes razones : a) favorecen la elección de presidentes minoritarios y por tanto, aumentan el riesgo de conflicto entre las ramas del gobierno ; b) generan condiciones para la polarización del sistema político; y c) dificultan la conformación de coaliciones de gobierno estables. Veamos uno a uno estos problemas.

¹⁰ Durante el período 1946-1964, Brasil representa un segundo caso exitoso, pero con sólo 18 años de democracia continua.

La doble legitimidad del gobierno señalada por Linz y aceptada por Mainwaring (Mainwaring y Shugart, 1995), posibilita la elección de presidentes sin mayorías legislativas, lo cual posibilita la emergencia de conflictos entre las ramas. La experiencia histórica del continente muestra una larga lista de conflictos de esta índole, caracterizados principalmente por la existencia de comportamientos presidenciales reñidos con las prácticas democráticas (desconocimiento del legislativo, exceso de utilización del decreto, etc.) o por la configuración de mayorías opositoras en el congreso dispuestas al bloqueo gubernativo.

En segundo lugar, la evidencia suministrada por Sartori y Sani (1980) confirma el argumento de Mainwaring relativo a la polarización ideológica de los sistemas partidarios altamente fragmentados. No hay duda que este fenómeno dificulta la cooperación inpartidaria y por tanto, la conformación de mayorías legislativas estables en el congreso. Asimismo, la fragmentación aumenta la capacidad de chantaje de los partidos ubicados en los extremos del espectro ideológico, lo cual influye en el proceso de aprobación de políticas e imprime una gran inestabilidad al rumbo gubernamental.

Finalmente, según Mainwaring los presidentes minoritarios encuentran grandes dificultades para superar las consecuencias de un escenario político fragmentado. La capacidad de negociar y conformar un acuerdo o coalición de gobierno estaría fuertemente erosionada por tres razones: a) existen pocos estímulos para cooperar con el presidente; b) los partidos muestran una escasa disciplina en el congreso, por lo cual los acuerdos de gobierno suelen no cumplirse; c) el sistema institucional ofrece importantes estímulos para que los socios del presidente abandonen tempranamente el gobierno. Tiempo después, Mainwaring y Shugart (1997) agregaron una cuarta razón: las coaliciones presidenciales son casi siempre coaliciones electorales y no existe ninguna seguridad de que las mismas se transformen efectivamente en coaliciones de gobierno.

La primera razón se origina en el hecho de que el presidente y los legisladores son electos en forma independiente, lo cual determina un proceso institucional con escasos incentivos para la cooperación con el gobierno. Como los legisladores tienden a responder a un electorado particular y el presidente a un electorado general, las posibilidades de coincidencia en torno a las metas de gobierno son escasas. En otras palabras, el orden de

preferencia de actores electos en forma independiente suele no coincidir y por tanto, los estímulos para la cooperación se desvanecen rápidamente. La segunda razón refiere a la escasa disciplina que muestran los legisladores de los partidos cuyos líderes negocian con el presidente el apoyo al gobierno. En los casos en que se logra un acuerdo con uno o varios partidos, los líderes encuentran grandes dificultades para lograr imponer el cumplimiento del mismo a sus legisladores. La tercera razón hace referencia a los incentivos que muestra el régimen presidencial para el rompimiento de las coaliciones de gobierno. Como la salida de los partidos del gobierno no genera efectos políticos inmediatos, como sucede en el parlamentarismo donde el gobierno efectivamente cae, la deserción temprana se vuelve una alternativa atractiva y siempre presente. Y esto resulta aún más estimulante cuando el gobierno no goza de la buena reputación entre los electores. La cuarta razón responde a que en los sistemas presidenciales las coaliciones tienden a ser pre-electorales, a diferencia de los sistemas parlamentarios donde la formación responde a una lógica institucional de negociación y acuerdo post-electoral. De acuerdo a los autores, esta modalidad de formación de alianzas de gobierno generaría serias complicaciones para el proceso político, porque no siempre los partidos aliados al presidente durante el proceso electoral, reafirman su apoyo al momento de gobernar.¹¹

Los argumentos de Mainwaring sobre la debilidad del presidencialismo multipartidista están apoyados por una amplia base empírica que considera las democracias que lograron sobrevivir al menos 25 años durante el período 1945-1992 (ver cuadro 1.2). Los datos sobre la continuidad de los regímenes democráticos muestran que sólo una democracia presidencial con una Número Efectivo de Partidos (NEP)¹² mayor

¹¹ En la nota al pie N°2 de las conclusiones de su libro, Mainwaring y Shugart (1997:396) reconocen que *"es necesario investigar más sobre las coaliciones gobernantes en los sistemas presidencialistas. Aunque hay razones para creer que tales coaliciones tienden a ser más frágiles que en los sistemas parlamentarios, hay factores institucionales específicos que afectan su viabilidad tanto en los parlamentarismos como en los presidencialismos"* La traducción me pertenece.

¹² El Número Efectivo de Partidos (NEP) es una medición del peso efectivo de los partidos propuesta por Laakso y Taagepera ("Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, 12, N°1. Abril de 1979. Citado por Lijphart 1987:68), a partir de la consideración de la votación electoral o del número de escaños obtenidos por cada partido. La operación consiste en determinar el inverso multiplicativo de la suma de los cuadrados de las proporciones de cada

a 2,5, logró sobrevivir veinticinco años consecutivos¹³. Desde esta perspectiva, la fragmentación política parece ser un factor fundamental para comprender la estabilidad de la democracia presidencial. Ello se ve corroborado en el cuadro 1.3, donde los presidencialismos multipartidistas aparecen como las estructuras políticas con mayores rupturas democráticas (14 en total).

Cuadro 1.2
Democracias estables. 1945-1992

	NEP < 1,7	1,7 > NEP < 2,5	NEP > 2,5	Total
Presidencialismos	0	3	1	4
Parlamentarismos	3	7	14	21
Semipresidencialismos	0	0	2	2
Mixtas	0	0	1	1
Total	3	10	18	31

Fuente : Elaboración propia en base a datos de Mainwaring (1993).

Cuadro 1.3
Rupturas de la Democracia. 1945-1992

	Partido Predominan.	Bipartidismo	Multipartidismo	Total
Presidencialismos	5	5	14	24
Parlamentarismos	7	2	10	19
Otros	1	1	1	3
Total	13	8	25	46

Fuente : Elaboración propia en base a datos de Mainwaring (1993).

El cuadro 1.3 deja en claro que la fragmentación política parece ser el enemigo principal de la estabilidad democrática, pues los multipartidismos son los sistemas de partidos con mayores rupturas (25 en total). De este modo, la evidencia presentada por Mainwaring no sólo muestra el pobre registro en materia de estabilidad de las democracias presidenciales con altos niveles de fragmentación, sino también la propensión de éstas a la ruptura. En palabras de Mainwaring (1993), "*de todas las alternativas posibles (esta combinación) es la más difícil y problemática para la democracia*" (p. 227).

Ahora bien, observando la evolución de los sistemas políticos de América Latina

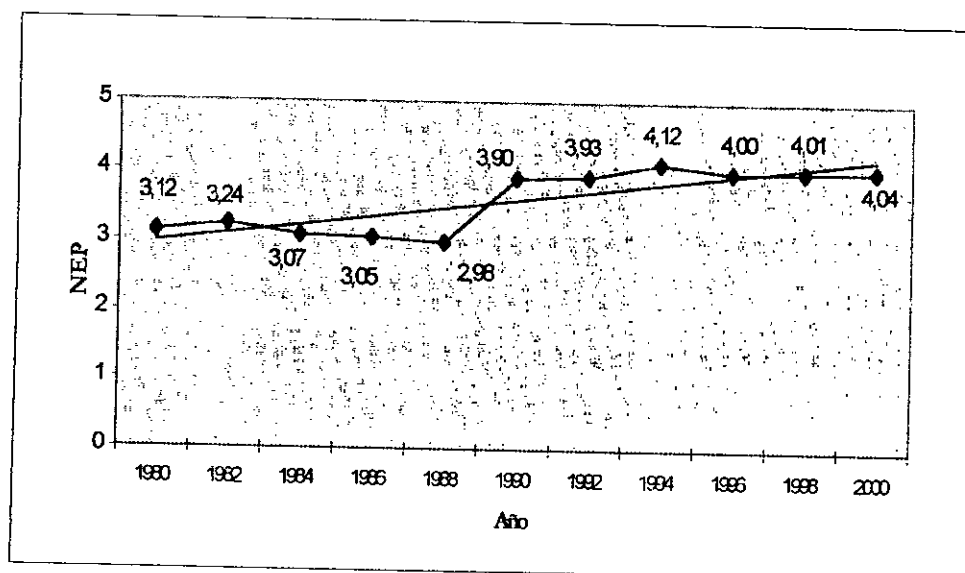
partido: $\frac{1}{\sum p_i^2}$ donde "p" es la proporción de votos de cada partido.

¹³ Este es el caso de Venezuela, cuyo NEP en 1988 se ubicaba en 2,5. Mainwaring no incluye los casos de democracias que lograron superar los 25 años de subsistencia en el período y que sufrieron rupturas democráticas. Ellas son Chile (1933-1973), Uruguay (1942-1973), Líbano (1943-1975), Sri Lanka (1948-1982) y Filipinas (1946-1972).

durante las últimas dos décadas, encontramos que la fragmentación partidaria ha ido precisamente en aumento. En la segunda mitad de los años noventa, el número efectivo de partidos de Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia y Venezuela se acercaba o superaba el valor de 5, el de Argentina, México y Uruguay se situaba en el entorno del 3, y tan sólo Colombia, Costa Rica y Paraguay mantenían su fragmentación ajustada a los parámetros clásicos del bipartidismo.

Esta tendencia creciente puede observarse claramente en el gráfico 1, donde se presenta una serie histórica de promedios bianuales del NEP para los sistemas políticos democráticos¹⁴.

Gráfico 1
Evolución de la Fragmentación en América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Tabla 1 del Anexo.

Como podrá notarse, a comienzos de los años ochenta el promedio del NEP legislativo del continente se ubicaba en 3,12, ascendiendo en el siguiente bienio a 3,24. A partir de 1984, la fraccionalización comienza a bajar llegando a su registro más bajo en

¹⁴ Los países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Se consideran los promedios bianuales del NEP legislativo durante el período 1980-2000, para los países con regímenes democráticos. Por más información ver Anexo, Tabla 1.

1988 (2,98). Sin embargo, en 1990 el promedio sube abruptamente a 3,90 y en 1994, alcanza su valor máximo con 4,12 ¹⁵.

A comienzos de los noventa, un observador informado sobre el fenómeno de la fraccionalización y sobre la tesis de Mainwaring, podría haber predecido una década de inestabilidad política en el continente. Sin embargo, los resultados prácticos del ejercicio del gobierno muestran una cosa muy distinta, pues salvo contadas excepciones, los problemas de la difícil combinación no parecieron afectar la consolidación y el desarrollo de las democracias del continente. Durante esos años, países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay lograron sortear los complejos procesos de reinstitucionalización democrática, enfrentar con éxito las reformas de mercado y experimentar importantes niveles de crecimiento económico ¹⁶. Un rasgo común a los países mencionados es el hecho de que la mayoría de sus presidentes impulsaron estrategias de formación de coaliciones de gobierno. Las consecuencias más negativas de la creciente fragmentación partidaria pudo entonces ser neutralizada mediante el desarrollo de acuerdos gubernativos que garantizaron mayorías legislativas estables a los presidentes de turno.

Todo esto obliga a reconsiderar teóricamente el problema del presidencialismo multipartidista, pues las coaliciones de gobierno se muestran a esta altura como el tipo de gobierno más eficaz para resolver el problema del presidente minoritario. En mi opinión, la tesis de Mainwaring sobre la difícil combinación mantiene validez, sólo en los sistemas multipartidarios que no funcionan con lógicas de coalición gubernamental. Esto equivale a decir que la combinación político institucional más problemática para la democracia es indudablemente el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo *sin* coaliciones.

¹⁵ El salto observado en el período 1988-1990 responde al ingreso de Chile en la muestra de sistemas políticos democráticos y al drástico aumento del NEP en Brasil (pasa de 2,75 a 8,65) y en Perú (pasa de 2,31 a 5,84).

¹⁶ Por ejemplo, en el período 1989-1998, Argentina creció a una tasa media anual del 3.8; Brasil a una del 0.7; Chile a una del 7.6 y Uruguay a una del 3.5.

1.4.- Las coaliciones de gobierno.

De lo anterior se deduce que las coaliciones de gobierno son la variable fundamental para la suerte de los presidencialismos multipartidista. En el presente apartado, presentaré un breve resumen de las teorías de coaliciones más importante y de los avances registrados en los últimos años en el estudio de las coaliciones presidenciales de gobierno.

El término coalición ingresa al vocabulario político en el siglo XVIII al ser utilizado para designar los convenios defensivos consagrados por distintas potencias europeas.¹⁷ A medida que los Estados del siglo XIX se transforman en repúblicas o en monarquías constitucionales, comienzan a delinearse las principales reglas del gobierno parlamentario y con ello, los institutos de formación y caída de los gobiernos. Estas reglas habilitaban la formación de alianzas de gobierno entre las facciones o protopartidos existentes, las cuales rápidamente fueron caracterizadas como coaliciones de gobierno (Jiménez de Praga, 1994). De este modo, el término dejó de ser usado exclusivamente en la esfera de la política internacional para pasar a ser utilizado en el ámbito de la política local.

Hace ya casi cuatro décadas, William Riker (1962) formalizó el primer modelo predictivo del proceso de formación de coaliciones. Este modelo concibe la actividad parlamentaria como un juego donde participan un número n de jugadores (partidos y/o grupos parlamentarios) igual o mayor a dos. Cada jugador dispone de una cantidad de recursos igual al número de votos que tiene en la asamblea y persigue un premio que consiste en ganar el mayor poder posible, cuantificado básicamente en carteras ministeriales. El juego termina con la formación de una coalición mayoritaria en el legislativo y la elección de un gabinete de gobierno, el cual es producto de un proceso de negociación donde cada jugador hace pesar su poder en votos. El juego se desarrolla a partir de tres supuestos: a) el reparto del premio se hace bajo el principio de suma cero, o sea, lo que unos ganan debe ser igual a lo que otros pierden; b) los individuos o

¹⁷ La palabra coalición proviene del latín, *coalitum*, forma del verbo *coalescere*, que significa reunirse o juntarse. En el siglo XVIII los convenios defensivos entre naciones tenían el objetivo de impedir la expansión de la Revolución Francesa y más tarde del ejército imperial de Napoleón Bonaparte. Durante el periodo 1792-1815, se conformaron por lo menos siete coaliciones interestatales.

jugadores procuran maximizar sus beneficios, o sea son actores racionales; c) la información que manejan los jugadores es perfecta.

La formalización del modelo permitió a Riker la deducción de dos principios constitutivos de la teoría de las coaliciones. En primer lugar, sólo se formarán coaliciones ganadoras de tamaño mínimo, lo cual supone que no se incluirá en la coalición triunfante a ningún actor que no sea necesario para alcanzar la mayoría absoluta. En segundo lugar, entre todas aquellas coaliciones que resultan ganadoras y no pueden prescindir de ninguno de sus socios, se conformará la que presente el tamaño más reducido, esto es, una "coalición mínima ganadora".

Años más tarde, Richard Axelrod (1970) propuso añadir a la teoría de Riker el criterio de proximidad ideológica de los miembros de la coalición, con el objetivo de comprender el orden de prioridades de los jugadores en el parlamento. En su concepto, la coalición ganadora será aquella que cuente con el menor número posible de partidos, un tamaño mínimo en la asamblea y una cercanía de los socios en el arco de preferencias ideológicas. La inclusión de este criterio determinó la creación de una nueva categoría de coalición mínima ganadora, la "coalición mínima ganadora afin o conectada". Tiempo después, Abram De Swaan (1973) presentó un estudio donde se contrastaba empíricamente las principales teorías de coaliciones, mediante un estudio de los gabinetes parlamentarios europeos del período 1918-1970. Entre sus principales hallazgos se destaca el hecho de que los grupos parlamentarios, cuando negocian una coalición, no siempre siguen el principio de maximización de carteras ministeriales. La evidencia empírica también muestra que la mayoría de las coaliciones respetan el criterio de adyacencia ideológica propuesto por Axelrod, pero no el del mínimo número de componentes. Únicamente en épocas de normalidad política emergen las coaliciones mínimas ganadoras. Lo corriente en cambio es la formación de coaliciones de mínimo rango y cerradas (*closed minimal range coalition*), en las que los actores cercanos en la escala ideológica se unen para dotar de estabilidad al gobierno, incluyendo algún socio innecesario en términos de magnitud, pero útil en términos de disminución de conflictos.

La teoría de las coaliciones de William Riker y las correcciones o precisiones realizadas por Richard Axelrod y Abram De Swaan, favorecieron el desarrollo de estudios empíricos sobre la formación y ruptura de coaliciones en regímenes parlamentarios durante las siguientes dos décadas. Entre los avances más significativos se destacan el análisis de los incentivos institucionales para el ingreso, permanencia y salida de los gabinetes de los partidos parlamentarios, y el estudio de los procesos de negociación y ruptura de los acuerdos de gobierno. Ello ha contribuido al afinamiento de conceptos y metodología para el estudio de los gobiernos, posibilitando de esa manera la formalización de modelos predictivos de coaliciones altamente confiables.¹⁸

Esta notable evolución de la disciplina en cuanto al estudio del gobierno parlamentarista, contrasta con la escasísima atención prestada a la formación de los gobiernos de coalición en sistemas presidenciales. En general, las coaliciones conformadas en sistemas presidencialistas han sido observadas más como arreglos eventuales del devenir político, que como alternativas pertinentes para la gestión presidencial. Esto en parte se explica por la aceptación acrítica de la teoría del gobierno presidencial. Casi todos los teóricos de las instituciones de gobierno han afirmado que la lógica de funcionamiento del presidencialismo se basa en la división de poderes y en los *checks and balances* entre los sujetos de gobierno (presidentes, asambleas y suprema corte). Mientras que en los parlamentarismos las coaliciones de gobierno tienen su origen en la asamblea, mediante el proceso de designación del ejecutivo, en los presidencialismos el presidente y los representantes son electos en forma independiente y detentan en general mandatos autónomos. La coalición presidencial, por tanto, no aparece ligada a la dinámica institucional del régimen de gobierno, y sí a la voluntad política de los actores. Sin embargo y como se afirmara anteriormente, la práctica de gobierno de muchos países presidencialistas contradice los preceptos normativos del modelo teórico, pues la historia muestra la existencia de un importante número de coaliciones presidenciales de gobierno. Ello ha generado, sin duda, una notable brecha entre la teoría del gobierno presidencial y las prácticas constatadas en los sistemas políticos de América Latina.

¹⁸ Un pormenorizado resumen de los estudios sobre gobiernos parlamentarios y sobre la metodología utilizada para medir su duración, se encuentra en Druckman (1995).

Este desfase comenzó a ser enmendado a mediados de los años noventa, cuando Grace Ivanna Deheza (1995 y 1998) presentó el primer estudio comparado sobre coaliciones presidenciales de gobierno. Su universo de estudio estaba compuesto por los gobiernos de nueve países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela) durante el período 1958-1994. Para su indagación, la autora utilizó métodos y conceptos clásicos de los estudios parlamentaristas, como la clasificación de los gobiernos, el método de conteo de gobiernos y la forma de calcular su frecuencia¹⁹. El hallazgo más significativo de este estudio refiere al hecho de que sobre una muestra de 123 gobiernos, se observa un total de 69 gobiernos de coalición (17 “coaliciones mínimas ganadoras”, 24 coaliciones minoritarias y 28 grandes coaliciones) y sólo 48 gobiernos de partido. El estudio concluye con cuatro conclusiones relevantes: a) las coaliciones de gobierno en los sistemas presidenciales de América del Sur son muy frecuentes; b) las coaliciones de gobierno pueden distinguirse según su origen, esto es, coaliciones electorales que se transforman en coaliciones de gobierno y coaliciones post-electorales que se negocian a partir del resultado electoral; c) los presidentes minoritarios (con menos del 45% de la cámara) presentan una muy clara tendencia hacia la formación de coaliciones; y d) los presidentes que forman coaliciones utilizan el gabinete ministerial como un recurso de conformación del gobierno multipartidario.

Octavio Amorim Neto (1998) propuso tiempo después un modelo analítico que buscaba detectar y pronosticar las estrategias presidenciales de gobierno. Este autor parte del supuesto de que la nominación del gabinete es un recurso presidencial para garantizar apoyos legislativos. Todo presidente puede perseguir sus metas gubernativas a través de dos modalidades, la aprobación de leyes o la firma de decretos. La opción por cualquiera de ellas, implica un cálculo de costos y beneficios que se encuentra condicionado por el soporte parlamentario que tenga el presidente y el tipo de poderes

¹⁹ Deheza también propone una metodología para contar gobiernos: existe un cambio de gobierno cuando se realizan elecciones presidenciales, cuando el presidente renuncia, fallece o es destituido mediante *impeachment*, cuando la composición partidista del gabinete es alterada, o cuando se realizan elecciones de renovación parcial de las cámaras y ello supone un cambio porcentual en el control de los escaños parlamentarios.

legislativos que la constitución le reserve. La nominación de un gabinete que garantice mayorías en el legislativo, representa una acción presidencial orientada a la maximización de sus posibilidades gubernativas. Buscando determinar cuáles son los factores institucionales que más inciden en la formación del gabinete, Amorim presenta un modelo constituido por cinco variables: los poderes legislativos del presidente, el contingente legislativo del presidente, la fragmentación partidaria, la distancia ideológica entre el presidente y los partidos, y la distancia temporal entre la formación del gabinete y las elecciones. La operacionalización de la variable dependiente, esto es, el tipo de gabinete que finalmente se constituye, se realiza mediante la combinación de dos variables, estas son, la existencia o no de un acuerdo entre el presidente y los partidos (acuerdo con un partido, con más de uno, o con ninguno) y el criterio de selección escogido por el presidente para la nominación del gabinete (partidario, mixto o no partidario)²⁰. Las conclusiones más relevantes del estudio muestran que: a) únicamente

²⁰ La operacionalización de ambas dimensiones se realiza mediante la construcción de dos índices. El primero, llamado índice de "congruencia partidaria del gabinete" (*cabinet-party congruence*) toma en cuenta la congruencia entre los apoyos legislativos garantizados al presidente por parte de los partidos coaligados y las carteras conseguidas. El razonamiento parte del supuesto de que la proporcionalidad entre las carteras atribuidas a los partidos y el respaldo legislativo garantizado representa un punto de equilibrio para detectar un gabinete partidista fuerte (*tightly partisan cabinet*). Este tipo de gabinete puede, a su vez, ser un gabinete de coalición o de partido. El índice de congruencia partidaria varía entre 0 y 1 y el rango de mayor variación corresponde a los gabinetes de tipo partidista. La fórmula del índice está tomada del índice de desproporcionalidad de Richard Rose ("Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle" en Lijphart, Areed y Grofman, Bernard, *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 1984, citado por el autor) que mide la desviación entre el porcentaje de bancas y los votos logrados por un partido en una elección. En el caso del índice de Amorim los ministerios son las bancas y los escaños legislativos son los votos. El segundo índice presentado por Amorim es el de "dispersión del poder partidario del gabinete" (*partisan dispersion of ministerial power*) y se calcula a partir de la fórmula del número efectivo de partidos de Taagepera y Laakso. Si el valor de dicho índice es mayor que dos el gabinete será de coalición y si es menor, será de partido. De este modo, el primer índice calcula el tipo de criterio de selección (partidario, mixto o apartidario) y el segundo el número de componentes (uno, dos o ningún partido). Así Amorim llega a una tipología de gabinetes compuesta por seis posibles tipos: a) gabinete de partido fuerte; b) gabinete de partido débil; c) gabinete de coalición fuerte; d) gabinete de coalición débil; e) gabinete de cooptación y f) gabinete apartidario. Los gabinetes de partido o coalición fuerte son aquellos que están formados con un criterio de selección partidario. Los gabinetes de partido o coalición débil son aquellos que se forman con un criterio de selección mixto. Los gabinetes de cooptación son aquellos en los cuales el presidente no realizó acuerdo con ningún partido.

los presidentes cuyos partidos cuentan con una proporción importante de escaños en el congreso, tienen suficientes incentivos para tramitar sus políticas por vía legislativa; b) los presidentes con apoyos legislativos débiles están más dispuestos a utilizar el decreto, siempre y cuando la constitución le reserve ese derecho; c) el tamaño del contingente legislativo del presidente es el factor explicativo más significativo para estimar las características que asumirá el gabinete y la estrategia de gobierno que desarrollará.

Un tercer estudio comparativo destacable es el presentado por Joe Foweraker (1999) sobre las diferentes formas que asume en América Latina el régimen de gobierno presidencial. Este autor considera que los regímenes presidenciales varían según el tipo de sistema electoral, estructuras partidarias y reglas que ordenan la formación del gobierno. En su opinión, el estado actual del análisis comparativo demuestra que la variación institucional del presidencialismo, genera significativas implicaciones sobre la gobernabilidad de cada sistema. De este modo, la estabilidad gubernamental y las capacidades legislativas de los regímenes, estarían condicionadas por cinco variables relevantes, que, según sea su combinación, los hacen más o menos gobernables. Las mismas son la fórmula de elección presidencial, el nivel de fragmentación partidaria, la magnitud del contingente legislativo del presidente, el grado de polarización y las condiciones de formación del gobierno. La evidencia empírica presentada por Foweraker, - tomada básicamente de los estudios de Deheza (1998) y Mainwaring y Scully (1997)- sugiere que la variable más influyente para la gobernabilidad del presidencialismo es el contingente legislativo del presidente y en consecuencia, el nivel de fragmentación partidaria del sistema y el tipo de reglas electorales utilizadas.

Estos tres estudios comparativos destacan, con distinto énfasis, la importancia del fenómeno de las coaliciones presidenciales de gobierno y al mismo tiempo presentan una buena sistematización de nociones teóricas y de evidencia empírica. Sin embargo, ninguno de estos estudios define con exactitud qué se entiende por coalición de gobierno presidencial. Deheza, por ejemplo, considerara como coalición de gobierno a todos

Finalmente, los gabinetes apartidarios son los que predomina el criterio de selección apartidario y obviamente, no existe acuerdo con ningún partido. Su muestra está compuesta por 70 gobiernos conformados en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

aquellos gabinetes presidenciales integrados por miembros de más de un partido. Amorim adopta un criterio similar al apoyarse en la definición operacional de Laver y Schofield (1990) donde *“una coalición de gobierno representa un acuerdo entre al menos dos partidos”*. Esta forma de concebir una coalición de gobierno parece muy útil para el estudio de los regímenes parlamentaristas, sin embargo, la misma pierde parte de su eficacia al ser utilizada en el estudio de los gobiernos presidencialistas. A mi juicio, el mayor problema consiste en que las definiciones utilizadas pierden de vista el hecho de que en ciertas ocasiones, los presidentes designan como ministros a dirigentes políticos que pertenecen a otros partidos y que asumen las carteras a título personal y no en nombre de sus respectivos partidos. Desde un punto de vista técnico, estos gabinetes ciertamente son de composición interpartidaria, sin embargo, desde un punto de vista sustantivo, no pueden ser considerados como gobiernos de coalición. Esta forma de detectar coaliciones influye sobre la información empírica utilizada por Deheza y pone por tanto en suspenso sus conclusiones como las alcanzadas posteriormente por Joe Foweraker²¹.

En mi opinión, lo trascendente para poder definir adecuadamente una coalición de gobierno presidencial es la existencia o no de un acuerdo entre el presidente y al menos dos partidos (Chasqueti, 1998)²². La solución óptima para cumplir con esta condición sería el

²¹ Durante el período 1958-1993, Deheza encuentra que en América del Sur casi un 60% de los gobiernos constituidos eran coaliciones. Analizando detalladamente su evidencia empírica, surgen muchas dudas. Por ejemplo, considera al gobierno de Collor de Mello (1990-1992) como una coalición mínima ganadora, mientras que Amorim Neto, un conocedor del sistema político brasileño, lo considera como gobierno apoyado en un gabinete de cooptación. Similares ejemplos pueden encontrarse respecto a la caracterización del gobierno de Jaime Roldós en Ecuador (1979-1984), al cual Deheza considera una coalición minoritaria y Amorim Neto como un gabinete de cooptación; el gobierno de Rodrigo Borja en Ecuador (1988-1992), que es caracterizado por Deheza como un gobierno de partido mayoritario y por Amorim Neto como un gabinete de coalición fuerte; el de Paz Estenssoro en Bolivia (1985-1989), que Deheza considera como un gobierno de partido minoritario y Amorim Neto como un gabinete de coalición fuerte. Los ejemplos siguen con Menem (1989-1994), Sanguinetti (1995-2000), y todos los gobiernos colombianos desde 1978 a la fecha. Para una comparación sobre las caracterizaciones de los gobiernos latinoamericanos realizadas por los distintos autores, ver Tabla 3 del Anexo.

²² Amorim Neto (1998:11) llega a una conclusión similar: *“...el presidente consigue un acuerdo con los líderes que garantiza el apoyo legislativo al gabinete. Las características que el mismo ausma, determinará si es un gabinete de débil composición partidaria o de fuerte composición partidaria. Si el presidente no logra el acuerdo, el gabinete será de cooptación partidaria o un gabinete no partidario. La operación para determinar el carácter del gabinete se dificulta pues consistirá en una observación empírica del proceso de gestación del*

desarrollo de un importante número de estudios de casos que partieran de una misma definición teórica y conceptual del problema. En el presente estudio utilizaré la definición de coalición propuesta por Kaare Strom, pues en mi opinión permite abatir el problema señalado. Según Strom (1990): “una coalición de gobierno puede ser definida como: i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes; iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas”.²³

Como podrá notarse, esta definición toma en cuenta el hecho de que una coalición de gobierno implica negociación entre las partes y fundamentalmente, un acuerdo entre el presidente y los partidos que ingresan al gabinete. El primer criterio apunta a la cantidad de integrantes que presenta una coalición; el segundo refiere a la existencia de un acuerdo programático; el tercero se vincula con la estrategia que los miembros de la coalición desarrollarán, como por ejemplo, la votación de leyes en el congreso, el trabajo en sus comisiones, etc.; el cuarto criterio, finalmente, alude a los beneficios que traerá el gobierno compartido, o sea, el reparto de cargos entre los partidos integrantes de la coalición y la distribución de los méritos sobre el cumplimiento de las metas. Buscando confirmar el cumplimiento o no de estos criterios, he optado por apoyarme en los estudios de caso existentes y en consultas personales a expertos de los países que forman la muestra²⁴.

Tomando en cuenta estas precisiones, así como también los elementos teóricos presentados hasta el momento, desarrollaré en el próximo capítulo un estudio empírico sobre la performance democrática de los gobiernos presidenciales en América Latina.

acuerdo. Una forma de resolver esto podría ser la revisión de análisis históricos sobre la negociación del acuerdo, aunque este procedimiento consumiría mucho tiempo...” (la traducción me pertenece).

²³ La traducción me pertenece.

²⁴ La lista de académicos consultados es la siguiente: Andrés Malamud, Ana Inés Tula, Mark Jones y Daniel Sabsay (Argentina); René Mayorga y Grace Deheza (Bolivia); Alexandre Paiva Damasceno, Simone Diniz y Argelina Cheibub Figueiredo (Brasil); Patricio Navia y Peter Siavelis (Chile); Kevin Casas y Ronnie Rodríguez Chang (Costa Rica); Andrés Mejía Acosta y Shally Navarrete (Ecuador); Edgard Rodas y Luis Benítez (Paraguay); Charles D. Kenney (Perú); Alvaro F. López Lara (México); Brian Crisp y Miriam Kornblith (Venezuela). Los estudios de casos consultados se presentan en la segunda parte de la bibliografía del estudio.

Capítulo 2. Presidencialismo y multipartidismo en América Latina

Evaluando la difícil combinación

Contenido: 2.1. Introducción. 2.2. Presidencialismo y sistemas de partidos en América Latina. 2.3. Los contingentes legislativos de los presidentes. 2.4. Un análisis empírico de los gobiernos presidenciales; 2.5. La estabilidad del presidencialismo en América Latina; 2.6. Síntesis del capítulo.

2.1.- Introducción

El presente capítulo contrasta empíricamente la hipótesis que afirma que los presidencialismos multipartidistas con coaliciones mayoritarias son combinaciones político institucionales aptas para el mantenimiento de la democracia. Con tal objetivo, se definirán conceptual y operacionalmente las variables “tipos de gobierno”, “combinación político institucional” y “estabilidad democrática”. Las unidades de análisis que conforman la muestra empírica son los 51 gobiernos electos²⁵, durante el período 1978-2000, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela²⁶. El punto de partida de la selección se sitúa en 1978, año en el que se inician los procesos de redemocratización en

²⁵ El criterio de selección de casos es la exigencia de que el gobierno sea electo constitucionalmente. Esto supone que la elección sea competitiva y con garantías para todos los participantes (Dahl, 1971; Mainwaring, 1993).

²⁶ En esta muestra, se excluyen los gobiernos conformados tras los procesos de *impeachments* contra los presidentes de Brasil, Venezuela, Ecuador y Paraguay (Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez, Abdalá Bucaram y Raúl Cubas). Si bien los gobiernos constituidos luego de los *impeachments* son plenamente constitucionales, he optado por considerar sólo aquellos que emergen del proceso democrático. Cabe agregar que el presidente brasileño, Fernando Collor, fue separado de su cargo el 28 de setiembre de 1993, siendo reemplazado por su vicepresidente, Itamar Franco, dirigente político sin partido, que gobernó hasta mediados de 1994. El presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez, fue destituido el 20 de mayo de 1993, siendo reemplazado por Carlos Velázquez, también dirigente sin partido, quien gobernó hasta inicios de 1994. El presidente ecuatoriano, Abdalá Bucaram fue destituido de su cargo el 6 de febrero de 1997 y fue reemplazado por Fabián Alarcon, presidente del Congreso y miembro de un pequeño partido populista, el Frente Radical Alfariista. Bajo su gobierno se convocó a una Asamblea Constituyente que redactó una nueva constitución. El presidente paraguayo, Raúl Cubas Grau, fue destituido el 20 de febrero de 1999, siendo reemplazado por el actual presidente de Paraguay, Luis González Macchi. Sobre las condicionantes institucionales de los *impeachments* en América Latina, ver Pérez Liñán (2000).

América Latina, con la apertura política en Bolivia, Ecuador y Perú (Huntington, 1994). Este proceso se extiende, años más tarde, a Argentina, Uruguay y Brasil, y sobre el final de la década, a Paraguay y Chile. La muestra también incluye a dos gobiernos de México de la segunda mitad de la década del noventa, los cuales marcan el proceso de transición de ese país a la democracia. Costa Rica, Colombia y Venezuela, que ya en 1978 gozaban de largos períodos democráticos, son considerados a partir de esa fecha.

Cuadro 2.1
Unidades de Análisis

Países	Gobiernos	Total
Argentina	1983, 1989, 1994, 1999	4
Bolivia	1982, 1985, 1989, 1993, 1997	5
Brasil	1985, 1989, 1994, 1998	4
Chile	1989, 1993, 2000	3
Colombia	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998	6
Costa Rica	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998	6
Ecuador	1979, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998	6
México	1994, 2000	2
Paraguay	1989, 1993, 1998	3
Perú	1980, 1985, 1990	3
Uruguay	1985, 1990, 1995, 2000	4
Venezuela	1979, 1984, 1989, 1994, 1999	5
Total		51

2.2.- Presidencialismo y Sistemas de Partidos en América Latina

La variable “combinación político institucional” hace referencia a la interacción de las reglas del juego institucional con las estructuras partidarias presentes en el sistema político. En América Latina, los diseños institucionales de gobierno presentan los rasgos típicos del régimen de gobierno presidencial, sin embargo, su funcionamiento varía según el sistema de partidos con que se le combine (Mainwaring y Shugart, 1997; Mainwaring y Scully, 1997 (1995); y Jones, 1995). Este apartado define operacionalmente el mencionado concepto y muestra un análisis empírico que permite determinar cuáles son las combinaciones político institucionales presentes en el continente.

El presidencialismo en América Latina

Shugart y Carey (1992:19-20) propusieron una definición de régimen presidencial basada en cuatro requisitos: a) el presidente debe ser electo en forma popular y directa; b) los poderes de gobierno tienen mandatos fijos; c) el presidente nombra a los integrantes del gabinete; y d) cuenta con poder de veto sobre la legislación aprobada por el congreso²⁷. Estos cuatro criterios conducen a la definición de un modelo típico-ideal del presidencialismo, muy similar en la práctica al prototipo estadounidense. Como muchos estudiosos han señalado, los diseños institucionales de gobierno de los países de América Latina muestran, a lo largo de su historia, importantes diferencias respecto al modelo estadounidense, dada la influencia de las instituciones heredadas del régimen colonial y de las doctrinas de gobierno europeas del siglo XIX (Fernández, 1992; y Sartori, 1994). Sin embargo, este distanciamiento no supone una salida de la matriz institucional original, pues los rasgos básicos y funcionales del sistema de gobierno presidencial permanecen presentes en casi todos los sistemas políticos latinoamericanos. Contrastando empíricamente la definición de Shugart y Carey podemos observar que la totalidad de los sistemas políticos integrantes de la muestra se acercan, en mayor o en menor medida, al modelo típico ideal de presidencialismo.

El cuadro 2.2 presenta una tipificación de los textos constitucionales de los doce países mencionados, a partir de los criterios de Shugart y Carey. El valor 1 para cada

²⁷ La literatura institucionalista presenta diferentes criterios para definir al régimen de gobierno presidencial. Arendt Lijphart (1989) y Sartori (1994) comparten los dos primeros criterios de Shugart y Carey. Lijphart considera que un régimen es presidencial cuando la elección del jefe del Ejecutivo se realiza en forma directa y popular, y cuando existen mandatos fijos e independientes, tanto para el presidente como para el legislativo. Sartori opina que un régimen puede ser considerado como presidencialista cuando el presidente es electo popularmente y no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido. Sartori también comparte el tercer criterio de Shugart y Carey cuando propone como criterio el hecho de que el presidente debe encabezar o dirigir el gobierno que designa. Lijphart, por su parte, agrega un tercer criterio no considerado por Shugart y Carey: que la presidencia sea un órgano unipersonal.

criterio representa su estricto cumplimiento y el valor 0 el no cumplimiento. El valor 0,5 representa un cumplimiento parcial²⁸.

Cuadro 2.2
Regímenes de Gobierno de América Latina.

Constituciones	Elección del presidente	Mandatos fijos	Supervivencia del Gabinete	Poder de Veto	Total
Argentina 1853	0,5	1	1	1	3,5
Argentina 1994	1	1	1	1	4
Bolivia 1967	0,5	1	1	1	3,5
Brasil 1946	1	1	1	1	4
Brasil 1988	1	1	1	1	4
Chile 1980-89	1	1	1	1	4
Colombia 1886	1	1	1	1	4
Colombia 1991	1	1	1	1	4
Costa Rica 1949	1	1	1	1	4
Ecuador 1979	1	1	0,5	1	3,5
Paraguay 1967	1	1	1	1	4
Paraguay 1992	1	1	1	1	4
Perú 1979	1	1	0,5	1	3,5
México 1917	1	1	1	1	4
Uruguay 1967	1	0,5	0,5	1	3
Uruguay 1997	1	0,5	0,5	1	3
Venezuela 1961	1	1	1	1	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Carey, Amorim y Shugart (1997).

Como podrá observarse todos los textos constitucionales se acercan en forma sustantiva al modelo presidencial. El caso más alejado del modelo puro es Uruguay, cuyo puntaje alcanza a 3, le siguen Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú con 3,5, en tanto que el resto de los países alcanzan el valor máximo.

Uruguay ha sido considerado por algunos estudiosos como un sistema cuasi presidencial (González 1993) e inclusive como un régimen de gobierno semiparlamentario (Sanguinetti y Pacheco Seré, 1970). En líneas generales, estos juicios se apoyan en dos elementos claves. Por un lado, el presidente tiene la posibilidad de disolver la asamblea legislativa mediante un procedimiento regulador del conflicto entre los poderes de gobierno, y por otro, los ministros son responsables ante el parlamento, pudiendo ser llamados a sala y censurados, aunque ello no implique la caída del

²⁸ Por ejemplo, la vieja Constitución argentina, que establecía una elección presidencial semidirecta a través de la elección de colegios electorales (similar a los EEUU) representa un caso de parcial cumplimiento.

presidente. Sin embargo, estos dos elementos no parecen eclipsar la caracterización del régimen uruguayo como presidencial, ya que en ambas situaciones la resolución del conflicto muestra un predominio de la voluntad del presidente. A esto se suma la larga lista de poderes legislativos otorgados por la constitución al ejecutivo, entre los cuales pueden mencionarse la iniciativa privativa en una importante gama de materias presupuestales, fiscales y administrativas, los proyectos de urgente consideración, la determinación de plazos temporales para el tratamiento de ciertas normas, el poder de veto parcial y total, etc. (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

El distanciamiento respecto al tipo ideal de los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú, responde a distintos factores, aunque ninguno de ellos permite dudar de la caracterización de estos diseños institucionales como regímenes presidenciales de gobierno. El caso de Argentina refiere al hecho de que la vieja constitución argentina, al igual que la de Estados Unidos, preveía la elección del presidente mediante colegios electorales. Los casos de Perú y Ecuador están vinculados con el dispositivo institucional que define a los ministros como responsables ante el parlamento, pero al igual que en Uruguay, ello no supone un cambio en las lógicas de funcionamiento del sistema. Finalmente, el caso de Bolivia parece ser el más discutible, pues en la literatura comparada frecuentemente es considerado como un sistema institucional híbrido (Gamarra, 1992; y Mayorga, 2000), o mixto (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997). Estas caracterizaciones se inspiran en el artículo 90 de la constitución boliviana que establece una modalidad de elección presidencial por mayoría absoluta y a doble vuelta en el congreso. Esto implica que cuando ningún candidato supera la mayoría absoluta de votos, corresponde al congreso determinar quién será el presidente. Durante las últimas cuatro elecciones los presidentes Paz Estenssoro, Paz Zamora, Sánchez de Losada y Banzer fueron electos mediante esta modalidad, debiendo para ese fin acordar coaliciones legislativas mayoritarias con otros partidos. Pero a pesar de esto, el diseño institucional boliviano ha mostrado una lógica de funcionamiento presidencial al igual que la de sus pares del continente, pues el presidente ha contado con los poderes no legislativos típicos de estos sistemas (Shugart y Carey, 1992) y durante el proceso de gobierno el presidente se configura como el

centro político del sistema (Mayorga, 2000).

Los Sistemas de Partidos en América Latina

De acuerdo con la tipología formulada por Sartori, (1980), los sistemas de partidos pueden clasificarse de acuerdo al *formato* o número de partidos y a la *mecánica* o forma de competencia dominante en el sistema. Su clasificación muestra cuatro categorías principales: el *sistema de partido predominante*, donde un partido obtiene reiteradamente una mayoría parlamentaria; el *sistema bipartidista*, donde dos partidos controlan la competencia y uno controla una mayoría legislativa y ejerce el gobierno y el otro se hace cargo de la oposición y espera la alternancia; el *sistema de pluralismo moderado*, donde no existen más de cinco partidos relevantes con una baja polarización ideológica; y el *sistema de pluralismo polarizado*, donde se observan más de cinco partidos relevantes y una alta polarización ideológica²⁹. Para la determinación del número de partidos relevantes, Sartori propone dos reglas de conteo: deben tomarse en cuenta todos aquellos partidos que “*tengan potencial para formar coaliciones*” (partidos grandes que pueden ganar el gobierno y partidos pequeños que se encuentren en posición de determinar una mayoría legislativa) y todos aquellos partidos que “*tengan potencial para presionar*” al gobierno (partidos que por su sola existencia afectan las tácticas de los involucrados la contienda partidista). Sin embargo, desde su formulación esta clasificación ha presentado grandes dificultades, pues por un lado, las reglas de conteo dejan en manos del investigador la definición de qué partidos son efectivamente importantes (no existen criterios objetivos operacionalizables) y por otro, la clasificación fue diseñada -como Sartori bien lo reconoce- para el estudio de los sistemas de partidos parlamentarios. Sobre fines de los años ochenta, Rein Taagepera y Marku Laakso, siguiendo una línea metodológica iniciada por Douglass Rae (1967),

²⁹ A partir de aquí me tomaré la libertad de modificar la denominación de dos de las categorías propuestas por Sartori. El término pluralismo será sustituido por el término multipartidismo. Asimismo, Mainwaring y Scully (1995), siguiendo a Jean Blondel, utilizan la categoría de dos partidos y medio, la cual definen como un sistema donde los dos partidos mayores obtienen entre el 75-80% de los votos. En este estudio, dicha categoría es descartada por resultar irrelevante al momento del análisis.

propusieron una nueva forma para la determinación del número de partidos de un sistema partidario, esto es la medición del "número efectivo de partidos"³⁰. Esta modalidad permitió abatir la ambigüedad de las "reglas para contar" de Sartori, por lo cual se transformó rápidamente en un instrumento metodológico ampliamente aceptado en la ciencia política contemporánea (Cf. nota al pie N° 17).

A los efectos de determinar las características de los sistemas de partidos latinoamericanos, en este estudio utilizaré la tipología de Sartori, con el agregado de la medición del número efectivo de partidos de Taagapera y Laakso. El cuadro 2.3 presenta un resumen de los criterios de clasificación de los sistemas de partidos que serán utilizados en el presente estudio³¹.

Cuadro 2.3
Clasificación de los Sistemas de Partidos

Sistemas de Partidos	Nivel de Fragmentación
Bipartidista	1.7 < NEP < 2.4
Multipartidismo moderado	2.5 < NEP < 3.9
Multipartidismo Extremo	NEP > 4.0

³⁰ El NEP es un índice muy parecido al que ideara Douglass Rae (1967). El índice de fragmentación de Rae mide la probabilidad de que dos legisladores, seleccionados al azar, pertenezcan a diferentes partidos. El valor del índice de fragmentación de Rae varía entre 0 y 1, donde 0 expresa que todos los legisladores pertenecen al mismo partido y 1 que cada legislador representa a su propio partido. Por tanto, cuanto más cerca de 0 se encuentra el índice, menor será la fragmentación del sistema político analizado.

³¹ Debe mencionarse que Mainwaring y Scully (1995, en castellano 1997) propusieron una clasificación alternativa para los sistemas de partidos de América Latina. A pesar de su utilidad, la misma no será aplicada en el presente estudio. Estos autores consideran al grado de institucionalidad como la variable central de su tipología, la cual se descompone en cuatro dimensiones: a) grado de estabilidad de las reglas de competencia entre los partidos; b) grado de penetración de los partidos en la sociedad; c) grado de legitimidad que conceden los restantes actores al proceso electoral y a los partidos como sujetos gobernantes; d) grado de organización de los partidos políticos. La aplicación de estos cuatro criterios permitió la formulación de una original tipología de sistemas de partidos: a) sistemas de partidos institucionalizados (Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela; y Argentina en proceso de tránsito); b) sistemas de partidos hegemónicos en transición (México y Paraguay); c) sistemas de partidos incipientes (Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú).

Las combinaciones político institucionales en América Latina

Un primer análisis basado en las definiciones presentadas muestra que los presidencialismos multipartidistas casi duplican a los presidencialismos bipartidistas. Mientras los primeros representan el 64,7% de la muestra, esto es 33 gobiernos, los segundos suponen sólo el 35,3%, o sea, 18 gobiernos. Al mismo tiempo, se observa que los sistemas de multipartidismo *moderado* representan el 42,4% del subconjunto, en tanto que los de multipartidismo *polarizado* o *extremo*, suponen el 57,6%. El cuadro 2.4 muestra un resumen detallado de estas cifras.

Cuadro 2.4.
Combinaciones político institucionales en América Latina. 1978-2000.

	Combinaciones político institucionales			Total
	Presidencialismo	Presidencialismo multipartidista		
	Bipartidista	Moderado	extremo	
Nº de gobiernos	18	14	19	51
Porcentaje	35,3%	27,4%	37,3%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anexo, Tabla 4.

Considerando ahora cada uno de los doce países, encontramos que en algunos sistemas políticos aumentaron su fragmentación, moviéndose gradualmente de una categoría a otra. Por ejemplo, Argentina inicia la serie con un sistema bipartidista y luego evoluciona a un multipartidismo moderado. Brasil comienza en el multipartidismo moderado y posteriormente evoluciona hacia el multipartidismo extremo. Colombia, en cambio, aparece como un sistema bipartidista durante casi todo el período, pero registra un breve pasaje por el multipartidismo moderado durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998). Por otra parte, Venezuela constituye un caso especial dentro de la muestra, pues inicia la serie con un multipartidismo moderado (Herrera Campins, 1979-1983), pasa al bipartidismo durante un período (Lusinschi, 1984-1989) y luego avanza rápidamente hacia un formato de multipartidismo extremo. Algo parecido sucede con Perú, que comienza la serie con un sistema bipartidista pero luego salta bruscamente al multipartidismo extremo en el período final. Ambos saltos, el de Venezuela y el de Perú, son similares, pasan del bipartidismo al multipartidismo extremo sin pasar por el multipartidismo moderado. Llamativamente, ambos países sufrieron rupturas

institucionales tras el desarrollo de estos fenómenos. El cuadro 2.5 muestra la evolución de los sistemas de partidos de cada uno de los doce países que integran la muestra. Allí se observa que, en líneas generales, Colombia, Costa Rica, y Paraguay constituyen los casos más típicos de bipartidismo en el continente y que Uruguay, Argentina y México, serían los casos más típicos de multipartidismo moderado.³²

Cuadro 2.5
Evolución de la Fragmentación en América Latina

	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Costa Rica	Bipartidismo										
Paraguay	Bipartidismo										
Colombia	Bipartidismo										
México	Multipartidismo Moderado										
Argentina	Multipartidismo Moderado										
Uruguay	Bipartidismo										
Venezuela	Multipartidismo extremo										
Chile	Multipartidismo extremo										
Bolivia	Multipartidismo extremo										
Brasil	Multipartidismo extremo										
Ecuador	Multipartidismo extremo										
Perú	Multipartidismo extremo										

Bipartidismo
 Multipartidismo Moderado
 Multipartidismo extremo
 Gobierno no democrático

A su vez, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador representarían los ejemplos emblemáticos del multipartidismo extremo³³, en tanto que Venezuela y Perú, serían casos de inestabilidad en su nivel de fragmentación política, lo cual se vincula obviamente con la crisis y estallido de sus respectivos sistemas de partidos³⁴.

³² El ingreso de Colombia al multipartidismo moderado durante el período 1994-1998, se debe a un leve aumento del NEP legislativo que pasa del 1,98 al 2,89. Este incremento está asociado al aumento del número de partidos pequeños que poseían en esa legislatura entre 1 y 2 escaños. En el período 1990-1994, existían 4 partidos con esas características, pero en el período siguiente, 23 partidos de esa dimensión lograron representación parlamentaria. No obstante, en la elección de 1998, el NEP legislativo de Colombia volvió a sus niveles históricos (2,10) y los partidos pequeños con representación fueron 8.

³³ Durante el gobierno de Paz Zamora en Bolivia (1989-1993), Bolivia presenta una leve caída del NEP legislativo, que pasa de 4,31 a 3,92, lo cual conduce a clasificar su sistema de partidos como de multipartidismo moderado. Sin embargo, en el siguiente gobierno de Sánchez de Losada, el NEP legislativo vuelve a crecer hasta el 4,28 y accede a su mayor registro durante el gobierno de Hugo Banzer, con 5,50.

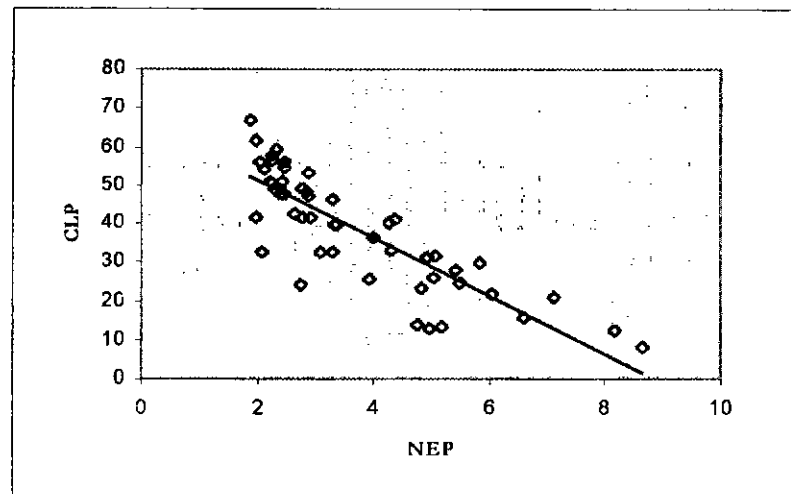
³⁴ La fragmentación del sistema de partidos venezolano muestra una trayectoria oscilante desde 1958, con una etapa de multipartidismo extremo, otra de multipartidismo moderado y bipartidismo, y finalmente, otra de multipartidismo extremo. En 1958 el NEP legislativo era de 2,87; en las siguientes dos elecciones (1963 y 1968) aumentó a 4,79, en lo que supuso una etapa multipartidista. En las siguientes elección de 1973 bajó

Como podrá constatarse, la fragmentación tiende a crecer en países como Venezuela, Perú, Brasil y Argentina, mientras que se consolida en países como Uruguay, Bolivia, Chile, México y Ecuador. Este hecho debería generar consecuencias muy concretas sobre el ejercicio del gobierno. Veamos entonces en qué situación quedan los presidentes electos dados los niveles de fragmentación partidaria observados.

2.3.- *Los contingentes legislativos de los presidentes electos*

Como lo han señalado varios autores (Linz, 1994; Mainwaring, 1993; Jones, 1995 ; etc.), los sistemas multipartidarios tienden a generar presidentes sin mayorías legislativas. Esta situación entraña el potencial riesgo de que el sistema político ingrese en una fase de bloqueo, parálisis o *impasse* gubernativo. Jones (1995) ha demostrado la existencia de una fuerte asociación negativa entre el contingente legislativo de los presidentes (CLP) y el nivel de fragmentación del sistema de partidos, medido a partir del número efectivo de partidos (NEP). El gráfico 2 ratifica esa asociación para la muestra de 51 gobiernos.

Gráfico 2
Fragmentación Política (NEP) y Contingente del Presidente (CLP)



a 3,4 y en las siguientes dos (1978 y 1983) cayó primero al 2,65 y luego al 2,47. Desde entonces, la fragmentación comenzó a crecer sostenidamente: en 1988, 2,77; en 1993, 4,74 y finalmente, en 1998, 5,06. En Perú, en cambio, el NEP se mostró muy bajo en los períodos 1980-1985 y 1985-1990, con 2,46 y 2,31 respectivamente. Sin embargo, la elección de 1990 elevó el NEP hasta el 5,86.

Como podrá observarse, cuanto mayor es la fragmentación partidaria, menor es el contingente legislativo del presidente. La línea tendencial indica que a medida que crecen las bancadas de apoyo presidencial, disminuye el número efectivo de partidos del sistema³⁵.

Esto parece confirmarse cuando observamos que de un total de 18 presidentes electos con sistemas bipartidistas, sólo 2 no superaron el 45% de la cámara baja³⁶. La situación comienza a complicarse cuando se consideran los 14 presidentes electos con multipartidismos moderados, donde sólo 5 consiguen una mayoría legislativa. Pero aún se agrava más cuando se observan los 19 presidentes electos con sistemas de multipartidismo extremo, donde absolutamente ninguno consigue superar la línea del 45% de la cámara.

Entre los gobiernos con sistemas bipartidistas, la excepción la constituyen los gobiernos colombianos de Bentancor (1982-1986) y Pastrana (1998...), ambos del Partido Conservador, que controlaron en sus respectivos mandatos tan sólo el 41,2% y el 32,3% de los escaños. Los restantes 16 presidentes "bipartidistas" que al iniciar sus gobiernos contaban con mayorías eran, Rodríguez, Wasmosy y Cubas en Paraguay; Carazo, Monges, Arias, Calderon, Figueras y Rodríguez en Costa Rica; Turbay, Barco y Gaviria en Colombia; Belaúnde y García en Perú; Alfonsín de Argentina y Lusinschi en Venezuela.

Entre los gobiernos con sistemas de multipartidismo moderado, los 9 presidentes minoritarios fueron, Herrera Campins en Venezuela, Paz Zamora en Bolivia, Sarney en Brasil, De la Rúa en Argentina y los cuatro presidentes electos en Uruguay, Lacalle,

³⁵ El coeficiente de correlación Pearson para ambas variables es de $-0,841$, con un nivel de significación p de $0,001$, lo cual confirma la fuerte asociación negativa. Por más detalles, ver Tabla 5 del Anexo.

³⁶ Cuando decimos mayoría legislativa, nos referimos al control de al menos el 45% de las bancas parlamentarias. Como bien sugiere Jones (1997), el presidencialismo tiende a mejorar su desempeño cuando el ejecutivo cuenta con un contingente legislativo mayoritario (mayoría del 50%). Sin embargo, cuando el presidente "se acerca" a esa mayoría, se encuentra en situación óptima de gobierno, pues puede sin grandes dificultades conseguir uno o varios socios menores que le faciliten el acceso a la mayoría absoluta de las Cámaras. Empíricamente, ese punto de cercanía a la mayoría puede estar entre el 40% y el 50% del Congreso. Convencionalmente, optamos, al igual que Jones por el 45%. (ver Jones 1997:196 y nota al pie N°8).

Battle y Sanguinetti en sus dos mandatos de gobierno. A su vez, los 5 presidentes que lograron una mayoría fueron Samper en Colombia, Menem en sus dos gobiernos, en Argentina, Carlos A. Pérez en Venezuela y Zedillo en México.

Finalmente, los gobiernos con sistemas de multipartidismo son todos encabezados por presidentes sin mayorías en la cámara. Estas situaciones son muy diversas y varían desde la condición crítica del presidente brasileño Collor de Melo, que controlaba tan sólo el 8% de las bancas en 1989, hasta la situación holgada del presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, que contaba con el 40,9% de la cámara en 1988. El cuadro 2.6 presenta un resumen de estas tres situaciones. Allí puede observarse la debilidad política de los presidentes de los sistemas multipartidistas extremos y de buena parte de los electos con sistemas de multipartidismos moderados.

Cuadro 2.6
Contingente Legislativo de los Presidentes (CLP) y Sistemas de Partidos

	Bipartidismo	Multip. Moderado	Multip. Extremo	Total
Mayoría (> 45%)	16	5	0	21
Minoría (< 45%)	2	9	19	30
Totales	18	14	19	51

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Tablas 2 y 5 del Anexo.

El cuadro también muestra que más de la mitad (un 58,8%) de los gobiernos presidencialistas eran en principio gobiernos minoritarios (30 en 51). Vale decir que esta medición reporta el estado legislativo del partido del presidente luego de la elección nacional, pero nada dice de su condición legislativa al momento de asumir la tarea de gobernar. Si consideramos por un lado, la situación legislativa de los presidentes al momento de triunfar en la elección nacional (*t1*) y por otro, la situación legislativa al momento de iniciar su gestión (*t2*), encontraremos diferencias muy importantes. El registro *t2* resulta sustantivo para nuestro análisis, pues permite detectar los casos donde los presidentes logran aumentar sus apoyos legislativos mediante la conformación de acuerdos de gobierno. En el cuadro 2.7 se puede observar la comparación de esos dos momentos.

Cuadro 2.7
Contingente Legislativo del Presidente luego de la elección y al iniciar el mandato

Legislativo	Bipartidismo		Multipartidismo Moderado		Multipartidismo Extremo	
	t1	t2	t1	t2	t1	t2
Mayoría	16	16	5	11	0	9
Minoría	2	2	9	3	19	10
Totales	18	18	14	14	19	19

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Tabla 6 del Anexo.

Considerando únicamente t1, encontramos que únicamente 5 presidentes de los 33 con sistemas multipartidistas contaban con mayorías legislativas. Sin embargo, si tomamos t2, o sea, el momento en el cual el presidente comienza a gobernar, observamos que dicha situación se transforma radicalmente, pues los gobiernos mayoritarios pasan de 5 a 20 y los minoritarios se reducen de 27 a 13. Mientras que en los multipartidismos moderados los gobiernos mayoritarios aumentan de 5 a 11, en los multipartidismos extremos aumentan de 0 a 9. Tomando en cuenta el total de la muestra, se constata entonces que 36 gobiernos sobre 51 (algo más del 70%) contaban en t2 con un contingente legislativo superior al 45% de las bancas. Este aumento de los apoyos presidenciales en el congreso está mediado por la formación de coaliciones de gobierno.

Observemos ahora las estrategias seguidas por los presidentes de acuerdo a su situación legislativa en t1. Los presidentes con mayorías legislativas propias no forman coaliciones de gobierno. Esto parece lógico, pues en condiciones normales un presidente mayoritario carece de incentivos para compartir el gobierno con otros partidos, ya que sus apoyos en el congreso resultan suficientes como para gobernar sin aliados³⁷. Los

³⁷ Sin embargo, en la historia reciente de Latinoamérica se registran dos interesantes excepciones. La primera es el caso de Carlos Lleras (1958-1962) en Colombia, quien conformó una "gran coalición de gobierno" con el Partido Conservador. Como afirma Jonhatan Hartlyn (1993.) el sistema político colombiano funcionó durante el periodo del Frente Nacional (1958-1974) como un régimen de tipo *consociacionista*, que garantizaba la coparticipación de los dos principales partidos en el gabinete y la rotación de ambos en el ejercicio de la presidencia. No obstante, en la elección de 1958, que dio el triunfo a Lleras, fue la única de las cuatro realizadas en el periodo, donde el partido del presidente consiguió por sí sólo el 50% de las bancas. La segunda excepción la constituye el caso de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) en Perú, quien formó una coalición de gobierno con el Partido Popular Cristiano, con el objetivo de alcanzar la mayoría de escaños en la cámara alta. Su partido, Acción Popular, contaba con el 54,4% de la cámara baja y con el 43,3% del Senado. Al respecto, ver Cottler (1997).

presidentes que forman coaliciones son básicamente los que en *ti* se encuentran en minoría en el congreso.

El cuadro 2.8 presenta información sobre las estrategias seguidas por este grupo de presidentes minoritarios. Como podrá observarse, sobre un total de 30 presidentes minoritarios, 21 formaron coaliciones de gobierno.

Cuadro 2.8
Estrategia de los presidentes minoritarios

	Bipartidismo	Multipartid. Moderado	Multipartid. Extremo	Total
Forman coaliciones	0	6	15	21
No forman coaliciones	2	3	4	9
Total	2	9	19	30
<i>Media apoyo Presidentes minoritarios</i>	36,8 %	41,7 %	21,7 %	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Tablas 2 y 4 del Anexo.

Únicamente 2 presidentes con sistemas bipartidistas, 3 presidentes con sistemas multipartidistas moderados y 4 con sistemas multipartidistas extremos no formaron coaliciones. Este panorama confirma la apreciación de Deheza (1997) respecto a que los presidencialismos latinoamericanos muestran una tendencia importante hacia la formación de gobiernos de coalición. Analicemos por tanto los casos de aquellos presidentes que siendo minoritarios en el congreso, no formaron coaliciones.

Los 2 presidentes minoritarios de los bipartidismos que no formaron coaliciones fueron los colombianos Bentancur (1982-1986) y Pastrana (1998-...), ambos pertenecientes al Partido Conservador. En tanto el primero controlaba el 41,2% del Congreso, el segundo contaba con un apoyo del 32,3%.

Los 3 presidentes minoritarios de los multipartidismos moderados que no forman coaliciones fueron Luis Herrera Campins (Venezuela, 1979-1984), Julio Sanguinetti (Uruguay, 1985-1990) y Vicente Fox (México, 2000-...). Herrera Campins contaba con un apoyo legislativo del 42,2% de la cámara, Sanguinetti con el 41,4% y Fox con el 41,6%. Estos apoyos legislativos, que rondan el 40%, pueden haber influido en la estrategia de formación del gobierno. Dichos presidentes pueden haber seguido la misma lógica que aquellos presidentes que alcanzan un apoyo superior al 45% pero

inferior al 50% de la cámara. Como bien señalara Jones (1997), un presidente con un apoyo cercano a la mayoría de la cámara (*near-majority*) está siempre en condiciones de establecer acuerdos puntuales con socios ocasionales, pudiendo de este modo tramitar sus políticas gubernativas.

Los 4 presidentes minoritarios de los multipartidismos extremos que no formaron coaliciones fueron Jaime Roldós (Ecuador, 1979-1981), Jamil Mahuad (Ecuador, 1998-2000), Alberto Fujimori (Perú, 1990-1992) y Fernando Collor de Mello (Brasil, 1989-1992). Roldós contaba con un apoyo del 21,7% de la cámara, Mahuad con el 28%, Fujimori con 29,4% y Collor, como se manifestara antes, con el 8%. Obsérvese que los contingentes legislativos de estos presidentes son sensiblemente inferiores que los de sus colegas minoritarios del bipartidismo y del multipartidismo moderado. Mientras la media de los presidentes minoritarios bipartidistas es del 36,8% y la de los del multipartidismo extremo del 41,7%, la media legislativa de los presidentes de los multipartidismos extremos es del 21,7%.

Desde esta perspectiva, que toma en cuenta únicamente los apoyos legislativos, los presidencialismos con multipartidismo extremo serían las combinaciones político institucionales más expuestas al conflicto entre las ramas del gobierno. En los multipartidismos moderados y obviamente, en los bipartidismos, los presidentes cuentan con mayores respaldos legislativos y por ende, presentan un margen de gobernabilidad mayor.

2.4. Los Tipos de Gobierno en América Latina

Durante la formación del gobierno presidencial, no sólo existen negociaciones horizontales entre los partidos, sino también interacciones de tipo vertical entre el presidente y los líderes de los partidos representados en el legislativo (Amorim Neto 1998). Esta negociación bidimensional está condicionada por las reglas de juego, los incentivos básicos de los partidos políticos (cargos, políticas y votos) y la urgencia presidencial de alcanzar la mayoría legislativa (ver nota al pie N°36). El medio para alcanzar esa meta es concretar un entendimiento para el ejercicio del gobierno que garantice una mayoría legislativa en la

cámara. La concreción del acuerdo y el *status* alcanzado determinará el tipo de gobierno. En suma, el tipo de gobierno alude a las características partidarias del gobierno estructurado y supone una relación específica entre el ejecutivo y el legislativo³⁸. Como lo muestra el cuadro 2.9, existen cinco posibles tipos de gobierno: a) de partido mayoritario; b) de partido minoritario; c) de coalición mayoritaria; d) de coalición minoritaria; y e) de gobierno apartidario³⁹.

³⁸ Para referirse al mismo fenómeno, Lanzaro (2000) ha utilizado la expresión “modo de gobierno”. Vale señalar que el tipo de gobierno refiere únicamente al tipo de estructuración partidaria alcanzada. Existen otras conceptualizaciones de tipo descriptivo que aluden básicamente al control de los poderes del gobierno. La situación en la cual un partido o coalición mayoritaria, cuyo contingente legislativo sobrepasa o se acerca a la mayoría de la cámara, suele ser designada como *gobierno presidencial unificado o mayoritario*. Desde el punto de vista del proceso de gobierno esta situación parecería ser óptima, pues la mayoría legislativa permite al presidente tramitar sus políticas sin mayores riesgos. Una condición básica para que esto suceda, es que el partido o coalición del presidente sea lo suficientemente disciplinada como para defender las posiciones presidenciales en la cámara. La situación en la cual el partido o coalición del presidente carecen de una mayoría en el congreso y al mismo tiempo, este órgano se encuentra dominado por otro partido, suele ser designada como *gobierno presidencial dividido*. Ello implica la existencia de dos voluntades diferentes en las ramas del gobierno: por un lado, la del presidente (y su partido o coalición), y por otro, la del partido mayoritario en el legislativo. El bicameralismo del congreso ambienta dos alternativas para esta situación: a) cuando el partido mayoritario en el congreso controla una sola cámara, y b) cuando el partido mayoritario en el congreso controla ambas cámaras. Según Cox y McCubbins (1993) la primera posibilidad es la más problemática para el proceso de gobierno, ya que plantea una evidente asimetría entre el poder del partido del presidente, que domina el Ejecutivo y una cámara, y el poder del partido opositor, que controla una única cámara. La evidencia empírica suministrada por estos autores muestra que, en este escenario, las posibilidades de negociación son menores y la eventualidad de un bloqueo en la cámara que no controla el presidente es mayor. La segunda posibilidad representa una situación de “*empate*” entre los poderes. A diferencia de la alternativa anterior, ello incentiva la negociación entre el presidente y el partido opositor. La relación entre las diferentes alternativas de gobierno dividido y la eficiencia del proceso gubernativo ha sido ampliamente analizada para el caso de los EEUU. Una línea argumentativa ha criticado las instancias de gobierno dividido por considerarlas enlentecedoras del proceso de gobierno (Cox y McCubbins 1993, Sundquist, 1986), pero una segunda línea ha planteado que dicha no repercute sobre la productividad del sistema (Fiorina 1991, Myhew 1991). Por último, cuando existe un presidente sin mayorías legislativas y un congreso donde ningún partido logra controlar o acercarse a una mayoría absoluta de escaños, estaremos ante un *gobierno presidencial minoritario*. Esta situación es la más problemática de todas y suele aparecer en las democracias presidenciales con sistemas multipartidistas (Mainwaring 1993, Abranches 1988, Jones 1995).

³⁹ El gobierno apartidario de un presidente, alude al ejercicio del gobierno con la prescindencia de los partidos. En estos casos, el presidente intenta gobernar por decreto o trata de eludir al Congreso.

Cuadro 2.9
Los tipos de gobierno presidencial.

Situación legislativa	El presidente acuerda...		
	Con un partido	con más de un partido	Con nadie
Mayoría (>45%)	Partido Mayoritario	Coalición Mayoritaria	-
Minoría (<45%)	Partido minoritario	Coalición Minoritaria	Apartidario

Considerando los 51 gobiernos que integran la muestra y clasificándolos de acuerdo a la tipología de gobiernos, encontramos que 21 eran de partido mayoritario, 15 de coaliciones mayoritarias, 7 de partidos minoritarios, 6 de coaliciones minoritarias y 2 de tipo apartidario.

En total, los gobiernos mayoritarios suman 36 y los minoritarios 15. Asimismo, de las 21 coaliciones conformadas durante el período, casi dos tercios fueron de tipo mayoritario. El cuadro 2.10 muestra que de esas 21 coaliciones, 15 se conformaron en sistemas con multipartidismos extremos y 6 en sistemas con multipartidismos moderados. Un dato interesante refiere al hecho de que las coaliciones conformadas en sistemas de multipartidismo moderado fueron todas de tipo mayoritario.

Cuadro 2.10
Tipos de Gobiernos y Sistemas de Partidos.

	Partido Mayoritario	Partido Minoritario	Coalición Mayoritaria	Coalición Minoritaria	Gobierno apartidario	Total
Bipartidismo	16	2	0	0	0	18
Multipart. Moderado	5	3	6	0	0	14
Multipart. Extremo	0	2	9	6	2	19
Total de gobiernos	21	7	15	6	2	51
Media apoyos legis.	53,0 %	35,5 %	60,9 %	29,3 %	18,7 %	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Tablas 2 y 4 del Anexo

La evidencia empírica muestra que los multipartidismos moderados, en definitiva, presentan un acotado número de alternativas de gobierno: gobiernos mayoritarios -de partido o coalición-, y gobiernos en minoría con un apoyo legislativo del entorno del 40%. La primera opción esta avalada por las coaliciones formadas por los presidentes de Uruguay, Luis A. Lacalle (1990-1995), Julio Sanguinetti (1995-2000) y Jorge Batlle (2000-...), el presidente de Bolivia, Jaime Paz Zamora (1989-1993), el

presidente argentino Fernando De la Rúa (1999-...) y el presidente de Brasil, José Sarney (1985-1989). La segunda opción está verificada por la situación de los presidentes mencionados en el apartado anterior, Luis Herrera Campins, Julio Sanguinetti, en su primer mandato, y Vicente Fox.

En cuanto a los sistemas de multipartidismo extremo, el abanico de opciones de gobierno es más amplio: coaliciones mayoritarias, coaliciones minoritarias, gobierno de partido minoritario o gobierno apartidario. Los presidentes que formaron coaliciones mayoritarias fueron Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-...) en Chile; Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), Gonzalo Sánchez de Losada (1993-1997) y Hugo Banzer (1997-...) en Bolivia; Fernando H. Cardoso en dos ocasiones (1994-1998 y 1998-...) en Brasil; y Rodrigo Borja (1988-1992) en Ecuador. Los presidentes que formaron coaliciones de gobiernos minoritarias en sistemas de multipartidismo extremo fueron los ecuatorianos León Febres Cordero (1984-1988), Sixto Durán Ballén (1992-1996), y Abdalá Bucaram (1996-1997); los venezolanos Rafael Caldera (1994-1998) y Hugo Chávez (1998-00); y el boliviano Hernán Siles Suazo (1982-1985). Los presidentes que gobernaron con partidos minoritarios o con formatos apartidarios ya fueron mencionados: Fernando Collor de Melo en Brasil, Alberto Fujimori en Perú, y Jaime Roldós y Jamil Mahuad en Ecuador.

Por tanto, como quedaba claro en el cuadro 2.10, las coaliciones mayoritarias son el tipo de gobierno que otorga mayor respaldo legislativo a los presidentes (60,9%); le siguen los gobiernos de partido mayoritario con un apoyo promedio del 48,6%. Los restantes formatos brindan en general escasos apoyos. Promedialmente, los gobiernos apartidarios muestran un registro del 18,7% de la cámara, los de coalición minoritaria alcanzan el 29,3% y los gobiernos de partido minoritario el 35,5%.

2.5.- La estabilidad del presidencialismo en América Latina

Las diferentes situaciones legislativas de los presidentes deberían generar resultados disímiles en materia de estabilidad democrática. Parecería lógico que los presidentes que consiguen articular una mayoría legislativa tengan mayores chances de

culminar su mandato constitucional, que aquellos que permanecen en minoría. Para establecer un criterio de medición de las performances presidenciales, operacionalizaré el concepto de estabilidad democrática, lo cual permitirá realizar una contrastación empírica que permita determinar cuáles son los tipos de gobierno más adecuados para la estabilidad democrática.

Una definición de estabilidad democrática

Para identificar cuando un sistema es efectivamente democrático, la mayoría de los estudios han seguido los criterios propuestos por Robert Dahl (1971)⁴⁰, pese a que su operacionalización ha generado más de una controversia. Algunos autores han buscado establecer criterios de operacionalización más sencillos. Por ejemplo, Shugart y Carey (1992:40-43) consideran como democráticos a todos aquellos países que realizan dos elecciones abiertas y competitivas en forma consecutiva. Scott Mainwaring (1993) considera como democracia estable a todos los sistemas políticos que durante 25 años consecutivos mantienen elecciones abiertas y competitivas, con sufragio universal y garantías para las libertades civiles. Stepan y Skatch (1998) acuden a los datos de la Escala de Poliarquía de Coppedge-Reinicke para el año 1985 y de la Escala de Derechos Políticos de Gastil para el período 1979-1989, las cuales se inspiran en la definición de Dahl⁴¹.

Sin pretender eludir o dejar de lado esta clasificación (que tendré en cuenta durante el estudio), el presente trabajo buscará determinar un concepto de estabilidad

⁴⁰ Según Robert Dahl (1971), un sistema político pueda ser considerado una "poliarquía" cuando garantiza el cumplimiento de las siguientes condiciones institucionales: a) libertad de asociación, b) libertad de expresión, c) libertad de voto, d) elegibilidad para el servicio público, e) derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, f) diversidad de fuentes de información, g) elecciones libres e imparciales, h) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

⁴¹ Otra forma de evaluar la existencia o no de un régimen democrático puede encontrarse en la calificación anual de la organización *Freedom House*, que tipifica a todos los países del mundo en tres categorías (*free, partially free, not free*), a partir de una serie de indicadores de los derechos políticos y las libertades civiles. Un buen resumen de esta metodología se encuentra en Karatnycky (2000).

democrática sencilla y fácilmente determinable. La definición conceptual de la estabilidad democrática tomará en cuenta el problema del mantenimiento y estabilidad de las reglas que ordenan el juego político (marco constitucional). En otras palabras, la ruptura de la vigencia de dichas reglas de juego será la clave para determinar cuando un sistema político es o no estable. No obstante, debo añadir que esta definición, que aparentemente es sencilla y fácilmente operacionalizable, no encuentra correlatos en la literatura académica sobre el tema, pues no existe un consenso sobre cuándo una democracia cancela su estabilidad constitucional⁴².

Pero a pesar de estas divergencias, parece claro, al menos empíricamente, que el corte de la estabilidad democrática está determinado por la interrupción de los mandatos constitucionales. Un golpe de Estado o un autogolpe suponen en sí mismo una disolución del orden constitucional. De igual forma sucede con la emergencia de situaciones que suponen un cambio en la titularidad del Ejecutivo, ya sea porque el presidente se ve obligado a renunciar a su cargo o porque el Congreso, mediante la utilización de procedimientos constitucionales lo obliga a renunciar (*impeachment*) como producto de una crisis político-institucional. Como podrá observarse, mi enfoque de inestabilidad democrática privilegia el hecho de que el presidente no pueda completar el mandato para el que fuera electo constitucionalmente. A continuación presento los criterios que determinan la ruptura de la estabilidad democrática.

Golpe de Estado: Representa una ruptura del proceso democrático. En general, es provocado por el accionar voluntario de las Fuerzas Armadas o de un sector de ellas.

⁴² Shugart y Carey (1992:156-157) utilizan el criterio del golpe de Estado para contar las interrupciones democráticas en el presidencialismo (12 rupturas) y en el parlamentarismo (21 rupturas). Mark Jones (1997), en cambio, acude al concepto de la conflictividad entre las ramas del gobierno para determinar cuán inestable es un sistema político. Para ello realiza un seguimiento de los artículos publicados en la *Latin America Weekly Report*, que mencionan la conflictividad ejecutivo-legislativo durante el período 1984-1993. Su metodología consiste en el análisis de contenido tomando como unidad de estudio a los años presidenciales que cuentan con por lo menos seis artículos que hacen referencia a dicha conflictividad. Los criterios eran: a) artículos donde el conflicto entre las ramas del gobierno eran el primer o segundo tema de importancia, b) artículos donde se menciona expresamente la relevancia del conflicto. La relación entre artículos que mencionan la conflictividad y artículos políticos publicados en el "año presidencial", determina así un nivel de conflictividad para cada país. (Ver Jones 1997: 41-43 y notas al pie N° 6 y 7).

Con frecuencia, este corte en la constitucionalidad del proceso político conduce al establecimiento de un régimen político autoritario. Ejemplos clásicos de golpe de Estado que condujeron al establecimiento de regímenes autoritarios en América Latina son los de Argentina 1976, Brasil 1964 y Chile 1973.

Autogolpe de Estado: Esta ruptura refiere a las situaciones donde el presidente en alianza con las Fuerzas Armadas, disuelve el congreso e impone un régimen especial que puede evolucionar hacia el autoritarismo. En América Latina, existieron variados ejemplos de autogolpe de Estado, pero los más conocidos son los de Uruguay 1973 y Perú 1992. Asimismo, existe una variación de este fenómeno surgida en Venezuela, en el año 1999, cuando el Presidente Hugo Chávez disolvió el Congreso y la Suprema Corte de Justicia, y gobernó durante medio año con un órgano *ad hoc* (el "Congresillo") elegido por la Asamblea Constituyente.

Renuncia del Presidente: Este corte esta referido a los casos en que el presidente renuncia a su cargo por razones de diversa índole, entre las que cuentan las presiones de los militares, de los partidos de oposición, de los grupos económicos o de agentes externos. Ejemplos de renunciias presidenciales son los casos de Siles Suazo en Bolivia (1985) y de Jamil Mahud en Ecuador (2000).

Impeachment: Este tipo de corte refiere a los casos en que el presidente es destituido por el Congreso como producto de una crisis político institucional. Si bien el *impeachment* es un procedimiento constitucional y su consideración como ruptura democrática puede ser discutible, en la totalidad de los casos en que se puso en práctica, ha sido para resolver algún tipo de crisis entre las ramas del gobierno. Un ejemplo de este tipo de corte son los casos de Collor en Brasil, Bucaram en Ecuador, Pérez en Venezuela o Cubas en Paraguay⁴³.

⁴³ Algunos presidentes han sido destituidos por estar vinculados a "casos de corrupción" o por presentar algún tipo de "enfermedad mental". Sin embargo, dichas remociones tienen su verdadero origen en algún tipo de crisis política originada por el mal relacionamiento entre el presidente y el congreso. Si esos presidentes hubieran contado con apoyos legislativos suficientes, seguramente habrían culminado sus mandatos. Pérez Liñan (2000) analizó detenidamente los procesos políticos que derivaron en los *impeachments* a los presidentes Carlos Andrés Pérez, Fernando Collor y Abdalá Bucaram. En los tres

Estos cuatro tipos de interrupción del proceso democrático, serán entonces los criterios que aplicaré para determinar cuándo se quiebra la estabilidad de un sistema. Existirían otras dimensiones del problema que por el momento prefiero dejar de lado, como por ejemplo los levantamientos fallidos de militares o los bloqueos al proceso de gobierno por parte del congreso.

La estabilidad democrática y los tipos de gobierno

De los 51 gobiernos que integran la muestra, 8 actualmente gobiernan: De la Rúa en Argentina, Banzer en Bolivia, Lagos en Chile, Pastrana en Colombia, Rodríguez en Costa Rica, Fox en México, y Batlle en Uruguay. Para el análisis de la estabilidad democrática, aplicaré los criterios mencionados únicamente a los gobiernos de mandatarios que ya abandonaron su cargo. La muestra queda entonces reducida a 43 casos, de los cuales 20 eran gobiernos de partido mayoritario, 10 de coalición mayoritaria, 5 de partido minoritario, 6 de coalición minoritaria y 2 de tipo apartidario.

El cuadro 2.11 vincula los tipos de gobierno con el criterio de estabilidad elegido, esto es, la culminación o no de los mandatos. Allí podrá apreciarse que de los 43 presidentes, 35 lograron finalizar los períodos para los que fueron electos. Asimismo, las coaliciones mayoritarias son el único tipo de gobierno que no presenta rupturas democráticas, pues los 10 presidentes que lograron conformar dichos tipos de gobierno pudieron culminar sus mandatos constitucionales. Por otra parte, de los 20 presidentes que escogieron gobernar con su partido mayoritario, sólo 2 no lograron culminar sus mandatos.

*Cuadro 2.11
Tipos de Gobierno y Estabilidad Democrática*

	Partido Mayoritario	Coalición Mayoritaria	Partido minoritario	Coalición minoritaria	Gobierno apartidario	Total
Culmina	18	10	5	3	0	36
No culmina	2	0	1	3	2	8
	20	10	5	6	2	43

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Tablas 2 y 4 del Anexo.

casos, la decisión del Congreso estuvo antecedida de importantes crisis político institucionales.

El cuadro también muestra que los gobiernos de tipo apartidario son los menos aptos para la democracia, seguidos por los gobiernos de coalición minoritaria y los de partido minoritario. Tomado como conjunto, los gobiernos minoritarios parecen ser el tipo de gobierno más complicado para la democracia: sobre un total de 13 gobiernos minoritarios, 7 culminaron sus mandatos y 6 sufrieron interrupciones democráticas. Los presidentes que no finalizaron los mandatos para los que fueron electos eran Collor de Mello (Brasil, 1992), Bucaram (Ecuador, 1997), Mahuad (Ecuador, 2000), Fujimori (Perú, 1992), Siles Suazo (Bolivia, 1985) y Chávez (Venezuela, 1999). Los que escapan a la regla fueron Bentancur (Colombia, 1982), Jaime Roldós (Ecuador, 1979), Febres Cordero (Ecuador, 1984), Durán Ballén (Ecuador, 1992) Sanguinetti (Uruguay, 1985), Herrera Campins (Venezuela, 1978), y Rafael Caldera (Venezuela, 1994). Entre estos siete se distinguen dos subgrupos nítidamente diferenciados. Un primer subgrupo que considero de menor riesgo institucional está integrado por los presidentes Sanguinetti, Herrera Campins y Bentancur. Sus gobiernos fueron establecidos en el marco de sistemas bipartidistas o de multipartidismo moderado y contaron con contingentes legislativos superiores al 40% de la cámara. El segundo subgrupo que definiré como el de mayor riesgo institucional, está conformado por los presidentes Roldós, Febres Cordero, Durán Ballén y Caldera. Sus gobiernos fueron constituidos en el marco de sistemas multipartidistas extremos y sus apoyos legislativos no alcanzaban en ningún caso al 30% de la cámara. Esta situación estructural, caracterizada por la alta fragmentación partidaria y los menguados contingentes legislativos presidenciales, ambientó el conflicto con los respectivos congresos, además de generar otras contingencias políticas que hicieron peligrar el normal término de los mandatos constitucionales⁴⁴.

⁴⁴ Esta situación estructural es muy similar a la de los presidentes que no culminaron sus mandatos. Jaime Roldós debió enfrentar un fuerte conflicto con el Congreso, originado por una fractura dentro de su propio partido, la CFP. Asimismo, tras la muerte de Roldós, su sucesor, Osvaldo Hurtado, también tuvo graves problemas de gobernabilidad, pues su partido, la Democracia Popular (DP), no había obtenido bancas en la elección legislativa de 1978. El siguiente presidente, León Febres Cordero, fue electo en 1984 con el apoyo

En suma, la evidencia confirma que los gobiernos minoritarios constituidos en el marco de sistemas de multipartidismo extremo tienen graves problemas para garantizar la estabilidad democrática⁴⁵. Estas dificultades parecen atenuarse cuando los presidentes logran conformar coaliciones mayoritarias de gobierno. También parece claro que los gobiernos con multipartidismo moderado están lejos de ser combinaciones complicadas para la democracia, pues las opciones de gobierno que favorecen (partido mayoritario, coalición mayoritaria, partido minoritario) proporcionan a los presidentes suficientes apoyos legislativos como para mantener un proceso de gobierno estable⁴⁶.

de una coalición de partidos de derecha compuesta por el Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Liberal Radical (PLRE) y el Partido Conservador (PCE). Estos partidos apenas alcanzaban el 23.4% de las bancas del Congreso. Durante su mandato, Febres mantuvo una conflictiva relación con el Congreso y en 1986 debió resistir dos levantamientos armados de grupos de oficiales de la Aviación, liderados por el Gral. Frank Vargas Pazzos. En 1992, fue electo presidente Sixto Durán Ballén, quien contaba con el apoyo de su partido, el Partido de Unificación Republicana (PUR) -fundado con fines meramente electorales-, y el PCE. Ambos partidos alcanzaban sólo el 26,2% de las bancas, por lo que el presidente debió lidiar en varias ocasiones con un Congreso adverso y poco favorable a la aprobación de sus planes de ajuste económico. Por su parte, Rafael Caldera, en Venezuela, gobernó desde 1994 con una coalición que apenas alcanzaba el 23% de la Cámara y que estaba integrada por su movimiento, Convergencia, y por el partido de centro izquierda MAS. Durante su mandato, los apoyos políticos de Caldera se mostraron débiles y escasos a la hora de la tramitación legislativa, lo cual le condujo a una etapa de inmovilismo durante los años 1996-1998.

⁴⁵ Debe reconocerse que el número de casos que sostiene estas conclusiones no es lo suficiente grande como para presentar afirmaciones concluyentes, sin embargo, la evidencia marca una tendencia importante como para establecer ciertas conclusiones.

⁴⁶ En este grupo se observa sólo una ruptura, la del gobierno de Carlos A. Pérez. Su gobierno mostraba al momento del *impeachment* un partido de gobierno dividido prácticamente en dos fracciones. Por un lado, estaba el grupo de legisladores leales al presidente (renovadores) y por otro, los legisladores adscriptos al expresidente Lusinschi (ortodoxos). Algo similar sucedió con el gobierno truncado de Cubas Grau en Paraguay, aunque en el marco de un sistema bipartidista. El partido de gobierno también en este caso se mostró dividido en dos fracciones, pues por un lado estaban los legisladores ovidistas, favorables al presidente y por otro, los legisladores argañistas, favorables a su destitución en el congreso. Si se midiera la fragmentación de ambos casos tomando en cuenta las divisiones intrapartidarias señaladas, el NEP del sistema aumentaría y la caracterización del tipo de gobierno cambiaría, pasando de gobiernos de partidos mayoritarios a gobiernos de partidos minoritarios. Por tanto, estos hechos estarían confirmando un rasgo común a todas las rupturas democráticas, esto es la existencia de sistemas partidarios con importantes niveles de fragmentación política.

2.6. Síntesis del capítulo

- El presente capítulo contrastó empíricamente la hipótesis que afirma que los presidencialismos multipartidistas con coaliciones mayoritarias son estructuras político institucionales adecuadas para la democracia. Luego de definir operacionalmente las variables centrales de la hipótesis y de cotejar éstas empíricamente con la muestra de 51 gobiernos del continente, encontramos que la hipótesis presenta plena validez.
- Un primer análisis de las combinaciones político institucionales de doce países del continente, muestra que los presidencialismos multipartidistas representan el 64,7% de la muestra (33 gobiernos) y que los presidencialismos bipartidistas suponen el 35,3% (18 gobiernos). Dentro de los presidencialismos multipartidistas, el 42,4% (14 gobiernos) son de tipo moderado, y el 57,6% (19 gobiernos) son de tipo extremo.
- Un segundo análisis referido a los contingentes legislativos de los 51 presidentes, muestra que cuanto mayor es la fragmentación partidaria del sistema, menor es el apoyo legislativo que reciben los presidentes. De un total de 51 presidentes, sólo 21 lograron conquistar un apoyo superior al 45% de la cámara baja. Entre los presidentes electos con sistemas bipartidistas únicamente 2 no consiguieron ese objetivo; entre los presidentes electos con sistemas de multipartidismo moderado, sólo 5 alcanzaron a superar esa barrera; entre los presidentes electos con sistemas de multipartidismo extremo, ningún presidente logró alcanzar el 45% de la cámara.
- Distinguiendo entre la situación del contingente legislativo del presidente al momento de la elección (t_1) y al momento de comenzar a gobernar (t_2) encontramos que los presidentes con un apoyo mayor al 45% de la cámara aumenta de 21 a 36. Ese aumento se constata fundamentalmente entre los presidencialismos multipartidistas. Considerando la situación en t_2 , los gobiernos mayoritarios con multipartidismos moderados aumentan de 5 a 11, en tanto que los gobiernos mayoritarios con multipartidismos extremos pasan de 0 a 9. Indudablemente, este fenómeno de variación entre la elección y la asunción del gobierno está mediado por la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno.

- De los 51 gobiernos que integran la muestra, al momento de iniciar sus mandatos, 21 eran de partido mayoritario, 15 de coaliciones mayoritarias, 7 de partidos minoritarios, 6 de coaliciones minoritarias y 2 de gobiernos apartidarios. De las 21 coaliciones conformadas, 15 lo hicieron con sistemas de multipartidismo extremo y 6 con sistemas de multipartidismo moderado. Estas últimas fueron todas coaliciones mayoritarias.
- El análisis empírico que vincula la estabilidad democrática y los tipos de gobierno no consideró el caso de los presidentes que actualmente gobiernan, por lo que la muestra quedó reducida a 43 presidentes. El hallazgo más significativo es que las coaliciones mayoritarias son el único tipo de gobierno que no presenta interrupciones democráticas, ya que los 10 presidentes que establecieron este formato de gobierno lograron culminar sus mandatos constitucionales. De los 20 gobiernos de partido mayoritario, 2 no lograron culminar sus mandatos. Entre los 13 gobiernos minoritarios, sean de partido, coalición o apartidarios, 7 lograron culminar sus mandatos y 6 sufrieron interrupciones institucionales.
- En síntesis, la evidencia empírica confirma que los gobiernos presidenciales de coalición mayoritaria son estructuras político institucionales adecuadas al mantenimiento de la estabilidad democrática. La otra cara de la moneda la constituyen los gobiernos minoritarios conformados en sistemas de multipartidismo extremo, pues muestran un registro muy pobre en materia de estabilidad y una marcada tendencia a la generación de conflictos entre los poderes del gobierno. También parece claro que los gobiernos conformados en sistemas presidenciales de multipartidismo moderado están lejos de ser combinaciones complicadas para la democracia, pues las opciones de gobierno que favorecen (partido mayoritario, coalición mayoritaria o partido minoritario) proporcionan a los presidentes apoyos legislativos suficientes como para evitar la inestabilidad democrática. Por último, la evidencia analizada muestra que los gobiernos de partido mayoritario pueden tener problemas de estabilidad democrática cuando el partido del presidente se rompe o se fracciona.



ADQUISICIONES

Capítulo 3.- Las coaliciones de gobierno en América Latina. Observaciones teóricas y contrastación empírica

Contenido: 3.1. Introducción; 3.2. Coaliciones electorales y coaliciones de gobierno; 3.3. Estímulos institucionales para la negociación del gobierno; 3.4. La disciplina de los partidos en el congreso; 3.5. Los estímulos para la ruptura de las coaliciones; 3.6. Síntesis del capítulo.

3.1.- Introducción

La evidencia empírica presentada en el capítulo anterior demostró que las coaliciones de gobierno mayoritarias solucionan los problemas de la "difícil" combinación de multipartidismo y presidencialismo. La experiencia gubernativa latinoamericana muestra que los presidentes que conformaron coaliciones mayoritarias, a la hora de gobernar, contaron con importantes respaldos legislativos y que tal vez esa sea la principal razón por la cual lograron completar sus mandatos constitucionales. ¿Cómo se compatibiliza esta experiencia exitosa con las concluyentes afirmaciones de Mainwaring (1993) y Mainwaring y Shugart (1997) sobre las dificultades del presidencialismo para estimular la formación de este tipo de formatos de gobierno? Repasemos brevemente las cuatro dificultades señaladas por estos autores: a) en los presidencialismos existen escasos estímulos institucionales para cooperar con el presidente; b) en los presidencialismos los partidos políticos muestran escasa disciplina legislativa, lo cual hace difícil el cumplimiento de los compromisos negociados por los líderes partidarios ante el presidente; c) en los presidencialismos, en caso de formarse una coalición, es probable que la misma no culmine el mandato, pues existen grandes estímulos para que los socios del presidente rompan el acuerdo y salgan del gobierno; y d) a pesar de que muchos presidentes son electos con el apoyo de una coalición electoral integrada por más de un partido, no existe seguridad de que la misma se transforme efectivamente en una coalición de gobierno.

Estas cuatro dificultades refieren básicamente a dos momentos diferentes, la formación del gobierno (puntos "a" y "d") y la durabilidad del gobierno de coalición (puntos "b" y "c"). Cada momento representa en sí mismo un problema analítico y como

tal serán tratados. El objetivo central del presente capítulo es contrastar la validez empírica de las observaciones de Mainwaring (1993) y Mainwaring y Shugart (1997) para los quince casos donde se han formado coaliciones. En los primeros dos apartados nos ocuparemos del problema de la formación de la coalición de gobierno y en los restantes dos, analizaremos el problema de la durabilidad de las mismas. El siguiente apartado indaga sobre la conexión entre coaliciones electorales y coaliciones de gobierno. El tercer apartado estudia el problema de los estímulos institucionales para la cooperación con el presidente. El cuarto apartado analiza la disciplina de los legisladores en el congreso. Por último, el quinto apartado estudia los estímulos institucionales para la ruptura de las coaliciones de gobierno, buscando a su vez explicar porqué algunas coaliciones se rompen y porqué otras continúan unidas hasta el final del período de gobierno.

3.2.- Coaliciones electorales y coaliciones gobernantes

Mainwaring y Shugart (1997) señalan que el presidencialismo no ofrece ninguna garantía institucional de que las coaliciones electorales triunfantes se transformen efectivamente en coaliciones de gobierno. Desde un punto de vista institucional este razonamiento es cierto pues ninguna regla obliga a los socios de un emprendimiento electoral a asumir el gobierno en forma conjunta. En todo caso, el único que ciertamente está obligado a asumir el gobierno es el presidente y su partido. No obstante, el estudio de las quince coaliciones conformadas en el continente muestra que casi todas estuvieron precedidas por alianzas electorales ganadoras, lo cual introduciría un matiz en el planteo de Mainwaring y Shugart.

El cuadro 3.1 presenta información sobre los casos donde se formaron coaliciones mayoritarias. Allí podrá observarse que a excepción del caso uruguayo, las restantes coaliciones presidenciales se originaron durante el proceso electoral.

En Bolivia, la elección presidencial por doble vuelta en el congreso parece ser una de las claves en la arquitectura de las coaliciones de gobierno. Salvo en un caso, la alianza electoral conformada en el congreso se transformó ciertamente en una coalición de gobierno.

Cuadro 3.1
Alianzas electorales y coaliciones de gobierno

Gobierno	Coalición de gobierno	Alianza electoral	¿Cambió?
Bolivia 1985	MNR-ADN	MNR-MIR y otros	SI
Bolivia 1989 *	MIR-ADN	MIR-ADN	NO
Bolivia 1993	MNR-MBL-UCS	MNR-MBL-UCS	NO
Bolivia 1997	ADN-MIR-UCS-CONDEPA	ADN-MIR-UCS-CONDEPA	NO
Brasil 1985 **	PMDB-PFL	PMDB-PFL	NO
Brasil 1994	PSDB-PFL-PMDB-PTB	PSDB-PFL-PMDB-PTB	NO
Brasil 1998	PSDB-PFL-PTB-PPB	PSDB-PFL-PTB-PPB	NO
Ecuador 1988	ID-DP	ID-DP-FADI	NO
Uruguay 1990	PN-PC	No hubo alianza electoral	SI
Uruguay 1995	PC-PN	No hubo alianza electoral	SI
Uruguay 2000	PC-PN	PC-PN	NO
Argentina 2000	UCR-FREPASO	UCR-FREPASO	NO
Chile 1990	DC-PS-PPD-PR	DC-PS-PPD-PR	NO
Chile 1994	DC-PS-PPD-PR	DC-PS-PPD-PR	NO
Chile 2000	PPD-PS-DC-PR	PPD-PS-DC-PR	NO

* La elección del presidente en el congreso se realizaba entre los tres candidatos más votados. La reforma de 1992 redujo la opción del congreso a los dos candidatos ganadores de la primera vuelta.

** Amorim (1994) señala la participación del PTB durante la primer etapa de la coalición de Sarney.

En 1989, los partidos ADN y MIR eligieron a Paz Zamora como presidente de Bolivia; en 1993, el MNR, el MBL y la UCS, eligieron a Sánchez de Losada; en 1997, nuevamente la ADN y el MIR, ahora junto a CONDEPA y la UCS, consiguieron la elección como presidente de Hugo Banzer. La excepción la constituye la elección de 1985, donde se observa un cambio entre coalición electoral y coalición gobernante. En esa ocasión, el MNR, el MIR y otros pequeños partidos de izquierda posibilitaron la elección de Victor Paz Estenssoro. No obstante, el presidente electo conformó un gobierno de coalición con la ADN ("Pacto por la Democracia").⁴⁷ Como señalan

⁴⁷ Paz Estenssoro asumió su cargo el 6 de agosto de 1985. Tres semanas después, el presidente dictó un decreto que ponía en marcha la "nueva política económica" (Decreto Supremo N°21060 del 29/8/85), la cual suponía la liberalización de los precios de mercado, la apertura de la economía al comercio exterior y a los movimientos internacionales de capital, la flexibilización del mercado de trabajo, un riguroso ajuste fiscal, la cesión de todas las empresas estatales a las corporaciones regionales de desarrollo con vistas a su transformación en empresas mixtas y una drástica reducción del número de funcionarios de los bancos estatales. A mediados del mes de setiembre, Paz Estenssoro inició negociaciones con Hugo Banzer, líder del principal partido de oposición, con el objetivo de garantizar la rectificación de sus políticas en el congreso. El acuerdo alcanzado fue conocido con el nombre de Pacto por la Democracia y supuso el apoyo

Gamarra y Malloy (1997) “en el mundo complejo de la política partidaria boliviana, resulta una cosa obtener una pluralidad electoral, otra cosa muy diferente ser elegido presidente y todavía otra muy distinta, gobernar” (pp. 338). De este modo, la característica principal del proceso de formación del gobierno en Bolivia es la negociación post-electoral. El caso de Paz Estenssoro muestra que la coalición electoral puede no transformarse en coalición de gobierno, sin embargo, el comportamiento más frecuente y esperado supone que la transformación se produzca a través de la negociación post-electoral.

En el cuadro también podrá observarse que en Brasil, Ecuador, Argentina y Chile, las coaliciones electorales triunfantes también se transformaron en coaliciones mayoritarias de gobierno. En Uruguay, en cambio, las coaliciones de gobierno hasta 1995 eran producto de la negociación post-electoral, debido a la ausencia de coaliciones electorales.⁴⁸ La inclusión de la segunda vuelta presidencial en 1999, permitió la formación de una alianza electoral entre el Partido Colorado y el Partido Nacional que posteriormente se transformó en una coalición de gobierno.

La evidencia empírica analizada hasta el momento estaría contradiciendo la afirmación de que las alianzas electorales ganadoras no se transforman en coaliciones de gobierno (13 casos sobre 15). Sin embargo, una ampliación de la muestra daría la razón a Mainwaring y Shugart, pues existen numerosos casos, principalmente en aquellos sistemas donde se utiliza la elección presidencial a doble vuelta, donde las alianzas electorales no se transforman en alianzas de gobierno⁴⁹. Parecería claro que el formato presidencialista *no garantiza ni estimula* ese proceso de transformación y que los casos donde las alianzas

legislativo de ADN a las políticas del ejecutivo a cambio del otorgamiento a este partido de cargos de dirección del Estado. Al respecto ver Gamarra y Malloy (1997).

⁴⁸ El sistema electoral uruguayo impone ciertas dificultades para la formación de coaliciones electorales, pero no impedimentos legales. En 1971 se formó el Frente Amplio, alianza electoral de partidos de izquierda y fracciones escindidas de los partidos tradicionales. Esta coalición logró salvar dichas dificultades y con el tiempo, evolucionó hacia un formato de tipo partidario. Al respecto, ver Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) o Mieres (1994).

⁴⁹ En un reciente trabajo, analicé las alianzas electorales ganadoras con sistemas de mayoría absoluta y doble vuelta (balotaje), y allí encontré la inexistencia de un vínculo entre esta modalidad de elección y la formación de coaliciones gobernantes. (Chasquetti, 2001).

electorales adquieren continuidad responden a estímulos no generados por el sistema de gobierno.

En suma, las coaliciones de gobierno tienden a estar anteceditas por la existencia de una alianza electoral triunfante. Sin embargo, las alianzas electorales triunfantes no siempre se transforman en coaliciones de gobierno. ¿Cuál es la razón por la cual unas alianzas electorales se transforman y otras no? Intentaré responder esta pregunta en el quinto apartado del presente capítulo. Por el momento el planteo de Mainwaring y Shugart sigue siendo válido, aunque como veremos más adelante, bajo ciertos formatos institucionales las alianzas electorales tienen mayores probabilidades de transformarse en coaliciones de gobierno.

3.3.- Estímulos institucionales para la formación del gobierno

Mainwaring (1993) ha señalado que los regímenes presidencialistas muestran escasos incentivos institucionales para la formación de coaliciones de gobierno. Corresponde por tanto preguntarnos si esto en verdad es así. En el capítulo 2 se observó que las coaliciones suelen estatuirse preferentemente en aquellos sistemas donde el partido del presidente cuenta con una minoría en el congreso. Esta situación de debilidad política fundada en la carencia de mayorías legislativas se transforma de hecho en un incentivo político que condiciona la estrategia presidencial de gobierno y opera como un catalizador en la búsqueda de apoyos legislativos⁵⁰. Este primer estímulo para la búsqueda de socios resulta ser factor estructural que nada tiene que ver con el diseño institucional de gobierno, pues lo mismo sucede en los sistemas parlamentaristas. Lo que aquí vale destacar es que el presidencialismo, pese a la división de poderes, genera los mismos incentivos estratégicos que los regímenes parlamentaristas, en virtud de que las necesidades de quien gana la elección sin una mayoría legislativa son las mismas. Sartori (1994) afirma que las democracias contemporáneas muestran una marcada tendencia hacia el "gobierno por

⁵⁰ La conducta de la mayoría de los presidentes minoritarios de América Latina, confirma esta aseveración. Aun los presidentes más críticos del rol de los partidos y menos dispuestos a cooperar con ellos, como Bordaberry (Uruguay, 1972), Collor (Brasil, 1989) o Fujimori (Perú, 1990), intentaron al momento de asumir su cargo algún tipo de acercamiento y negociación.

legislación” y esa forma de ejercer el gobierno se garantiza únicamente con mayorías dispuestas a votar leyes⁵¹. Es cierto que los parlamentarismos presentan procedimientos que ordenan la formación del gobierno mediante la exigencia de un voto de confianza mayoritario en la cámara y que ello permite al partido ganador de la elección construir una mayoría con aquellos partidos dispuestos a conformar un gobierno de coalición. Los presidencialismos, en cambio, no presentan ningún dispositivo institucional parecido.

Amorim Neto (1998) afirma que los presidentes a la hora de gobernar pueden optar básicamente por dos estrategias, la de la vía legislativa, mediante un soporte mayoritario en el congreso, o la de la vía administrativa, mediante la firma de decretos de gobierno. Según este autor, la decisión presidencial sobre la estrategia a seguir está condicionada por su situación en el congreso (mayoría legislativa o no) y por el tipo de poderes legislativos que la constitución le reserva (grandes poderes o escasos poderes). Si el presidente no controla una mayoría y además no cuenta con poderes legislativos importantes, debería saber que las alternativas son la coalición de gobierno o el bloqueo gubernativo. La evidencia empírica muestra que la inmensa mayoría de los presidentes prefiere evitar el bloqueo y para ello recurre a la negociación con los restantes partidos. Cuando el presidente es electo con el apoyo de una alianza electoral, la negociación de gobierno queda cerrada a los partidos miembros de dicho acuerdo. Cuando el presidente es electo con el apoyo de su partido, la negociación es abierta y se parece más al proceso de formación de coaliciones de los regímenes parlamentarios.

La observación detallada de los procesos de negociación de coaliciones en ciertos países muestra claramente que los presidentes ponen en juego su agenda de gobierno y un conjunto de cargos dirección del gobierno y el Estado. Estos dos elementos, agenda y cargos, representan dos importantes incentivos para la negociación entre el presidente y los partidos interesados en formar parte del gobierno. No obstante, la naturaleza de estos objetos de negociación resulta ser sustancialmente distinta. Mientras que en el caso de la agenda de gobierno no existe ningún incentivo institucional que obligue al presidente a

⁵¹ Sartori (1994:176) afirma “...en la actualidad las democracias han aceptado el gobierno bajo la forma de la ley, es decir, la transformación de las decisiones políticas en leyes. Esto significa que es imposible gobernar sin que se aprueben leyes y por tanto, el apoyo parlamentario es indispensable para gobernar...”.

negociarla, en el caso de los cargos puede sí haberlo. Analicemos detenidamente esta distinción.

En todo gobierno presidencial existen dos tipos de cargos a nominar: a) los cargos del gabinetes y sus correspondientes cuotas en las estructuras ministeriales, y b) los cargos de conducción de los entes o empresas del Estado y sus correspondientes cuotas en las estructuras de éstos. La modalidad de nominación de los primeros es idéntica en todos los países del continente, pues las constituciones le otorgan a los presidentes el poder de nominación discrecional (Shugart y Carey, 1992). La modalidad de nominación de los segundos varía según los países, aunque básicamente podrían agruparse en dos procedimientos diferentes: los que establecen la negociación entre el ejecutivo y el legislativo, y los que reservan el poder de nominación al presidente. El primer procedimiento determina que el congreso emita su opinión sobre la designaciones propuestas, por lo cual el presidente está previamente obligado a conformar una mayoría legislativa. Esto necesariamente genera una negociación entre el presidente y los partidos representados en el congreso. El segundo procedimiento no incorpora la opinión del congreso, quedando la nominación en la esfera discrecional del presidente. Ambos procedimientos determinan dinámicas diferentes que pueden conducir a resultados bien distintos. En los casos donde la nominación se realiza a través del primer procedimiento, podríamos afirmar que existe un estímulo institucional para la concreción de acuerdos gubernativos, lo cual contradice en parte el argumento de Mainwaring.

El cuadro 3.2 muestra que en 2 de los 6 sistemas políticos donde se constituyeron coaliciones de gobierno mayoritarias durante los años ochenta y noventa, el diseño institucional presentaba dispositivos orientados a la negociación entre el presidente y los partidos en el congreso (7 coaliciones sobre 15 formadas).

Asimismo, el diseño institucional chileno presenta un dispositivo que, a juicio de los expertos en ese sistema, impulsa fuertemente a la cooperación interpartidaria. Pero veamos detenidamente el caso de los países con reglas de nominación y luego en particular el caso de Chile.

Cuadro 3.2
Coaliciones y Estímulos Institucionales

Países	Nº de Gobiernos	Año de asunción del gobierno	Dispositivos Institucionales	
			Nominaciones	Sistema electoral
Bolivia	4	1985, 1989, 1993, 1997	Presidente – Direct. Entes	No
Chile	3	1990, 1994, 2000	No	<i>Sistema binominal</i>
Uruguay	3	1990, 1995, 2000	Directores Entes estatales	No
Ecuador	1	1988	No	No
Argentina	1	2000	No	No
Brasil	3	1985, 1994, 1998	No	No

En Bolivia existen dos dispositivos importantes para la negociación del gobierno. El primero es la fórmula de elección presidencial, que exige una mayoría absoluta en la primera vuelta y en caso de no alcanzarse, prevé una segunda vuelta en el congreso entre los dos candidatos más votados⁵². El importante nivel de fragmentación del sistema de partidos boliviano ha imposibilitado la elección del presidente en primera vuelta, por lo cual los mandatarios son nominados por el Congreso desde 1980. Sin embargo, es en el caso de la nominación presidencial de 1989, cuando la disposición institucional comienza a tener una incidencia determinante en la conformación de coaliciones de gobierno mayoritarias⁵³. El segundo dispositivo que influye en la negociación del gobierno es la nominación de los Directores de las Empresas y Entes del Estado, el cual exige al Congreso la nominación de temas de candidatos para que el presidente finalmente elija. Por tanto, la posibilidad de nominación queda atada a la negociación de una lista de candidatos de los partidos que cuente con el respaldo de una mayoría

⁵² Hasta 1994, la Constitución de Bolivia establecía la posibilidad de que el Congreso optara entre los tres candidatos más votados. Ello permitió que en 1989 fuera electo presidente Jaime Paz Zamora (MIR), el cual había entrado tercero en la primera vuelta, detrás de Sánchez de Losada (MNR) y de Hugo Banzer (ADN). La enmienda constitucional de 1994 redujo la elección de segunda vuelta a los dos candidatos más votados. El artículo 90 afirma que “*si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos*”.

⁵³ En Bolivia, a partir de 1989, todos los presidentes electos gobernaron con coaliciones pactadas en el momento de su nominación, salvo el caso de Paz Estenssoro de 1985. Ver apartado anterior.

absoluta del Congreso⁵⁴. En Uruguay, el ordenamiento institucional reserva al presidente la facultad de presentar la lista de nominados para la dirección de las Empresas y Entes del Estado, la cual debe ser aprobada en el Senado con una mayoría especial de 3/5 de sus componentes. Esta modalidad de nominación ha estimulado la negociación entre el presidente y los partidos, transformándose en un instrumento estratégico para la búsqueda y conformación de mayorías legislativas⁵⁵.

Por tanto, hemos apreciado que en Bolivia y Uruguay existen reglas institucionales de nominación de autoridades que orientan a la negociación entre el presidente y los partidos. Estas reglas no tienen la misma dimensión institucional que las reglas de investidura de los gobiernos parlamentarios, sin embargo, en muchas ocasiones, pueden influir sobre los procesos de formación de coaliciones⁵⁶.

Las reglas bolivianas y uruguayas que ordenan la nominación de autoridades estatales, son muy diferentes a la de la mayoría de los sistemas políticos

⁵⁴ El artículo 62 de la Constitución de Bolivia (1967, enmendada en 1994) atribuye a la Cámara de Diputados la potestad de "*proponer ternas al Presidente de la República para la designación de presidentes de entidades económicas y sociales en que participe el Estado*".

⁵⁵ Cuando el sistema de partidos era bipartidista, la nominación de los cargos de dirección estatal se procesaba entre los dos grandes partidos, ya que el ganador de la elección nunca alcanzaba el 60% de la cámara alta. Numerosos autores han señalado que este dispositivo ha favorecido la coparticipación partidaria desde su implantación en 1917, pues el partido de gobierno, que en general contaba con mayoría en los directorios de dichos organismos, tenía garantizada la posibilidad de conducir y el segundo partido la posibilidad de fiscalizar (Caetano, Rilla y Pérez 1988, Pérez 1989, Mancebo 1993, etc.). Sin embargo, con el cambio en el formato partidario y principalmente con la conformación de coaliciones en los años noventa, el dispositivo se transformó en una herramienta más para la constitución de coaliciones de gobierno. El Presidente Lacalle (1990-1995) y más tarde Sanguinetti (1995-2000), negociaron sus gobierno mediante un acuerdo programático, la distribución de carteras en el gabinete y la nominación de cargos en las Empresas y Entes Autónomos del Estado. La reforma constitucional de 1996 reconoció el vínculo entre la negociación de la coalición y la asignación de cargos, al establecer en el artículo 175 la potestad presidencial de declarar una crisis de gabinete y remover de sus cargos a los directores de estos organismos que pertenecieran a los partidos desertores de la coalición de gobierno. Por más detalles, ver Buquet, Chasqueti y Moraes (1998) o Chasqueti y Moraes (2000).

⁵⁶ Cabe anotar que las reglas de formación del gobierno parlamentario no parecen ser tan eficientes, en lo concerniente a la configuración de mayorías, como habitualmente se cree. Según Kaare Strom (1990:59) en los regímenes parlamentarios existen muchos gabinetes, que pese a ser minoritarios, alcanzan el voto de investidura. La evidencia empírica suministrada en su estudio demuestra que durante la década de los ochenta, se constituyeron 45 gobiernos minoritarios sobre un total de 88 conformados.

latinoamericanos, donde dicha potestad queda reservada exclusivamente al presidente. Es cierto que el poder discrecional de nominación puede mejorar la chance del presidente a la hora de buscar acuerdos, como por ejemplo sucede en Brasil. Sin embargo, esto no garantiza una estrategia presidencial orientada a la negociación del gobierno, pues siempre cabe la posibilidad de que el presidente decida gobernar sin el congreso y nomine los cargos en base a criterios meramente personales. Lo que interesa destacar aquí es que únicamente en Bolivia y Uruguay, al inicio de cada período de gobierno, los partidos están obligados a negociar la asignación de cargos de dirección del Estado.

El cuadro 3.2 también mostraba la existencia de dispositivos electorales que impulsan a la negociación entre los partidos. El sistema electoral chileno, heredado de la Constitución de 1980, ordenó la elección legislativa en circunscripciones binominales. Desde su implantación en 1989, el sistema generó una fuerte tendencia hacia la competencia bipolar entre bloques políticos, uno de centro izquierda, la Concertación Democrática (DC, PPD, PSCh y PRSD) y otro de centro derecha (UDI, RN y otros). Este fenómeno implicó el desarrollo de conductas de cooperación entre los partidos, pues los mismos debían negociar la confección de las listas al congreso y la selección de las circunscripciones, donde cada partido podría contar únicamente con un candidato con posibilidad de ser electo (Siavelis 1997 y 2000, Carey 1998, Fernández 1998)⁵⁷.

⁵⁷ La negociación de candidaturas entre los integrantes de las listas en Chile, es una de las claves para comprender el fenómeno de la competencia bipolar. Cada lista debe llevar un máximo de dos candidatos por distrito en una lista cerrada y no bloqueada. El votante puede alterar el orden de los candidatos, o sea escoger el candidato de la dupla que prefiera, para cada una de las cámaras. El Senado presenta 19 circunscripciones y la cámara baja, 38. Para maximizar sus posibilidades, los partidos de cada bloque deben establecer pactos. Comentando la estrategia de la Concertación para la Democracia, Carlos Huneeus (1998:135) ha señalado que *"el sistema binominal es muy complicado para la Concertación, pues para operar electoralmente deben haber subpactos por omisión, porque existen cuatro partidos para dos cupos por distrito: el subpacto supone que el partido cede el puesto al candidato del otro y hace campaña por éste. El subpacto Partido Socialista (PS) - Partido por la Democracia (PPD) llevó candidatos en casi todos los distritos y compitió con el otro subpacto Democracia Cristiana (DC) - Partido Radical Social Demócrata (PRSD). En ambas negociaciones los partidos debieron negociar y ceder posiciones. La viabilidad de este mecanismo se basa en la capacidad de los partidos de traspasar sus votos al candidato del otro partido. Esto se demostró viable (en las legislativas de 1989, 1993 y 1997) en el caso del subpacto PS-PPD, pero no entre la DC y el PRSD, pues los votantes del primero no apoyaron mayoritariamente a*

Es cierto que existen algunos sistemas electorales que también permiten o habilitan la formación de acuerdos electorales entre partidos, como sucede en Ecuador, Brasil o Argentina. Sin embargo, únicamente el caso chileno muestra reglas que determinan, forzosamente la negociación entre partidos.

En síntesis, el análisis y las conclusiones de este apartado contradicen el planteo de Mainwaring, al mostrar que los sistemas presidenciales presentan al menos cuatro tipos de incentivos para la formación de gobiernos de coalición. El primero es un incentivo de tipo estructural vinculado a la necesidad política de los presidentes minoritarios de procurar apoyos legislativos en el congreso para tramitar su programa de gobierno. El segundo incentivo se relaciona con las preferencias de los partidos durante los procesos de confección de la agenda de gobierno y de nominación de los cargos de dirección del gobierno y el Estado. El tercer incentivo es de tipo institucional y refiere a la existencia de reglas de nominación de cargos estatales que obligan a la negociación entre el ejecutivo y el legislativo. El cuarto también es de tipo institucional y se vincula con la existencia de normativas electorales que obliguen a la negociación entre los partidos.

3.4.- La disciplina de los partidos en el congreso

En la introducción de su libro sobre el presidencialismo en América Latina, Mainwaring y Shugart (1997) señalaron que el funcionamiento del presidencialismo está condicionado por la magnitud del contingente legislativo del presidente y por la disciplina de los partidos en el Congreso. En relación a este segundo factor, Mainwaring (1993) sostenía que en el presidencialismo los líderes partidarios no siempre consiguen controlar la conducta de sus legisladores, lo cual impide el efectivo cumplimiento de los acuerdos negociados entre éstos y el presidente. De este modo, las coaliciones de gobierno que podrían llegar a formarse, estarían provistas de una notoria debilidad, dada la incertidumbre que despierta la conducta de los legisladores en el congreso. Ello respondería principalmente a las características de los partidos presidenciales, los

los candidatos del segundo, (...) prefiriendo votar a los candidatos del PS o del PPD... ”

cuales, según el autor, son mucho más débiles y menos organizados que sus homónimos de los regímenes parlamentarios.

De acuerdo con Shugart y Carey (1992:174-178) y más tarde, por Mainwaring y Shugart (1997:421-428), el comportamiento partidario en el congreso está asociado a tres factores de la sistemática electoral: i) el control que tengan los líderes a la hora de seleccionar los candidatos; ii) el control que detentan sobre el orden de las listas y iii) la forma en que se agrupan los votos entre los candidatos del partido. Cuando los líderes partidarios controlan la selección y el orden de los candidatos y cuando éstos no pueden agrupar o acumular sus votos, los partidos tenderían a ser más disciplinados en el congreso. Contrariamente, cuando los líderes no controlan ni la selección ni el orden de los candidatos y éstos tienen alguna forma de compartir sus votos, los partidos tienden a ser menos disciplinados. La lógica que inspira esta deducción se fundamenta en el hecho de que cuanto más dependiente sea la reelección de los legisladores del liderazgo partidario, mayor será la posibilidad de imponer un comportamiento cohesivo del partido. El cuadro 3.3 presenta información sobre estas tres variables, junto a un pronóstico del comportamiento esperado y los resultados de mediciones cuantitativas del comportamiento partidario constatado en los congresos⁵⁸.

De acuerdo al modelo explicativo de Mainwaring y Shugart, los partidos de Bolivia, Chile, Uruguay, Argentina y Ecuador deberían mostrar un comportamiento disciplinado en el congreso. En Brasil, en cambio, el pronóstico sería el contrario, o sea, los partidos deberían ser indisciplinados. Los resultados de las mediciones empíricas en Argentina, Chile y Uruguay confirman el pronóstico, al mostrar partidos con altas tasas de disciplina. Curiosamente en el caso de Brasil, se observa también la existencia de partidos disciplinados, lo cual contradice el pronóstico esperado. A pesar de que no contamos con mediciones de disciplina partidaria para los casos de Bolivia y Ecuador, podemos deducir, junto a algunos especialistas en estos países, que el primero presenta

⁵⁸ La disciplina partidaria es calculada en base al Índice Rice de disciplina, que toma en cuenta el porcentaje de votos a favor de la mayoría del partido en una votación, menos el porcentaje de votos en contra, pudiendo variar el índice entre 0 y 100. Cuanto más cercano de 0 esté la medición del comportamiento ante una votación, menos disciplinado será el partido. Contrariamente, cuanto más cercano de 100 esté la medición, más disciplinado será el partido.

partidos bastante disciplinados y el segundo, partidos indisciplinados, lo cual supondría una segunda falla del modelo predictivo.

Cuadro 3.3
Determinantes institucionales de la disciplina en el congreso

	Tipo de lista electoral	Líderes controlan la selección de candidatos	Líderes controlan el orden de candidatos	Candidatos comparten votos	Comportamiento esperado en el legislativo	Media partidaria en el legislativo <i>Índice Rice</i> *
Bolivia	LCB	Sí	Sí **	Sí	Disciplina	<i>Sin datos</i>
Uruguay	LCBF	Sí	No	Sí	Disciplina	95.0 (2.6)
Chile	LCNB	Sí	No	Sí	Disciplina	64.6 (8.7)
Ecuador	LCB	Sí	Sí	Sí	Disciplina	<i>Sin datos</i>
Argentina	LCB	Sí	Sí	No	Disciplina	89.6 (6.7)
Brasil	LCNB/i	No	No	Sí	Indisciplina	80.0 (8.5)

Fuente: Elaboración propia en base a Fuente: Mainwaring y Shugart (1997: 424), Nohlen (1994:242,268), Jones 1999, Carey 1998, Buquet et. al. (1999) y Limonghi y Figueiredo 1995.⁵⁹

LCB = lista cerrada y bloqueada; LCBm = lista cerrada y bloqueada con sistema mixto; LCBF = Lista cerrada y bloqueada de Fracciones; LCNB = lista cerrada y no bloqueada; LCNB /i = lista cerrada y no bloqueada con posibilidad de votar por un candidato individual.

* Media del Índice Rice para los principales partidos de cada sistema (3 en Argentina, 6 en Brasil, 5 en Chile y 3 en Uruguay); entre paréntesis aparece la desviación standard de la media de cada sistema.

** A partir de 1997, lista cerrada y bloqueada con sistema mixto. Los dirigentes controlan sólo el orden de la listas partidarias, no la de los candidatos de los circuitos uninominales.

Entre los casos en los cuales existen mediciones cuantitativas, el chileno es el que muestra partidos con el menor nivel disciplinario, ya que la media del Índice Rice para el período 1998-1999, se ubica en el 64.6. Argentina y Uruguay muestran promedios superiores con una media de 89.6 y 95.0 respectivamente⁶⁰. La medición de la disciplina en el congreso brasileño, realizada por Figueiredo y Limongi (1995), muestra la existencia de partidos crecientemente disciplinados, lo cual contradice la opinión que los señalaba como partidos débiles y notoriamente indisciplinados

⁵⁹ Jones (1999) utiliza un índice de disciplina diferente al Rice. Con la pretensión de utilizar para la comparación los resultados de este autor, se procedió a recalculer sus resultados en base al Índice Rice. Carey (1998) también utiliza un índice de disciplina propio, por lo que se realizó idéntico procedimiento que en el caso de Jones. Limonghi y Figueiredo (1995) utilizaron el Índice Rice de disciplina. El estudio sobre Argentina considera 78 votaciones nominales en la Cámara baja durante el período 1989-1992. El estudio sobre Chile toma en cuenta 176 votaciones en la Cámara baja, vinculadas con asuntos económicos, sociales, militares e internacionales, durante el período 1997-1998. El estudio sobre Brasil, analiza 221 votaciones en la Cámara baja y el Congreso (reunión de ambas cámaras), durante el período 1989-1994.

⁶⁰ En el Anexo puede observarse la Tabla 9, donde aparece la medición de la disciplina particular de cada uno de los partidos.

(Mainwaring y Scully 1995). Durante en el período 1989-1994, los principales partidos, que controlaron durante la última década más del 90% del congreso, muestran una media del Índice Rice que se ubica en el 80.0, lo cual los coloca en un nivel superior al de los partidos chilenos, pero inferior al de los partidos argentinos y uruguayos.

En lo que respecta al caso de Bolivia, Eduardo A. Gamarra (1997:375) sugiere que la primera coalición conformada en 1985, el Pacto por la Democracia, contó con un importante nivel de disciplina en el Congreso debido a la influencia de los líderes de los partidos acordantes, Paz Estenssoro del MNR y Hugo Banzer de la ADN. Algo similar sucedió con las siguientes coaliciones conducidas por Paz Zamora (Acuerdo Patriótico), Sánchez de Losada (Pacto de Gobernabilidad) y Hugo Banzer (Megacoalición), que, inclusive, llegaron a constituir organismos interpartidarios de conducción paralelos al gobierno.

Finalmente, el pronóstico del modelo explicativo para Ecuador hacía esperar un comportamiento disciplinado de sus partidos. Sin embargo, la opinión de los expertos deja entrever un comportamiento exactamente contrario. Según Catherine Conagham (1998) los partidos ecuatorianos se han mostrado sumamente débiles, con poca estabilidad y fraccionalizados durante la fase democrática iniciada en 1979. Esta opinión es ratificada por Mainwaring y Scully (1997), los cuales han calificado a su sistema de partidos como incipiente o coactivo, al encontrarse escasamente institucionalizado⁶¹. La opinión dominante sobre los partidos ecuatorianos afirma que éstos suelen tener conductas herráticas e indisciplinas en el congreso y que a raíz de las mismas, existen frecuentes rupturas partidarias que dan origen a nuevos partidos. También se constata en algunos períodos de gobierno de la década del ochenta y comienzos de la del noventa, el cambio de pertenencia partidaria o “cambio de camiseta” (*huasipungo*, según Conagham 1998). Una excepción relevante lo constituyó el partido socialdemócrata, Izquierda Democrática, el cual particularmente durante la presidencia de Rodrigo Borja se mostró como un partido fuertemente cohesionado. A

⁶¹ Los indicadores de institucionalización presentados por Mainwaring y Scully determinan que Ecuador cuenta con partidos inestables y altamente volátiles, con escasa inserción en la sociedad, con poca legitimidad como actores gobernantes y con una muy pobre organización interna, dada su incapacidad de ser partidos estrictamente nacionales. Al respecto, ver Mejía Acosta (2000).

pesar de que su coalición de gobierno tenía como principal socio a la Democracia Popular (Democracia Cristiana), partido dividido en dos corrientes, Rodrigo Borja contó con un respaldo mayoritario y disciplinado durante la primera parte de su mandato (Acosta, 1991).

En suma, salvo Ecuador, los restantes países muestran partidos con importantes niveles de disciplina, que seguramente favorecieron el cumplimiento de buena parte de los acuerdos alcanzados por el presidente y los líderes partidarios. Tampoco en este caso, Mainwaring y Shugart aciertan en su crítica, pues la evidencia empírica suministrada por las 15 coaliciones mayoritarias conformadas en América Latina demuestran exactamente lo contrario.

3.5.- Estímulos para la ruptura de coaliciones

De las cuatro dificultades señaladas por Mainwaring y Shugart, tal vez, la de los incentivos para la salida anticipada del gobierno de los socios del presidente, parece ser la que cuenta con mayor respaldo empírico. Entre los estudiosos del presidencialismo existe un consenso respecto al hecho de que este tipo de sistema de gobierno genera importantes estímulos para el rompimiento de las coaliciones de gobierno (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Lanzaro, 2000 ; Altman, 2000b). Este fenómeno responde principalmente a dos factores emanados de la dinámica institucional: a) la ruptura de una coalición de gobierno presidencial no provoca un cambio institucional en la jefatura de gobierno, pues la continuidad del presidente está garantizada constitucionalmente mediante un mandato temporal a término; b) la salida anticipada de algún socio del presidente puede mejorar su chance electoral, fundamentalmente, si el gobierno carece de popularidad.

A diferencia de los regímenes parlamentaristas, donde la salida de uno o varios partidos del gabinete supone -en principio- una crisis ministerial y la eventual caída del gobierno, en los regímenes presidencialistas, la salida de uno o varios partidos no genera ningún tipo de modificación en la titularidad del ejecutivo. En todo caso, el resultado principal de este proceso consiste en que el presidente queda en minoría en el

parlamento, a pesar de que debe necesariamente completar su mandato fijado por la constitución (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998). Pero por otra parte, la proximidad de la elección genera poderosos incentivos para la salida del gabinete, en virtud de dos fenómenos relacionados con la competencia electoral (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Chasquetti y Garcé, 2000). Por un lado, el diseño institucional posiciona al presidente y su partido como los responsables del éxito o el fracaso de su gestión de gobierno. Por ello, los socios deben necesariamente construir un perfil electoral alternativo al presidente, pudiendo romper con el gobierno en la búsqueda de ese objetivo. Por otro, si la gestión del gobierno no cuenta con un respaldo importante de la ciudadanía, los incentivos para defecionar del gobierno aumentan, pues cuanto antes se salga mayor será la posibilidad de establecer un posicionamiento electoral alternativo⁶².

Pese a que estos argumentos coinciden con el razonamiento de Mainwaring y Shugart, la contrastación empírica mostrará que en ciertos casos estos incentivos institucionales para la ruptura básicamente no operan. El cuadro 3.4 muestra que de los 15 gobiernos de coalición mayoritaria constatados en el continente, algo más de la tercera parte confirman la apreciación de Mainwaring y Shugart, pues como podrá observarse, los mismos pierden apoyos durante el transcurso de sus mandatos. Pero llamativamente, los restantes gobiernos no perdieron apoyos legislativos durante el período de gobierno, por lo cual podría presumirse que los incentivos reseñados no generan estímulos como para concretar la ruptura de las coaliciones.

Como podrá observarse, en los casos donde los gobiernos no se quiebran a mitad de los mandatos, los miembros de la coalición concurren unidos a la siguiente elección. Ello permite formular una hipótesis sobre las razones por las cuales los socios menores del presidente deciden permanecer en el gobierno hasta el final de los mandatos. Comencemos por analizar cada uno de los casos.

⁶² Una argumentación sobre esta clase de incentivos para el caso uruguayo, puede verse en Chasquetti y Moraes (1996), Buquet, Chasquetti y Moraes (1998), Chasquetti (1999), Chasquetti y Moraes (2000) y Chasquetti y Garcé (2000). Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Uruguay durante el período 1985-1999, evidencian la existencia de un ciclo de cooperación y conflicto pautado por la distancia temporal de la elección nacional prefijada. Al comienzo de los mandatos, los partidos tienden a cooperar con el presidente, pero a medida que transcurre el tiempo, la competencia y el conflicto partidario aumenta.

Cuadro 3.4
Alianzas electorales y coaliciones de gobierno

Gobierno	Presidente	¿Salieron partidos del gobierno?	¿Concurren unidos en la elección siguiente?
Bolivia 1985	Paz Estenssoro	Sí, ADN en 1988.	No
Bolivia 1993	Sánchez	Sí, UCS en 1995	No
Bolivia 1997	Banzer	Sí, Condepa en 1999.	No
Brasil 1985	Sarney	Sí, legisladores del PMDB	No
Ecuador 1988	Borja	Sí, DP en 1990.	No
Uruguay 1990	Lacalle	Sí, fracciones de ambos partidos	No
Uruguay 1995	Sanguinetti	No.	No en 1° Vta., pero Sí en 2° Vta.
Bolivia 1989	Paz Zamora	No.	Sí
Brasil 1994	Cardoso	No.	Sí
Chile 1990	Aylwin	No.	Sí
Chile 1994	Frei	No.	Sí
Argentina 2000	De la Rúa	No. *	El presidente actualmente gobierna
Uruguay 2000	Battle	No.	El presidente actualmente gobierna
Brasil 1998	Cardoso	No.	El presidente actualmente gobierna
Chile 2000	Lagos	No.	El presidente actualmente gobierna

* En setiembre de 2000, el Vicepresidente de Argentina, Carlos Alvarez, renunció a su cargo, pero ello no supuso la salida del FREPASO de la coalición de gobierno.

En Brasil (1998), Chile (1994 y 2000) y Bolivia (1993), las alianzas electorales que llegaron al gobierno se transformaron en coaliciones gobernantes y una vez culminado el mandato, se volvieron a transformar en alianzas electorales. Las dos de Chile y la de Brasil tuvieron éxito, logrando la reelección; la de Bolivia en cambio fracasó. Parecería entonces que las coaliciones presidenciales tienden dos alternativas, o se rompen a mitad de los mandatos o continúan unidas hasta el final del período, transformándose en una alianza de carácter electoral.

En términos teóricos, una coalición presidencial debería romperse cuando los socios menores del presidente llegan a la conclusión de que su permanencia en el gobierno representa un costo superior al beneficio de seguir participando. Como se afirmara antes, si la gestión de gobierno es mala, dicho cálculo de costos y beneficios se procesará con mayor celeridad, pero si la gestión es buena, la alta visibilidad pública del presidente permitirá a su partido captar todo el rédito del ejercicio del gobierno. En cualquier escenario entonces, los socios menores de la coalición tienen buenas razones para abandonar el gobierno antes del fin del mandato y buscar un posicionamiento

propio con vistas a la elección⁶³. De este modo, la permanencia de los socios menores del presidente se vuelve una función del tiempo que resta para la siguiente elección, lo cual supone que a medida que transcurre el mandato de gobierno, aumenta la probabilidad de que los socios defeccionen y se reposicionen en el espectro político.

Esta dinámica puede apreciarse nítidamente en los casos de Uruguay (1990-92), Brasil (1985-1987), Ecuador (1988-90) y Bolivia (1985-88; 1993-95; y 1997-1998).

En Uruguay, el gobierno del presidente Lacalle perdió en 1992 el apoyo de dos fracciones coloradas lideradas por Sanguinetti y Batlle, y un año más tarde, perdió el apoyo de dos fracciones de su propio partido (Chasquetti, 1999; Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998). En Brasil, luego del fracaso del Plan Cruzado en 1987, los legisladores del PMDB comenzaron a dejar el partido, buscando posicionarse mejor ante las futuras elecciones presidenciales (Mainwaring, 1997). En Ecuador, la DP salió de la coalición de gobierno tras el duro revés que recibiera el gobierno de Rodrigo Borja en la elección de renovación parcial del congreso en 1990. (Conaghan, 1998). En Bolivia, la ADN abandonó en 1988 a Paz Estenssoro con el objetivo de preparar la competencia electoral del año siguiente (Gamarra, 1997). En 1995, la UCS abandonó el gobierno de Sánchez de Losada (MNR) con idéntico objetivo, en tanto que en 1998, la CONDEPA hizo lo propio con el gobierno de Hugo Banzer (ADN).

En los casos donde las coaliciones permanecen unidas hasta el final del mandato, se observa la existencia de reglas de juego que posibilitan a los socios menores permanecer en el gobierno, sin asumir por ello costos adicionales. Me refiero particularmente a aquellas reglas electorales que permiten a los integrantes de una coalición comparecer unidos en la elección siguiente. Entre ellas, se destacan

⁶³ Los dos ejemplos más claros de esta situación son las coaliciones de Rodrigo Borja en Ecuador (1988-1990) y de Luis A. Lacalle en Uruguay (1990-1992). En el primer caso, el socio menor de la coalición, la DP, abandonó al gobierno tras la elección de renovación parcial de la cámara en 1990, donde los partidos de gobierno sufrieron una grave derrota (Ver Conaghan, 1997). En el segundo caso, dos de los socios menores de la coalición, las fracciones coloradas Foro Batllista y Batllismo Radical, se alejaron del gobierno por discrepancias con el programa de ajuste y apertura económica impulsado por el presidente. Tiempo después y tras un referéndum donde la ciudadanía rechazó una ley de privatizaciones, dos fracciones del propio partido del presidente se alejaron del gobierno (Por detalles ver Mancebo, 1993, o Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

fundamentalmente la regla que permite a varios partidos apoyar a un candidato presidencial común y la regla que permite la reelección presidencial. Esta dinámica puede apreciarse nítidamente en los casos de Brasil (1995-98), Bolivia (1989-1993) y Chile (1989-1993; y 1993-1999).

En Brasil, la coalición de Fernando H. Cardoso, logró sancionar a comienzos de 1998, una enmienda constitucional que permitía la reelección presidencial por un segundo período. Al mismo tiempo, el sistema electoral brasileño admite la formación de todo tipo de alianzas electorales basadas en una candidatura común a la presidencia. Ambas reglas, la reelección y permisividad de las alianzas electorales, favorecieron la continuidad de la coalición hasta el final del mandato. De este modo, la coalición gobernante se transformó en una alianza electoral que patrocinaba la reelección de Cardoso para, luego del triunfo, volver a establecerse como coalición de gobierno. En Bolivia, el acuerdo de gobierno conocido como Acuerdo Patriótico, entre el presidente Paz Zamora (MIR) y la ADN, se mantuvo en el gobierno durante todo el período (1989-1993). Si bien la comparecencia de la coalición de gobierno a nivel electoral fue un fracaso, pues perdió la presidencia a manos de Sánchez de Losada del MNR, la experiencia boliviana muestra que la decisión de los partidos coaligados en el gobierno de concurrir unidos tras la candidatura dispuesta por el socio menor, marcó la posibilidad de que la coalición de gobierno permaneciera unida durante todo el mandato. Para ello, era imprescindible que el sistema electoral permitiera la comparecencia unida de los socios bajo la candidatura presidencial de Hugo Banzer. En Chile, el sistema de circunscripciones binominales obliga a la configuración de pactos partidarios con el objetivo de maximizar las oportunidades de triunfar en la elección legislativa. Ello fue así en las elecciones legislativas de 1989, 1993 y 1997, donde se agruparon por un lado, los partidos de centro-izquierda y por otro, los partidos de centro derecha (Cf. Nota al pie N°58). Asimismo, en las elecciones presidenciales de 1989, 1993 y 1999-2000, los partidos integrantes de ambos bloques mostraron un comportamiento similar, presentando candidatos únicos a la presidencia del país. En 1989, la Concertación por la Democracia consiguió el triunfo con la candidatura de Patricio Aylwin y luego de la elección se transformó en una coalición de gobierno. En

1993, la Concertación volvió a presentarse como alianza electoral tras la candidatura del democristiano Eduardo Frei, obteniendo el triunfo y transformándose más tarde en una segunda coalición de gobierno. En 1999, la Concertación volvió a presentarse por tercera vez consecutiva como una alianza electoral y consiguió un nuevo triunfo con la candidatura de Ricardo Lagos. De esta forma, las coaliciones de gobierno chilenas quedan inmunes a los poderosos estímulos del mandato presidencial fijo y pueden ingresar en el ciclo de transformación descrito. Como podrá apreciarse, en estos tres sistemas políticos, las reglas electorales habilitaban la posibilidad de que los socios de la coalición de gobierno comparecieran unidos en la siguiente elección nacional.

Un caso dudoso y que presenta alguna dificultad a la hora de clasificarlo, es el de la coalición de gobierno de Uruguay, durante el período 1995-2000. En este caso, el sistema electoral no muestra ninguna regla particular que permita explicar por qué el socio menor decidió no salir del gobierno antes del final del mandato. En principio, podría interpretarse que la permanencia del PN como aliado del presidente Sanguinetti (PC) durante todo el período de gobierno, responde básicamente a un error de cálculo estratégico de sus líderes (Chasquetti y Garcé, 2000). Sin embargo, la reforma constitucional de 1996 introdujo un dispositivo que faculta al presidente a declarar la "crisis de gabinete" por falta de apoyo legislativo y en consecuencia, a remover a los directores de los entes y empresas del Estado pertenecientes a los partidos que defecionan de la coalición. Para ello, el presidente debe proponer una nueva nominación de los cargos vacantes que cuente con el apoyo de por lo menos la mitad de los votos del Senado. Este procedimiento posibilita perfectamente una renegociación de la coalición de gobierno. Considerando la coalición del período 1995-2000, se observa que el presidente Sanguinetti no se vio en la obligación de utilizar este instituto ni de amenazar con su utilización. No obstante, puede pensarse que los socios del gobierno lo tuvieron en cuenta a la hora de analizar la alternativa de salida del gobierno (Buquet, 2000, Chasquetti, 2000). Si bien no es clara la asociación entre este dispositivo y las conductas mostradas por los líderes del PN, podría deducirse que éstos sufrieron algún tipo de influencia a la hora de determinar si continuaban o no en la coalición. De todas maneras, esta suposición debería ser contrastada junto a otras hipótesis alternativas vinculadas con el error de cálculo estratégico de los

actores.

En suma, los incentivos para la salida prematuras del gobierno tienden a operar en aquellos casos donde las reglas electorales no generan estímulos para permanecer unidos hasta el final del mandato. La posibilidad de que los integrantes de una coalición concurren coaligados a los siguientes comicios tras un mismo candidato (Brasil, Chile y Bolivia) y la reelección presidencial (Brasil), estarían neutralizando el efecto de la elección prefijada del régimen de gobierno presidencial.

Este hallazgo permite responder parcialmente la pregunta planteada en el apartado 5.2 sobre las razones por las cuáles algunas alianzas electorales se transforman efectivamente en coaliciones gobernantes. El análisis empírico allí realizado apuntaba a que las coaliciones de gobierno se encuentran mayoritariamente precedidas por alianzas electorales, pese a que en el presidencialismo no todas las alianzas electorales se vuelven coaliciones de gobierno. El presente apartado parece mostrar que las alianzas electorales triunfantes tienen mayor probabilidad de asumir como tales el gobierno cuando existen reglas electorales que favorecen el ciclo gubernativo-electoral de la coalición. Esta hipótesis debería ser contrastada con un mayor número de casos, sin embargo, queda planteada como una respuesta posible y tentativa al problema planteado por Mainwaring y Shugart.

3.6.- Síntesis del capítulo

- El presente capítulo analizó la validez empírica de los planteos teóricos de Mainwaring (1993) y Mainwaring y Shugart (1997) respecto a las dificultades de los sistemas presidenciales para estimular la formación y el mantenimiento de coaliciones de gobierno. La contrastación empírica se realizó sobre un universo conformado por 15 coaliciones mayoritarias constituidas en seis sistemas políticos del continente. La principal conclusión a la que se arriba es que la mayoría de los señalamientos de estos autores no cuentan con respaldo fáctico. En efecto, la evidencia empírica apunta precisamente en sentido contrario, ya que algunos regímenes presidenciales generan estímulos y lógicas favorables a la formación de

coaliciones de gobierno.

- La afirmación de que las coaliciones electorales constituidas en los regímenes presidenciales no se transforman en coaliciones de gobierno es parcialmente falsa. Si bien el diseño institucional presidencial no presenta ningún estatuto que garantice dicho proceso, la evidencia empírica demuestra que la mayoría de los gobiernos de coalición están precedidos por alianzas electorales triunfantes. Sin embargo, esto no quiere decir que todas las alianzas electorales ganadoras se transformen en coaliciones de gobierno y en esta línea de razonamiento Mainwaring y Shugart parecen tener razón. Pero en los casos donde existen reglas que favorecen el ciclo gubernativo-electoral de la coalición, es muy probable que la alianza electoral se transforme en coalición de gobierno.
- En segundo lugar, el planteo que afirma que el presidencialismo no genera estímulos para la formación de coaliciones de gobierno no es totalmente cierto. Algunos regímenes presidenciales, como los de Uruguay y Bolivia, presentan estatutos institucionales que imponen la negociación al presidente y los partidos, en torno a la nominación de cargos de dirección del Estado. Este hecho aumenta la probabilidad de que el mandatario, en caso de desearlo, consiga una coalición de gobierno mayoritaria. En otros casos, el sistema electoral utilizado genera estímulos suficientes como para que los partidos negocien las futuras estrategias de gobierno en caso de obtener el triunfo. El ejemplo paradigmático lo constituye el caso del sistema binominal chileno, donde la negociación entre partidos fomenta el objetivo de gobernar en caso de triunfo con un formato de coalición.
- En tercer lugar, la afirmación de que en el presidencialismo los legisladores individuales tienen escasos incentivos para respetar los acuerdos alcanzados por su líderes durante la negociación con el presidente es dudoso. Los distintos estudios sobre el comportamiento partidario en los congresos de Uruguay, Brasil, Argentina y Chile muestran la existencia de importantes niveles de disciplina, lo cual estaría demostrando que los legisladores integrantes de los partidos coaligados en el gobierno efectivamente actuaron en forma cohesionada y en arreglo a las directrices formuladas por los líderes. Adicionalmente, se observa que el modelo explicativo de

la disciplina partidaria en el Congreso formulado por Mainwaring y Shugart no explica adecuadamente el comportamiento observado en Brasil y en Ecuador, donde se esperaba un comportamiento exactamente inverso al mostrado por los partidos.

- En cuarto lugar, la afirmación de que en el presidencialismo genera estímulos para la salida de los partidos del gobierno antes de la conclusión de los mandatos constitucionales parece no ser válido.. Esta apreciación se cumple para el caso de las coaliciones de origen post-electoral, pues allí se observan rupturas antes de la finalización de los mandatos. En teoría, podría pensarse que la alta visibilidad pública del cargo presidencial genera una desigual distribución de los beneficios del gobierno, por lo cual, los socios menores del presidente, tienen importantes razones para defecionar y reposicionarse en el espectro político con vistas a la siguiente elección. Pero en el caso de las coaliciones de origen electoral, se constata la permanencia de todos los partidos miembros de la coalición hasta la conclusión del período gubernativo. La permanencia y durabilidad de estas coaliciones parece estar asociada a la existencia de reglas electorales que faciliten la presentación conjunta de sus miembros en la siguiente elección, detrás de una fórmula presidencial común. De este modo, los eventuales estímulos para la ruptura de la alianza de gobierno se ven neutralizados por la posibilidad de comparecer unidos en la elección y seguir compartiendo el gobierno en caso de triunfo. Para ello, deben existir reglas específicas que estimulen la cooperación como la posibilidad de inscribir un candidato presidencial de la coalición o la posibilidad de reelección presidencial.
- En suma, el capítulo ha delineado, en grandes trazos, un modelo explicativo de la formación y funcionamiento de las coaliciones de gobierno. En el próximo capítulo formalizaré este modelo, concentrando la atención en el fenómeno de la formación del gobierno de coalición. Asimismo, presentaré un análisis estadístico que respalde la capacidad explicativa de dicho modelo y discutiré la pertinencia de algunas hipótesis alternativas sobre las razones por las cuales se forman coaliciones de gobierno en América Latina.

Capítulo 4.- Determinantes político institucionales de las coaliciones de gobierno

Contenido: 4.1. Introducción. 4.2. Un modelo explicativo de las coaliciones mayoritarias. 4.3. El balotaje como hipótesis rival. 4.4 Los poderes legislativos del presidente como hipótesis rival. 4.5. Contrastación estadística de los modelos. 4.6. Síntesis del capítulo.

4.1.- Introducción

El capítulo 2 mostraba que las coaliciones mayoritarias son el tipo de gobierno más eficiente para el mantenimiento de la democracia. La información empírica confirmaba la presunción de que las coaliciones de gobierno son la solución al problema de la “difícil combinación” de presidencialismo y multipartidismo. Por otra parte, el capítulo 3 dejaba en claro que los cuatro señalamientos de Mainwaring (1993) y Mainwaring y Shugart (1997) sobre la formación y mantenimiento de coaliciones en regímenes presidenciales, carecen de confirmación fáctica. Los problemas reseñados por estos autores afectan, en todo caso, a los sistemas políticos donde no se forman coaliciones, pero no a los que las logran constituir y mantener. En el presente capítulo presentaré una perspectiva de análisis distinta, ya que en lugar de analizar los elementos que aparentemente complican el proceso de formación de coaliciones, intentaré detectar los factores político institucionales que precisamente las favorecen. Para ello, presentaré un modelo compuesto por aquellas variables que en mi concepto influirían en dicho proceso. También en este capítulo consideraré y descartaré otros dos modelos explicativos que por sus características podrían considerarse como hipótesis alternativas o rivales.

4.2. Un modelo explicativo de las coaliciones mayoritarias

Como todo fenómeno político la formación de las coaliciones mayoritarias de gobierno deberían responder a un conjunto específico de factores. El modelo que pesentaré pone especial atención en aquellos factores institucionales y políticos que

favorecerían las conductas cooperativas entre el presidente y los partidos con representación legislativa. El modelo explicativo, entonces, presenta tres variables independientes que llamaré determinantes político-institucionales del proceso de formación de coaliciones: a) el contingente político del presidente; b) la existencia o no de reglas de nominación de cargos que obliguen a la negociación entre el presidente y el congreso; y c) la distancia ideológica entre el presidente y los partidos en el congreso.

VI 1. Contingente legislativo del presidente (CLP): en el capítulo 3 observamos que los presidentes que consiguen por vía electoral un apoyo legislativo superior al 45% de la cámara, no forman coaliciones. Esta situación nos permite deducir la existencia de un vínculo entre el respaldo legislativo y la estrategia presidencial de gobierno. El hecho de que únicamente los presidentes que necesitan aumentar la base parlamentaria de su gobierno, proceden a formar coaliciones parece ser un factor relevante a la hora de explicar el fenómeno. La relación entre el CLP y las coaliciones mayoritarias debería tener un signo negativo, pues cuanto mas reducido sea, mayor será la necesidad del presidente de formar una coalición de gobierno. De este modo, el CLP será una variable continua que se calcula a partir del porcentaje de escaños que controla el partido del presidente en la cámara baja luego de la elección presidencial.

VI 2. Reglas de nominación de autoridades (REGNOM): En el capítulo 3, se había señalado que los diseños institucionales que presentaban reglas que obligan a la negociación entre el presidente y el congreso, tienden a favorecer una política de cooperación. En particular, las reglas de nominación de autoridades pueden operar en ese sentido, pues la mayoría de los partidos están orientados a la búsqueda de cargos y los presidentes necesitan nominar a los titulares de los mismos para implementar sus programas de gobierno. Los cargos a los que me refiero son los de conducción de las empresas y entes del Estado, con sus correspondientes cuotas en las estructuras estatales. La existencia de procedimientos institucionales que determinen indefectiblemente la negociación entre el presidente y los partidos en el legislativo, puede favorecer la constitución de acuerdos de gobierno. Esos procedimientos se distinguen

sustancialmente de los modelos institucionales que reservan al ejecutivo el derecho discrecional de nominación. En virtud de este razonamiento, la variable REGNOM debería mostrar una relación positiva con la formación de coaliciones mayoritarias: cuando estas reglas están presentes, habrá mayor probabilidad de que se forme una coalición mayoritaria de gobierno. En este trabajo, la REGNOM será tratada como una variable dummy, que asume el valor 1 cuando el procedimiento de nominación determina una negociación entre el ejecutivo y el legislativo, y el valor 0 cuando el procedimiento queda reservado a la órbita discrecional del ejecutivo⁶⁴.

VI 3. Distancia ideológica entre el presidente y los partidos en el congreso (DIST). Esta variable parece tener una gran incidencia en el proceso de formación del gobierno, pues en cierta forma condiciona las posibilidades de negociación del presidente. Una baja distancia entre éste y los partidos con representación en el congreso, favorecerá la conformación de un acuerdo de gobierno. Ello indicaría que la variable DIST debe relacionarse negativamente con la formación de coaliciones mayoritarias: cuanto menor sea la distancia ideológica entre el presidente y los partidos, mayor será la probabilidad de que se forme una coalición mayoritaria de gobierno. La variable DIST será operacionalizada a partir de la metodología propuesta por Michael Coppdge (1997) con el complemento propuesto por Amorim Neto (1998)⁶⁵.

Variable dependiente. Tipo de gobierno (TIPGOB). En el capítulo 2 se analizó la situación legislativa de los presidentes a partir de la distinción de dos momentos: el contingente legislativo luego de la elección y el contingente legislativo al momento de asumir funciones. También se afirmó que el aumento del apoyo legislativo entre un momento y otro, respondía indudablemente a la formación de coaliciones de gobierno. La diferencia entre el apoyo legislativo al momento de ser electo el presidente (CLP *t*)

⁶⁴ Sobre la distinción entre ambos procedimientos ver el capítulo 3, apartado 2. Para la determinación de los procedimientos de nominación se consultó las constituciones de los 12 países que integran la muestra (Base de Datos de las Américas, Universidad de Georgetown) y se consultó a los académicos mencionados en la nota al pie de página N°23.

⁶⁵ Ver anexo metodológico.

y el apoyo al momento de asumir su cargo (CLP *t2*), representa una información cuantitativa importante, pues da cuenta al mismo tiempo de la formación de coaliciones y del tamaño que la misma adquiere. Obsérvese que aquí, al igual que en el capítulo 2, estamos entendiendo CLP *t1* como el apoyo que presta el partido del presidente y no el que pudiera brindar el conjunto de una coalición electoral. La fórmula que emplearé para determinar el cambio en el contingente legislativo presidencial será:

$$\text{TIPGOB} = \text{CLP } t2 - \text{CLP } t1$$

donde CLP *t2* es el contingente legislativo del presidente luego de la elección y CLP *t1* es el contingente legislativo del presidente al momento de ser electo.

Cuando TIPGOB asume un valor inferior a 0, significa que el presidente perdió apoyos legislativos en el lapso de tiempo que linda entre el momento de su elección y el momento de su asunción; cuando asume el valor 0, significa que el presidente mantuvo el respaldo de su partido pero no ganó respaldos adicionales, por lo que estaremos ante un gobierno de partido; finalmente, cuando TIPGOB asume un valor superior a 0, o sea, que sea positivo, significa que el presidente obtuvo el apoyo de otros partidos, o sea, que formó una coalición.

Por tanto, el modelo está conformado por tres variables independientes que influyen en forma combinada sobre el proceso de formación de coaliciones. El mismo puede ser resumido a través de la siguiente ecuación:

$$\text{TIPGOB} = b_1 \text{CLP} + b_2 \text{DIST} + b_3 \text{REGNOM} + \text{Constante}$$

donde b_i será el coeficiente de regresión parcial que expresa la contribución única de cada variable independiente a la determinación de la variable dependiente

Este modelo enfrenta el desafío de dos modelos alternativos o rivales, inspirados en razonamientos frecuentemente aceptados en los estudios institucionalistas del gobierno. En los próximos dos apartados presentaré esas hipótesis rivales y sus correspondientes modelos.

4.3.- El balotaje como hipótesis rival

El proceso de tramitación y aprobación de la reforma constitucional uruguaya de 1996,⁶⁶ mostró un tímido debate sobre los efectos políticos que podrían generar los institutos previstos en la enmienda. Una de las modificaciones que despertó mayor atención, tanto de políticos como de académicos, fue la inclusión del sistema de elección presidencial por mayoría absoluta y a doble vuelta. Los partidarios de esta fórmula de elección presidencial presentaron argumentos relacionados con la optimización del funcionamiento del sistema político y el mantenimiento de la estabilidad democrática.⁶⁷ Por un lado, se afirmaba que una elección presidencial por balotaje podría abatir la incertidumbre electoral mostrada en los comicios de 1994, cuando el electorado se dividió en tercios casi perfectos y la diferencia entre el ganador y el tercer partido fue de menos de tres puntos del electorado.⁶⁸ Pero por otro lado, se presentó al balotaje como un mecanismo institucional capaz de generar incentivos para la formación de coaliciones de gobierno. El razonamiento partía del supuesto de que, en los casos en que ningún candidato alcanzara la mayoría absoluta de los votos, los que pasaran a la segunda ronda deberían formar alianzas electorales con los partidos eliminados. Ello generaría *per se* las condiciones para la formación de una coalición de

⁶⁶ El proyecto de reforma fue aprobado en agosto de 1996 por la Cámara de Representantes y en octubre por la Cámara de Senadores. El 8 de diciembre del mismo año el proyecto fue plebiscitado ante la ciudadanía y contó con el respaldo del 50,43% de los votos emitidos. El Poder Ejecutivo promulgó la nueva Constitución, el 14 de enero de 1997.

⁶⁷ Por ejemplo, el líder nacionalista Juan Andrés Ramírez afirmó que *"en 1971 ocurrió que por no haber segunda vuelta llevamos a Bordaberry a la Presidencia de la República. ¿No hubieran deseado los frenteamplistas en la segunda vuelta votar a Wilson Ferreira e impedir que el "pachequismo" siguiera en el gobierno?"* (El Observador, 24.11.96). El líder del Nuevo Espacio, Rafael Michelini, argumentó de igual forma: *"imagínese que en el 71 hubiéramos tenido una segunda vuelta entre Ferreira y Bordaberry. ¿Cuánto nos habríamos ahorrado? Para el país y para las desgracias humanas que hubo después..."* (El País, 25.11.96). Los opositores a la inclusión del balotaje, señalaron que este instituto estaba destinado a evitar el triunfo de la coalición de izquierda, Frente Amplio, en las elecciones nacionales de 1999.

⁶⁸ En noviembre de 1994, el Partido Colorado obtuvo el 32.35% de los votos, el Partido Nacional el 31.21%, el Frente Amplio - Encuentro Progresista el 30.61% y el Nuevo Espacio el 5.16%. Por más información ver Buquet et. al. 1999.

gobierno tras la elección nacional. En otras palabras, la condición necesaria para triunfar en la segunda vuelta presidencial sería la formación de alianzas electorales, las cuales se transformarían más tarde en coaliciones de gobierno. Luis E. González (1998) sintetizó este razonamiento al expresar que en Uruguay "*...nadie tiene mayorías políticas propias (...) y es necesario construir mayorías. Las coaliciones hacen exactamente eso: construyen mayorías capaces de gobernar democráticamente (...)* El ejemplo más ilustrativo es el caso francés. La experiencia acumulada por la presente república francesa muestra que el mecanismo de segunda vuelta, aun cuando sólo valga para la elección presidencial, es suficiente para impulsar y fortalecer una lógica de acuerdos políticos previos...".

Los hechos constatados en Uruguay durante la segunda ronda presidencial estarían dando la razón, en definitiva, a los propulsores del balotaje. Tanto el ganador de la elección, Jorge Batlle, como su contrincante, Tabaré Vázquez, concurren a la segunda ronda con apoyos extrapartidarios, que si bien diferían en firmeza y compromiso, al menos alentaban la posibilidad de conformar una eventual coalición de gobierno una vez transcurrida la elección nacional. No obstante, dicho razonamiento parece dudoso, pues se inspira en un supuesto causal que vincula mecánicamente alianzas electorales ganadoras con coaliciones en el gobierno. La evidencia comparada de los diferentes países sudamericanos que utilizan sistemas de elección presidencial con doble vuelta, sugiere que dicha asociación no se manifiesta en todos los casos. Es muy cierto que con este sistema de elección presidencial suelen ser frecuentes las alianzas electorales entre partidos o candidatos, pero ello no significa la existencia de una relación causal entre éstas y las coaliciones de gobierno.

Por tanto, parecería lógico testear la siguiente hipótesis: *la elección presidencial por mayoría absoluta y a doble vuelta incentiva la formación de coaliciones de gobierno mayoritarias*. Como podrá observarse, la variable independiente a controlar es la fórmula de elección presidencial y en particular, el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta, comúnmente conocido como balotaje. No obstante, la elección presidencial puede realizarse mediante la utilización de diversas fórmulas como el sistema de mayoría simple, el sistema de mayoría especial, el de mayoría absoluta con doble vuelta en el congreso y el de mayoría absoluta o balotaje. Existe consenso en la

literatura especializada en los sistemas electorales respecto el hecho de que cada una de estas fórmulas genera efectos particulares sobre la competencia electoral y la fragmentación del sistema de partidos (Shugart y Carey, 1992; Nohlen 1994; Sartori, 1994, etc.).

El sistema de elección por mayoría absoluta y doble vuelta, exige en primera vuelta una mayoría absoluta de votos y en caso de no alcanzarse, establece una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. En la actualidad esta fórmula es la más utilizada en el continente con siete casos (Perú, Guatemala, El Salvador, Haití, Chile, Brasil, Colombia, Uruguay y República Dominicana, a los que se suma Ecuador durante el período 1978-1998). El sistema de mayoría especial exige en la primera vuelta una mayoría inferior al 50% y en caso de no alcanzarse, también prevé la realización de una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Esta modalidad es utilizada en cuatro países: Argentina y Ecuador (a partir de 1998), que exigen una mayoría del 45% o en su defecto una del 40% con una diferencia del 10% sobre el segundo; Costa Rica, que exige una mayoría del 40%; y Nicaragua, que exige una mayoría del 45%. El sistema de mayoría simple era, hasta hace unos años, la modalidad de elección presidencial más común en los presidencialismos latinoamericanos. El candidato que logra la mayor votación obtiene el triunfo sin tener que recurrir a una segunda vuelta. En la actualidad los países que mantienen esta fórmula son Venezuela y Paraguay. El sistema de doble vuelta en el congreso exige una mayoría absoluta en la primera vuelta y en caso de no lograrse, establece la realización de una segunda vuelta en el congreso entre los dos candidatos más votados, exigiéndose también allí una mayoría absoluta de votos. Este sistema está vigente en Bolivia y fue utilizado en Chile durante el período 1925-1973.⁶⁹

Shugart y Carey (1992:208-225) han mostrado la existencia de una asociación entre la fórmula de elección presidencial y el nivel de fragmentación del sistema partidario. Según estos autores, el balotaje eliminaría el efecto reductor de los sistemas de mayoría simple, generando un impulso al crecimiento del número de partidos o en su

⁶⁹ En Bolivia hasta 1994, el congreso elegía entre los tres candidatos más votados. Ello permitió que Jaime Paz Zamora (MIR) fuera electo presidente de Bolivia en 1989, aun siendo el tercero de la primera vuelta.

defecto, al mantenimiento de un número alto de partidos. Desde un punto de vista teórico, ello es así porque en una elección por mayoría absoluta y doble vuelta, los partidos políticos pequeños encuentran importantes estímulos para participar y ganar escaños en la primera ronda, donde no se decide la elección presidencial. Para que ello suceda deben estar presente dos condiciones: que exista la certeza de que ningún candidato accederá a la mayoría absoluta en primera vuelta y que la elección legislativa sea simultánea con la elección presidencial. Shugart y Carey plantean también que en una elección por mayoría simple y con elecciones legislativas simultáneas, la competencia partidaria tiende a concentrarse en dos grandes bloques. En este tipo de elección, el votante se siente impulsado a actuar en forma estratégica ("voto útil" o efecto psicológico de Duverger), en el entendido de que intentará incidir sobre el resultado de la contienda principal, esto es la presidencial, y no en la contienda legislativa. En otras palabras, con el sistema de mayoría simple, los partidos con posibilidades de obtener la presidencia tienen grandes posibilidades de captar el apoyo del electorado preocupado por definir la principal elección. En suma, Shugart y Carey -y también Jones (1997)- no hacen otra cosa que confirmar algunas de las viejas proposiciones de Duverger: la elección por mayoría simple estimula la competencia en dos grandes bloques y la elección por mayoría absoluta y a dos vueltas estimula la competencia fragmentada⁷⁰.

Asimismo, estos autores también señalan que las fórmulas de elección por mayoría especial tienden a generar efectos muy similares a los observados en los sistemas de mayoría simple. Un estudio sobre los países con sistemas de elección presidencial con doble vuelta confirma esta idea, al demostrar que en un total de 19 elecciones realizadas bajo la fórmula de mayoría especial (Perú (1980), Costa Rica, Nicaragua y Argentina), el número efectivo de competidores presidenciales no superó el 2.5 y en ningún caso debió realizarse la segunda vuelta para definir al ganador (Chasquetti 2001).

⁷⁰ Mainwaring y Shugart (1997:407) presentan un estudio sobre dieciséis países, de los cuales diez contaban con sistemas de elección presidencial por mayoría simple y seis con sistemas de elección por mayoría absoluta. El primer grupo presentaba 46 elecciones y arrojaba una media del NEP del 2,5. El

Finalmente, el sistema de elección en el congreso es una añeja fórmula de elección presidencial utilizada durante décadas con diversos matices en países como Chile y Perú. Sin embargo, sólo en el caso de Bolivia, la misma ha generado todas las consecuencias posibles, pues en los anteriores países, el congreso jugaba más un rol ratificador de la voluntad popular que un rol dirimidor de la contienda⁷¹. Algunos autores han señalado al sistema electoral boliviano como el gran responsable de la política de pactos y coaliciones que se practica en ese país desde 1985. Hasta tal punto se ha sobredimensionado la influencia de este instituto (Ver nota al pie N° 52), que por esa razón se ha considerado al diseño institucional de Bolivia como un “presidencialismo híbrido” o un “presidencialismo parlamentarizado” (Gamarra, 1992; Gamarra y Malloy, 1998). Tomando en cuenta el efecto previsto por esos autores, tendríamos, al igual que en el caso del sistema de mayoría absoluta y doble vuelta, una asociación positiva entre fórmula electoral y coalición de gobierno.

Por tanto, la variable fórmula presidencial será de tipo ordinal y presentará tres categorías: elección por mayoría simple, elección mayoría absoluta y a doble vuelta, y elección por mayoría absoluta y segunda vuelta en el congreso. Para testear esta variable mediante la utilización de técnicas estadísticas, se procederá a crear dos variables *ficticias* o *cualitativas* (Manheim y Rich, 1986:388; Mason y Lind, 1992:582) que permitan un tratamiento consistente de la misma. La primer variable ficticia se denominará FORMULA y asumirá el valor 1, cuando el sistema de elección presidencial sea el de mayoría absoluta con doble vuelta, y el valor 0, cuando sea cualquier otro tipo de sistema (mayoría simple, mayoría especial o doble vuelta en el congreso). La segunda variable ficticia se denominará BOLIVIA y asumirá el valor 1, cuando el sistema de elección presidencial sea el de mayoría absoluta con doble vuelta en el congreso, y el valor 0, cuando sea cualquier otro tipo de sistema (mayoría simple, mayoría especial o mayoría absoluta).

segundo grupo presentaba 19 elecciones y presentaba una media del NEP del 5,1.

⁷¹ Perú utilizó un sistema de doble vuelta en el congreso, que exigía en el primer turno una mayoría especial del 33,3% de los votos.

En virtud de los planteos teóricos que afirman que el sistema de mayoría absoluta o el sistema de doble vuelta en el congreso, favorecen las coaliciones, ambas variables debería relacionarse positivamente con nuestra variable dependiente: cuando existe elección por mayoría absoluta o doble vuelta en el congreso, existirá una alta posibilidad de que se forme una coalición mayoritaria de gobierno.

Por ende, el modelo N°2 puede ser resumido mediante la siguiente ecuación:

$$\text{TIPGOB} = b_1 \text{CLP} + b_2 \text{DIST} + b_3 \text{FORMULA} + b_4 \text{BOLVIA} + \text{Constante}$$

donde b_i será el coeficiente de regresión parcial que expresa la contribución única de cada variable independiente a la determinación de la variable dependiente.

Como podrá observarse, respecto al modelo 1, se ha descartado la variable independiente REGNOM debido a la existencia de multicolinealidad entre esta variable y la variable ficticia BOLIVIA⁷².

4.4.- Los poderes legislativos del presidente como segunda hipótesis rival

En el capítulo 3 se manifestó que Octavio Amorim (1998) ha distinguido entre dos estrategias presidenciales de gobierno, la vía legislativa orientada al congreso y la vía administrativa orientada al decreto. La decisión que asuma el presidente está condicionada por la situación del presidente en el congreso (mayoría legislativa o no) y por el tipo de poderes legislativos que detente (grandes poderes o escasos poderes). Un presidente con altos poderes legislativos podría decidir gobernar por decreto, tenga o no una mayoría en el legislativo, lo cual supone ignorar al congreso y a los partidos allí representados. Para analizar la influencia de los poderes legislativos en la estrategia de

⁷² La correlación Pearson entre estas dos variables muestra un coeficiente del 0,668 con un nivel de significación al 0,01 para una prueba de dos colas. (Ver Anexo, Tabla 7). Ello supone que, si deseamos testear la variable BOLIVIA necesariamente debe descartarse la variable REGNOM, ya que una multicolinealidad significativa puede causar varianzas muy grandes en la estimación de los coeficientes de regresión parcial y dificultar la comparación de los efectos relativos de las diferentes variables independientes en la variable dependiente. (Al respecto, ver Manheim y Rich, 1986:389; Mason y Lind, 1992:572)

conformación del gobierno, Amorim concentró su atención en el poder de decreto que detenta el presidente: *the constitutional grant of decree powers to the president leads to lower cabinet partisanship*. Ello supone que un presidente con un gran poder de decreto será más proclive a conformar gabinetes sin representación partidaria y gobernar al margen de las estructuras partidarias. Esta idea aparece confirmada por su análisis estadístico sobre los determinantes de la formación de gabinetes presidenciales, pues el “poder de decreto” junto a la “distancia ideológica” y el “contingente legislativo del presidente” resultan ser las variables que más influyen en la formación del gabinete (1998:33).⁷³

El estudio de Amorim y el tratamiento que da a la variable poderes del presidente suponen un reto al modelo propuesto en este trabajo. Por tanto, incluiré un tercer modelo explicativo que integre a esta variable. Buscando un correcto testeo de la misma, presentaré dos tipos de operacionalización. La primera, que llamaré PODER, tomará en cuenta los valores del índice de poderes legislativos de Shugart y Carey (ver Anexo metodológico). La segunda, que llamaré DECRETO, considerará la operacionalización de Amorim (1998:17), el cual propone la creación de una variable *dummy* que asume el valor 1 cuando el presidente cuenta con la posibilidad de emitir decretos que se transforman rápidamente en ley, y valor 0, cuando el presidente tiene la facultad de emitir cualquier otro tipo de decreto. Como lo afirma Amorim, los casos de Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Argentina luego de 1995, asumirán el valor 1, en tanto que los restantes casos asumirán el valor 0.⁷⁴

En virtud del razonamiento propuesto por Amorim, ambas variables deberían relacionarse negativamente con la formación de coaliciones mayoritarias: cuanto mayores sean los poderes legislativos o de decreto del presidente, menor será la probabilidad de que se forme una coalición de gobierno.

⁷³ El examen de regresión lineal realizado por Amorim muestra que mientras la variable distancia ideológica presenta un coeficiente de regresión con un nivel de significación del 0,001, las variables contingente legislativo del presidente y poderes de decreto, presentan coeficientes con niveles de significación del 0,005.

⁷⁴ Ver anexo metodológico.

De esta forma, el modelo N° 3 contará con dos versiones. La primera será la 3A y puede ser resumida mediante la siguiente ecuación:

$$\text{TIPGOB} = b_1 \text{ CLP} + b_2 \text{ DIST} + b_3 \text{ REGNOM} + b_4 \text{ PODERES} + \text{Constante}$$

La segunda versión del modelo será la 3B y puede resumirse mediante la siguiente ecuación:

$$\text{TIPGOB} = b_1 \text{ CLP} + b_2 \text{ DIST} + b_3 \text{ FORMULA} + b_4 \text{ DECRETO} + \text{Constante}$$

En ambos casos, b_i será el coeficiente de regresión parcial que expresa la contribución única de cada variable independiente a la determinación de la variable dependiente.

4.5.- *Contrastación estadística de los modelos*

Para contrastar los tres modelos y en definitiva determinar el nivel de influencia de cada una de estas variables utilizaré el análisis estadístico de regresión lineal múltiple. Este método permite estimar el efecto independiente que el cambio en el valor de cada una de las variables independientes produce en el valor de la variable dependiente. Los coeficientes de regresión parcial expresarán, por tanto, la contribución de cada variable independiente a la determinación de la variable dependiente. Ello es posible porque este método permite desarrollar dicho cálculo mediante el mantenimiento constante del efecto de las restantes variables independientes.

El cuadro 4.1 presenta un resumen de las variables independientes presentes en los tres modelos y las expectativas respecto al signo del coeficiente con la variable dependiente TIPGOB.

Cuadro 4.1
Expectativas de asociación de las variables independientes con la variable dependiente

Variables independientes	Nominación	Signo del coeficiente
Contingente legislativo del presidente	CLP	-
Distancia ideológica presidente – partidos en el congreso	DIST	-
Reglas de nominación de autoridades estatales	REGNOM	+
Fórmula de elección presidencial	FORMULA	+
Elección por mayoría absoluta y doble vuelta en el congreso	BOLIVIA	+
Poderes legislativos del presidente	PODERES	-
Decreto presidencial	DECRETO	-

El siguiente cuadro 4.2 presenta los resultados de la regresión múltiple para los modelos 1, 2, 3 a y 3 b. Como podrá observarse, en todos los casos, las expectativas respecto a los signos de asociación de los coeficientes de regresión parcial se cumplen plenamente.

Cuadro 5.2
Determinantes de las coaliciones de gobierno. Regresión Lineal.

Variables Independientes	Coeficientes B no estandarizados			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3 a	Modelo 3 b
(Constant)	42,552 ** (5,951)	50,093 ** (8,088)	44,768 ** (8,018)	43,570 ** (6,812)
CLP	-,661 ** (,108)	-,762 ** (,144)	-,680 ** (,118)	-,672 ** (,114)
DIST	-,228 ** (,061)	-,251 ** (,066)	-,239 ** (,067)	-,230 ** (,062)
REGNOM	14,178 ** (3,855)	-	13,960 ** (3,924)	13,680 ** (4,196)
FORMULA	-	-2,698 (4,407)	-	-
BOLIVA	-	10,031 * (5,992)	-	-
PODERES	-	-	-,239 (,574)	-
DECRETO	-	-	-	-1,065 (3,358)
R ² ajustado	,571	,487	,563	,563
N	50	50	50	50

V.D. : TIPGOB. Entre paréntesis el error estandarizado.

** nivel de significación $p < 0,001$ (test de dos colas).

* nivel de significación $p < 0,01$ (test de dos colas).

El primer modelo presenta un R^2 ajustado del 0,571, lo cual supone un registro importante para un número tan pequeño de variables.⁷⁵ La regresión también muestra que las variables independientes (CLP, DIST y REGNOM) presentan coeficientes de regresión parcial con niveles de significación estadística del 0,001, lo cual estaría confirmando las hipótesis propuestas en el presente trabajo.

⁷⁵ El R^2 es el porcentaje de la varianza explicada, también denominado "coeficiente de determinación". Básicamente representa la proporción de variación de la variable dependiente explicada por el modelo de regresión. El ajuste del R^2 permite mejorar el nivel de varianza explicada.

El segundo modelo, a pesar de contar con cuatro variables independientes, presenta un R^2 ajustado menor al primero, que se ubica en el 0,487. Los coeficientes de regresión parcial confirman un nivel de significación del 0,001, sólo en los casos de las variables CLP y DIST, y un nivel de significación del 0,01 en el caso de la variable BOLIVIA. Esto era de esperar dado el importante nivel de asociación entre esta variable y REGNOM. No obstante, lo que aquí interesa es que la variable FORMULA presenta un coeficiente de regresión parcial no significativo, lo cual estaría demostrando la inexistencia de un vínculo causal entre el método de elección presidencial y la formación de coaliciones de gobierno.

El tercer modelo demuestra un R^2 ajustado muy cercano al mostrado por el primer modelo, pues las mediciones de las dos alternativas arrojan un registro del 0,563. Sin embargo, en ninguna de estas dos mediciones los coeficientes de regresión de las variables "rivales" (PODERES y DECRETO) presentan resultados significativos a nivel estadístico. Lo que sí encontramos es una similitud en la significación estadística de las variables CLP, DIST y REGNOM.

En suma, el modelo N°1 presenta el nivel más alto de predicción de las coaliciones de gobierno, al tiempo que sus tres variables independientes muestran coeficientes de regresión parcial con máximos niveles de significación estadística. Esto último se reitera en todos los modelos donde esas variables son testeadas. En virtud de los resultados observados, la variable fórmula de elección presidencial debe ser descartada, pese a que una de sus dimensiones, la elección por doble vuelta en el congreso, presenta un valor de significación importante. Asimismo, la variable poderes legislativos del presidente, en cualquiera de sus dos operacionalizaciones, también debe ser rechazada como un factor explicativo de los gobiernos de coalición.

En relación al rechazo del modelo N°2, debería decirse que la experiencia de Ecuador con la utilización del sistema de elección presidencial por mayoría absoluta y a doble vuelta durante seis elecciones consecutivas, brinda suficiente evidencia como para descartar la hipótesis que vincula al balotaje con con la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno. Presidentes electos con el apoyo de coaliciones electorales como Febres Cordero, Durán Ballén, Abdalá Bucaram o Jamil Mahuad, no alcanzaron a constituir

coaliciones mayoritarias de gobierno en ese país. Tal vez la experiencia de gobiernos de coalición en Francia o recientemente en nuestro continente, en países como Chile y Brasil, hallan sido el estímulo para la formulación o deducción de esta hipótesis. Sin embargo, ninguno de estos casos suponen buenos ejemplos de determinación de las coaliciones por parte del sistema electoral. El caso francés no parece ser un parámetro de comparación, pues su régimen de gobierno es sustantivamente diferente al presidencialismo latinoamericano, al igual que su sistema electoral, que establece la elección por balotaje de todos los cargos y una elección legislativa en circunscripciones uninominales y con barrera legal del 12,5% de los votos. Por otra parte, algunos estudiosos del sistema político chileno como John Carey (1998), han explicado la formación de coaliciones en ese país, a partir de los estímulos que genera el sistema de circunscripciones binominales (Cf. nota al pie N° 58). Pero otros estudiosos, como Peter Siavelis (1998 y 2000), a pesar de reconocer la importancia de dicho factor, señalan la influencia de un contexto de transición democrática que impone a los partidos la cooperación por sobre la competencia. Ninguna de estas lecturas ha considerado a la fórmula de elección presidencial como un factor explicativo del tipo de gobierno que los presidentes establecen⁷⁶. Tampoco en el caso de Brasil se ha señalado la importancia del método de elección presidencial a la hora de explicar la formación de coaliciones. Los estudiosos de este caso han señalado la importancia de factores como la distancia ideológica entre los partidos, el paquete de políticas que pretende impulsar el presidente, la reelección presidencial o la dimensión federal del país (Abranches, 1988; Amorim, 1994; Figueiredo y Limonghi, 1998, Figueiredo 2000). Y esto todavía se vuelve más obvio, cuando el único caso de elección presidencial en segunda vuelta ha sido el de Collor de Mello, quien, como ya se ha manifestado, optó por gobernar sin el apoyo de los partidos. Finalmente debe reconocerse, tal como lo han señalado otros autores (Gamarra, 1992; Mayorga, 2000), que es muy probable que el sistema de elección presidencial de Bolivia influya en el proceso de formación de coaliciones. Sin embargo, esta fórmula de elección está ausente en otros sistemas políticos donde también encontramos

⁷⁶ Una razón de sentido común refiere al hecho de que la segunda vuelta en Chile no hubo necesidad de realizarla en 1989 ni en 1993.

gobiernos de coalición (Argentina, Ecuador, Uruguay, Chile, Brasil, etc.), por lo cual parece erróneo considerarla como una variable explicativa con validez universal.

Respecto al rechazo de los modelos N° 3a y N° 3b, debería señalarse que es posible que exista un margen de error en la operacionalización de la variable poderes legislativos del presidente y que esto influya sobre los valores no significativos mostrados por el examen de regresión. En mi opinión, estos errores se deben al hecho de que Shugart y Carey han creado un índice de poderes legislativos del presidente donde se colocan en un pie de igualdad a indicadores muy diversos. La práctica presidencial muestra que institutos como el veto parcial, el veto total o la iniciativa reservada, son instrumentos de gobierno cuya utilización no representa mayores inconvenientes para los presidentes. La utilización del poder de decreto o el poder de referéndum, sin embargo, genera inconvenientes múltiples a los presidentes (oportunidad, costos, etc.), lo cual los vuelve recursos de poder de difícil aplicación. A esto se suma un segundo problema relacionado con las prácticas paraconstitucionales observadas en algunos sistemas políticos del continente. El caso de Argentina ilustra muy bien dicho problema. Como bien señalan Ferreira Rubio y Goretti (1996), el diseño institucional argentino no previa la posibilidad de dictar decretos de "necesidad y urgencia". La constitución de 1853 establecía tres tipos de decretos (de ejecución, autónomos y de delegación) y ninguno de ellos tenía la dimensión ni el poder de los mencionados decretos de necesidad y urgencia. A partir de la reinstauración de la democracia argentina, esa práctica se hizo frecuente, llegando a su climax con el gobierno del presidente Carlos Menem.⁷⁷ Este típico problema de práctica paraconstitucional, no es considerado por Shugart y Carey a la hora de asignar valor al indicador poder de decreto, pues su metodología los conduce a guiarse únicamente por la letra del texto constitucional⁷⁸. La operacionalización de Octavio Amorim, centrada exclusivamente

⁷⁷ Ferreira Rubio y Goretti (1996) afirman que entre 1853 y 1989, en Argentina se habían dictado 35 decretos de necesidad y urgencia. Entre 1989 y agosto de 1994, el presidente Menem dictó 336 (p.444). La reforma constitucional de 1994, incluyó en el artículo 99, inciso 3, la posibilidad de emisión de este tipo de decretos por parte del presidente, con la firma de los integrantes del gabinete. Sin embargo, la reforma obliga al presidente a enviar el texto del decreto al congreso para su urgente consideración en un plazo no mayor a los diez días (p.471).

⁷⁸ De este modo, el indicador "poder de decreto" para Argentina muestra un valor 0, igual a Uruguay, Venezuela o Bolivia, e inferior a países como Ecuador, Perú, Colombia o Brasil.

en el poder de decreto, parece mucho más ajustada, sin embargo, la selección de países en donde el decreto presidencial es importante (y por tanto asume el valor 1) es tributaria de la operacionalización de Shugart y Carey. Por ejemplo, Amorim no toma en cuenta el ejemplo argentino y le otorga valor 0 hasta 1994. También comete el error de considerar de igual forma a un sistema político como el de Colombia, donde la aplicación del decreto es justificado políticamente por razones “excepcionales” (al combate de la guerrilla, problema del narcotráfico, emergencia de los paramilitares, etc.) y a sistemas políticos como el brasileño o el peruano, donde el poder de decreto efectivamente es un “arma” de gobierno para los presidentes⁷⁹.

4.6.- Síntesis del capítulo

- El presente capítulo puso a prueba tres modelos explicativos de la formación de coaliciones, que toman en cuenta factores políticos e institucionales. El análisis estadístico de regresión lineal demostró que el modelo N° 1, que propone la influencia explicativa de las variables magnitud del contingente legislativo del presidente, distancia ideológica entre el presidente y los partidos en el congreso y existencia de reglas de nominación de autoridades que impongan la negociación al ejecutivo y legislativo, es el más consistente de los tres. La variable contingente legislativo es un factor clave para comprender la estrategia a seguir por parte del ejecutivo, pues un presidente sin apoyos legislativos es un conductor con escasas opciones de gobierno. La evidencia empírica demuestra que la práctica del *by pass* al congreso, la apelación a la opinión pública por sobre los poderes o el ejercicio abusivo del decreto son alternativas tan problemáticas como el bloqueo o *impasse* gubernativo. La formación de un importante número de coaliciones en el continente demuestra que muchos presidentes minoritarios han comprendido esa problemática. Las estrategias de negociación y búsqueda de acuerdos se han multiplicado en aquellos sistemas políticos signados por la “difícil combinación”. Ello sin dudas demuestra que la carencia de apoyos legislativos es en definitiva una de las principales razones por las cuales los presidentes recurren a las coaliciones de

⁷⁹ Para el caso peruano ver Schmidt, 1998; para el caso brasileño, ver Almeida, 2000.

gobierno. La distancia ideológica es también un poderoso factor explicativo de las coaliciones. Cuanto menor es la distancia entre el presidente y la media de los partidos en el congreso, mayor es la probabilidad de que se constituya una coalición mayoritaria. La tercera variable del modelo son las reglas de nominación de autoridades estatales. Si bien esta variable asume un valor positivo únicamente en dos sistemas políticos del continente (Bolivia y Uruguay), los procesos de formación del gobierno en esos países demuestran ~~de~~ la influencia de esas reglas. Al colocar frente a frente al presidente y los partidos, y obligarlos a negociar y acordar sobre cargos, las condicionantes para la formación de una coalición quedan asentadas. En suma, la combinación de los valores adecuados ~~o positivos~~ de estas tres variables favorece un escenario con altas probabilidades de que formación de coaliciones mayoritarias.

- El modelo N° 2 tomaba en cuenta a las primeras dos variables del modelo N° 1 e incluía la variable fórmula de elección presidencial. Algunos estudiosos han planteado la existencia de un vínculo causal entre la elección por mayoría absoluta y doble vuelta, popularmente conocida como balotaje, y las coaliciones mayoritarias de gobierno. Esta variable fue testeada mediante la creación de dos variables ficticias o cualitativas, que asumían un valor positivo cuando el sistema de elección presidencial es de balotaje o de doble vuelta en el congreso. La contrastación estadística del modelo confirmó la capacidad explicativa de las primeras dos variables, confirmó parcialmente la influencia del sistema electoral de doble vuelta en el congreso y descartó al balotaje como variable explicativa.
- El modelo N°3 tomaba en cuenta a las tres variables del modelo N° 1 e incluía la variable poderes legislativos del presidente. La consideración de esta variable responde al hecho de que algunos estudiosos han señalado la relevancia de dichos poderes a la hora de definir la estrategia presidencial de gobierno. En esta línea de razonamiento, la existencia de altos poderes legislativos abriría la posibilidad de que un presidente decida gobernar sin el congreso. Con el objetivo de testear correctamente su influencia se realizaron dos tipos diferentes de operacionalizaciones, a partir de la medición de Shugart y Carey y de Octavio Amorim Neto. Los resultados de la regresión estadística para ambas variantes del modelo N°3, confirman la capacidad explicativa y predictiva

de las variables incluidas en el primer modelo y rechazan la variable poderes legislativos del presidente, en cualquiera de sus dos mediciones.

- En síntesis, podríamos decir que la formación de coaliciones presidenciales está fuertemente influenciada por dos factores estructurales de carácter político, como el contingente legislativo del presidente y la distancia ideológica. A ellos se suma un tercer factor de tipo institucional, presente en sólo dos países, esto es, las reglas de nominación de autoridades que determinen la negociación entre las ramas del gobierno. Otros factores institucionales como el sistema de elección presidencial o los poderes legislativos del presidente parecen no influir en esos procesos de formación.

Capítulo 5. Conclusión : las coaliciones, la respuesta a la difícil combinación.

En este trabajo he intentado presentar un amplio estudio sobre los gobiernos de coalición en América Latina. La investigación estuvo orientada por la contrastación de dos hipótesis centrales. La primera señalaba que los presidencialismo multipartidistas con coaliciones mayoritarias son estructuras político institucionales adecuadas para la democracia. La segunda consideraba que las coaliciones mayoritarias de gobierno son más probables cuando el presidente no cuenta con una mayoría legislativa, el diseño institucional presenta reglas que obligan a la negociación entre los poderes y la distancia ideológica entre el presidente y los partidos es baja. El examen empírico ha demostrado que las mismas son válidas. Asimismo, el estudio deja en claro las siguientes conclusiones.

- *La mayoría de los sistemas políticos del continente presentan la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo.*

El análisis de la selección de los 51 gobiernos de América Latina muestra que casi dos tercios (33) presentan la "difícil combinación" de presidencialismo y multipartidismo. Entre éstos más de la mitad eran multipartidismos de tipo extremo (19) con un número efectivo de partidos superior a 4.

- *La mayoría de los presidentes contaban, al momento de iniciar sus mandatos, un respaldo mayoritario en el congreso.*

De los 51 presidentes analizados, luego de la elección sólo 21 lograron conquistar un apoyo legislativo superior al 45% de la cámara baja. Entre los presidentes electos con sistemas de multipartidismo moderado, únicamente 5 alcanzaron a superar esa barrera y entre los electos con sistemas de multipartidismo extremo, ningún presidente logró alcanzarla. La distinción entre el contingente legislativo del presidente al momento de la elección y al momento de comenzar a gobernar muestra que los gobiernos mayoritarios

aumentan, entre una y otra instancia, de 21 a 36. Ese cambio responde fundamentalmente a la estrategia presidencial de formación de coaliciones.

De acuerdo con la clasificación de los tipos de gobiernos, se observa en la muestra que 21 gobiernos eran de tipo mayoritario, 15 de coaliciones mayoritarias, 7 de partidos minoritarios, 6 de coaliciones minoritarias y 2 de gobiernos apartidarios.

- *Las coaliciones de gobierno proporcionan estabilidad a la democracia.*

El artículo de Mainwaring de 1993 demuestra empíricamente que estas estructuras político institucionales son problemáticas para la democracia, pues favorecen la elección de presidentes en minorías y por tanto, ambientan potenciales conflictos entre las ramas del gobierno. Si bien el criterio para determinar la estabilidad democrática de Mainwaring basado en los 25 años ininterrumpidos, no puede ser aplicado todavía en el continente -dado que la mayoría de las transiciones ocurrieron a comienzos de los años ochenta-, se observa en cambio, una tendencia muy nítida a la consolidación y estabilización de una parte importante de estos regímenes democráticos. La evidencia presentada en este estudio sugiere que la razón por la cual dicho proceso de estabilización ha avanzado entre los presidencialismos multipartidistas, responde al cambio en las estrategias gubernamentales de los presidentes minoritarios.

El análisis empírico que vinculó estos tipos de gobierno con la estabilidad democrática y que consideró únicamente los casos en los cuales los presidentes ya habían abandonado su cargo, muestra que las coaliciones mayoritarias (10 gobiernos) son el único formato gubernativo que no presenta interrupciones democráticas. Entre los 20 gobiernos de partido mayoritario, 2 no lograron culminar sus mandatos; entre los 13 gobiernos minoritarios -de partido, coalición o apartidarios-, 7 lograron culminar sus mandatos y 6 sufrieron interrupciones institucionales.

En suma, la evidencia confirma que los gobiernos presidenciales de coalición mayoritaria son estructuras político institucionales adecuadas al mantenimiento de la estabilidad democrática. También quedó en claro que los gobiernos presidenciales con sistemas de multipartidismo moderado están lejos de ser combinaciones complicadas

para la democracia, pues favorecen alternativas de gobierno que no representan mayores problemas para el ejercicio gubernativo (partido mayoritario, coalición mayoritaria o partido minoritario), pues en las peores circunstancias los apoyos legislativos de los presidentes se ubican en el entorno del 40% de la cámara baja.

- *Algunos presidencialismos generan estímulos para la formación de coaliciones*

El capítulo 3 del estudio demostró que la mayoría de los planteos teóricos de Mainwaring (1993) y Mainwaring y Shugart (1997) respecto a las dificultades de los sistemas presidenciales para estimular las coaliciones de gobierno son parcialmente falsos. La contrastación de los planteos de estos autores se realizó a partir de una selección compuesta por las 15 coaliciones mayoritarias encontradas en la muestra empírica inicial. Una primera conclusión del examen realizado muestra que algunos regímenes presidenciales como los de Uruguay y Bolivia, presentan estatutos institucionales que imponen la negociación al presidente y los partidos, en torno a la nominación de cargos de dirección del Estado. Este hecho aumenta la probabilidad de que el mandatario consiga una coalición de gobierno mayoritaria.

- *Los legisladores pertenecientes a una coalición de gobierno tienden a desarrollar una conducta disciplinada en el Congreso.*

Los distintos estudios sobre el comportamiento partidario en los congresos de Uruguay, Brasil, Argentina y Chile demuestran la existencia de importantes niveles de disciplina partidaria. Ello estaría demostrando que los legisladores integrantes de los partidos coaligados en el gobierno actúan efectivamente en forma cohesionada y en arreglo a las directrices acordadas por sus líderes.

- *Los miembros de las coaliciones de gobierno están sujetos a estímulos para adelantar su salida del gobierno, siempre y cuando, no existan reglas que permitan a la coalición comparecer unida en la siguiente elección.*

Parece claro que el presidencialismo genera poderosos estímulos para la salida anticipada del gobierno de los partidos socios del presidente. Sin embargo, dicha apreciación suele cumplirse sólo en los casos donde el sistema electoral no presenta estímulos para que la coalición comparezca unida en la elección. En los casos de Chile y Brasil, parece muy claro que el sistema electoral genera estímulos que anulan los efectos del período fijo de gobierno, pues allí se constata la permanencia de todos los partidos miembros de la coalición hasta la conclusión del período gubernativo. Esas reglas electorales facilitan la permanencia y durabilidad de las coaliciones debido a la posibilidad de presentación conjunta de sus miembros en la siguiente elección, a través de una fórmula presidencial común. Asimismo, las reglas que favorecen la continuidad del ciclo gubernativo electoral de las coaliciones, aumentarían la probabilidad de que las alianzas electorales se transformen efectivamente en coaliciones gobernantes.

- *Las coaliciones de gobierno son más probables cuando el presidente es minoritario, existen niveles bajos de distancia ideológica y el diseño institucional presenta reglas que obliguen a negociar entre los poderes.*

El análisis estadístico de regresión lineal demostró que el modelo que proponía como variables explicativas a la existencia de un presidente minoritario, los bajos niveles de distancia ideológica y la existencia de reglas que obliguen a negociar, es el de mayor capacidad explicativa. La variable magnitud del contingente legislativo del presidente resulta ser un factor clave para comprender la estrategia a seguir por parte del ejecutivo. La distancia ideológica también es un poderoso factor explicativo de las coaliciones. Cuanto menor es la distancia entre el presidente y la media en el congreso, mayores probabilidades habrá de que una coalición mayoritaria se constituya. La tercera variable del modelo son las reglas de nominación de autoridades estatales. Si bien esta variable asume un valor positivo únicamente en dos sistemas políticos del continente (Bolivia y Uruguay), los procesos de formación del gobierno en esos países demuestran que esas reglas efectivamente colocan frente a frente al presidente y los partidos, obligándolos a negociar y acordar sobre políticas y cargos. La combinación de los valores positivos en las tres variables (contingente

legislativo presidencial minoritario, baja distancia ideológica y reglas que obliguen a negociar), determina un escenario con altas probabilidades de que se conforme una coalición mayoritaria.

El segundo modelo que incluía las primeras dos variables del primer modelo y la variable fórmula de elección presidencial mostró un escaso poder explicativo. Algunos estudiosos habían planteado la existencia de un vínculo causal entre la elección por mayoría absoluta y doble vuelta (balotaje) y las coaliciones mayoritarias de gobierno. La contrastación estadística del modelo confirmó la capacidad explicativa de las primeras dos variables pero no confirmó la incidencia del balotaje. El tercer modelo estaba compuesto por tres variables del primer modelo y la variable poderes legislativos del presidente. Algunos estudiosos habían señalado la relevancia de dichos poderes a la hora de definir la estrategia presidencial de gobierno (Shugart y Carey y Amorim Neto). Este razonamiento plantea que cuanto mayores son estos poderes también mayor será la posibilidad de que el presidente gobierne sin apoyo en el congreso. Los resultados de la regresión estadística confirman la capacidad explicativa y predictiva de las variables incluidas en el primer modelo y rechazan el valor de las variable poderes legislativos del presidente.

Por último, el capítulo 1 planteaba la existencia de cuatro conclusiones centrales sobre la combinación de regímenes de gobierno y sistemas de partidos. Los autores allí presentados dejaban en claro que la democracia parlamentaria así como la democracia semipresidencial, son estructuras estables cualquiera sea el sistema de partidos existente. El presidencialismo, en cambio, aparecía como una estructura de gobierno más problemática, pues sólo mostraba estabilidad cuando se le combinaba con sistemas bipartidistas. La peor combinación para la democracia era, por tanto, la del presidencialismo y el multipartidismo. Sin embargo, el presente estudio pone en duda esta última conclusión al proponer y contrastar la hipótesis que sostiene que las coaliciones de gobierno son arreglos óptimos para la superación de los problemas originados por los altos niveles de fraccionalización partidaria en el presidencialismo.

Des este modo, si las coaliciones pueden formarse tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo, vale la pena preguntarse por la incidencia específica de los diseños institucionales sobre la estabilidad de la democracia.

El debate parlamentarismo vs. presidencialismo dejó suficiente evidencia empírica como para demostrar que cualquiera de los regímenes de gobierno puede acusar dificultades ante la presencia de sistemas políticos fragmentados y polarizados. El planteo inicial de Linz (1990) contra el presidencialismo recibió una certera respuesta de Shugart y Carey (1992), quienes reformularon inteligentemente las críticas y presentaron información empírica sobre los quiebres institucionales de los sistemas parlamentarios. Casi al mismo tiempo, Mainwaring (1993) asumía una posición de compromiso, al proponer de alguna manera que las críticas de Linz quedaran reservadas únicamente a los presidencialismos multipartidarios. Este enfoque fue ratificado por el artículo que Shugart y Mainwaring (1995) escribieron sobre las críticas formuladas por Juan J. Linz. Mientras tanto, Sartori (1994) se inclinaba por los regímenes mixtos y en particular, por el semipresidencialismo. Obsérvese que la discusión discurrió en torno a las responsabilidades de cada régimen institucional sobre la estabilidad democrática. A pesar de que nuevos estudios fueron incluyendo otras variables relevantes como el sistema electoral y el número de partidos, la discusión pareció estancarse en ese punto. La conclusión general ampliamente aceptada ~~en forma mayoritaria por todos~~ era muy clara: todos los regímenes de gobierno funcionan con sistema bipartidistas, pero el presidencialismo tendría problemas con los sistemas multipartidistas. Este estudio rompe con esa visión e intenta demostrar que con coaliciones de gobierno tampoco el presidencialismo multipartidista se muestra como una combinación inestable para la democracia. Y esta conclusión a mi juicio es particularmente importante, porque si el presidencialismo multipartidista tampoco tiene problemas, la estabilidad democrática dependería en buena medida de las condicionantes que anulan las dificultades de la "difícil combinación"⁷⁹. ¿Cuáles son entonces las condiciones que favorecen la estabilidad del presidencialismo multipartidista? Son las mismas que favorecen la creación de las coaliciones y que aparecen formalizadas en el modelo explicativo

⁷⁹ Estas ideas son compartidas con Daniel Buquet, quien ofició de tutor de la investigación.

testeado en el capítulo 4. Recordemos una a una: la magnitud del contingente legislativo del presidente, la existencia de reglas que favorecen la negociación y la distancia ideológica entre los principales actores del proceso de gobierno. El modelo testeado planteaba que las coaliciones son más probables cuando el presidente carece de mayorías legislativas, el diseño institucional presenta reglas que favorecen la negociación y el sistema muestra una baja distancia ideológica entre los actores de gobierno. Mientras la primera variable es indicativa de la existencia de un sistema multipartidista, la segunda muestra la presencia un diseño institucional que favorece la negociación, en tanto que la tercera presenta la existencia de un sistema escasamente polarizado. De este modo, al igual que las coaliciones, la estabilidad de los presidencialismos multipartidistas se encuentra asociada a la influencia de dos premisas fundamentales: a) diseños institucionales que estimulen la negociación, y b) sistemas de partidos con bajos niveles de polarización ideológica. Esto quiere decir que para la democracia multipartidista sea estable los sistemas de partidos deben presentar una competencia centripeta y estructuras institucionales que ambienten la transacción entre los actores del proceso de gobierno. Y si se presta atención, esta afirmación vale en definitiva para cualquier tipo de sistema de gobierno, ya sea presidencialista, parlamentarista o mixto.

En suma, la formación de coaliciones en regímenes presidenciales y la determinación de sus variables explicativas permiten cerrar, en forma paradójica, el debate iniciado hace casi quince años por Juan Linz. Esa paradoja consiste en que la clave de la estabilidad democrática no reside en el tipo de régimen de gobierno que un sistema político elija, sino en la existencia de reglas institucionales que impulsen a la negociación (presentes en el parlamentarismo y en menor medida en el presidencialismo) y en sistemas de partidos que muestren bajos niveles de polarización ideológica.

6.- Bibliografía general

- Altman, David. 2000. "Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidentialism Democracy in Latin American: Between the Tyranny of the Electoral Calendar, the Irony of Ideological Polarization and Inertial Effects. Paper presentado en LASA 2000. Miami.
- Amorim Neto, Octavio. 1998. *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. Paper presentado en LASA 98.
- Axelrod, Robert, 1970. *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago, Markham.
- Carey, John, Octavio Amorim Neto y Matthew Shugart. 1997. "Appendix : Outlines of Constitutional Powers in Latin America", en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael 1997. *The Dynamic of Latin American Party System*. Paper presentado en LASA 1997.
- Cox, Gary W. y Matthew Mc Cubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Chasquetti, Daniel. 2000b, "Evaluando la difícil combinación : multipartidismo y coaliciones en América Latina" en Lanzaro, Jorge (coord.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones en América Latina*. Buenos Aires: Eudeba - CLACSO (en prensa).
- Chasquetti, Daniel 2001. "Balotaje y Coaliciones en América Latina" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°12. Montevideo: EBO-ICP.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy. Participation and Oppositinon*. New Heaven: Yale University Press.
- De Swaan, Abram, 1973. *Coalition Theories and Cabinets Formation. A Studie of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliament after 1918*. New York: Elsrvier Scientific Publishing Company.
- Deheza, Grace I. 1995. *Coaliciones de Gobierno en el SistemaPresidencial: América Latina*. Paper. XIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association. Washington D.C.
- Deheza, Grace Ivana. 1998. "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur", en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (Eds.), *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Druckman, James N. 1995. *The Study of Cabinet Durability: Meanings, Methods and Political Parties*. Draft. University of California. San Diego.
- Duverger, Maurice 1957. *Los Partidos Políticos*. México: FCU.
- Duverger Maurice 1980. "A New Political System Model: Semipresidential Government", *European Journal of Politcal Reaserch*. 8:165-87
- Fiorina, Morris. 1991. *Divided Government*. New York: Mcmillan.
- Foweraker, Joe. 1999. "Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability - Differentiating the Presidential Regimes of Latin America" en *British Journal of Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. 1994 (1991). *La Tercera Ola. Democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- Jiménez de Praga, Manuel. 1994. "El Parlamento en la Epoca de los Ejecutivos Fuertes" en Cano Bueso y Porras Nadales (coord.), *Parlamento y Consolidación Democrática*. Madrid: Tecnos.
- Jones, Mark. 1997. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press. Indiana

- Karatnycky, Adrian. 2000. "A Century of Progress. The 1999 Freedom House Survey" en *Journal of Democracy*. Vol. 11, N°1, January.
- Laver, Michael y Norman Schofield 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, Arendt. 1977. *Democracias en las Sociedades Plurales. Un estudio comparativo*. Madrid: Alianza Editorial
- Lijphart, Arendt. 1987. *Las Democracias Contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Lijphart, Arendt, 1997 (1994). "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas" en Linz, Juan. y Arturo Valenzuela (Eds.), *La crisis del Presidencialismo*. Vol 1. . Madrid. Alianza Universidad.
- Linz, Juan J. 1990. "The perils of the Presidentialism" en *Journal of Democracy*, 1:51-69.
- Linz, Juan. 1997 (1994). "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?" en Juan Linz y Arturo Valenzuela (Eds.), *La crisis del Presidencialismo*. Vol 1.. Madrid. Alianza Universidad.
- Lipset, Seymour M. 1988 (1959). *El Hombre Político. Las Bases Sociales de la Política*. Buenos Aires: Tecnos-REI.
- Mainheim, Jarol y Richard Rich. 1986. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination" en *Comparative Political Studies*. #26.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1997 (1995). "Sistemas de Partidos en América Latina" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.). *La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Maiwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1994. "Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica", en *Desarrollo Económico*, Vol.34, N°135. Buenos Aires.
- Maiwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1997. "Presidentialism and Party System", en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mason, Robert y Douglas Lind. 1992. *Estadística para Administración y Economía*. México: Alfaomega.
- Morgestern, Scott y Benito Nacif (ed.) 2000. *Legislative Politics in Latin America*.. Cambridge University Press (en prensa).
- Myhew, David. 1991. *Divide We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigation. 1946-1990*. Yale University Press. New Heaven.
- Nohlen, Dieter, 1994. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: FCE.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (Eds.). 1998. *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas:Nueva Sociedad.
- Pye, Lucian y Sidney Verba. 1965.
- Pérez Liñán, Anibal. 2000. *The Institutional Determinants of Impeachment*. Paper presentado en LASA 2000. Miami.
- Rae, Douglass. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press. New Heaven.
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Heaven: Yale University Press.
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y Sistema de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*. México: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni 1992. "Comparación y método comparado" en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (Eds.). *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

- Sartori, Giovanni y Giacomo Sanni. 1980. "Polarización, Fragmentación y Competición en las Democracias Occidentales" en Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistema de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Shugart, Matthew S. y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press.
- Sulleiman, Ezra 1997 (1994). "Presidencialismo y estabilidad política en Francia" en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (Eds.). *La crisis del Presidencialismo*. Vol 1. Madrid. Alianza Universidad.
- Sundquist, James L. 1988. "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition in the United States", en *Political Science Quarterly*. pp.613-35.
- Stepan, Alfred y Cindy Skach 1997 (1994). "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada" en Linz y Arturo Valenzuela. *La crisis del Presidencialismo*. Vol 1.. Madrid. Alianza Universidad.
- Strom, Kaare. 1990 a. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press.
- Strom, Kaare. 1990 b.. "A Behavioral Theory of Competitive Parties" en *American Journal of Political Science*. Vol.34. N°2. pp.565-98. University of Texas Press.
- Thibaut, Bernharde. 1998. "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay" en Nohlen, Dieter y Mario Fernández. *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas:Nueva Sociedad.
- Valenzuela, Arturo. 1995. "América Latina: Presidencialismo en Crisis", en *Revista Etcétera*. México.

Bibliografía sobre los países estudiados

• Argentina

- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti. 1996. "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia (Julio 1989-Agosto 1994)" en *Desarrollo Económico* Vol. 36, Nº141. Buenos Aires.
- Jones, Mark. 1997. "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995" en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Jones Mark. 1998. *Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress*. Serie Documentos de Trabajo nº14. CEDI.
- Mc Guire, James. 1997 (1995). "Partidos políticos y democracia en Argentina" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Mustapic, Ana María. 2000. "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina" en *Desarrollo Económico* Vol.39, Nº156. Buenos Aires.

• Brasil

- Abranches, Sergio H. 1988. "Presidencialismo de Colizáo: O Dilema Institucional Brasileiro" en *Revista Dados*, Nº1. IUPERJ, Río de Janeiro.
- Almeida, Alcir. 2000. *Poder de Decreto Presidencial no Brasil Democrático*. Paper presentado en LASA 2000. Miami.
- Amorim Neto, Octavio. 1994. "Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizao versus cooptação" en *Revista Nova Economia*, Nº1. Belo Horizonte.
- Amorim Neto, Octavio. 2000. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil" en Morgestern, Scott y Benito Nacif (Eds.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press (en prensa).
- Amorim Neto, Octavio y Fabiano Santos. 1997. *The Executive Connection: Explaining the puzzle of party cohesion in Brazil*. Paper presentado en LASA 1997. Guadalajara.
- Figueiredo, Argelina C. 2000. *Government performance in multiparty presidential system: the experience of Brasi*. Paper presentado a la XVIIIth. IPSA, Quebec.
- Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limonghi. 1993. *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados, 1989-1993*. Sao Paulo. Cebrap, Mimeo.
- Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limonghi. 1995. "O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte" en *Novos Estudos*. CEBRAP Nº38, março. Sao Paulo.
- Mainwaring, Scott. 1997 (1995). "Brasil: Partidos débiles, Democracia indolente" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.). *La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Meneguello, Rachel. 1998. "Cambios y continuidades en la transición democrática brasileña" en Dutrenit, Silvia (ed.) *Huellas de las Transiciones Políticas. Partidos y Elecciones en América Latina*. México: Instituto Mora.
- Nicolau, Jairo M. 1993. *Multipartidismo e Democracia: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)*. Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora
- Santos, Fabiano. 1997. "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira" en *Revista Dados* Nº3. IUPERJ, Río de Janeiro.

• **Bolivia**

- Gamarra, Eduardo. 1997. "Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia" en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Gamarra, Eduardo y James M. Malloy. 1997 (1995). "La dinámica patrimonial de la política partidaria en Bolivia" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN. Santiago de Chile
- Mayorga René, 1992. "Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista" en Mayorga, René (Ed.), *Democracia y Gobernabilidad. América Latina*. La Paz: Nueva Sociedad.
- Mayorga, René. 2000. "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia" en Lanzaro, Jorge (coord.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones en América Latina*. Buenos Aires: Eudeba - CLACSO (en prensa).
- Lazarte, Jorge, 1992. "Partidos políticos e informalización de la política" en Mayorga, René (Ed.), *Democracia y Gobernabilidad. América Latina*. La Paz: Nueva Sociedad.
- Lazarte, Jorge. 1998. "Presidencialismo limitado e inviabilidad parlamentaria: el caso de Bolivia", en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (Eds.), *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Chile

- Carey, John 1998. *Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s*. Paper presentado en LASA 1998, Chicago.
- Faúndez, Julio. 1997. "In Defense of Presidentialism: The Case of Chile, 1932-1970" en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fernández, Mario. 1998. "Instituciones y Democratización: el caso de Chile desde 1980" en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (Eds.), *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Flisfisch, Angel. 1992. "Parlamentarismo, Presidencialismo y Coaliciones Gubernamentales" en Oscar Godoy Arcaya (Ed.), *Cambio de Régimen Político*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Huneus, Carlos. 1998. "Las elecciones en Chile después del autoritarismo" en Dutrenit, Silvia (Ed.) *Huellas de las Transiciones Políticas. Partidos y Elecciones en América Latina*. México: Instituto Mora.
- Siavelis, Peter M. 1997. "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assesment" en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter M. 2000. *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Penn State Press.
- Scully, Timothy R. 1997 (1995). "La Reconstrucción de la política de partidos en Chile" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Valenzuela, Arturo. 1998 (1994). "La Política de Partidos y la Crisis del Presidencialismo en Chile: una propuesta para una reforma parlamentaria de gobierno" en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (Eds.), *La Crisis del Presidencialismo Tomo 2*. Madrid. Alianza Editorial.

- **Colombia**

- Archer, Ronald P y Matthew S. Shugart. 1997. "The Urealized Potential of Presidential Dominance in Colombia" en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Archer, Ronald P 1997 (1995). "Fuerza y Debilidad Partidaria en la asediada Democracia Colombiana" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Hartlyn, Johnathan. 1993. *La política del Régimen de Coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes-CEI.
- Hartlyn, Jonathan. 1998 (1994). "El Presidencialismo y la Política Colombiana" en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (Eds.), *La Crisis del Presidencialismo*. Tomo 2. Madrid. Alianza Editorial.

- **Costa Rica**

- Yashar, Deborah J. 1997 (1995). "Guerra Civil y Bienestar Social: los orígenes del sistema competitivo de partidos en Costa Rica" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

- **Ecuador**

- Acosta, Alberto. 1991. "La realidad de una fantasía" en *Nueva Sociedad* N°112. Caracas: Editorial Nueva Sociedad
- Conaghan, Catherine M. 1997 (1995). "Políticos versus Partidos: Discordia desunión en el Sistema de Partidos ecuatoriano", en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Conaghan, Catherine M. 1998 (1994). "Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988" en Linz, Juan. y Arturo Valenzuela (Eds.). *La crisis del Presidencialismo*. Vol 2. . Madrid. Alianza Universidad.
- Mejía Acosta, Andrés. 2000 a. *Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuadorian Congress. (1979-1996)*. Paper presentado en LASA 2000. Miami.
- Mejía Acosta, Andrés. 2000. *Democracy on the Brink: Institutional Crisis in Ecuador*. Paper. Kellog Institute. University of Notre Dame.

- **México**

- López Lara, Alvaro. 2000. *Presidencialismo, coaliciones de voto y la agenda legislativa de la Cámara de Diputados*. Paper presentado en LASA 2000. Miami.
- Craig, Ann y Wayne Cornell. 1997 (1995). "Casas divididas: partidos y reformas políticas en México" Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

- **Paraguay**

- Abente, Diego. 1997 (1995). "Un sistema de partidos en transición: El caso de Paraguay", en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

• Perú

- Cottler, Julio. 1997 (1995). "Partidos Políticos y problemas de consolidación democrática en el Perú" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- McClintock, Cynthia. 1998 (1994). "Presidentes, mesías y crisis constitucionales en Perú" en Linz, Juan. y Arturo Valenzuela (Eds.). *La crisis del Presidencialismo*. Vol 2. . Madrid. Alianza Universidad.
- Tanaka, Martin. 1997. *Los Espejismos de la Democracia y el Colapso del Sistema de Partidos. Perú 1980-1995 en perspectiva comparada*. Paper presentado en LASA 1997.
- Schmidt, Gregory, 1998. "Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru" en Carey, John y Matthew Shugart (Eds.). *Executive Decree Authority*. Cambridge University Press.

• Uruguay

- Altman, David. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies. The Case of Uruguay, 1989-1999" en *Party Politics*
- Buquet, Daniel. 1999. "Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma constitucional de 1996", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N°10. Montevideo: FCU-ICP.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasqueti y Juan A. Moraes. 1998. *Fragmentación política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?*. Montevideo: ICP-FCS.
- Buquet, Daniel y Rafael Piñeyro. 2000. "Coalición de Gobierno y Reforma Constitucional. Un enlace estratégico" en *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo: Arca.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez. 1988. "La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos", en *Cuadernos del Claeh N°44*. Montevideo: CLAEH.
- Chasqueti, Daniel. 1999. "Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971-1997)" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N°10*. Montevideo: FCU-ICP.
- Chasqueti, Daniel. 2000. "Gobierno y Coaliciones en Uruguay. 1985-1999" en *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo: Arca.
- Chasqueti, Daniel y Juan Andrés Moraes. 2000. "Hipótesis para una teoría del Ciclo Político uruguayo" en Lanzaro, Jorge (Coord.) *La Segunda Transición en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Chasqueti, Daniel y Adolfo Garcé. 2000. "Después del Naufragio. El desempeño electoral del Partido Nacional", en *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: EBO-ICP.
- Filgueira, Carlos y Fernando Filgueira. 1997. "Coaliciones reticentes. Sistema Electoral, Partidos y Reforma en el Uruguay de fin de siglo" en *Cuadernos del Claeh N°78-79*. Montevideo.
- González, Luis E. 1993. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- González, Luis E. y Charles G. Gillespie. 1998 (1994). "Presidencialismo y estabilidad democrática en Uruguay" en Linz, Juan. y Arturo Valenzuela (Eds.), *La crisis del Presidencialismo*. Vol 2. . Madrid. Alianza Universidad.
- Lanzaro, Jorge. 1998. "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista" en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 60, N°2. México.

- Lanzaro, Jorge. 2000. "El Presidencialismo pluralista en la Segunda Transición" en Lanzaro, Jorge (Coord.) *La Segunda Transición en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Mancebo, María Ester. 1991. "De la Entonación a la Coincidencia: los problemas del presidencialismo en Uruguay" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°4. Montevideo: FCU-ICP.
- Mieres, Pablo. 1994. *Desobediencia y Lealtad: el voto en el Uruguay de Fin de Siglo*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Pérez, Romeo. 1989. "El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguayu" en *Cuadernos del Claeh* N°49. Montevideo: CLAEH.
- Sanguinetti, Julio María y Alvaro Pacheco Seré. 1970. *La nueva Constitución*. Montevideo: Arca.

• **Venezuela**

- Amorim Neto, Octavio y Eric Magar. 2000. *Veto Bargaining and Coalition Formation: A Theory of Presidential Policymaking with Application to Venezuela*. Paper presentado en LASA 2000. Miami.
- Crisp, Brian. 1997. "Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela, 1958-1995" en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael 1998 (1994). "Venezuela: democrática a pesar del presidencialismo" en Linz, Juan. y Arturo Valenzuela. *La crisis del Presidencialismo*. Vol 2. . Madrid. Alianza Universidad.
- Kornblith, Miriam. 1996. "Crisis y Transformación del Sistema Político Venezolano: nuevas y viejas reglas de juego" en Alvarez, A (Ed.). *El sistema político venezolano: Crisis y Transformaciones*. IEP-UCV. Caracas.
- Kornblith, Miriam y Daniel H. Levine. 1997 (1995). "Las vicisitudes del sistema de partidos en Venezuela" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN. Santiago de Chile.
- Molina, José y Carmen Pérez B. 1996. "El comportamiento electoral en Venezuela (1946-1993)" en *Cuestiones Políticas* N°17. Maracaibo: Universidad de Zulia.
- Ramos Jiménez, Alfredo. 1999. "Venezuela: el ocaso de una democracia bipartidista" en *Revista Nueva Sociedad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.