

**Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de
América Latina: Una revisión de la literatura reciente**

Marcelo Leiras

Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: Una revisión de la literatura reciente

Marcelo Leiras*

Introducción

No hay democracia representativa sin partidos políticos. Este enunciado expresa una convicción dominante entre los especialistas. La convicción está fundada en constataciones históricas y argumentos teóricos. Ha habido democracias sin partidos políticos -- en la Atenas clásica, por ejemplo -- pero estas democracias no eran representativas. En todos los sistemas representativos que denominamos democráticos los puestos de gobierno se cubren a través de elecciones. En todos ellos hay, entonces, “organizaciones que presentan candidatos a elecciones para cubrir cargos de gobierno” (Sartori, 1976), es decir, partidos políticos.

Pero los partidos son algo más que un requisito funcional de las democracias representativas derivado del método de nombramiento de funcionarios públicos. Los partidos políticos son el vehículo institucional más apto para sostener la estabilidad y la legitimidad de los regímenes democráticos (Mainwaring y Scully, 1995). Para que las democracias puedan sostenerse en las complejas condiciones sociales modernas, las múltiples fuentes de conflicto político deben reducirse a un conjunto discreto de desacuerdos básicos, pasibles de ser resueltos a través de un mecanismo que otorgue a todos los intereses sociales clave la oportunidad de participar del proceso competitivo de formación de decisiones de gobierno. Los partidos políticos producen la agregación de intereses y preferencias indispensable para operar esa reducción y contribuyen de este modo a la institucionalización del conflicto político. La legitimidad de las democracias está sostenida en los principios de igualdad

* Lecturer, Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades. mleiras@udesa.edu.ar. Agradezco a Carlota Jackisch, Ernesto Calvo y Mark P. Jones las estimulantes discusiones previas a la elaboración de este artículo, así como la gentil cesión de David Samuels de algunos materiales inéditos.

intrínseca y autonomía (Dahl, 1989): todos los ciudadanos tienen derecho a una igual consideración de sus intereses y cada ciudadano es el mejor juez para determinar su bien y buscarlo. Los partidos políticos dan a todos los ciudadanos una oportunidad de participar en la elaboración y convalidar con el voto sus programas de gobierno y disponen de recursos institucionales para controlar que las decisiones públicas coincidan con estos programas (Stokes, 1999a).

El postulado de los partidos políticos como vehículo de la legitimidad democrática supone: a) que todos los ciudadanos tienen igual capacidad de incluir sus preferencias e intereses en las propuestas de campaña y programas de gobierno de los partidos, b) que las mayorías de gobierno coinciden con las mayorías electorales,¹ y c) que las decisiones de gobierno coinciden con los propósitos anunciados por los partidos y los candidatos durante las campañas. Estos supuestos son problemáticos. En primer lugar, la incidencia sobre las propuestas de campaña y programas de los gobiernos que elaboran los partidos está distribuida desigualmente entre los ciudadanos. Los militantes partidarios y los grupos de interés tienen más capacidad de controlar las posiciones y el comportamiento de los candidatos que los ciudadanos no organizados. El control de militantes y grupos de interés sobre los candidatos puede ser más o menos efectivo. Las preferencias de militantes y grupos de interés pueden coincidir más o menos con las preferencias del electorado no organizado. Esto depende del tipo de vínculos entre los partidos, el resto de las organizaciones políticas y los ciudadanos no organizados (Roberts, 2000), y de los mecanismos de deliberación y selección de candidatos en los partidos. En segundo lugar, la traducción de las mayorías electorales en mayorías de gobierno depende: a) de las reglas electorales: el tamaño de los distritos, la fórmula de distribución de cargos de acuerdo con los votos, la composición de las boletas electorales, el momento en que se realizan las elecciones para distintos cargos (Rae, 1971; Taagepera, 2000); b) de la unidad en el voto legislativo de los partidos (Carey, 2000), c) de las relaciones entre los poderes de gobierno (Cox y Morgenstern, 2000) y de la distribución jurisdiccional entre gobiernos nacionales y gobiernos subnacionales (Stepan,

1999; Magaloni, 2000). Finalmente, aún cuando los programas de los partidos sean sensibles a las preferencias de la mayoría de los ciudadanos (independientemente de su grado de organización) y las mayorías de gobierno correspondan con las mayorías electorales, los funcionarios elegidos tienen amplio poder para tomar decisiones divergentes de los anuncios de campaña (Stokes, 1999b) y el voto es una herramienta útil pero frecuentemente imperfecta para evitar estas divergencias (Manin et. al., 1999).

Los sistemas de partidos institucionalizados son un vehículo apto para la traducción de las preferencias de los ciudadanos no organizados en decisiones de gobierno. Pero los partidos políticos son organizaciones autónomas, y la distancia entre sus estrategias electorales y de gobierno y las preferencias de los votantes está mediada por un complejo de reglas e instituciones, como lo demuestra el análisis anterior. De modo que la medida en que los partidos políticos puedan efectivamente constituirse en un vehículo de decisiones democráticas depende de la forma que adopte este complejo institucional. En síntesis: no hay democracia sin partidos políticos, pero la existencia de partidos políticos no es garantía de la representatividad de las decisiones de gobierno o el funcionamiento del régimen en su conjunto.

A 22 años de la llegada de la Tercera Ola de democratización a América Latina los sistemas partidarios de la región continúan siendo institucionalmente más débiles que los de las democracias europeas y norteamericanas (Mainwaring, 1998). Esta debilidad institucional (medida en términos de la capacidad para reproducir el apoyo electoral entre elecciones, de promover con igual eficacia a candidatos para cargos ejecutivos y legislativos y de sostener la adhesión identitaria de los ciudadanos) es más pronunciada en algunos casos (Ecuador, Perú, Brasil y, recientemente, Venezuela) que en otros (Chile, Uruguay, Costa Rica) (Coppedge, 2000). La incidencia de la debilidad institucional de los sistemas partidarios ha tenido resultados más perniciosos para la estabilidad y la legitimidad democráticas en países como Perú y Ecuador (¿y quizás Venezuela?) que en países como Brasil. ¿Cómo puede explicarse

estas diferencias en el desarrollo institucional de los sistemas partidarios latinoamericanos? ¿Cómo afectan esas diferencias a la estabilidad y la calidad de la representación democrática en la región?

Los estudios recientes sobre los sistemas de partidos latinoamericanos nos permiten realizar un diagnóstico sobre la representación partidaria en la región más preciso y matizado que el que sugerirían los estereotipos habituales. Del mismo modo, los nuevos análisis sobre el presidencialismo (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997b; Cox y Morgenstern, 2000) y sobre las relaciones entre gobiernos nacionales y gobiernos subnacionales (Stepan, 1999; Mangaloni, 2000; Gibson y Falletti, 2000; Benton, 2000) ofrecen herramientas analíticas más precisas para estudiar los incentivos que enfrentan las organizaciones partidarias en el momento de diseñar sus estrategias electorales y de gobierno. ¿Cómo inciden las instituciones de gobierno en las estrategias y capacidad de representación de los partidos políticos? Este ensayo discutirá las respuestas a este interrogante que pueden encontrarse en la literatura reciente.

El ensayo está dividido en cuatro partes. En la primera se discuten los análisis de los presidencialismos latinoamericanos, con particular atención a su impacto sobre la calidad de la representación democrática, entendida como la capacidad de los ciudadanos para traducir sus preferencias en políticas públicas a través de los partidos políticos. En la segunda se analizan los tipos de relación entre gobiernos nacionales y subnacionales, con énfasis en los sistemas federales. En la tercera sección se analizan las teorías sobre el comportamiento de los partidos políticos como actor colectivo presentadas en Strøm (1990) y Samuels (2000) y procura extenderse considerando el efecto posible del federalismo. En la cuarta sección se ofrecen algunas conclusiones.

1. Los presidencialismos latinoamericanos

1.1. *El Presidencialismo como amenaza para la supervivencia de los regímenes democráticos*

La combinación de presidencialismo y democracia es un matrimonio inestable. La concentración de la autoridad para ejecutar las leyes en una sola persona resulta, intuitivamente, difícil de combinar con los argumentos que sostienen la validez normativa de la democracia como régimen de gobierno. Más allá de esta disonancia intuitiva, existen argumentos de peso para considerar al presidencialismo como una amenaza para la estabilidad de los regímenes democráticos. Stepan y Skach (1993) ofrecen evidencia empírica que, de acuerdo con su interpretación, demuestra que el presidencialismo: a) disminuye la probabilidad de que un país alcanza un desarrollo democrático acorde con su nivel de desarrollo socioeconómico, b) reduce la probabilidad de supervivencia de las nuevas democracias (democracias establecidas entre 1973 y 1989), y c) ofrece a los ejecutivos una probabilidad significativamente más baja de disponer de mayorías parlamentarias afines. Sartori (1993) sostiene que la democracia norteamericana, el más exitoso de los sistemas presidenciales, ha podido funcionar a pesar y no gracias a su diseño presidencial. Opiniones como esta son frecuentes en la literatura especializada y aún más frecuentes en los análisis de los casos latinoamericanos. Juan Linz (1993) formuló la versión más influyente del argumento teórico que permite explicar la asociación empírica entre presidencialismo e inestabilidad democrática. .

Cinco observaciones integran este argumento. De acuerdo con la primera, los sistemas presidenciales dan lugar a un conflicto de legitimidades entre el presidente y la legislatura. Tanto uno como otra son elegidos por el voto popular. Cuando el presidente y la legislatura persiguen metas políticas contradictorias, ambos pueden reclamar a la voluntad de la ciudadanía como sustento de su autoridad. En lo que se refiere a la elaboración de las leyes, no existe una tercera instancia que pueda resolver este conflicto. Aunque en la mayoría de las democracias presidenciales las facultades legislativas están distribuidas de modo asimétrico entre presidentes y congresos, y aunque la mayoría de las constituciones presidencialistas prevén mecanismos institucionales para resolver las contradicciones entre ejecutivos y

legislativos (a través de los vetos presidenciales y las insistencias parlamentarias) el resultado más frecuente de los conflictos de poderes entre presidentes y congresos es la parálisis institucional.

La segunda objeción de Linz refiere al mandato fijo y a la frecuente imposibilidad de reelección de los presidentes. El mandato fijo hace que los presidentes impopulares o que han perdido apoyo parlamentario no puedan ser reemplazados a través de mecanismos institucionales (excepto la solución extrema del juicio político). En estas condiciones, la caída de un gobierno presidencial impopular puede resultar en un cambio de régimen. Adicionalmente, la imposibilidad de reelección dificulta el control electoral de los ciudadanos sobre la acción presidencial. Los únicos incentivos para que un presidente que no puede ser reelegido adopte políticas acordes con las preferencias ciudadanas mayoritarias son débiles: la memoria histórica de su mandato y la suerte de su partido en la próxima ronda electoral.

En tercer lugar, la presidencia es un premio difícilmente divisible. Si un partido dispone de suficiente apoyo como para ganar la presidencia, no tiene ningún incentivo para compartir la composición del gabinete con otras fuerzas políticas. Si un partido duda de su fuerza electoral, puede concurrir a las elecciones presidenciales en coalición con otros partidos. Pero, las distribuciones de poder en las coaliciones pre-electorales pueden ser siempre objeto de cuestionamiento, puesto que es difícil decidir el reparto de cargos prescindiendo del test de las urnas. Las coaliciones de gobierno post-electorales, por su parte, pueden resentir la relación entre el presidente y su partido o erosionar la legitimidad de gobierno, en la medida en que algunos de los partidos asociados reciban cargos en cantidad o importancia desproporcionadas respecto de su apoyo en las urnas. Los sistemas presidenciales, entonces, ofrecen pocas alternativas legítimas para los acuerdos interpartidarios estables y estimulan una lógica de “el ganador lleva todo” que hace más ácida la competencia durante las campañas y más difícil la cooperación cuando las campañas terminan. La lógica de los sistemas parlamentarios, en cambio, propicia la cooperación partidaria institucionalizada. De

acuerdo con las reglas del juego, si los legisladores no llegan a un acuerdo sobre la composición de un gabinete y la elección de un primer ministro, arriesgan la disolución del parlamento, la convocatoria a nuevas elecciones y, entonces, ponen en riesgo sus bancas.

Quinto, el presidencialismo puede estimular en los titulares del ejecutivo la creencia de que la legitimidad del mandato popular reside en su persona. En contextos de crisis como los latinoamericanos contemporáneos, cuando es necesario tomar decisiones drásticas que afectan intereses de actores poderosamente organizados, el personalismo de la forma presidencial puede favorecer el desarrollo de tendencias delegativas (O'Donnell, 1994) o caudillistas y dificultar el control de la oposición sobre las políticas del oficialismo.

Finalmente, el acceso de personas con poca o ninguna experiencia política a posiciones de gobierno claves es más probable en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios. Esta probabilidad puede tener efectos nocivos para la democracia, como lo prueban los casos de Fujimori en Perú, Abdalá Bucaram en Ecuador y Fernando Collor de Melo en Brasil.

Mainwaring y Shugart (1997a) han escrutado cuidadosamente la consistencia de la crítica de Linz al presidencialismo. El resultado de este escrutinio es un diagnóstico bastante menos pesimista y concluyente. Los autores comparten muchas de las críticas de Linz al presidencialismo, pero confían en que pueden existir remedios institucionales para varias de ellas. Citan, además, algunas ventajas de los sistemas presidenciales sobre los parlamentarios que el argumento de Linz pasa por alto. Finalmente, advierten que el paso a sistemas de gobierno más cercanos a la lógica parlamentaria puede profundizar antes que remediar muchos de los problemas institucionales de las democracias latinoamericanas.

Los autores observan, en primer lugar, que la posibilidad del conflicto legitimidades no es un problema exclusivo del presidencialismo sino un aspecto vulnerable de todos los sistemas

que adoptan alguna forma de división de poderes. En un sistema parlamentario bicameral con distribución simétrica de atribuciones legislativas entre las cámaras este conflicto también puede registrarse, aunque con una probabilidad más baja que un sistema presidencial. En efecto, la adopción de distintos principios de representación para asignar bancas (que está en la base de la división entre cámaras) hace posible que existan significativas diferencias en la composición partidaria de cada cámara y, en ese sentido, mayorías que estén en condiciones de vetarse mutuamente. Los autores reconocen, sin embargo, que el presidencialismo en combinación con sistemas partidarios fragmentados y/o partidos desunidos en su comportamiento legislativo puede resultar en conflictos de poderes frecuentes, políticas públicas inconsistentes e ineficaces y hace más factible la parálisis institucional.

En segundo lugar, los autores reconocen que el mandato presidencial fijo dificulta el reemplazo de los presidentes que han perdido apoyo pero ofrece un tiempo para que éstos puedan recuperarlo a través de la aplicación de políticas consistentes. La facilidad del reemplazo de los ejecutivos característica de los sistemas parlamentarios europeos ha resultado, en combinación con sistemas partidarios fragmentados y bloques parlamentarios desunidos (como en el caso de la Cuarta República Francesa o la democracia italiana de posguerra) en altas frecuencias de rotación en la conformación de coaliciones de gobierno, lo cual conspira contra la consistencia de las políticas. Por otro lado, la previsión de elecciones anticipadas para el reemplazo de presidentes que han perdido completamente su apoyo parlamentario, aunque significaría un alejamiento del tipo presidencial puro, ofrecería un resguardo para la estabilidad democrática. La prohibición de reelección, por otro lado, no es un atributo esencial de los sistemas presidenciales sino una idiosincrasia histórica de los presidencialismos latinoamericanos. La remoción de esta cláusula constitucional no ha afectado la estabilidad ni la legitimidad de las democracias argentina y brasileña y el deterioro democrático peruano no es atribuible a este aspecto de la reforma de su constitución sino al proceso político que antecedió y sucedió a esa reforma.

De acuerdo con Mainwaring y Shugart la ausencia de incentivos para la cooperación interpartidaria y la lógica de ganador único son independientes del sistema de gobierno. Pueden registrarse en distintos sistemas no presidenciales; notoriamente, en el británico, clásico ejemplo de democracia parlamentaria estable. Si la fragmentación partidaria es baja y los legisladores tienden a votar en conjunto con sus compañeros de bancada, la competencia entre los partidos tenderá a adoptar una estructura bipolar (con dos grandes partidos o bloques de partidos), de la que resultan muy débiles incentivos para la cooperación con agrupaciones ubicadas en el extremo opuesto del espectro político. Esto ocurre tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios. La distinción de los sistemas presidenciales consiste, precisamente, en que no hay “ganador único” sino división de atribuciones para gobernar. Ahora bien, la participación de los “perdedores” en la formación de las políticas de gobierno puede consistir en la negociación y el intercambio o en la oposición sistemática a las iniciativas del ejecutivo. La segunda alternativa es una posibilidad en sistemas parlamentarios en los que las leyes electorales, la estructura del sistema de partidos y la unidad de los bloques parlamentarios tienden hacia una estructura de competencia bipolar. La primera alternativa es posible en los sistemas presidenciales si la constitución limita las facultades legislativas del presidente o si el presidente integra gabinetes multipartidarios, lo que ocurre frecuentemente en muchas democracias presidenciales.

Mainwaring y Shugart aceptan que las democracias presidenciales son más vulnerables que las parlamentarias al ejercicio de poder excesivamente centrado en la figura del presidente, aunque sostienen que esta posibilidad es más una consecuencia de la distribución constitucional de facultades legislativas y de la estructura del sistema de partidos que del carácter presidencial o parlamentario de la formación de los gobiernos.

Finalmente, es cierto, la aparición súbita de figuras ajenas al sistema político es un serio problema de muchas democracias presidenciales latinoamericanas (Ecuador, Perú, Brasil).

Pero el problema no deriva del carácter presidencial del sistema sino de la baja institucionalización o erosión de los sistemas de partidos. Ninguna de las democracias de la región con sistemas de partidos institucionalizados (Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina) consagró presidente a una figura recién llegada a la clase política. El ascenso a la presidencia de Chávez, en Venezuela, coincidió con la implosión de su sistema de partidos (curiosamente propiciada por uno de sus fundadores, Rafael Caldera). Debe notarse, sin embargo, que los sistemas parlamentarios no son inmunes a este peligro, como lo demuestra el caso de Berlusconi, resultado de la caída del Pentapartito italiano.

Adicionalmente, Mainwaring y Shugart sostienen que los sistemas presidenciales ofrecen: a) una más amplia posibilidad de elección a los ciudadanos, b) mayor predictibilidad en la formación de los gobiernos y facilidad para atribuir responsabilidades de gobierno, y c) mayor independencia del congreso en cuestiones legislativas. El voto es una herramienta de control rudimentaria (Manin et al., 1999), de modo que disponer de dos votos (asumiendo que los electores disponen de información suficiente sobre las facultades y actividades de presidentes y legisladores) incrementa el control ciudadano y la posibilidad de distribuir premios y castigos por su comportamiento anterior entre los candidatos.² En los sistemas parlamentarios usualmente los ciudadanos saben qué persona ocupará el cargo de primer ministro si el partido por el que está votando se impone en las elecciones; pero es más difícil prever si ese partido va a poder formar una coalición de gobierno viable. En los sistemas presidenciales, en cambio, el voto es un mejor predictor de quién va a encabezar el ejecutivo, y de ese modo hace más fácil establecer responsabilidades por el éxito o fracaso de las políticas anunciadas en las campañas electorales. Finalmente, el control parlamentario es uno de los propósitos de la división de poderes. Naturalmente, su resultado puede ser el bloqueo mutuo y la parálisis política, si las diferencias entre los propósitos políticos de presidentes y legisladores no pueden resolverse institucionalmente. Pero el bloqueo institucional puede tener un alto costo electoral, tanto para los presidentes como para los legisladores. Si el vínculo entre los partidos y el electorado es fuerte y si el presidente dispone de un

contingente legislativo de su partido numeroso, es probable que el costo del veto mutuo aumente, lo cual induce a llegar a acuerdos entre los poderes.

¿Qué queda en pie de las críticas de Linz al presidencialismo luego de la revisión de Mainwaring y Shugart? Linz demuestra el carácter amenazante del presidencialismo para la supervivencia de los regímenes democráticos a costa de presentarlo en su versión más débil. Su razonamiento podría resumirse del siguiente modo: i) los conflictos de poderes recurrentes (legitimidad dual), que ii) no pueden resolverse institucionalmente (mandato fijo), en iii) contextos de baja cooperación interpartidaria (lógica de ganador único) y iv) estilos de decisión personalista (caudillismo), ofrecen incentivos para que actores sociales poderosos apoyen un cambio de régimen o para que figuras presidenciales se presenten como “salvadores de la Patria” y gobiernen por fuera de las reglas del juego. Para que los actores desarrollen estos incentivos deben concurrir dos circunstancias: a) que la derrota electoral tenga costos extremadamente altos, y b) que se asigne una probabilidad extremadamente baja a la victoria electoral. Mainwaring y Shugart demuestran que ninguno de los problemas que menciona Linz es atributo exclusivo de las democracias presidenciales y que los problemas de tipo “iii”, que son los que tienen mayor incidencia sobre el costo de las derrotas electorales, pueden registrarse con tanta probabilidad en sistemas presidenciales como en sistemas parlamentarios.

La revisión de Mainwaring y Shugart demuestra que de la estructura general del sistema de gobierno no se deducen conclusiones categóricas respecto de la probabilidad de supervivencia del régimen democrático. ¿Qué indica esta demostración acerca de la relación entre el sistema de gobierno y la legitimidad de las decisiones democráticas? ¿Los sistemas parlamentarios ofrecen más recursos institucionales para el ejercicio de la autonomía de los ciudadanos que los sistemas presidenciales? De los argumentos de Mainwaring y Shugart se infiere que el presidencialismo y el parlamentarismo constituyen dos lógicas extraordinariamente generales y abstractas de conformación de mayorías de gobierno a partir

de mayorías electorales. Su incidencia sobre la calidad de la representación y la gobernabilidad democráticas dependen de la intervención de otros complejos de instituciones, especialmente de la fragmentación del sistema de partidos, de la unidad de los bloques legislativos y del diseño constitucional del proceso legislativo. Puesto que todos los sistemas políticos latinoamericanos contemporáneos son presidenciales,³ y que resulta muy improbable (y quizás inconveniente⁴) que evolucionen hacia formas parlamentarias en algún futuro cercano, interesa más para nuestro análisis analizar las diferencias entre los distintos tipos de presidencialismo que el contraste general con los sistemas parlamentarios. De estas diferencias nos ocupamos en el apartado siguiente.

1.2. *Presidencialismo y representación democrática en América Latina*

El debate sobre las virtudes y los defectos del presidencialismo como arquitectura institucional de la democracia puede ser entendido como un debate sobre la división de poderes. De modo complementario, los sistemas parlamentarios suelen ser presentados como sistemas de fusión de poderes. Curiosamente, el argumento clásico de Montesquieu acerca de la división de poderes se basaba en el análisis de Gran Bretaña, un sistema que hoy tendríamos dificultades en clasificar como “de gobierno dividido.” Esta curiosidad puede atribuirse a la incongruencia entre nuestro vocabulario político y el del Siglo XVIII. Además, Montesquieu no compartía nuestra estima y preocupación por la democracia como fundamento de legitimidad política. Más allá de las diferencias de vocabulario y de valoración del principio de soberanía popular, nuestra cultura política heredó de Montesquieu la preferencia por los gobiernos moderados y la convicción de que el más eficaz instrumento para moderar el poder es dividir la habilitación legal para tomar decisiones políticas entre distintos agentes.

Las lógicas presidencial y parlamentaria son, precisamente, modos de constituir y regular el poder. La palabra “poder” se utiliza en dos sentidos distintos en las discusiones sobre las

ventajas relativas de los sistemas de gobierno modernos. En algunos casos, como sinónimo de posición institucional o cargo; por ejemplo, cuando se refiere a los presidentes o primeros ministros y sus gabinetes como “poder ejecutivo.” En otros casos se usa la palabra “poder” para referirse a la habilitación que la constitución y las leyes le confieren a las personas que ocupan esos cargos; por ejemplo, cuando se refiere el “poder de veto del presidente” o el “poder de la billetera” de los congresos que tienen facultades presupuestarias. Tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios la capacidad sancionada legalmente de tomar decisiones de validez colectiva (poder en el segundo sentido) requiere el concurso de agentes que ocupan distintos cargos (poder en el primer sentido). De acuerdo con esta interpretación, tanto el parlamentarismo como el presidencialismo pueden presentarse como sistemas de poder dividido; es decir, sistemas donde la habilitación para tomar decisiones obligatorias para todos los miembros de una comunidad política no está en manos de ningún agente público en particular, y donde, entonces, la toma efectiva de esas decisiones requiere el concurso de distintos agentes (aquí la herencia de Montesquieu). Las diferencias entre ambos tipos de sistemas residen en la distribución de habilitaciones entre agentes y el modo en que se propicia la concurrencia entre agentes. El diseño constitucional de estos sistemas precede a la existencia de los partidos políticos. La mediación partidaria incide sobre los modos que puede adoptar y las consecuencias que pueden resultar de esa concurrencia. La ventaja estructural de los sistemas parlamentarios sobre los presidenciales consiste, de acuerdo con la opinión casi unánime entre los especialistas, en que aquellos propician la formación de mayorías *partidarias* de gobierno. Pero esta ventaja supone que los bloques partidarios adoptan un comportamiento unitario en la legislatura. Cuando la unidad partidaria se debilita, como ocurrió durante la Cuarta República Francesa, la lógica parlamentaria arroja gobiernos inestables. En cualquier caso, aún dentro del grupo de democracias presidenciales, y particularmente dentro del conjunto de las democracias latinoamericanas, existen importantes diferencias en la distribución de atribuciones entre el ejecutivo y el congreso para participar del proceso de

producción de leyes y en los incentivos para promover la concurrencia entre poderes mediada por los partidos.

Los estudios más recientes sobre los presidencialismos latinoamericanos han tomado provecho de la cuidadosa clasificación de sistemas de gobierno propuesta por Shugart y Carey (1992). Los autores definen al presidencialismo de acuerdo con los siguientes atributos: *i*) elección popular del jefe del ejecutivo, *ii*) períodos de mandato fijo para el jefe del ejecutivo y para la asamblea legislativa, no sujetos a la confianza mutua; *iii*) el ejecutivo nombra y dirige la composición del gobierno; *iv*) el presidente dispone de alguna autoridad legislativa sancionada por la constitución. Estos son atributos comunes de todos los sistemas presidenciales. Las diferencias resultan del modo en que se distribuyen las facultades y se propicia la concurrencia entre el presidente y el congreso; es decir, de las facultades del presidente para participar e incidir en la tarea legislativa y de las facultades que tiene el congreso para controlar las actividades del gabinete. Shugart y Carey proponen dos grupos de indicadores para clasificar a las democracias latinoamericanas de acuerdo con estas diferencias constitucionales. El primer grupo refiere a los poderes legislativos del presidente: el poder de veto total, el veto y la promulgación parcial de leyes, la capacidad de legislar por decreto, la capacidad exclusiva de elaborar proyectos de ley sobre ciertas áreas, la capacidad de elaborar el presupuesto y la posibilidad de convocar a referenda para la sanción de ciertas iniciativas legislativas. El segundo grupo de indicadores refiere al control del parlamento sobre la facultad presidencial de decidir la integración del gabinete. Estos indicadores son: el poder presidencial de nombrar ministros, el poder presidencial de remover ministros, el poder del parlamento de censurar ministros y la capacidad presidencial de disolver la asamblea legislativa. Cada uno de estos poderes puede adoptar distintas formas. Las intervenciones presidenciales en el proceso legislativo y su control sobre el gabinete pueden ser prácticamente inapelables para el parlamento, o bien la reunión de una mayoría parlamentaria puede bastar para revertir cualquier decisión presidencial, o bien, como ocurre las más de las veces, la capacidad de las mayorías parlamentarias para revertir decisiones

presidenciales está sujeta a ciertas restricciones. Para reflejar esta variabilidad, Shugart y Carey han expresado cada uno de sus indicadores en una escala de cuatro posiciones donde la posición más alta (4) corresponde al máximo poder presidencial y la más baja (0) al mínimo. De este modo pueden otorgarse puntajes a las constituciones latinoamericanas de acuerdo con el poder que otorgan a sus presidentes para intervenir en el proceso legislativo y a sus congresos para intervenir en la gestión del gabinete. Los máximos puntajes corresponden con los presidentes constitucionalmente más fuertes.⁵

(Insertar gráfico 1 aquí).

La clasificación del gráfico indica que sólo en dos de los países latinoamericanos incluidos en el gráfico el congreso tiene atribuciones para censurar a miembros del gabinete. Estos son: Ecuador y Colombia.⁶ En el resto de los países los presidentes tienen, desde el punto de vista constitucional, control y responsabilidad casi exclusiva por la formación y el funcionamiento del gabinete. En términos de intervención presidencial en el proceso legislativo, la variabilidad es mucho más amplia. El presidente brasileño es el que tiene mayor capacidad de incidir en el contenido de las leyes, sea a través del veto, la promulgación parcial, la introducción exclusiva de legislación o el control presupuestario. En un segundo rango se ubican los presidentes ecuatoriano, uruguayo argentino y paraguayo. En Colombia, México, Chile y Panamá los presidentes también tienen amplia capacidad de intervención en el proceso legislativo, aunque menor que en los casos mencionados anteriormente. En el resto de los países la capacidad presidencial de intervenir en la sanción de leyes es moderada.

El gráfico confirma que la distribución constitucional de atribuciones es bastante más favorable a los presidentes que a los parlamentos. Los presidentes disponen de más instrumentos legales para participar del proceso legislativo que los legisladores para hacer lo propio respecto de la gestión ministerial. En algunos casos esto va acompañado, además, de amplias facultades legislativas para los presidentes, dando sustento así, para una importante

proporción de los casos considerados, a la habitual caracterización de los sistemas constitucionales latinoamericanos como hiperpresidenciales. Sin embargo en varios otros, y en contraste con este diagnóstico, la *división* de poderes se traduce en *separación* de funciones: la tarea legislativa es atribución casi exclusiva del parlamento y la ejecución una actividad controlada exclusivamente por el ejecutivo.

El predominio constitucional presidencial, especialmente el que resulta de amplias atribuciones legislativas, es interpretado por la mayoría de los especialistas como una debilidad de las democracias latinoamericanas (Linz, 1993; Shugart y Carey, 1992, Mainwaring y Shugart, 1997a; Cox y Morgenstern, 2000). Es cierto que un presidente con mayores facultades legislativas tiene menos incentivos para procurar apoyo parlamentario. Esto diluye no solamente el control de los legisladores sino la posibilidad que tiene la oposición para manifestar su desacuerdo y ejercer su control del oficialismo institucionalmente.

Significativamente, este diseño constitucional debilita el control ciudadano sobre la acción de gobierno. El veredicto popular sobre el conjunto de decisiones que un presidente toma durante su mandato puede expresarse solamente en el momento de la elección presidencial, y esto en muchos casos sólo afecta la suerte del partido del presidente y no la del presidente mismo, puesto que en la mayoría de los países latinoamericanos la reelección por mandatos consecutivos está prohibida.

Adicionalmente, la amplitud de las facultades legislativas del presidente puede deteriorar la función estructurante del debate público de los partidos políticos, inducir a los legisladores a adoptar actitudes oportunistas y a los ejecutivos a proponer explicaciones falsas de sus decisiones impopulares (Palermo, 1995; Stokes, 1999b). Cuando los presidentes disponen de amplias facultades para legislar, los legisladores (tanto los opositores como los oficialistas) pueden sencillamente rehusarse a insistir sobre los vetos o a revisar los decretos

presidenciales. De este modo, los presidentes y sus gabinetes asumen personalmente el costo de las decisiones que tienen fuertes impactos negativos de corto plazo sobre las condiciones de vida o el ingreso de la mayoría de los ciudadanos (decisiones que, lamentablemente, son harto frecuentes en las democracias latinoamericanas). Si el proceso legislativo estuviera más equilibrado, los legisladores se verían obligados a tratar y fundamentar su apoyo o rechazo a las iniciativas presidenciales. Esta fundamentación, mediada por los partidos políticos, contribuye a estructurar y enriquecer el debate público sobre las políticas. Los presidentes, por otro lado, se verían forzados a justificar su demanda de apoyo parlamentario. Cuando eso no ocurre, los legisladores opositores pueden limitarse a denunciar la “insensibilidad social” de los presidentes, los legisladores oficialistas a manifestar simbólicamente su desacuerdo con el silencio y explicar su falta de oposición por la disciplina partidaria, y los ejecutivos a denunciar “la pesada herencia” recibida de la administración anterior.⁷ Nada de esto corresponde con los principios del debate público en las democracias representativas: los representantes deben tomar decisiones, fundamentarlas y esperar el premio o el castigo electoral.

Todas estas observaciones críticas sobre el diseño constitucional de las democracias latinoamericanas están justificadas. Sin embargo deben tomarse en cuenta tres argumentos para matizar el diagnóstico general. El primero, frecuentemente citado en la literatura, es que las intervenciones legislativas unilaterales de los ejecutivos tienen altos costos y sólo puede recurrirse a ellas dentro de ciertos límites. Después de todo, e independientemente del desequilibrio constitucional, la autoridad legislativa descansa en los parlamentos. Típicamente, éstos pueden enmendar o rechazar las iniciativas presidenciales, derogar los decretos con carácter de ley e insistir sobre los vetos y promulgaciones parciales; y pueden hacerlo sin enfrentar el riesgo de la disolución a la que pueden recurrir los primeros ministros en los sistemas parlamentarios.

En segundo lugar, debe recordarse que se trata de disposiciones constitucionales, es decir: disposiciones que traducen la voluntad política de una nación para decidir su organización. Puesto que varios países latinoamericanos reformaron recientemente sus constituciones y considerando que ninguna de estas reformas resultó en una moderación de los poderes legislativos de los presidentes,⁸ puede presumirse que esta voluntad no es solamente una herencia de los períodos de organización nacional sino un propósito actual. En otras palabras, muchos países latinoamericanos tienen presidentes fuertes porque quieren. Por supuesto, el propósito de los constituyentes puede ser malintencionado, o bien intencionado y equivocado, o bien intencionado, y acertado pero resultado de un proceso de negociación tortuoso y deficientemente diseñado. Ahora, también podría pensarse que la insistencia de los constituyentes latinoamericanos para alejarse del mejor consejo del saber científico político establecido, está fundada en buenas razones. Quizás las democracias latinoamericanas funcionarían aún peor o no podrían sostenerse con facultades legislativas presidenciales limitadas. La predilección regional por los ejecutivos fuertes es antigua (aparece ya en el proyecto fundacional de Bolívar) y fundada en una misantrópica desconfianza respecto de la capacidad de las poblaciones locales para autogobernarse. No hace falta compartirla para justificar el mantenimiento de las atribuciones legislativas de los presidentes. Es posible que los partidos y los parlamentos latinoamericanos no dispongan aún de recursos institucionales suficientes para promover consensos que permitan superar las ampliar brechas regionales, de ingresos y, en algunos casos, étnicas, que cruzan a muchos países de la región. En estas condiciones, los constituyentes han preferido permitir el gobierno por decreto bajo ciertas condiciones, a la ausencia de gobierno. No es una preferencia simpática, pero tampoco es injustificada.

En tercer lugar, nuevamente, se trata de disposiciones constitucionales. La descripción constitucional de los procesos legislativos no siempre es un buen predictor de las formas concretas que adopta la producción de leyes. Aunque la constitución no lo mande, muchos presidentes deciden incorporar miembros de otros partidos al gabinete para estimular el

apoyo legislativo de esos partidos a sus políticas. Aunque la constitución no lo prohíba, muchos presidentes han hecho un uso prudente de sus facultades extraordinarias para impulsar legislación (notoriamente, los Presidentes Aylwin y Frei en Chile; en menor medida, el Presidente Cardoso en Brasil, aún Carlos Menem en Argentina procuró la sanción parlamentaria para algunas de sus iniciativas más importantes a partir de 1991). Las relaciones entre presidentes y congresos pueden variar significativamente bajo un mismo diseño constitucional. Esta variación depende de la estructura del sistema de partidos, de la organización interna y unidad legislativa de los partidos y de las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (Morgenstern, 2000).

En conclusión, existe más variación en el diseño constitucional de las democracias latinoamericanas que lo que habitualmente se reconoce. No obstante, es cierto que los presidentes tienen más atribuciones legales para intervenir en el proceso legislativo que los congresos para controlar la actividad del ejecutivo. Este desequilibrio puede estimular estilos de gestión personalista, reducir el control parlamentario a la insignificancia, debilitar el control ciudadano sobre las acciones de gobierno y deteriorar la calidad de la deliberación pública sobre las políticas. La decisión constitucional de asumir estos riesgos ha sido ratificada en numerosas reformas recientes y parece estar fundada en criterios de gobernabilidad antes que en criterios de representación democrática. Sin embargo, la probabilidad de que estos riesgos institucionales se conviertan en problemas reales depende de la característica concreta que adopte la relación entre los presidentes y los congresos. De modo que nuestra conclusión sobre la incidencia de los presidencialismos latinoamericanos sobre la capacidad de representación de los partidos debe aguardar al examen de estas relaciones que se presenta en el siguiente apartado.

1.3. Presidentes y Congresos en la confección de las leyes

Como se ha indicado al comienzo, la capacidad de los partidos políticos para traducir las preferencias del electorado en políticas públicas depende, entre otras cosas, de la transformación de mayorías electorales en mayorías de gobierno. Esta transformación está, en alguna medida e indirectamente, sujeta a reglas. Las reglas electorales, por ejemplo, indican qué porcentaje de los cargos en disputa (si alguno, ya que no todos los partidos que compiten acceden a cargos) le corresponde a cada partido de acuerdo con los votos obtenidos. Las reglas que determinan las atribuciones y responsabilidades de legisladores y miembros del ejecutivo organizan el proceso de elaboración, promulgación e implementación de decisiones de gobierno. Dentro de los límites establecidos por estas reglas, las estrategias de gobierno que adoptan los funcionarios de uno y otro poder dependen del resultado del juego electoral y de la evolución post-electoral de la competencia y el conflicto políticos. La traducción de los mandatos electorales en políticas públicas está sujeta a la configuración que resulte de estas estrategias. Un subconjunto de ellas es particularmente relevante para nuestra evaluación del presidencialismo en relación con los partidos políticos: las relaciones entre presidentes y congresos en el proceso legislativo.

Recientemente, Cox y Morgenstern (2000) han propuesto un modelo estratégico y una tipología para analizar estas relaciones. En el momento de tratar una iniciativa del ejecutivo la mayoría legislativa⁹ puede adoptar cuatro estrategias posibles: a) rechazar la iniciativa presidencial, b) negociar cambios en el proyecto, c) demandar favores políticos o recursos financieros a cambio de la aprobación, o d) aprobar la iniciativa presidencial sin modificaciones. Anticipando estas posibles reacciones de la mayoría legislativa, el presidente puede: a) utilizar sus poderes unilaterales de legislación (en el caso en que los tuviera), b) negociar cambios en la ley, c) otorgar los favores políticos o recursos financieros solicitados por los legisladores, o d) imponer su decisión en el caso de contar con una legislatura afin. A cada tipo de estrategia de reacción dominante de la legislatura corresponde un tipo de intervención presidencial dominante. Al polo de la legislatura sistemáticamente opositora, *resistente*, le corresponde el presidente *imperial*, es decir, el presidente que legisla

unilateralmente. Al polo de la legislatura *sometida*, le corresponde el presidente *dominante*, es decir el presidente que consigue convertir sus iniciativas legislativas en leyes del congreso. Cuando no existe una mayoría sometida a la autoridad del presidente ni una mayoría sistemáticamente opositora, el presidente dispone de tres recursos para obtener apoyo: a) distribución de favores políticos no legislativos¹⁰ y/o recursos financieros, b) nombramientos en el gabinete, c) concesiones en el proyecto de ley. Algunos presidentes latinoamericanos (como el chileno, por ejemplo) disponen de un cuarto recurso que es la posibilidad de requerir el tratamiento del proyecto de ley dentro de un período determinado. Cox y Morgenstern postulan que si en la mayoría legislativa predominan políticos con orientación fundamentalmente ideológica y sin intereses locales fuertes, su estrategia dominante será la negociación. Este tipo de mayoría se denomina *tratable* y el tipo de presidente que le corresponde es el *coalicional*. Si en la mayoría legislativa predominan legisladores con intereses locales fuertes o que esperan extraer una renta de su actividad legislativa, la estrategia dominante será la solicitud de favores y recursos. Los autores denominan a este tipo de mayoría *parroquial o venal* y al tipo presidencial correspondiente *nacionalmente orientado*.

Cox y Morgenstern no ofrecen un modelo categórico para explicar las estrategias dominantes de presidentes y mayorías legislativas. Un modelo completo de la estrategia dominante de la mayoría legislativa debería probablemente realizarse a nivel de los individuos integrantes de estas mayorías. En ausencia de ese modelo, podemos extender el análisis de los autores considerando la combinación de estrategias esperables en presidentes y mayorías legislativas de acuerdo con la unión¹¹ y la integración partidaria de estas mayorías.

[INSERTAR TABLA 1 AQUI]

Si la mayoría es oficialista y unida, la estrategia legislativa más probable es el sometimiento al ejecutivo aunque es posible que algunos miembros soliciten modificaciones en las iniciativas presidenciales. En este caso, el presidente tenderá a actuar de un modo dominante y a

prevenir los posibles desacuerdos con nombramientos ministeriales o la negociación política. Si la mayoría es oficialista pero desunida, lo más probable es que se comporte de un modo parroquial. Pero también es posible que esta orientación parroquial oficialista, en combinación con estrategias de la oposición, resulte en una mayoría legislativa interpartidaria y resistente. Dadas las amplias facultades legislativas y el volumen de recursos que controlan la mayoría de los presidentes latinoamericanos esta posibilidad puede parecer remota. Sin embargo en países como Brasil y, en menor medida, Argentina, los líderes locales (típicamente los gobernadores) ejercen fuerte control sobre las carreras políticas de los legisladores. En algunos casos este control es más eficaz que el de los propios presidentes (Samuels, 1999). De este modo resulta habitual que los grupos de legisladores afines a estos líderes demanden beneficios para sus distritos a cambio del apoyo a las iniciativas del ejecutivo. En este caso, lo más probable es que el presidente adopte un comportamiento “orientado nacionalmente” y acceda a las solicitudes de los legisladores. Ahora, también es posible (aunque menos probable) que el costo de acceder a esas solicitudes sea más bajo que el que resultaría de utilizar las facultades legislativas extraordinarias. De este modo se explica que, a pesar de contar durante largos períodos con mayorías o casi mayorías en ambas cámaras del congreso, el presidente argentino Carlos Menem haya recurrido con tanta frecuencia a la legislación extraparlamentaria.¹²

Si la mayoría legislativa es opositora y unida, lo más probable es que adopte una estrategia resistente y fuerce entonces al ejecutivo a imponer sus decisiones por decreto. Este argumento asume que las facultades legislativas del presidente son extensas. Este es el caso en todos los países incluidos en el análisis de Cox y Morgenstern, pero no el de todos los países latinoamericanos. Un presidente con limitados poderes legislativos se verá forzado a negociar con una mayoría opositora unida, y adoptará entonces una estrategia coalicional. Una mayoría opositora dispersa resultará seguramente de la orientación parroquial de sus miembros. En estas condiciones el presidente podrá utilizar una combinación de favores

políticos y financieros y negociación programática para conseguir la aprobación parlamentaria de su programa.

El análisis de los autores y la extensión propuesta aquí tiene consecuencias interesantes para nuestro análisis de la incidencia de las relaciones entre los poderes de gobierno sobre la capacidad de los partidos para traducir el mandato electoral en políticas públicas *consistentes*. Esta traducción sólo es posible si el presidente dispone de una mayoría oficialista unida o de una mayoría opositora unida pero limitados poderes legislativos. En el caso de mayoría opositora unida y amplios poderes legislativos, el resultado más probable es la legislación extraparlamentaria. Esta puede concretarse en políticas públicas consistentes pero de dudosa legitimidad democrática. En los casos de mayorías legislativas dispersas (sean estas oficialistas u opositoras) el resultado más probable es el intercambio de favores, que puede ser coherente con el mandato electoral de cada distrito pero será seguramente un obstáculo para el diseño de políticas consistentes de alcance nacional.

Dado que la mayoría de los presidentes latinoamericanos disponen de amplios poderes legislativos, el camino más seguro traducir las preferencias del electorado en políticas públicas consistentes es la existencia de una mayoría oficialista unida en el parlamento. ¿Bajo qué condiciones puede esperarse un escenario con estas características? El análisis de Mark P. Jones (1995) sobre el conflicto de poderes en las democracias latinoamericanas ofrece algunas respuestas para esta pregunta.

Jones realiza un análisis de regresión sobre los determinantes del conflicto entre ejecutivo y legislativo en 14 democracias latinoamericanas entre 1984 y 1994. El análisis demuestra que el tamaño del bloque oficialista en el congreso es la variable con mayor incidencia en la explicación de los conflictos entre poderes. Cuanto más numeroso es el bloque oficialista menor es el conflicto entre el ejecutivo y el legislativo. El poder de censura de las legislaturas sobre los ministros también tiene una incidencia estadísticamente significativa pero en la

dirección opuesta: los conflictos entre poderes son más probables cuando el congreso tiene la facultad de censurar ministros.¹³ Significativamente, ni el control de los presidentes sobre el bloque legislativo, ni los poderes legislativos de los presidentes, ni la cercanía de los presidentes al final de su mandato tienen una incidencia significativa sobre el nivel de conflicto entre poderes.¹⁴

[INSERTAR TABLA 2 AQUI]

Como puede observarse en la Tabla 2, Jones encuentra una estrecha asociación entre el número de partidos legislativos y el tamaño del contingente oficialista en el congreso. De este modo, el autor propone un vínculo entre las leyes electorales y la probabilidad de desarrollo de conflictos entre poderes, mediado por la concentración relativa de la composición partidaria del congreso. Su análisis de regresión complementario encuentra que el número de partidos legislativos depende, fundamentalmente, de la fórmula que se utilice para elegir el presidente. Si la presidencia se elige en una competencia definida por pluralidad simple, un candidato que obtenga una proporción de votos igual a $1/N$ más un voto (donde N es el número de candidatos que se presentan) puede, en teoría, acceder a la presidencia. Esto, de acuerdo con el conocido análisis de Duverger, induce a los ciudadanos a votar al candidato con más posibilidades de ganar (entre los que le resultan aceptables) y a los políticos a competir dentro de partidos que tienen posibilidades de llegar al gobierno. El resultado de estas inducciones es la reducción del tamaño del sistema de partidos parlamentario y, por tanto, el incremento del contingente presidencial. Si el presidente se elige en un sistema de doble vuelta y las bancas se distribuyen con alguna fórmula proporcional, en cambio, el número de partidos en el parlamento tiende a coincidir con el resultado de la primera vuelta – es decir, tiende a aumentar – con lo que el tamaño probable del contingente presidencial en el parlamento se reduce.

Significativamente, ni el tipo de fórmula *proporcional* que se use para asignar bancas en el parlamento ni el tamaño de los distritos donde se eligen los legisladores tienen un efecto notorio sobre el número efectivo de partidos en el congreso. El momento en que se realicen las elecciones legislativas, en cambio, es de importancia decisiva. Si los legisladores se eligen en una fecha distinta de las elecciones de presidente, el tamaño del sistema de partidos tiende a ser un 60% más grande que lo que sería si las elecciones se realizaran en el mismo día.

Como se observa, la principal fuerza institucional determinante en la composición partidaria del parlamento es el modo de elección del presidente. Esto ocurre porque, en elecciones concurrentes, la candidatura del presidente tiende a ejercer un efecto de arrastre sobre el resto de las candidaturas, efecto que se cristaliza en parlamentos fragmentados en los casos en que el presidente se elige en una doble vuelta.

1.4. *Presidencialismo, partidos y democracias latinoamericanas: algunas conclusiones*

Los estudios recientes sobre el presidencialismo permiten moderar el pesimismo de los pronósticos respecto de su impacto sobre la estabilidad de las democracias y llaman la atención sobre las importantes diferencias en el diseño institucional de las democracias latinoamericanas. Para que las mayorías electorales organizadas por los partidos puedan constituirse en mayorías que puedan gobernar consistentemente y de acuerdo con (o al menos no en abierta violación de) el mandato de las urnas, el tipo de relaciones entre el ejecutivo y el congreso es un factor clave. La gobernabilidad democrática bajo un régimen presidencial sólo puede tolerar la ausencia de una mayoría legislativa oficialista y unida si los poderes legislativos del presidente son limitados. Puesto que esto es infrecuente en América Latina, la producción de mayorías legislativa oficialistas y unidas debe ser una meta del diseño institucional. Si los presidentes se eligen de acuerdo con una fórmula mayoritaria y las elecciones presidenciales se realizan simultáneamente con las legislativas la probabilidad de disponer de una mayoría oficialista aumenta significativamente. Esta mayoría puede adoptar

un comportamiento unitario o no. La unidad del comportamiento legislativo depende de múltiples factores.¹⁵ El control partidario sobre la trayectoria política de los legisladores es uno de ellos. De modo que con un diseño electoral propicio y partidos fuertes las democracias presidenciales están mejor equipadas para producir políticas consistentes y legítimas. Parafraseando el enunciado inicial, podríamos concluir que no hay democracia presidencial efectiva sin partidos políticos unidos que respalden la gestión del ejecutivo en el parlamento.

2. Gobiernos nacionales, gobiernos subnacionales y representación

2.1. *Organización territorial y democracia*

La formación de mayorías de gobierno a partir de mayorías electorales está regulada por dos tipos de instituciones. En la sección anterior nos hemos ocupado de uno de ellos: las relaciones entre los poderes del estado, que, como hemos visto, en América Latina resultan en distintas variantes de presidencialismo. En esta sección nos ocuparemos del segundo: las relaciones entre las unidades territoriales que componen los sistemas políticos latinoamericanos.

Todas las constituciones latinoamericanas prevén alguna forma de subdivisión territorial. Las unidades subnacionales (provincias, departamentos o regiones) pueden tener funciones electorales, administrativas y, en algunos casos, soberanía para determinar su propia organización legal y política. El balance de atribuciones entre la unidad política que representa al territorio nacional (el estado nacional) y las unidades políticas subnacionales tiene importantes consecuencias para la organización del gobierno democrático.

De acuerdo con el principio democrático, en su formulación más elemental, las decisiones de gobierno representan la voluntad de la mayoría del pueblo de la nación. Esta formulación elemental esconde cierta complejidad. Los poderes del estado nacional no representan a la voluntad de la mayoría del pueblo de la nación sino a distintas configuraciones electorales, territorialmente organizadas, de la mayoría del pueblo de la nación. La coincidencia entre mayoría electoral y mayoría de gobierno sería casi perfecta si: a) todos los cargos se eligieran en un solo distrito electoral y se distribuyeran de acuerdo con una fórmula proporcional, o si b) los cargos se distribuyeran en distritos con una cantidad de cargos exactamente proporcional a su cantidad de habitantes. En la mayoría de los países latinoamericanos este no es el caso (Snyder y Samuels, 1999). Los cargos se asignan de acuerdo con mayorías electorales que se constituyen en el nivel de los distritos. Algunos distritos están

sobrerrepresentados y otros subrepresentados, de modo que la probabilidad de incidir electoralmente en las políticas de gobierno depende de la localización geográfica de los electores.

Adicionalmente, las poblaciones de los países latinoamericanos están sujetas a distintos gobiernos: el nacional; los provinciales, departamentales y regionales; y los municipales, comunales o locales. La representación institucional de la voluntad de “la mayoría del pueblo de la nación,” entonces, resulta de la compleja articulación de las mayorías en los distintos distritos electorales y de la distribución de funciones y atribuciones entre el gobierno nacional y los subnacionales. En algunos casos, las redes políticas subnacionales tienen un impacto decisivo en la articulación de las alianzas que sostienen a las políticas de nivel nacional (Gibson, 1997; Gibson et al., 1998; Gibson y Calvo, 1999). En otros casos, las dinámicas políticas nacionales distorsionan la representación democrática en el nivel local (Díaz Cayeros et al., 2000; Magaloni, 2000).

La organización de gobiernos democráticos sobre territorios extensos y poblaciones numerosas y complejas presenta diversas dificultades. Los fundadores de las repúblicas modernas procuraron encontrar remedios institucionales para los conflictos entre acreedores y deudores, ricos y pobres, que habían provocado la caída de las repúblicas antiguas y del renacimiento. Les interesaba evitar que las mayorías democráticas nacionales se constituyeran en una amenaza para las libertades individuales en general, para los derechos de propiedad en particular y, en los casos latinoamericanos, para el equilibrio de poderes entre elites regionales. En un reciente estudio sobre el federalismo Alfred Stepan (1999) propone denominar a los procedimientos para limitar la capacidad de acción de las mayorías nacionales como “limitadores del demos”.¹⁶ En las democracias latinoamericanas pueden encontrarse procedimientos de este tipo tanto en los países que tienen una organización federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela) como en los que no. Dedicaremos esta sección al análisis de estas “limitaciones del demos.” En el primer apartado nos ocuparemos

de la descripción e interpretación de la sobrerrepresentación en las legislaturas latinoamericanas. En el segundo analizaremos los cuatro casos de federalismo a la luz de los estudios más recientes sobre el tema. En el tercero discutiremos algunas consecuencias de la sobrerrepresentación y el federalismo para el análisis de la organización interna de los partidos y el establecimiento de patrones de competencia interpartidaria en los niveles nacional y subnacional.

2.2. *Sobrerrepresentación, limitación de las mayorías nacionales y representación democrática*

Richard Snyder y David Samuels han dedicado dos trabajos recientes al registro empírico y el análisis de los determinantes de la sobrerrepresentación en las legislaturas nacionales (Samuels y Snyder, de próxima publicación) y a la discusión de su impacto sobre la representación democrática en América Latina (Snyder y Samuels, 1999). Los autores definen a la sobrerrepresentación como la proporción de bancas en cada una de las cámaras de la legislatura que se distribuyen por sobre o por debajo de la cantidad de electores en cada distrito (es decir, con independencia de la cantidad de electores en cada distrito).¹⁷

Snyder y Samuels analizan diecinueve democracias. De ellas, once incluyen en sus constituciones una disposición expresa de que a todos los ciudadanos se le asigna un “voto igual.” Algunas establecen, además, que la cantidad de bancas correspondiente a cada distrito electoral debe ajustarse a su cantidad de habitantes; en algunos casos prescriben un mecanismo de actualización periódica. Sin embargo, como puede observarse en la tabla 3, el promedio de sobrerrepresentación parlamentaria para la región es superior al promedio mundial y, en algunos casos, esa sobrerrepresentación es muy notable.

[INSERTAR TABLA 3 AQUÍ]

¿Qué tan desproporcionada es la representación legislativa en América Latina? Aproximadamente un diez por ciento de las bancas de diputados se asignan a los distritos con independencia de su población. Ocho de las dieciocho democracias incluidas en la tabla tienen un nivel de sobrerrepresentación en la cámara baja (o en su única cámara) superior al promedio mundial y en seis de ellas la sobrerrepresentación por lo menos duplica al promedio mundial. En los senados, la sobrerrepresentación aumenta significativamente. Tres de cada diez asientos en las cámaras altas latinoamericanas se asignan con independencia del tamaño de los distritos (el promedio mundial es dos sobre diez). La variabilidad en la sobrerrepresentación en la cámara alta también es más alta. De las diez legislaturas bicamerales, tres no tienen sobrerrepresentación y las siete restantes tienen valores superiores no solo al promedio mundial sino también al promedio nacional, alcanzando un máximo de la mitad de los senadores asignados sin atención al tamaño de los distritos en Argentina.

La sobrerrepresentación puede resultar: a) de la ausencia de ajustes entre la evolución demográfica de los distritos y el número de bancas que les corresponden, b) del establecimiento de un mínimo y/o un máximo legal de bancas para cada distrito, y/o d) de la existencia de una cámara alta (con un número de bancas fijo para cada distrito) y grandes diferencias entre la cantidad de electores que residen en cada distrito. En varios casos latinoamericanos estos mecanismos concurren y dan como resultado altas tasas de sobrerrepresentación parlamentaria.

¿Cómo afecta la sobrerrepresentación a la calidad de la representación democrática? La literatura ofrece respuestas divergentes. Snyder y Samuels (1999) sostienen que la sobrerrepresentación resulta en un importante desvío del principio de igualdad democrática: el voto de los ciudadanos vale más o menos de acuerdo con el cargo que esté eligiendo y el lugar donde se lo emita.¹⁸ Gibson et al. (1998: 5, n. 5) , en cambio, indican que la sobrerrepresentación “puede ser beneficiosa para la estabilidad y la integridad territorial de los sistemas federales, particularmente de aquellos con asimetrías demográficas y económicas

importantes entre sus unidades subnacionales” y “funcionar como un mecanismo compensatorio entre unidades desiguales...” Estas valoraciones encontradas se inspiran en interpretaciones divergentes de la igualdad democrática. Snyder y Samuels objetan el desvío del principio de igualdad de trato. De acuerdo con su interpretación al voto de algunos ciudadanos se le daría más valor (mayor capacidad de incidir en la constitución de mayorías de gobierno) que al voto de otros ciudadanos. En ausencia de una justificación, este desvío es normativamente inaceptable. La valoración de Gibson y sus coautores, en cambio, se funda en una concepción de la igualdad como igualdad de resultados y en una valoración más alta de la estabilidad y la integración territorial. La diferencia en el trato se justifica para compensar a los desfavorecidos en la distribución de recursos sociales. El presupuesto individualista que adoptan Snyder y Samuels es inadecuado para analizar el desequilibrio distributivo. La posición distributiva de los ciudadanos depende de su inscripción en redes sociales que están estructuradas territorialmente. Obsérvese, sin embargo, que el desvío del principio de igualdad de voto se justifica solamente si resulta en una compensación para la distritos más desfavorecidos y si esa compensación se distribuye progresivamente dentro de ellos. La fórmula más consecuente de esta interpretación sería: más poder para los distritos y *los ciudadanos* más desfavorecidos. Tal como existe en América Latina este resultado es poco probable. Lo más frecuente es que el poder adicional sea utilizado para los grupos *más* favorecidos dentro de los distritos menos favorecidos. En los distritos más pobres la desigualdad (muy alta en la gran mayoría de la región) se acentúa. En estas condiciones, los ciudadanos más pobres tienen una muy baja probabilidad de organizarse para disputar la distribución de los beneficios de la representación adicional. Curiosamente, dada las condiciones sociales vigentes en América Latina, la sobrerrepresentación parece ser un obstáculo para la compensación de los desfavorecidos en la distribución de bienes. De este modo, se la puede objetar desde el punto de vista de la igualdad democrática, concebida como igualdad de trato o como igualdad de resultados.

¿Cómo afecta la sobrerrepresentación legislativa a la capacidad de representación de los partidos políticos en los sistemas presidenciales? La sobrerrepresentación no tiene un efecto categórico sobre la fragmentación del sistema de partidos. No pueden deducirse de ella efectos sobre la probabilidad de que el presidente disponga de una mayoría oficialista en el congreso. Pero si hay sobrerrepresentación y hay mayoría oficialista, es probable que esta sea menos disciplinada que lo que sería en otras condiciones. Si existe sobrerrepresentación debe presumirse que existe la voluntad de “proteger” políticamente a algunos distritos (sea por inacción, evitando ajustar las delegaciones legislativas a la evolución demográfica de los distritos, o por acción, estableciendo mínimos y /o máximos para las delegaciones). Es de esperar, entonces, que los diputados y senadores que representan a estos distritos adopten en la legislatura alguna forma de comportamiento “parroquial” (en el sentido de Cox y Morgenstern analizado más arriba). La atención primordial al interés de los distritos es un ingrediente de casi todos los regímenes democráticos. Si no fuera importante, todos los cargos se elegirían en distritos únicos. Para que haya democracia primero debe haber un territorio integrado y la sobrerrepresentación puede ser el costo a pagar por la integración territorial. En algunos casos, sin embargo, el comportamiento parroquial puede conspirar contra la unidad de los bloques legislativos y, en los regímenes presidenciales, contribuir de este modo al conflicto entre poderes.¹⁹

La “limitación del demos” a través de la sobrerrepresentación legislativa se articula en otros países con la división de la autoridad exclusiva sobre el gobierno de ciertas áreas entre el estado nacional y las unidades subnacionales. Este arreglo institucional recibe el nombre de federalismo y ha sido adoptado por cuatro países en América Latina: Argentina, Brasil y México, desde el momento de su organización nacional, y, más recientemente, Venezuela. Dedicamos el próximo apartado al análisis de los federalismos latinoamericanos en su relación con la gobernabilidad democrática.

2.3. *Orígenes históricos y limitación del *democracias* en los federalismos latinoamericanos*

Alfred Stepan (1997 y 1999) y llamado la atención sobre la necesidad de separar a las teorías sobre el federalismo del foco casi exclusivo en el sistema norteamericano que han adoptado hasta fecha reciente. Puesto que los federalismos latinoamericanos históricos tuvieron como punto de referencia y ejemplo inspirador al federalismo norteamericano, esta advertencia parecería no aplicarse al análisis de los casos de la región. Sin embargo, el problema político que los federalismos latinoamericanos vinieron a resolver era completamente distinto del que se le presentaba a las 13 colonias del Norte. Para precisar los términos de este problema es necesario realizar un breve excursus histórico.²⁰ El argumento se aplica especialmente a los casos argentino y mexicano, pero ilumina también algunos de los problemas de la organización brasileña e, incluso, los conflictos de integración territorial que enfrentaron los países que luego no adoptaron una organización federal.

La independencia de los países hispanoamericanos sucedió a una crisis de legitimidad abierta por la captura del rey Fernando VII en Bayona. La discusión constitucional que le sucedió tanto en la península como en América estuvo organizada alrededor de tres argumentos. Para algunos, con el cese de facto de la autoridad del rey la soberanía retornaba a los pueblos y cuerpos constituidos sobre cuyo acuerdo contractual descansaba la autoridad de la corona. Para otros, a la manera rousseaniana, la caída de la monarquía significaba el retorno de la soberanía al pueblo, concebido como mera colección de individuos autónomos. Para otros, finalmente, disuelto el nexo con la metrópoli, la autoridad recaía en las unidades administrativas de gobierno que organizaban el dominio español de ultramar. El conflicto de soberanía más la incertidumbre asociada con el impasse militar hasta 1824, incitaron el desarrollo de innumerables movimientos autonomistas, de alcances y de rangos variados. En una situación de disputa permanente sobre la dominación territorial, los poderes periféricos encontraron múltiples motivaciones para disputar la autoridad de centros regionales de poder y nuevas razones para denunciar los privilegios comerciales y combatir el predominio

político de las capitales virreinales. Sin embargo, no todas las unidades políticas subvirreinales podían considerar seriamente a la autonomía como proyecto de largo plazo. De este modo, los intentos por erosionar la autonomía de los poderes centrales debían, al mismo tiempo, dejar la puerta abierta para una reunificación posible posterior, constituida en términos diferentes a los vigentes antes de la captura del rey Fernando. La difícil compatibilidad difícil entre las estrategias de corto y largo plazo de los poderes regionales y la complejidad de la dialéctica centro-periferia ayudan a explicar, junto con la incapacidad de los ejércitos criollos para asegurar la paz interna, la agudeza y persistencia del conflicto civil de la poste-independencia.

Los constituyentes del Filadelfia no enfrentaban el problema de la integración territorial. Las 13 colonias eran unidades autónomas y la unión les permitía, en todo caso, asegurar su supervivencia como estados independientes y explotar las ventajas de la cooperación. Los constituyentes latinoamericanos, en cambio, debían coordinar las aspiraciones de elites que eran incapaces de organizarse en unidades político-económicas viables pero capaces de vetar los intentos de unificación territorial que se plantearan en términos para ellas inaceptables. Los federalismos latinoamericanos debían producir estados nacionales lo suficientemente fuertes como para asegurar la integridad territorial y, a la vez, garantías institucionales que evitaran que esos estados nacionales se convirtieran en instrumentos de opresión de las elites regionales más fuertes sobre las más débiles (Gibson y Falletti, 2000). A diferencia de lo que ocurría en Norteamérica, la soberanía de los estados subnacionales sobre sus territorios era mucho más un producto que un antecedente de la constitución federal. Esta debilidad de origen tiene consecuencias que se proyectan hasta nuestros días y son importantes para interpretar el funcionamiento de los federalismos latinoamericanos.

Hecha esta aclaración, podemos exponer los criterios que propone Stepan (1997 y 1999) para la clasificación de los sistemas federales. La primera distinción corresponde al origen del arreglo federal. Los sistemas federales pueden resultar de la voluntad de distintas

unidades sub-nacionales para unificarse o bien de la devolución de poderes de parte de un estado central unificado a sus unidades componentes como estrategia de protección de la unidad territorial de la nación. Los primeros pueden llamarse federalismos de *unificación*.²¹ Los Estados Unidos son el ejemplo típico de este tipo de federalismo. Canadá y Suiza también pueden incluirse en la misma clase. Los segundos pueden denominarse federalismos de *mantenimiento de la unidad*.²² Venezuela es, claramente, un caso de este tipo. La clasificación de los casos de Argentina, México y, en menor medida, Brasil es problemática. La historia y los documentos constitucionales indican que las provincias que participan del acuerdo constituyente son unidades políticas precedentes al estado federal. De este modo, podría considerárselos federalismos de unificación. Sin embargo, los gobiernos provinciales resultaron del desmembramiento de unidades administrativas más amplias y en ningún momento consiguieron constituirse como sistemas políticos viables. Por este motivo parece más conveniente considerarlos federalismos de mantenimiento de la unidad.

El segundo criterio propuesto por Stepan es el carácter más o menos “limitador del demos” (en el sentido anteriormente descrito) del arreglo institucional federal. Este carácter depende, de acuerdo con el autor: a) del nivel de sobrerrepresentación en la cámara territorial (en todos los casos tratados, excepto el venezolano, el Senado), b) de la jurisdicción política de la cámara territorial, y c) de la amplitud de los poderes de los gobiernos subnacionales. Por las razones expuestas en el apartado anterior, a estos criterios podría agregarse, d) la sobrerrepresentación en la cámara baja.²³

[INSERTAR TABLA 4 AQUI]

Como puede observarse en la Tabla 4 existen importantes diferencias en el carácter “limitador del demos” de los federalismos latinoamericanos. En un polo de máxima limitación del demos nacional encontramos a Brasil: tiene moderada sobrerrepresentación en la Cámara Baja y una de las más altas sobrerrepresentaciones del mundo (Samuels y Snyder,

de próxima publicación) en la Cámara Alta, la que, además, no sólo tiene autoridad para iniciar legislación y aprobar todas las iniciativas de la cámara de diputados, sino que dispone de jurisdicción exclusiva sobre ciertas áreas de políticas. Esto significa que los distritos con menor cantidad de electores tienen una influencia desmesurada respecto de su tamaño para influir en las políticas federales. Por otro lado, la autoridad política misma del estado federal es, en comparación con la del resto de los estados de la región, sumamente limitada. Los estados subnacionales tienen amplia autonomía de política económica y fiscal y todos los poderes no expresamente asignados por la constitución se presume que descansan en los estados subnacionales.

En un escalón siguiente se encuentra el sistema federal argentino. La sobrerrepresentación de los distritos menos poblados es más que el doble del promedio mundial y un 50% mayor que el promedio regional. La sobrerrepresentación en la cámara alta es la más pronunciada de las incluidas en el amplísimo estudio de Samuels y Snyder (de próxima publicación). Puesto que los senadores argentinos tienen la misma autoridad sobre el proceso legislativo que sus pares de la cámara de diputados (exceptuando su participación, reducida respecto de la constitución histórica, en el nombramiento de los jueces y en la aprobación de los ascensos de los oficiales de las fuerzas armadas) los distritos sobrerrepresentados tienen amplísima autonomía para limitar la imposición de la voluntad legislativa de las mayorías nacionales. Sin embargo en la práctica constitucional argentina el estado nacional ha hecho amplio uso del poder de intervención sobre las provincias que le otorga la constitución nacional. Este poder ha sido utilizado en las primeras décadas del siglo XX para distorsionar los resultados electorales adversos a los oficialismos nacionales y, a partir de 1983, para aprovechar las recurrentes crisis de varios sistemas políticos provinciales como oportunidad para constituir alianzas electorales controlables para las conducciones nacionales de los partidos mayoritarios. La constitución nacional otorga amplios poderes a los gobiernos provinciales para administrar sus economías y controlar la prestación de servicios públicos. La distribución de la mayoría de los recursos fiscales está establecida por ley. No obstante,

puesto que la amplia mayoría de los distritos tiene muy baja capacidad de recaudación de impuestos, dependen de la decisión del estado nacional de enviar los recursos fiscales distribuibles para solventar a sus administraciones y una porción de los recursos fiscales, además, puede ser distribuida entre las provincias a discreción del estado nacional. Esto permite limitar la capacidad de veto de las mayorías electorales de los distritos menos poblados aunque, como veremos luego, no la neutraliza completamente.

El sistema mexicano ofrece menos límites a las mayorías nacionales que el brasileño y el argentino. La sobrerrepresentación en la cámara baja se ubica exactamente en el promedio mundial. La sobrerrepresentación en la Cámara de Senadores es alta: la asignación de tres de cada diez senadores no se ajusta a la cantidad de electores de los distritos. Puesto que la cámara alta tiene casi la misma participación que la baja en la aprobación de las leyes y, además, control exclusivo sobre la designación de jueces en la Corte Suprema de Justicia, esta sobrerrepresentación tiene importantes efectos limitantes de las mayorías nacionales. Sin embargo, a diferencia de sus equivalentes pares brasileños y argentinos, los senadores mexicanos no participan de la discusión del presupuesto nacional. Esto los priva de un recurso institucional clave para incidir en los criterios de distribución de los ingresos fiscales y es, probablemente, uno de los pilares del control que el estado federal mexicano ejerce sobre las unidades de gobierno subnacionales. A pesar de la apertura de la competencia política y la erosión del dominio institucional del PRI es probable que este control centralizado sobreviva, apoyado en este atributo institucional, entre otros. Finalmente, los estados mexicanos tienen alguna autonomía administrativa, aunque menor que la de los estados brasileños y las provincias argentinas. Al igual que estas últimas, muchos de estos estados dependen significativamente de la distribución central de recursos fiscales. Esta dependencia también modera aunque, nuevamente, no alcanza a neutralizar completamente el capital político que las mayorías subnacionales de los distritos pequeños derivan de su presencia desproporcionada en la cámara alta.

Finalmente, el “menos federal” de los sistemas federales latinoamericanos es el venezolano. La sobrerrepresentación en la cámara de diputados registrada más recientemente es baja. La reforma constitucional de 1993, que asigna tres diputados a cada estado además de los que les corresponden de acuerdo con su población, puede haber resultado en un aumento de la constitución. Este aumento difícilmente consiga compensar la pérdida de peso institucional de los estados menos poblados resultante de la abolición de la cámara de senadores (que registraba una sobrerrepresentación de 0,33 en su última integración). De este modo, las mayorías constituidas en el nivel de las unidades estadales carecen de recursos institucionales para bloquear las iniciativas legislativas impulsadas por mayorías en el nivel nacional. En ausencia de garantías institucionales que la respalden, la amplia autonomía que la constitución prescribe para los gobiernos subnacionales puede quedar reducida a una existencia meramente nominal. Dada la turbulencia reciente del sistema político venezolano es imprudente elaborar pronósticos concluyentes. Dicho esto, y basando el análisis en esta limitada serie de atributos generales, resultaría sorprendente que las elites venezolanas locales desarrollaran una capacidad de veto comparable con la que disfrutaban las brasileñas, las argentinas y, aunque en menor medida, aún las mexicanas.²⁴

El efecto de la organización federal sobre la representación partidaria a nivel nacional es de la misma naturaleza que el señalado en el análisis de la sobrerrepresentación legislativa. El federalismo conspira contra la unidad de los bloques legislativos partidarios y estimula el desarrollo de inclinaciones “parroquiales” en los legisladores. Adicionalmente, un reciente trabajo de Samuels (1999) encuentra que el poder de los gobernadores resultante de la organización federal, en conjunción con un régimen electoral de representación proporcional con lista abierta y en distritos amplios y la elección presidencial en doble vuelta, disminuye la probabilidad de que los presidentes dispongan de mayorías legislativas oficialistas subordinadas a la autoridad presidencial. Aún cuando el contingente del partido de gobierno sea numeroso, los legisladores responden a sus jefes políticos inmediatos (los gobernadores) antes que al presidente. Esto ocurre porque los gobernadores controlan los recursos

políticos críticos (fundamentalmente, el dinero para las campañas electorales) que les permiten a los legisladores ser elegidos en las frecuentemente muy extensas listas que presentan los partidos en Brasil.

En un estudio reciente, Jones y otros (2000) ofrecen evidencia para analizar el impacto del control de los líderes locales. En este caso, el tema es la profesionalización de la gestión legislativa. En la frase de los autores, los congresistas argentinos son *políticos profesionales* (vienen de y continúan con carreras estrechamente ligadas a sus partidos antes y después de ocupar bancas en el congreso) pero *legisladores amateur* (tienen pocos años de servicio en sus cámaras, tienden a multiplicar la demanda de puestos en los comités en lugar de especializarse, altas proporciones de los congresistas acceden a la cámara por primera vez, un bajo porcentaje de la legislación aprobada es iniciada por los legisladores y pocas de las iniciativas del ejecutivo que se aprueban son enmendadas mientras que tiende a rechazarse una proporción alta). El congreso nacional es típicamente concebido como un lugar de paso: plataforma de lanzamiento para puestos ejecutivos en las administraciones provinciales o la administración nacional. Típicamente, el destino político de los legisladores argentinos está en manos de los líderes locales. Los autores sostienen que la base institucional de ese control es el régimen electoral. Puesto que los legisladores argentinos se eligen en listas cerradas y por representación proporcional, el acceso al congreso está controlado por las organizaciones partidarias distritales, las que en general están hegemónicas por los líderes provinciales. Sin embargo, el federalismo parecería tener una incidencia más importante que el régimen electoral en la combinación de profesionalismo político y acción legislativa amateur. Si el paso por el congreso es relativamente poco importante en la carrera de un político, el régimen electoral no debería tener una importancia decisiva en la estructuración de sus incentivos. Aún si el régimen electoral tuviera más importancia que la que le atribuye esta interpretación, lo decisivo es que la acumulación de poder político dentro de los partidos se realiza en las arenas provinciales. Este elemento es independiente del régimen electoral y resultado de la organización federal del país. Los líderes locales disponen de poder

porque: a) controlan importantes recursos administrativos en caso de acceder al gobierno provincial; y b) manejan maquinarias electorales que pueden resultar decisivas (y más importantes en los distritos más pequeños) en la integración de las mayorías legislativas en la cámara de diputados de la nación.

En resumen, el federalismo puede limitar las posibilidades de constitución de mayorías parlamentarias afines al presidente, conspira contra la unidad de los bloques parlamentarios, estimula el desarrollo de inclinaciones parroquialistas y, al menos en el caso argentino, obstaculiza la especialización de los políticos en la función legislativa. En el apartado siguiente discutiremos un ejemplo relevante de incidencia de la organización federal sobre el proceso de políticas en los regímenes democráticos.

2.4. *Reforma y redes de poder periféricas*

Una de las más fructíferas líneas de investigación sobre la distribución territorial del poder político en las democracias latinoamericanas analiza sus efectos sobre la constitución de coaliciones electorales de respaldo para los programas de ajuste estructural. Gibson y otros (1998) expanden el argumento presentado en Gibson (1997) de acuerdo con el cual la sobrerrepresentación de los distritos menos poblados es la clave institucional para el sostén de las paradójicas coaliciones populistas que respaldaron las reformas de mercado introducidas en Argentina, Brasil y México. Los tests presentados por los autores en el citado texto así como los incluidos en Gibson y Calvo (1999) encuentran que el mejor predictor de la distribución de fondos, tanto los de uso discrecional como los de uso no discrecional, entre las unidades subnacionales, es la sobrerrepresentación de estas unidades en la cámara baja. El análisis de los autores incluye a la Argentina, Brasil, México y los Estados Unidos. Los resultados indican que la distorsión en la distribución de fondos no dicrecionales (medida como la razón entre el monto distribuido y el tamaño de la población del distrito) están determinados por la sobrerrepresentación en la cámara baja y, en menor medida, por la

sobre representación en la cámara alta. También se detecta un efecto, aunque moderado, del porcentaje de habitantes que viven en condiciones de pobreza en el distrito, lo que indicaría que esta distorsión tiene una ligera inclinación redistributiva. La distorsión en la distribución de estos fondos es más pronunciada en Argentina y México que en Brasil. Puesto que la distribución de fondos no discrecionales se hace de acuerdo con leyes y estas leyes han sido votadas por congresos ya sobrerrepresentados, los resultados de este primer análisis dejan poco lugar para la sorpresa. La distorsión no correspondería con ninguna estrategia política sino que reflejaría la composición de las legislaturas. Sin embargo, un análisis similar sobre la distribución de fondos discrecionales (que no incluye a Brasil) encuentra, nuevamente, que la distorsión en la distribución de fondos depende estrechamente de la sobrerrepresentación de las provincias y estados en la cámara de diputados. El ingreso promedio de los distritos también tiene un efecto, pero este es apenas registrable estadísticamente. Los fondos de uso discrecional del ejecutivo se distribuyen de acuerdo al peso político de los distritos y no persiguen ningún fin redistributivo. Este patrón es más pronunciado en México y, muy especialmente, en Argentina.

El argumento teórico que permite interpretar esta asociación empírica es el siguiente: el costo electoral de imponer reformas de mercado es más alto en los distritos sobrerrepresentados (los pequeños y menos desarrollados) que en los subrepresentados. Comprar el apoyo político de estos distritos, a través de la distribución de fondos de uso discrecional que permitan financiar los desequilibrios fiscales provinciales, mantener el empleo público distrital en niveles altos y solventar las redes clientelares, es más barato (puesto que se trata de distritos poco poblados) y tiene un retorno más alto (puesto que tienen un peso electoral y legislativo mayor que su peso demográfico) que obtener el apoyo de sectores clave en distritos grandes. Se trata, según la expresión de los autores, de distritos de “bajo mantenimiento” y, por ello, de enorme rédito electoral. El análisis es completado con una discusión de la economía política de las reformas de mercado en Argentina que demuestra que la distribución de estos fondos fue un factor clave en las victorias electorales

que el Partido Justicialista hilvanó entre 1991 y 1995. Su caída electoral a partir de 1997 se explica fundamentalmente por el retiro del apoyo de los electorados metropolitanos que acompañaron a las reformas hasta el estallido de la crisis financiera de 1995. La inversión clientelista de los años previos continuó siendo rentable en los distritos periféricos en 1997 y en 1999.

La arbitrariedad en la distribución de los recursos públicos acompaña a la distorsión de las mayorías electorales resultantes de los arreglos federales “limitadores del demos.” Aunque objetables desde el punto de vista de la representación democrática, la arbitrariedad y la distorsión en la representación son, en la medida en que hay un gobierno y algún espacio para la decisión política, probablemente ineliminables. Ahora bien, las particulares arbitrariedad y distorsión derivadas de los federalismos latinoamericanos tienen, aparentemente, el pernicioso efecto de reproducir las redes de dominación locales y los partidos políticos que se organizan como redes de reparto de favores. A comienzos del siglo XXI, la sobrerepresentación política de las redes de poder periféricas parece ser, como en los tiempos de la organización, el precio a pagar por la integración territorial de las repúblicas latinoamericanas. Desafortunadamente, el iluminismo central y metropolitano no ofrece hoy mejores respuestas para este persistente problema que las que ofrecía en el debate constitucional. Probablemente el primer paso para producir nuevas respuestas consista en un desplazamiento del foco. Puesto que no parece posible en el corto plazo limitar las distorsiones de las mayorías provinciales sobre las mayorías nacionales convendría entonces poner el acento en los procesos de constitución de esas mayorías provinciales: los procedimientos de selección de candidatos y los procedimientos de democracia interna en los partidos provinciales, las leyes electorales subnacionales, la estructura y funcionamiento de las legislaturas provinciales. Más democracia en el nivel local puede resultar en mejor representación en el nacional.

3. Las instituciones de gobierno y las estrategias de los partidos políticos

3.1. *La competencia electoral y los incentivos de los partidos*

¿Qué incentivos orientan las estrategias de los partidos políticos? De acuerdo con el influyente argumento clásico de Downs, la presunción más razonable es que las acciones de los partidos se orientan a maximizar la cantidad de votos en cada elección. Si esta es la estrategia dominante, la oferta electoral de los partidos tenderá a coincidir con las preferencias de un elector que se ubique en el punto medio de un espacio de preferencias unidimensional. A pesar de que continúa siendo una referencia fundamental entre los analistas del comportamiento partidario, esta teoría ha sido criticada por la frecuencia con que las estrategias de los partidos políticos en las democracias competitivas desafían la predicción de acercamiento a la posición del elector medio, adoptando posiciones más definidas ideológicamente, aún a costa de la pérdida de votos. Esto no indica que la predicción sea incorrecta sino que el presupuesto es, en muchos casos, poco verosímil. En otras palabras, para numerosos partidos en distintas ocasiones la maximización de votos no es la estrategia dominante.²⁵ A menos que pueda sostenerse que los partidos no se comportan racionalmente, es necesario proponer distintos supuestos sobre los incentivos orientadores de las estrategias partidarias.

Se han propuesto dos alternativas al supuesto de maximización de votos. De acuerdo con la primera, los partidos, en ciertas circunstancias, no procuran maximizar la cantidad de votos sino las chances de acceder a cargos públicos (y al manejo de los recursos asociados con ellos). De acuerdo con la segunda, los partidos no buscan maximizar ni la cantidad de votos, ni las chances de acceder a cargos públicos, sino la probabilidad de influir en el diseño de políticas públicas que satisfagan sus preferencias ideológicas.

Strøm (1990) reseña las objeciones que se le han formulado tanto al supuesto clásico downsiano como a los modelos alternativos. En todos los casos, la objeción resulta de la

identificación de casos en los que los partidos no adoptan la estrategia predicha por la teoría: partidos que arriesgan pérdidas de votos, partidos que rechazan integrarse a coaliciones de gobierno y ocupar cargos públicos, partidos que se integran a coaliciones de gobierno aún cuando tienen chances muy remotas de influir con sus posiciones ideológicas en el diseño de las políticas públicas. El problema con estas teorías no deriva de los supuestos sobre los que se edifican sino de: a) un análisis estático de las estrategias partidarias, que desconoce la influencia de los acontecimientos pasados y los propósitos de mediano y largo plazo, b) la falta de atención a los costos que tiene la persecución de una de estas estrategias en términos de la probabilidad de acceder a los beneficios asociados con las otras, y c) de la imprecisión respecto de las condiciones organizacionales e institucionales bajo las cuales estos supuestos pueden ser válidos. En otras palabras: los partidos persiguen tanto el éxito electoral, como los cargos de gobierno y la posibilidad de influir en las políticas públicas. Pero el privilegio de alguna de esas metas tiene costos respecto del alcance de las otras y está determinado tanto por la historia y estrategia de largo plazo del partido como por la organización del partido y las instituciones del sistema político en el que compete.

En un análisis estático podría parecer que los cargos de gobierno y la posibilidad de influir en las políticas públicas son metas compatibles y que la primera es un recurso de la segunda. Sin embargo, muchas veces los partidos deben resignarse a arriar propuestas que les resultan muy importantes para incrementar sus posibilidades de ganar elecciones o incorporarse a coaliciones de gobierno. Por otro lado, la persecución de cargos de gobierno en el corto plazo puede afectar las chances electorales del partidos en el largo plazo. El triunfo electoral de hoy puede resultar en la derrota de mañana. La asunción de responsabilidades de gobierno expone a los partidos al examen ciudadano sobre la coincidencia entre sus proclamas y sus acciones. Este examen puede ser muy exigente (y vulnerable a cambios contextuales como los ciclos económicos) y amenazar la reproducción electoral del partido. Puesto que existen costos entre metas alternativas, en cada episodio electoral los partidos deben elegir una combinación de estos propósitos. La combinación que elijan estará

determinada por su estructura de organización, por las reglas que organizan la competencia electoral y por el régimen de gobierno. Dados los objetivos de este trabajo, nos concentraremos dejaremos de lado el análisis de la incidencia de la organización interna de los partidos.

Strøm identifica cinco mecanismos relevantes para nuestro análisis a través de los cuales la estructura de la competencia electoral y el régimen de gobierno inciden en las estrategias que adoptan los partidos. El primero es la incertidumbre respecto del resultado electoral; es decir, la competitividad del sistema. Cuanto más alta sea la incertidumbre respecto de los resultados mayor es el incentivo para que los partidos adopten una estrategia de maximización de votos. Cuando existe un partido o una coalición dominante, el resto de los competidores pueden concentrarse en estrategias que le permitan maximizar sus posibilidades de acceder a cargos de gobierno o bien de expresar posiciones cercanas a las preferencias de sus militantes o electorado fiel.

El segundo factor es la desproporción entre cargos de gobierno y votos resultante de las reglas electorales. Cuanto menos proporcional es el sistema, menor es el retorno de una estrategia maximizadora de votos y mayor entonces el incentivo para perseguir cargos o preferencias ideológicas. El tercer factor es el tamaño del sistema de partidos.

El valor de los votos depende de la complejidad de la interacción estratégica posterior a las elecciones, cuando el juego consiste en constituir coaliciones de gobierno con los votos ya distribuidos entre los partidos. Si el número de partidos es pequeño (cercano a dos) la probabilidad de que exista una mayoría de un solo partido es más alta, y entonces menor la incertidumbre asociada con la negociación postelectoral para la formación de coaliciones. Cuanto más partidos hay, mayor es la incertidumbre post-electoral y menor entonces el valor de los votos. En estas condiciones es de esperar que los partidos presten más atención a sus

metas de obtención de cargos y expresión de preferencias de políticas. Cuanto menor es el número de partidos, mayor es el incentivo para procurar maximizar la cantidad de votos.

El cuarto y quinto factor corresponden a los diferenciales en términos de cargos de gobierno y posibilidad de influir en el diseño de políticas que resultan de estar en el gobierno o en la oposición. En los sistemas presidenciales latinoamericanos el diferencial de cargos es más alto que el de políticas, pero ambos son amplios. Estando en la oposición es muy improbable acceder a cargos de gobierno y existe una probabilidad apenas mayor de influir en el diseño de políticas a través de la negociación o la presión parlamentarias. El efecto sobre la estrategia de maximización de votos de estos diferenciales es indeterminado. Sin embargo, la teoría indicaría que los partidos latinoamericanos (dada cierta estructura organizativa) en sus combinaciones estratégicas deberían prestar más atención a la expresión de preferencias de políticas que la persecución de cargos de gobierno a cualquier costo.

3.2. Presidencialismo, federalismo y comportamiento partidario

El análisis de Strøm está inspirado en y se aplica con más facilidad a los sistemas parlamentarios. Samuels (2000) ha propuesto una aplicación de este modelo a los sistemas presidenciales. El autor sostiene que en los sistemas presidenciales los partidos enfrentan dos dilemas estratégicos: a) que estrategia general adoptar, y b) cómo distribuir los recursos de movilización entre el apoyo a los candidatos a cargos legislativos y el apoyo al candidato presidencial. Los candidatos presidenciales tienden a “arrastrar” a los candidatos legislativos, por lo cual la estrategia dominante en la competencia presidencial adquiere preminencia respecto de las estrategias en las competencias legislativas en cada distrito. Adicionalmente, los presidentes suelen convertirse en jefes de partido *de facto* una vez que llegan al gobierno, y tienen amplio control sobre la distribución de cargos y de recursos. En los regímenes presidenciales, la posición de los partidos en la negociación post-electoral depende estrechamente de la suerte de su candidato al ejecutivo. Al menos respecto de una de las

competencias, la incertidumbre post-electoral es baja, de modo que el valor de los votos puede predecirse con cierta precisión, por lo cual los partidos deberían privilegiar la maximización de votos tanto en la competencia presidencial como en la competencia para cargos legislativos, especialmente los partidos que creen tener buenas chances de acceder al gobierno. Si este es el caso, y basándonos en el análisis de Jones (1995), la fórmula electoral relevante para prever la estrategia de los partidos debería ser la presidencial y no la de asignación de cargos legislativos. Curiosamente, en este caso el efecto es inverso al previsto por Strøm: cuanto más proporcional es el sistema, menor es el valor de los votos y mayor la inclinación a perseguir otras estrategias, al menos en la primera vuelta.

En los sistemas federales se agrega una decisión estratégica: ¿cómo distribuir el esfuerzo electoral entre las unidades territoriales? Si la sobrerrepresentación es notoria debería esperarse una concentración del esfuerzo electoral de los partidos en ciertos distritos. Morgenstern (2000) ha propuesto un modo de medir esta concentración al que denomina “localismo.” El localismo expresa la proporción del voto de un partido que es atribuible a distribuciones de votos distritales.²⁶ Adicionalmente, puesto que el federalismo aumenta la distorsión del régimen electoral, debería esperarse, *caeteris paribus*, una reducción de la estrategia maximizadora de votos respecto de un régimen presidencial unitario.

[INSERTAR TABLA 5 AQUI]

La tabla 5 resume algunos de los atributos más importantes que, dada cierta organización partidaria, permitirían prever la estrategia de un partido como resultado de las instituciones electorales y de gobierno de tres democracias latinoamericanas. Debe subrayarse que, en ausencia de un análisis de regresión que permita estimar el efecto de combinación de estas variables, las observaciones que aquí se ofrecen tienen solo un valor conjetural e indicativo.

La fórmula presidencial adoptada en Argentina es proporcional y de doble vuelta pero limitada por el bajo umbral para consagrar a un candidato en la primera vuelta (45% o 40% y 10% de diferencia respecto del segundo candidato más votado) con lo cual el efecto práctico es más bien mayoritario y, por consiguiente, el incentivo es adoptar estrategias de campaña presidencial que maximicen la cantidad de votos. En el mismo sentido inciden el tamaño del sistema de partidos y la competitividad electoral. Respecto de la organización territorial de la estrategia, la alta sobrerrepresentación en ambas cámaras induciría a concentrar los esfuerzos en ciertos distritos, al menos para la competencia legislativa. De acuerdo con estas conjeturas (incompletas) la Argentina debería promover partidos que dan prioridad a la estrategia de maximización de votos al tiempo que distribuyen desigualmente sus esfuerzos de campaña entre los distritos. El relativamente alto efecto de “localismo” parece confirmar esta hipótesis.²⁷

En Brasil, aunque la competitividad electoral es alta, la fórmula para elegir al presidente (proporcional en doble vuelta) y el tamaño del sistema de partidos hacen más incierto el valor del voto. En estas condiciones deberíamos esperar que exista por lo menos un partido que no priorice la maximización de votos como estrategia. Tal parece ser el caso del PT, que ha llevado adelante campañas con un marcado sesgo ideológico, lo cual no le ha impedido participar de segundas vueltas electorales en las tres últimas elecciones (claro que perdió las tres, probablemente porque fue incapaz o le resultó imposible modificar la estrategia en el segundo turno electoral). La alta sobrerrepresentación y el marcado sesgo contramayoritario del federalismo brasileño deberían resultar en amplias diferencias en el arraigo territorial de los partidos. El altísimo “localismo” parece confirmar esta presunción.

En México, finalmente, la combinación de estrategias partidarias debería ser muy similar a la Argentina. Fórmulas mayoritarias para la elección del presidente, más alta competitividad y bajo número de partidos se conjugan para realzar el valor de los votos para los candidatos al ejecutivo. El localismo, sin embargo, es más alto que el argentino, lo cual es contrario a lo

que debería esperarse dado el carácter menos contramayoritario del federalismo mexicano. Esta diferencia podría obedecer a una insuficiencia del método de medición adoptado o a la incidencia de factores distintos del federalismo en la adopción de estrategias de raíz local. Uno de esos factores puede estar asociado con los recientes cambios en la naturaleza de la competencia electoral en México. La hegemonía electoral del PRI puede haber llevado a los partidos de oposición a priorizar los distritos donde esa hegemonía pareciera más vulnerable, independientemente de su grado de representación en las cámaras. Los datos de localismo para el PRI (19.5), PAN (59.3) y PRD (77.9) confirman esta lectura. Si la hipótesis fuera correcta, el localismo debería reducirse a medida que la competitividad electoral se extienda a todos los distritos del país.

4. Presidencialismo, federalismo, partidos y democracia: conclusiones

Ofrecemos aquí algunas conclusiones de nuestra larga exposición de los recientes aportes sobre las relaciones entre las instituciones de gobierno y la capacidad de representación de los partidos.

1. Las democracias latinoamericanas pueden sobrevivir al presidencialismo, especialmente si se consideran algunas reformas institucionales menores y se estimula la institucionalización de los sistemas de partidos.
2. Existe más variación institucional entre los presidencialismos latinoamericanos que la que reconocen los diagnósticos más pesimistas. Sin embargo éstos aciertan al advertir sobre los peligros de la extraordinaria concentración de poderes legislativos en los presidentes de la región.
3. Los resultados de los diseños constitucionales dependen en buena medida de las relaciones entre presidentes y congresos, y estas están sujetas a la incertidumbre de la contienda electoral. No obstante, sistemas con menos partidos incrementan las probabilidades de tener presidentes con apoyo parlamentario numeroso y unido. Estos son requisitos (aunque no condiciones suficientes) para la producción de políticas representativas y consistentes. Los mismos resultados pueden obtenerse con partidos disciplinados y presidentes con facultades legislativas limitadas. La probabilidad de disponer de una mayoría parlamentaria controlada por el ejecutivo es mayor si los presidentes se eligen de acuerdo con fórmulas mayoritarias y en el mismo acto electoral que los legisladores.
4. La sobrerrepresentación de los distritos menos poblados es un fenómeno muy extendido en las democracias latinoamericanas. No tiene un efecto categórico sobre la probabilidad

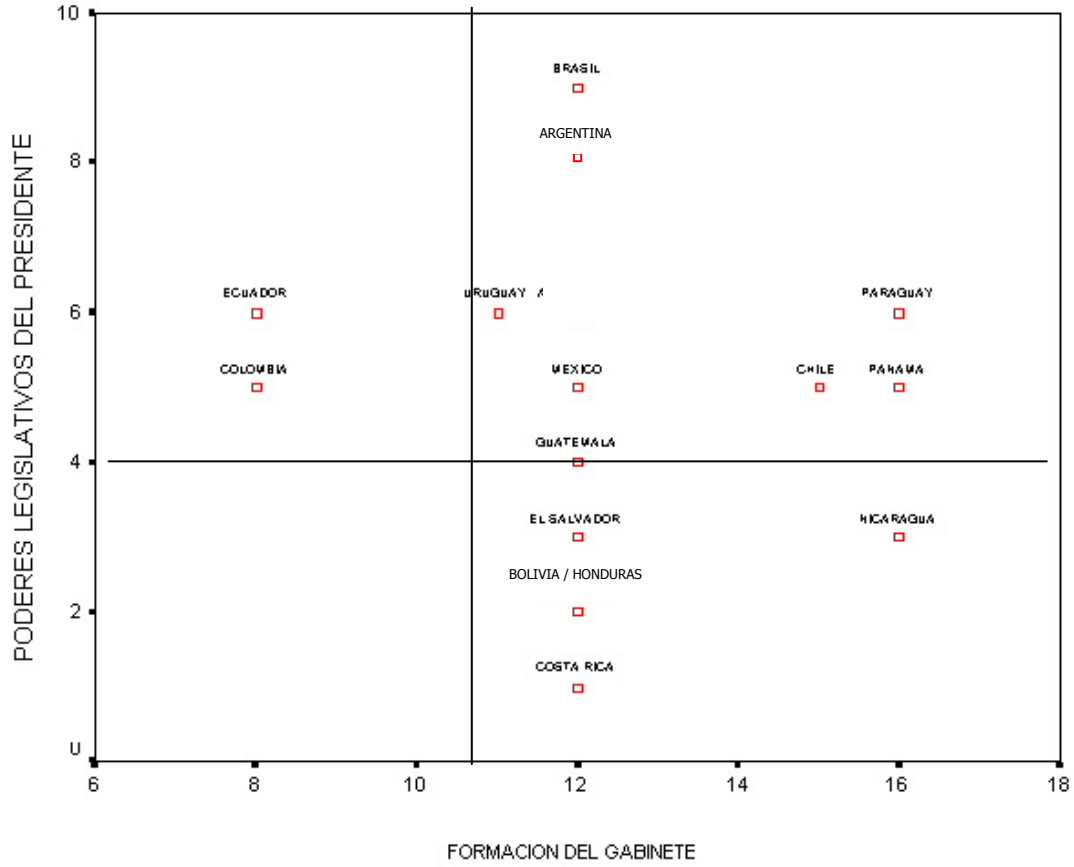
de que los presidentes dispongan de mayorías legislativas propias pero, si las tienen, es probable que estas sean menos disciplinadas y más parroquiales que lo que cabría esperar que fueran sin sobrerrepresentación.

5. La sobrerrepresentación es objetable desde el punto de vista de la igualdad de representación democrática, concebida como igualdad de trato. Dadas las condiciones sociales predominantes en los distritos latinoamericanos sobrerrepresentados, también puede objetársela desde el punto de vista de la igualdad de resultados. Sin embargo, puede ser una herramienta para producir otro valor político (extra-democrático): la integridad territorial.
6. La soberanía de los gobiernos subnacionales latinoamericanos bajo los sistemas federales debe ser concebida más como un producto que como un antecedente de los procesos constituyentes. La integridad territorial y el status de las unidades subnacionales continúa siendo una cuestión políticamente activa en las repúblicas federales latinoamericanas.
7. El federalismo disminuye la probabilidad de que los presidentes dispongan de contingentes parlamentarios afines. No necesariamente porque tienda a incrementar el tamaño del sistema de partidos, sino porque los legisladores tienden a responder al liderazgo de los jefes políticos provinciales o estatales. Esto ocurre aún con los legisladores oficialistas.
8. El control de los líderes provinciales sobre las carreras de los políticos profesionales desalienta la especialización legislativa y, así, debilita el control entre poderes y deteriora la representación democrática.
9. El federalismo ofrece oportunidades institucionales para articular alianzas políticas reformistas exitosas con recursos políticos y financieros limitados. Sin embargo, también

presenta obstáculos de enorme efectividad potencial para neutralizar los intentos de reforma que minen las bases de poder de los líderes periféricos.

10. La estrategia electoral presidencial tiene preminencia sobre la legislativa en el caso de elecciones simultáneas de presidentes y legisladores.
11. El presidencialismo induce a los partidos a adoptar estrategias maximizadoras de votos, excepto cuando el presidente se elige en doble vuelta, ocasión en la que algunos partidos pueden adoptar sesgos ideológicos más marcados.
12. El federalismo induce a los partidos a distribuir desigualmente sus esfuerzos electorales entre los distritos.

Gráfico 1: Distribución constitucional de atribuciones entre presidentes y parlamentos en las democracias latinoamericanas



Fuente: Shugart y Carey (1992). No se incluyen los casos de Perú y Venezuela. Se han corregido los guarismos de poderes legislativos presidenciales propuestos por los autores para el caso de Argentina. Todos los valores corresponden a las constituciones actualmente vigentes.

Tabla 1: Tipos de estrategias según composición de la legislatura y unidad de las mayorías

	Oficialista		Opositora	
	Unida	Dispersa	Unida	Dispersa
Estrategia mayoría legislativa	Sometida (Tratable)	Parroquial (Resistente)	Resistente (Tratable)	Parroquial (Tratable)
Estrategia presidencial	Dominante (Coalicional)	Nacionalmente orientado (Imperiall)	Imperial (Coalicional)	Nacionalmente orientado (Coalicional)

Fuente: elaboración propia en base a los argumentos presentados por Cox y Morgnestern (2000).

Tabla 2: Apoyo legislativo y sistema de partidos

País	Promedio de apoyo legislativo para el presidente	Número Efectivo de partidos Legislativos (*)
Nicaragua 1984-1996	60	2.2
Chile 1989-1997	58	2.1
Colombia 1974-1991	54	2.1
Honduras 1981-1997	53	2.1
Argentina 1983-1995	50	2.7
Costa Rica 1953-1998	50	2.3
El Salvador 1984-1997	49	2.9
Paraguay 1993-1998	48	2.3
Uruguay 1942-1994	47	2.8
República Dominicana 1978-1994	46	2.3
Perú 1980-1992	44	2.9
Venezuela 1959-1998	43	3.5
Bolivia 1985-1997	34	4.1
Ecuador 1978-1996	33	5
Guatemala 1985-1995	32	3.6
Brasil 1989-1994	6.4	7.46

Fuente: Jones (1997:84)

(*) Calculado de acuerdo con el índice de Lakso y Taagepera.

Tabla 3
Sobrerrepresentación en las democracias latinoamericanas, 1999

País	Sobrerrepresentación en la Cámara Baja	Sobrerrepresentación en el Senado	¿Federal?
Argentina	0.14	0.49	Sí
Bolivia	0.16	0.35	
Brasil	0.09	0.40	Sí
Chile	0.15	0.37	
Colombia	0.13	0.00	
Costa Rica	0.02	--	
República Dominicana	0.08	0.38	
Ecuador	0.24	--	
El Salvador	0.07	--	
Guatemala	0.06	--	
Honduras	0.04	--	
México	0.06	0.31	Sí
Nicaragua	0.06	0.31	
Panamá	0.12	--	
Paraguay	0.04	0.00	
Perú	0.00	--	
Uruguay	0.03	0.00	
Venezuela	0.05	0.33	Sí
Promedio Regional	0.09	0.27	
Promedio Mundial	0.06	0.19	

Fuente: Snyder y Samuels (2000). Los autores incluyen a Belice, que fue excluida de esta transcripción.

Tabla 4: Análisis de los federalismos latinoamericanos

País	Origen	Sobre-representación Cámara Baja (1999) *	Sobre-representación Cámara Alta (1999)	Autoridad de la Cámara Alta	Jurisdicción de los gobiernos subnacionales
Argentina	Mantenimiento de la unidad	0.14	0.49	- Simetría Participación (disminuida) en la designación de jueces	- Amplia pero extrema dependencia fiscal del gobierno nacional federal y amplios poderes de intervención Poderes residuales residen en las provincias
Brasil	Mantenimiento de la unidad	0.09	0.40	- Simetría reforzada Legislación exclusiv en ciertas áreas	- Amplia Control subnacional de las exportaciones y el sistema financiero Poderes residuales residen en los estados
México	Mantenimiento de la unidad	0.06	0.31	- Simetría No participa en la aprobación del presupuesto Designa jueces de la corte suprema	- Moderada Extrema dependencia fiscal respecto del gobierno federal
Venezuela	Mantenimiento de la unidad	0.05	--	--	- Amplia Poderes residuales residen en los estados

Fuentes: Snyder y Samuels, 1999. Stepan, 1999, datos propios a partir de la información localizada en “Constituciones hispanoamericanas” <http://cervantesvirtual.com/portal/constituciones/constituciones.shtml> y en “Political Database of the Americas: <http://www.georgetown.edu/pdba/english.html>

(*) Los datos correspondientes a Venezuela son previos a la reforma constitucional de 1999, que dispuso la abolición de la cámara alta.

Tabla 5: Presidencialismo, federalismo y estrategias partidarias

	Régimen Electoral Presidencial	Sobrerrepresentación en la cámara baja	Sobrerrepresentación en la cámara Alta	Número de partidos Legislativos	Competitividad electoral	Localismo promedio
Argentina	Doble vuelta limitada	0.14	0.49	3.14	Alta	32.2
Brasil	Doble vuelta, proporcional	0.09	0.40	8.8	Alta	91.2
México	Mayoritario	0.06	0.31	2.86	Alta	52.2

Fuentes: Strøm (1990), Samuels y Snyder (1999) sobre sobrerrepresentación, Morgenstern (2000) número efectivo de partidos, y localismo (el promedio de Argentina corresponde a 1991, 1993 y 1995; el de Brasil a 1986, 1990 y 1994; el de México a 1991 y 1994)

Bibliografía

Adrogué, Gerardo y Melchor Armesto (de próxima publicación) "Aun con vida: Los partidos políticos argentinos en la década del 90." *Desarrollo Económico*.

Andrews, Josephine T. y Jeannette Money (2000) "The Permeability of Party Systems: Explaining the Success of New Parties in Established Party Systems." Artículo preparado para el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, 31 de Agosto-3 de Septiembre

Benton, Allyson Lucinda (2000) "Economic Reform in Decentralized Systems: How Decentralizing Institutions Protect Subnational Politicians and Their Party Machines from the Effects of Economic Reform." Artículo Presentado en el XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, 16-18 de Marzo.

Brzinski, Joanne Bay (1999) "Changing Forms of Federalism and Party Electoral Strategies: Belgium and the European Union." *Publius*, 29:1, 45-70.

Carey, James (2000) "Party Unity in Legislative Voting." Artículo preparado para el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, 31 de Agosto-3 de Septiembre.

Chiaromonte, José Carlos (1993): "El Federalismo Argentino en la Primera Mitad del Siglo XIX" in Marcelo Carmagnani, corrd.: *Federalismos Latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. México: El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica

Coppedge, Michael (1994) *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.

Coppedge, Michael (1996) "Latin American Parties: Political Darwinism in the Lost Decade." Artículo presentado en la conferencia "*Political Parties and Democracy*," International Forum for Democratic Studies, National Endowment for Democracy, Washington, D.C., 18-19 de Noviembre.

Coppedge, Michael (1998) "The Evolution of Latin American Party Systems" en Scott Mainwaring y Arturo Valenzeula, eds, *Politics, Society and Democracy in Latin America: Essays in Honor of Juan Linz*. New York: Westview Press.

Coppedge, Michael (2000) "La diversidad dinámica de los sistemas de partidos lationamericanos." *Postdata*, 6: Julio, 109-34.

Cox, Gary y Morgenstern, Scott (de próxima publicación) "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents." *Comparative Politics*.

Dahl, Robert (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Dalton, Russell (1998) "Political Support in Advanced Industrial Democracies." Center for de Study of Democracy. University of California, Irvine

De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula (2000) "Argentine Political Parties and their Candidate Nomination Procedures." Artículo presentado en el XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Florida, 16-18 de Marzo.

Di Tella, Torcuato S. (1998) *Crisis de Representatividad y Sistemas de Partidos Políticos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Díaz Cayeros, Alberto, Magaloni Beatriz y Weingast Barry (2000) "Federalism and Democratization in México." Artículo preparado para el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, 31 de Agosto-3 de Septiembre.

Dix, Robert (1989): "Cleavage structures and party-systems in Latin-America". *Comparative Politics*, October.

Escobar-Lemmon, María C. (2000) "Deciding to Decentralize: Explaining the move toward sub-national elections in Latin America." Artículo Presentado al XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, 16-18 de Marzo.

Foweraker, Joe (1998) "Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America." *British Journal of Political Science*, 28, 651-76.

Gibson, Edward (1997) "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in México and Argentina." *World Politics*, 49:3.

Gibson, Edward, Calvo, Ernesto y Falleti, Tulia (1998) "Reallocative Federalism: Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere." Department of Political Science, Northwestern University, mimeo.

Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (1999) "Federalism, Public Spending and Electoral Coalitions: Making Market Reform Politically Viable in Argentina." Department of Political Science, Northwestern University, mimeo.

Gibson, Edward y Falleti, Tulia (2000) "Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism." Artículo Presentado en el Congreso Internacional de la Asociación Internacionald de Ciencia Política, Quebec, 1-4 de Agosto.

Hagopian, Frances (1993) "After Regime Change: Authoritarian Legacies, Political Representation and the Democratic Future of South America." *World Politics*, 45:Abril , 464-500.

Hawkins, Kirk y Scott Morgenstern (2000) "Cohesion of Legislators in Latin America. Patterns and Explanations." Artículo preparado para el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, 31 de Agosto-3 de Septiembre.

Hayes, Margaret Daly (1992) "Political Parties and Representation in the Post-Authoritarian Era: A Rapporteur's Report." *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Working Paper N° 200.

International Forum for Democratic Studies (1996) "Report of the Conference on Political Parties and Democracy," 18-19 de Noviembre, Washington, DC.

Jackisch, Carlota, comp. (1998) *Representación Política y Democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA.

Jones, Mark P. (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Jones, Mark P. (2000) "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress," *Michigan State University, Department of Political Science*, mimeo.

Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tomassi (2000) "Professional Politicians – Amateur Legislators: The Argentine Congress in the 20th Century," Artículo Presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, Tübingen, 22-24 de Septiembre.

Jost, Stefan, comp. (1998) *Los Partidos Políticos en las Constituciones y Legislaciones: Textos y análisis de diecinueve países*, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA

Katz, Richard y Peter Mair (1994) *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies*, Londres: Sage Publications.

King, Gary y Robert X. Browning (1987) "Democratic Representation and Partisan Bias in Congressional Elections," *The American Political Science Review*, 81:4, 1251-73.

Lagos, Marta (2000) "Latinobarómetro 2000", presentación realizada frente al Inter American Dialogue, 10 de Noviembre. www.latinobarometro.org

Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1993) *The crisis of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Magaloni, Beatriz (2000) "Multi Party Systems, Coordination Dilemmas and Federalism: México 1987-1998", artículo preparado para el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, 31 de Agosto-3 de Septiembre.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995) "Introduction: Party Systems in Latin America," en Mainwaring, S. y Scully, T., eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997a) "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A critical appraisal." *Comparative Politics*, 29:4, 449-72.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997b) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott (1992) "Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective," *Political Science Quarterly*, 107:4, 677-707.

Mainwaring, Scott (1998) "Party Systems in the Third Wave," *Journal of Democracy*, 9:3, 67-81.

Manin, Bernard (1997) *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999) "Elections and Representation" en Adam Przeworski et. al., eds., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Meseguer Yebra, Covadonga (2000) "Sentimientos Antipartidistas en el Cono Sur: un estudio exploratorio," Madrid: Centro de Estudios Avanzados, Instituto Juan March.

Michels, Robert (1996) *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 2 vols., 5ta reimpression (1ra, 1969).

Morgenstern, Scott (2000) "Explaining Legislative Politics in Latin America," Duke University, Department of Political Science, mimeo.

O'Donnell, Guillermo (1994) "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, 5:1, 64-69.

Ordeshook, Peter y Olga Shvetsova (1997) "Federalism and Constitutional Design", *Journal of Democracy*, 8:1, 27-42.

Palermo, Vicente (1995): "Argentina: reformas estructurales y régimen político" en *Agora*, N°3.

Panbianco, Angelo (1998) *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Perelli, Carina, Sonia Picado y Daniel Zovatto (1995) *Partidos y Clase Política en la América Latina de los '90*, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Press, Charles (1963) "Presidential Coattails and Party Cohesion", *Midwest Journal of Political Science*, 7:4, 320-35.

Rae, Douglas (1971) *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.

Roberts, Kenneth (2000) "Party-Society Linkages and the Transformation of Democratic Representation in Latin America," Artículo Presentado en la Conferencia, "Threats to Democracy in Latin America" University of British Columbia, Vancouver, BC, 3-4 de Noviembre.

Samuels, David (1999) "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism and Governance in Brazil," Mimeo.

Samuels, David (2000) "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior," Artículo Presentado en el Encuentro Annual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, DC, 31 de Agosto- 3 de Septiembre.

Samuels, David y Richard Snyder (de próxima publicación) "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspectiva," *The British Journal of Political Science*.

Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schlesinger, Joseph A. (1984) "On the Theory of Party Organization," *The Journal of Politics*, 46:2, 369-400.

Schlesinger, Joseph A. (1985) "The New American Political Party," *The American Political Science Review*, 79:4, 1152-69.

Shugart, Matthew S. y James Carey (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew S. (1995) "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *The American Political Science Review*, 89:2, 327-43.

Shugart, Matthew S. (1998) "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians Constitutional Choices," *British Journal of Political Science*, 28, 1-29.

Snyder, Richard y David Samuels (1999) "Devaluing the Vote: Latin America's Unfair Elections," Artículo Preparado para la Conferencia "Federalism, Democracy and Public Policy," Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F., 14 y 15 de Junio.

Stepan, Alfred y Cindy Skach (1993) "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspectiva," en Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Stepan, Alfred (1997) "Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism." Artículo presentado a la conferencia sobre Democracia y Federalismo, All Souls College, Oxford, 5-8 de Junio.

Stepan, Alfred (1999) "Federalism and Democracy: Beyond the US model", *Journal of Democracy*, 10:4, 19-34.

Stimson, James A. (1999) "Party Government and Responsiveness," en Adam Przeworski et. al., eds., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Stokes, Susan (1999a) "Political Parties and Democracy." *Annual Review of Political Science*, 2, 243-67.

Stokes, Susan (1999b) "What do Policy Switches Tell us About Democracy?," en Adam Przeworski et. al., eds., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Strøm, Kaare (1990) "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties," *American Journal of Political Science*, 34:2, 565-98.

Taagepera, Rein (2000) "Complete Institutional Theory of Simple Electoral and Party Systems," Artículo Presentado en el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, DC, 31 de Agosto- 3 de Septiembre.

Tuschhoff, Christian (1999) "The Compounding Effect: The Impact of Federalism on the Concept of Representation," *West European Politics*, 22:2

Valenzuela, Arturo (1998) "The Crisis of Presidentialism in Latin America," en Scott Mainwaring y Arturo Valenzeula, eds, *Politics, Society and Democracy in Latin America: Essays in Honor of Juan Linz*, New York: Westview Press.

¹ Para simplificar el argumento, se asume que las decisiones de gobierno son resultado de configuraciones de poder nacionales y que los actores externos no participan significativamente del proceso de toma de decisiones.

² Debe advertirse, sin embargo, que la eficacia retrospectiva del voto diferenciado tiene un altísimo costo en términos de eficacia prospectiva. Un ciudadano puede votar a un partido para presidente y a otro para legisladores y así premiar o castigar las políticas impulsadas por los partidos en uno y otro terreno en el período anterior. Sin embargo, de este modo estaría propiciando la posibilidad de que el candidato presidencial de su elección no disponga en el futuro de las mayorías legislativas necesarias para impulsar su agenda de gobierno.

³ Incluyendo al boliviano, en el que el presidente es elegido por el Congreso en caso en que ningún candidato obtenga una mayoría absoluta de los votos, pero donde el presidente no tiene facultades para disolver la legislatura, ni ésta la posibilidad de remover al presidente antes de que termine su mandato.

⁴ Para una defensa de las ventajas de la introducción del parlamentarismo en América Latina puede consultarse Valenzuela (1998).

⁵ El método adoptado por Shugart y Carey puede ser objetado. Uno de sus principales problemas es que todos los atributos considerados tienen el mismo peso en el puntaje final. Esta interpretación no es muy correcta ya que se sabe, por ejemplo, que la capacidad presidencial de promulgar leyes parcialmente le otorga un poder de intervención sobre el proceso legislativo mucho más importante que el simple poder de veto o la capacidad de convocar a referenda (un recurso costoso y riesgoso que se utiliza esporádicamente). Sin embargo, no se dispone de evidencia o argumentos teóricos concluyentes para proponer criterios de ponderación para estos indicadores. En ausencia de estos criterios, y asumiendo que se trata de un primer paso en una agenda de investigación recién abierta, preferimos no modificar la clasificación propuesta por los autores.

⁶ Actualmente existe la posibilidad de censura parlamentaria de los ministros en Bolivia, lo que no está contemplado en la atribución de puntajes de Shugart y Carey. La constitución peruana introduce tanto la posibilidad de censura parlamentaria de los ministros como la atribución presidencial de disolución del parlamento. Esto aleja a Perú (que no está incluido en el gráfico) del modelo puro de presidencialismo.

⁷ El ex-presidente argentino Carlos Menem, a un año de concluir con sus diez años de gestión sigue justificando sus políticas como resultado necesario de la herencia recibida al acceder seis meses antes de lo previsto al gobierno en 1989.

⁸ La reforma constitucional argentina moderó ligeramente los poderes no legislativos del presidente e incrementó los poderes legislativos. Se introdujo, por un lado, la figura del Jefe de Gabinete, quien está sujeto a la confianza parlamentaria y, por otro, se convalidó constitucionalmente la jurisprudencia que otorgaba al presidente la facultad de legislar por decreto y de promulgar parcialmente leyes.

⁹ En las legislaturas bicamerales, la situación estratégica es similar para los legisladores de cada cámara *considerada independientemente*. Un argumento estratégico completo debería incluir la anticipación de la mayoría de cada cámara sobre la estrategia dominante en la otra cámara para el caso en que las mayorías de cada cámara correspondan a distintos partidos o coaliciones. Los resultados de esta inclusión no son claros.

¹⁰ A diferencia de favores políticos legislativos como el apoyo presidencial para alguna iniciativa presentada por la bancada opositora.

¹¹ Entendemos por unión a la tendencia de los miembros de un bloque legislativo a adoptar el mismo comportamiento en la cámara: no concurrir a votar, abstenerse, aprobar o rechazar un proyecto. La coincidencia en el comportamiento (unión) puede ser descentralizada y no estar sujeta a la sanción de las autoridades partidarias (cohesión) o ser el resultado de las amenazas de sanción partidaria (disciplina). Para una discusión completa del concepto y un análisis provisional de sus principales determinantes puede consultarse Carey (2000).

¹² La relación entre el presidente Menem y la mayoría justicialista también podría explicarse como un caso de mayoría oficialista *unida y resistente*. De acuerdo con el argumento sugerido por Palermo (1995), los legisladores justicialistas podrían amenazar con un rechazo en bloque a las iniciativas presidenciales, forzando de este modo al presidente a legislar por decreto y afrontar personalmente el costo político de sus decisiones. Esta explicación es concebible pero poco verosímil.

¹³ Este resultado confirma la recomendación de Shugart y Carey (1992) en contra de los regímenes híbridos. La censura de los ministros en conjunción con la independencia de origen del ejecutivo y el legislativo acentúa la confrontación interpartidaria y desestabiliza la competencia política.

¹⁴ Esta ausencia de efecto puede resultar de la decisión de Jones en concentrar su análisis sobre los conflictos entre poderes que recibieron cobertura en la prensa. El ejercicio de la legislación extraparlamentaria bien puede no resultar en un conflicto de poderes, así definido, y sin embargo coincidir con la existencia de un desacuerdo entre el presidente y los legisladores. De ampliarse el análisis para incluir estos casos, seguramente el efecto del control presidencial sobre el bloque oficialista y los poderes legislativos del presidente sería significativo.

¹⁵ Véase el ya referido estudio de Carey (2000). Un análisis provisional indica que las bancas más numerosas tienden a adoptar un comportamiento unitario con más frecuencia que las bancadas más pequeñas.

¹⁶ “*Demos constraining*” en el original.

¹⁷ La fórmula propuesta por los autores (Samuels y Snyder, de próxima publicación) para calcular la sobrerrepresentación es la siguiente. $S = 1 / \sum [b_i - v_i]$ donde b es la proporción de bancas en la cámara que corresponden al distrito i , y v la proporción de votantes que residen en el distrito i sobre el total del electorado.

¹⁸ Los autores llaman “malapportionment” a lo que nosotros hemos denominado aquí, siguiendo a Gibson y sus coautores (1998) “sobrerrepresentación.” La traducción literal de este término sería “mala asignación” que, obviamente, tiene una fuerte connotación negativa.

¹⁹ El efecto de la sobrerrepresentación sobre la unidad de comportamiento de los bloques parlamentarios no ha sido estudiada hasta el momento.

²⁰ Este excursus reproduce en buena medida el excelente argumento presentado por Chiaramonte (1993).

²¹ “Coming together” de acuerdo con la denominación propuesta por Stepan.

²² “Holding together” de acuerdo con Stepan

²³ Una medición más precisa del carácter limitador del *demos* de las prescripciones constitucionales debería proponer alguna forma de ponderación entre estos criterios. Dado el carácter inaugural de las investigaciones sobre el tema, proponer esta ponderación en el estado actual del conocimiento podría ser apresurado. Presentamos entonces los resultados de la simple agregación de estos criterios y dejamos la evaluación sobre sus posibles efectos de composición abierta a la interpretación.

²⁴ Stepan propone un tercer atributo para clasificar a los federalismos: la asimetría o asimetría de en las atribuciones políticas de los gobiernos subnacionales. Puesto que todos los casos latinoamericanos son simétricos desde este punto de vista, omitiremos el tratamiento detallado de esta parte de su análisis.

²⁵ Para una revisión actualizada de las teorías que explican por qué los partidos sí tenderían a acercarse a la posición del elector medio, véase Stokes (1999).

²⁶ El autor propone medirlo como la media de las desviaciones estándar entre la proporción de votos que obtiene un partido en un distrito y la media de votos que el mismo partido obtiene en todos los distritos a lo largo de un determinado período de dos o más elecciones.

²⁷ El valor de “localismo” estimado por Morgenstern para Argentina alcanza solamente al período 1991-1995. Extendiendo más atrás y más adelante la medición, el efecto local debería aumentar.