

IV. SISTEMA ELECTORAL Y RÉGIMEN POLÍTICO¹

El tema que voy a tratar engloba dos ámbitos: sistema electoral y régimen político, de por sí ya complejos, cuando queremos observarlos en su estructura institucional y su funcionamiento real. La complejidad aumenta aun cuando intentamos interrelacionar ambos ámbitos, y esto no solamente para un solo país, sino para un continente. Hay que saber manejar esta complejidad. Voy a tratar ambos ámbitos por separado, pero siempre considerando tales aspectos que influyen en su relación, la que considero como circular. Al mismo tiempo quisiera llamar la atención sobre algunos fenómenos que distinguen la expresión empírica regional de ambos tipos de instituciones de la de otras latitudes.

1. *Aspectos conceptuales*

Algunas consideraciones conceptuales iniciales van en esta dirección. Primero, respecto al régimen político, me concentraré en el presidencialismo latinoamericano, diferente del parlamentarismo, pero indagando no tanto las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo —debate en el que pude participar—, sino en las diferencias dentro del molde presidencial, siempre que este se mantiene en la categoría básica de una democracia constitucional representativa. Segundo, respecto al sistema electoral, me concentraré en lo que tiene de contenido su definición restringida: la forma de votar y las reglas de convertir votos en escaños parlamentarios o puestos ejecutivos. El cómo se interrelacionan ambos ámbitos ya se vislumbra al considerar que la presencia de sistemas presidenciales trae necesariamente consigo la existencia de dos tipos de elecciones (presidenciales y parlamentarias), y a su manera una interrelación especial, también necesario objeto de estudio.

¹ Conferencia magistral, pronunciada en el Primer Congreso Peruano de Estudios Electorales, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones mediante la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Lima, 22 de octubre de 2012.

2. *El régimen presidencial*

El presidencialismo de unicidad regional latinoamericano no existe, ni como modelo ni como fenómeno real. Tiene varias formas en las que se expresa. Es cambiante y de características nacionales (véase Alcántara 1999; Lanzaro 2001; Zovatto/Orozco Henríquez 2008). La cuestión que se pone es distinguir qué tipos hay, cuántos y cómo se diferencian entre sí. Además, interesa saber si es posible ordenar el universo de sistemas presidenciales en América Latina en una clasificación única disyuntiva, o si convendría un abordaje de comprensión más individualizada, que podría desembocar en una tipología. Una tipología —en contraste con una clasificación— permite incluir mayor cantidad de propiedades en las que los tipos de sistemas presidenciales participen de diferentes maneras y grados.

John Carey y Matthew S. Shugart (1992), por ejemplo, han propuesto una clasificación que abarca el presidencialismo y el parlamentarismo. Su idea es la de un *continuum* con dos polos, ocupados por el presidencialismo y el parlamentarismo, e incluye además dos tipos intermedios: el presidencial-parlamentario, más cerca del polo del presidencialismo, y el parlamentario-presidencial, más cerca del parlamentarismo. La clasificación tiene la ventaja de poseer gran claridad, pero reduce la variedad a una sola dimensión y en cada ámbito, el parlamentario y el presidencial, a sólo dos tipos.

Observando el funcionamiento del presidencialismo en América Latina, me parece más adecuado —enfocando sólo el presidencialismo— distinguir entre una mayor cantidad de tipos de sistemas presidenciales. Los elementos constitutivos para conformarlos pueden ser de orden constitucional, cuando se refieren a la distribución de las facultades constitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo, de orden político-institucional, cuando enfocan los partidos políticos y el sistema de partidos políticos, y de orden político-cultural, cuando se refieren a los usos (abusos) y costumbres del ejercicio del poder.

En el primer ámbito, conviene distinguir entre facultades presidenciales constitucionalmente fuertes, facultades equilibradas entre ambos órganos conforme al concepto de *checks and balances*, y facultades presidenciales más bien atenuadas o débiles. Estas disposiciones del Ejecutivo siempre se relacionan con el Legislativo. Además, importa el respeto mutuo de los poderes en cuanto a lo que prescribe la Constitución como norma, o sea, el respeto a la ley. Sin embargo, las disposiciones constitucionales mismas no permiten “determinar si este sistema es más apropiado que otro para construir una mejor asociación entre el Ejecutivo y la Legislatura para la elaboración de políticas públicas” (Blondel 2006: 16). Por otra parte, no existe ningún mo-

delo ideal de distribución de facultades, como en otra oportunidad he enfatizado respecto a los diseños institucionales en general. Y si existiera, no habría ninguna seguridad de que pudiera implementarse (véase Nohlen 2003).

En el segundo ámbito, conviene distinguir entre el tipo de apoyo que el presidente recibe en su elección (dependiente del sistema electoral presidencial, véase más adelante), entre el tipo de partidos (disciplinados o no) y el formato del sistema de partidos, si es bien institucionalizado o no, concentrado o fragmentado en cuanto al número de partidos. En este último caso, conviene distinguir entre sistemas fragmentados que mantienen (dependiente del grado de polarización ideológica y competitividad estratégica de los partidos) la capacidad de formar coaliciones de apoyo al presidente o no.

En el tercer ámbito, conviene diferenciar entre una concepción “confrontacional” de los poderes del Estado y una concepción de sus relaciones proclive a la cooperación entre ellos. Conviene distinguir entre estilos históricamente muy arraigados de cómo ejercer el poder de esta forma u otra, especialmente respecto al modelo de toma de decisiones. Conviene diferenciar entre tres modelos: el modelo jerárquico-decisionista, el competitivo-mayoritario y el proporcional —“negocial”— acordado. No cabe duda que los primeros dos son muy pertinentes para diferenciar entre distintas prácticas que marcan los sistemas presidenciales en América Latina, y el tercero es (salvo excepciones) una promesa para mejorar la gobernabilidad democrática en la región. El ejercicio del poder está, además, vinculado en diferentes grados según los países con el populismo, el clientelismo, el nepotismo y otros fenómenos que atañen la funcionalidad del sistema político en relación con el bien común.

La lista de elementos no es exhaustiva, pero es lo suficientemente amplia para poder exhibir la idea de que los tipos de sistemas presidenciales se componen empíricamente de diferentes componentes de diversa índole. Un solo ámbito no basta para definir un determinado tipo, sino que tienen que confluír algunos elementos de otros ámbitos. Para dar un ejemplo: un presidente constitucionalmente fuerte no lleva necesariamente a un tipo de presidencialismo fuerte. Depende de cómo se entremetan otros elementos del sistema de partidos políticos y si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria, si esta está formada en su caso de un solo partido o de una coalición de partidos; depende además de la concepción que tenga el mandatario del cargo que ejerce, del patrón nacional para desempeñarlo, también de la expectativa de la gente respecto al liderazgo político; por ejemplo, si por cualquier razón prefiere un mando fuerte.

Para marcar mejor determinadas distinciones, comparemos ahora los casos de Chile y Argentina. De acuerdo con la respectiva Constitución, el presidente chileno está dotado de más poderes que el argentino. Chile tiene un sistema multipartidista bien institucionalizado y una larga tradición de gobiernos de coalición. Salvo por el golpe militar en 1973, todos los presidentes civiles terminaron su mandato, que se percibe como separado de la persona que lo ejerce. En contraste, Argentina tiene partidos de tradición “movimientista”, menos institucionalizados, un sistema de partidos con un partido dominante internamente fragmentado. No hay tradición coalicional. En el pasado, los intentos de formar coaliciones entre sectores de los grandes partidos fracasaron dos veces debido a la intervención militar. Pero aun sin golpes de Estado, en el pasado era raro que un presidente civil terminara su mandato. Mientras que en Chile el sistema presidencial en la práctica es equilibrado en cuanto a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la política que lleva a cabo el presidente depende de alguna manera de la mayoría parlamentaria en el Congreso más allá del apoyo de su coalición, en Argentina el presidente, inclusive cuando tiene una mayoría parlamentaria a su favor, trata de gobernar por decreto (véase Ferreira Rubi/Goretti 1994), sobrepasando al Legislativo e identificando el cargo que ejerce en pleno estilo individualista con su persona. Por lo tanto, la práctica política es proclive al hiperpresidencialismo, en el que no funcionan los frenos y contrapesos (véase De Riz 2009).

Respecto a las políticas públicas que resultan, es muy llamativo cómo se toman las decisiones en ambos sistemas presidenciales: en el caso chileno, de forma competitivo-mayoritaria; en el caso argentino, de forma jerárquico-decisionista. Nada más llamativo que la manera como se reformaron recientemente en ambos países los sistemas de seguridad social. En Chile se complementó en 2008 el sistema privado de las pensiones de origen neoliberal, que había sido introducido en 1981, a través de la introducción de una pensión básica y solidaria a la vejez e invalidez y un aporte previsional solidario. La reforma se hizo con profundos debates y una comisión conformada para tal objetivo. En Argentina se eliminó en 2008 el sistema de capitalización gestionado por administradoras privadas, igualmente de origen neoliberal, introducido en 1993, y se traspasó a un sistema único integrado, de reparto y administración pública. La reforma se hizo sin estudios previos y sin la información necesaria para los beneficiarios y contribuyentes. De acuerdo con Mariana Rulli en su estudio de la seguridad social (FLACSO Argentina 2010), en Chile no hay retorno al Estado, sino una complementariedad de la capitalización de la seguridad para el sector más pobre de la sociedad, que ahora recibe una seguridad mínima por el Estado. En Argen-

tina se reintrodujo el Estado no sólo como gestor, sino que éste se apoderó simplemente por decisión presidencial de los fondos de capitalización privada para sus propios objetivos. Dicho sea de paso, el ejemplo demuestra la importancia que tiene el tipo de sistema presidencial respecto a las políticas públicas y su orientación o no hacia el bien común.

Lo que se desprende de los casos de Chile y Argentina es que un tipo de sistema presidencial no se perfila sólo mirando una dimensión —y la más observada es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo—, sino varias. El sistema chileno es equilibrado (en la relación entre los poderes), coalicional dentro de una constelación competitivo-mayoritaria (en cuanto a la competición política y la formación de mayorías) con fuertes elementos de concertación entre mayoría y minoría (en cuanto al estilo de la política). El sistema argentino es dominante, competitivo mayoritario, proclive a medidas jerárquico-decisionistas.

Por razones de espacio, no es posible aquí tratar los sistemas presidenciales país por país, lo que sería contrario también a la idea de una tipología cuya función es precisamente abstraer de la realidad individual. No obstante, el analizar de modo sistemático algunos ejemplos adicionales puede cumplir con dos objetivos: demostrar que los sistemas presidenciales son muy variados, y que a menudo no compaginan con las ideas que se han formado sobre el presidencialismo en América como hostile a fórmulas de negociación, de compromisos y a gobiernos de coalición. Este resultado pone en entredicho también el supuesto de que por todos lados se trata de democracias delegativas, concepto acuñado por Guillermo O'Donnell (1994; sobre su limitada base empírica véase Panizza 2000), que tiene como contenido la concentración de poder en el cargo de presidente sin control horizontal (o sea un tipo de sistema presidencial), cuyo uso se ha extendido en América Latina como etiqueta general para diferenciar tipológicamente entre las democracias de diferente calidad.

En el Uruguay, por ejemplo, se ha practicado tradicionalmente un sistema presidencial equilibrado con correctivos parlamentarios, especialmente debido al sistema electoral presidencial vinculado con el del parlamento (doble voto simultáneo), no tanto a las disposiciones constitucionales que algunos constitucionalistas locales han interpretado de manera de que el sistema sea de tipo parlamentario: un sistema presidencial con una mezcla de elementos proporcionales (dentro del partido mayoritario) y mayoritarios (en la competencia con su contrincante) y un estilo político de concertación hiperintegrativa (véase Rama 1987).

En Venezuela, antes del derrumbe del sistema de partidos políticos en los años noventa, el sistema presidencial era de tipo atenuado, de inclina-

ción parlamentarista. El presidente, no provisto de fuertes poderes formales, de hecho no los necesitaba, debido a un sistema de partidos políticos muy concentrado, a partidos muy disciplinados y a la alternancia (sin posibilidad de reelección presidencial) que se practicaba entre presidentes que contaban casi siempre con una mayoría parlamentaria. La presidencia de tipo mayoritario-alternante era concordante con el Estado de partidos, a veces denominada “partidocracia”, que marcó su tipo de sumisión parlamentaria (Brewer-Carías 1988).

En Bolivia, a partir de la democratización en 1987 hasta el derrumbe del sistema de partidos tradicionales a principios del nuevo siglo, el sistema presidencial iba a ejercerse de manera coalicional, cambiándose la composición de las coaliciones (sin posibilidad de reelección presidencial inmediata) casi con cada elección hasta permitir que todos los partidos tradicionales pudieran ejercer por lo menos una vez la presidencia del país. El tipo de sistema presidencial era coalicional, en algunos aspectos parlamentarizado, dado que ningún presidente resultó electo por voto popular, contando con una mayoría absoluta, como era necesario, sólo en segunda vuelta por el Congreso, por lo tanto gracias a la formación de un pacto o de una coalición de gobierno, dentro de la cual se distribuía el poder entre sus integrantes. Así, el estilo político era más bien negocial-acordado, con fuertes ingredientes de “prebendalismo” conforme a un concepto de representación más de intereses particulares que generales, o sea, del bien común.

En el Perú, el modelo del sistema presidencial según la Constitución apunta a un presidencialismo parlamentarizado, caracterizado por la existencia de la figura de un primer ministro, del voto de censura a los ministros, y de la facultad del presidente de poder disolver el Congreso dadas determinadas condiciones; sin embargo, la última facultad es sólo “una atribución formal que tiene pocas probabilidades de realizarse, por las dificultades para llegar a un escenario que conduzca a este desenlace” (Grompone/Barrachea 2010: 117). Como dice Milagros Campos en su resumen del debate sobre el presidencialismo en el Perú, “la cultura política reconoce mayores poderes en el presidente, aquello que hemos denominado poderes metaconstitucionales”, que se expresan en “sendas leyes autoritarias para legislar mediante decretos legislativos” (Campos 2011: 129).

Finalmente, considerando establecer una tipología de sistemas presidenciales, conviene distinguir por lo menos entre hiperpresidencialismo o presidencialismo dominante, presidencialismo reforzado, presidencialismo puro o equilibrado, presidencialismo atenuado, y presidencialismo parlamentarizado. Las diferencias por cierto apuntan a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero un análisis comparativo alcanza

una cabal tipificación de los sistemas presidenciales sólo cuando se consideren otros elementos determinantes, como el tipo de partidos (disciplinados o no), el sistema de partidos (concentrado o fragmentado), el estilo político (decisionista, mayoritario, consensual), etcétera. Debido a la dificultad de englobar a todos los factores que influyen en el manejo del presidencialismo en toda su variedad, entran en el siguiente cuadro sólo los que se pueden tipificar con mayor facilidad.

<i>Tipo de presidencialismo</i>	<i>Ejercicio del poder</i>
Hiperpresidencialismo o dominante	Concentración del poder en el Ejecutivo, aunque la Constitución no lo prevé, supresión de los controles horizontales, ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático, estilo de decisión jerárquico-decisional
Reforzado o racionalizado	Fuerte Poder Ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales, racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo; estilo de decisión mayoritaria
Puro o equilibrado	Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre el Ejecutivo y el Legislativo, funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos, estilo de decisión mayoritaria
Atenuado	Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, pero el proceso político más determinado por otros factores, especialmente por el tipo de sistema de partidos; estilo de decisión mayoritaria
Parlamentarizado	No tanto determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ejemplo, figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ejemplo, gobiernos de coalición), estilo de decisión negociado y de compromiso

3. *Presidencialismo y sistemas electorales*

Mientras que la teoría de los sistemas electorales se centra en el estudio de elecciones parlamentarias; es decir, de elecciones plurinominales (véase Duverger 2001; Lijphart 1994; Nohlen 1981 y 2004; Rae 1967; Sartori 1976

y 1994), en el contexto presidencialista latinoamericano, el análisis tiene que ampliarse a la elección de otra institución (la elección del presidente), y así extenderse a sistemas electorales para la elección presidencial de tipo unipersonal. Por supuesto, este planteamiento es más complicado de analizar, porque supone tomar en cuenta tres variables y sus respectivas conformaciones en su interrelación: el tipo de sistema electoral para elecciones presidenciales, el tipo de sistema electoral para el parlamento y la estructura del sistema de partidos.

El sistema electoral para elegir al presidente durante mucho tiempo ha sido inadvertido como elemento institucional con alto significado con relación al tipo de presidencialismo y al sistema de partidos políticos. Conviene destacar, sin embargo, que el sistema electoral presidencial es por un lado codeterminante para el resultado de la elección presidencial. Por ejemplo, se ha argumentado con razón que de haber existido otro sistema electoral en Chile en las elecciones presidenciales de 1970, Salvador Allende no hubiera llegado a ser presidente, y, por cierto, la historia del país hubiera tenido un rumbo muy diferente (Taagepera/Shugart 1989). Por otro lado, el sistema electoral para elegir un presidente ejerce también cierta influencia sobre el resultado de las elecciones parlamentarias. Por este doble efecto, en el contexto latinoamericano los sistemas electorales presidenciales deben ser considerados con la misma atención que los sistemas electorales parlamentarios. Importan sus reformas, tienen un alto alcance respecto al tipo de presidencialismo que se ejerce en América Latina. Es bien llamativo el cambio de consideración que exhibe el comentario de Jorge Lanzaro sobre el efecto que podría tener la introducción del sistema de mayoría absoluta en Uruguay, donde el presidente surgía antes de las elecciones parlamentarias, como candidato del lema o sublema más votado (doble voto simultáneo). Dice el colega uruguayo:

La reforma electoral podría “caer en un presidencialismo más <duro>, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si atrapado por el <mito del mandato> popular, el presidente se siente portador de una <voluntad general> y no cultiva las lógicas negociales” (Lanzaro 2008: 924).

Decididamente, nos encontramos frente a una interrelación causal multidimensional y circular. El sistema electoral presidencial influye en el resultado de las elecciones presidenciales, así como en el tipo de presidencialismo, y conjuntamente con este en los partidos políticos y en el sistema de partidos

políticos. Por su parte, estos últimos factores contribuyen a diseñar el tipo de sistema presidencial.

4. *Advertencias respecto al estudio de los tipos de sistemas electorales*

Para indagar esta relación causal entre ambos tipos de elecciones, lo primero que hay que tomar en cuenta es el grado de simultaneidad de las elecciones presidenciales y las parlamentarias. Dicho grado puede diferenciarse de acuerdo con la ascendente intensidad: según (a) se celebren ambas elecciones el mismo día, según (b) se disponga para ambas solamente de una papeleta de votación y, finalmente, según (c) se elijan los dos órganos mediante un solo voto. Pueden observarse los tres modelos en la historia electoral de América Latina; el primer grado es el más común (en el Perú, el concepto de “simultaneidad perfecta” se refiere sólo a elecciones el mismo día y para un mismo periodo); el segundo ha sido la práctica en muchos países; el tercero era más bien raro, siendo el caso de Uruguay en tiempos de la Ley de Lemas el más conocido. Cuanto más intenso sea el grado de simultaneidad, tanto mayor será la influencia de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias y tanto más significativo será el sistema presidencial para el sistema de partidos.

Para indagar la relación causal entre el sistema electoral presidencial y el sistema de partidos políticos, lo segundo es que hay que cuidarse de aplicar sin reserva a esta relación en lo que es nuestro conocimiento respecto a la relación entre sistema electoral parlamentario y sistema de partidos políticos. Esta advertencia es aún más válida para los criterios que sirven para evaluar los sistemas electorales presidenciales. Mis criterios para medir la calidad de los sistemas electorales parlamentarios, como son los grados de representatividad, de efectividad o concentración, de participación, de simplicidad y de legitimidad (Nohlen 2004), no son igual de pertinentes para los sistemas electorales presidenciales. Por ejemplo, los criterios representación y efectividad/concentración dan sentido cuando se refieren a la composición política de un parlamento; aplicados a la elección de un solo individuo para llenar un puesto no pueden mantener su pertinencia. Simplicidad es un criterio para el diseño de sistemas proporcionales y combinados. Los sistemas de pluralidad y mayoría, los únicos aplicables en elecciones presidenciales, son ya por sí mismos simples. Por lo tanto, el criterio que vale para la elección de un órgano pluripersonal, del parlamento, no vale necesariamente para una elección unipersonal, del presidente.

Para indagar la relación causal entre sistemas electorales de tipo parlamentario y presidencial, lo tercero que hay que tomar en cuenta es la coincidencia de los tipos de sistemas electorales para ambas instituciones. En el referente europeo, Francia, el mismo tipo de sistema electoral, el sistema de mayoría absoluta, llamado también “de doble vuelta”, se aplica para elecciones presidenciales y parlamentarias. En América Latina, sin embargo, coexisten sistemas electorales mayoritarios para las elecciones presidenciales —los únicos aplicables cuando se trata de elecciones unipersonales— con sistemas proporcionales para las elecciones parlamentarias. Esta diferencia en el diseño institucional explica por qué las experiencias francesas no son transmisibles sin reserva al contexto latinoamericano, tesis contraria a lo que sostiene Giovanni Sartori al suponer que a través del sistema de mayoría absoluta “se reduce considerablemente la fragmentación del sistema de partidos” (Sartori 2003: 26). Esta tesis se basa precisamente en la experiencia francesa. Mientras que en Francia el sistema de doble vuelta para la elección del presidente, junto con el mismo sistema electoral para la elección parlamentaria, tiende a reducir la proliferación de los partidos políticos, en América Latina, el sistema mayoritario para las elecciones presidenciales en combinación con sistemas proporcionales para las Cámaras legislativas tiende a fraccionalizar la representación política.

5. *El debate sobre sistemas electorales presidenciales*

El debate sobre los sistemas electorales presidenciales se lleva a cabo comparando el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta con el de mayoría relativa, y se marcan las ventajas y las desventajas. El criterio más frecuentemente aplicado en esta comparación es el del grado de legitimidad que ofrecen ambos sistemas al candidato elegido. En el sistema de mayoría relativa, el candidato vencedor probablemente sólo disponga de una baja votación y, con ello, de una base de legitimidad bastante exigua. Por el contrario, el sistema de mayoría absoluta asegura una amplia votación en favor del elegido, que no se produce en la primera vuelta, donde la gente entrega un voto de fidelidad partidaria, sino en la segunda, en la que la gente vota de forma estratégica.

El sistema de mayoría absoluta. Los académicos que favorecen el sistema de mayoría absoluta celebran el mayor grado de legitimidad que el sistema de mayoría absoluta ofrece al elegido. Aparte, los partidarios del sistema a menudo suponen también los efectos extrapolados de la experiencia francesa, que ya hemos cuestionado: la formación de un sistema de partidos

bipolar multipartidista. Suponen que “el número de partidos tenderá a disminuir y podrán configurarse pocas alternativas” (Sabsay 1991: 126). Suponen también que el sistema de mayoría absoluta “estimula la articulación de coaliciones electorales durante el período electivo que pueden fraguar en coaliciones parlamentarias e incluso gubernamentales” (Martínez 2004: 541). Su referencia implícita al modelo francés se vislumbra más que nada por la manera en que ya perciben el presidencialismo latinoamericano, en términos del manejo semipresidencialista del sistema francés a través de la figura de la cohabitación, que de hecho es totalmente ajena al presidencialismo de la región.²

Las reservas frente al sistema de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales se refieren en primer lugar a la elección del presidente mismo, en segundo lugar a los efectos sobre la relación del presidente con el parlamento, y en tercer lugar a los efectos sobre el sistema de partidos: *a)* El apoyo mayoritario es artificial y puede diluirse rápidamente. Sin embargo, la ilusión de tener un amplio apoyo electoral puede generar un estilo de gobierno del presidente, que complica sus relaciones con los demás poderes del Estado. *b)* A esta mayoría artificial no corresponde ninguna mayoría en el parlamento. En contrario, allí sus partidarios se mantienen en una posición de minoría, dado que la elección del presidente no ejerce ningún efecto de arrastre sobre la elección del parlamento. El desequilibrio entre ilusión mayoritaria y facticidad minoritaria puede fácilmente desembocar en un estéril enfrentamiento del presidente, quien sobredimensiona su poder, con el Parlamento, donde se forman mayorías en su contra. *c)* Puede producirse la reversión del resultado de la primera vuelta, lo que puede ser fruto no tanto de un voto de confianza al candidato elegido, sino de desconfianza al mejor colocado tras la primera vuelta. La mayoría absoluta corresponde a una mayoría negativa. La elección, en la teoría política un acto de confianza, se convierte en un acto de desconfianza al candidato de mayor votación sincera. Por otra parte, de no producirse la reversión, la segunda vuelta parece inútil, puesto que resulta elegido el que hubiera ya salido en primera, salvo que ahora puede contar con mayor legitimidad, pero en las condiciones cuestionables ya señaladas. *d)* Se exige, en caso dado, organizar dos

² Así, Rafael Martínez (2004: 559) se muestra convencido de que el sistema de mayoría absoluta con *ballotage*, “en escenarios presidenciales y multipartidistas, puede jugar facilitando la atmósfera de consenso necesaria para desbloquear la difícil cohabitación entre el presidente y el parlamento fragmentado”. El concepto “cohabitación”, sin embargo, se refiere a que una mayoría parlamentaria contraria al presidente es la que políticamente manda. Toda la anterior argumentación presupone que la mayoría parlamentaria empujaría a gobernar, o sea, presupone la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo.

elecciones con el incremento significativo de los costos económicos y colateralmente del riesgo de la financiación partidista irregular. e) Otro inconveniente del sistema de mayoría absoluta radica en la dispersión del voto. En la primera vuelta todos los partidos políticos miden su fuerza electoral, sin ningún incentivo hacia la concentración; por el contrario, por regla general, concurren muchos más candidatos de los que tienen alguna probabilidad de alcanzar la presidencia. Se ha comprobado la existencia de una diferencia en el número de partidos con candidatos para la elección presidencial entre el sistema de pluralidad y el de mayoría absoluta con *ballotage* de 2.53 frente a 5.14 partidos efectivos. “Empíricamente, la diferencia más importante entre la fórmula de la mayoría simple y la doble vuelta parece encontrarse más bien en el efecto que producen sobre la entrada de candidatos a las elecciones” (Crespo Martínez 2009: 167). La proliferación de candidatos está motivada por el cálculo electoralista de los partidos. Dado que la elección presidencial influye sobre la elección parlamentaria, los partidos políticos tratan de presentar su propio candidato para que él les aporte votos en la elección parlamentaria, lo que incentiva la fragmentación parlamentaria. f) En este mismo contexto, muy crítico a los partidos políticos, este sistema electoral favorece la extrema personalización de la elección presidencial, a los candidatos sin partidos, y por ende a los *outsider*, tendencia que en su caso aumenta el conflicto entre el presidente electo y el parlamento, donde no cuenta con ningún respaldo, y de no tenerlo promueve crisis de gobernabilidad.

El sistema de pluralidad. En contraste con los efectos del sistema de mayoría absoluta con doble vuelta, el sistema de pluralidad ejerce consecuencias concentradoras sobre el voto y sobre el sistema de partidos. Por otra parte, algunos investigadores sostienen que el efecto de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias es mayor con un sistema de mayoría relativa que con un sistema de mayoría absoluta (Lijphart 1994: 13). Es por esto que la mayoría de los investigadores favorecen el sistema de mayoría relativa, haciendo hincapié en su aporte a la efectividad del sistema político (Shugart y Carey 1992; Lijphart 1994; Jones 1995). Advierten que la tendencia a introducir sistemas mayoritarios de segunda vuelta puede llevar a reducir la gobernabilidad democrática a través de la reducción del apoyo del presidente en el parlamento (véase Payne *et al.*, 2006).

De todos modos, la diferencia entre el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta y el de mayoría relativa es a menudo reducida a la alternativa entre un presidente con baja legitimidad de apoyo popular (caso del sistema de mayoría simple) y un presidente con reducido apoyo en el parlamento (el caso del sistema de mayoría absoluta). Depende mucho del sistema de parti-

dos y de la conducta de los actores políticos, si este o el otro sistema electoral presidencial, en el caso concreto, sea el más apropiado.

El sistema de pluralidad con umbral mínimo. El dilema, sin embargo, encontraría solución a través de una reforma que exija para resultar electo al candidato más votado, según un sistema de mayoría relativa un determinado número de votos o, en caso dado, una determinada ventaja en la votación (por ejemplo, diez puntos porcentuales de distancia) frente al candidato minoritario más votado. Sólo en caso de no cumplirse tales condiciones se celebraría una segunda vuelta. Dicho sistema electoral tendría la ventaja de fomentar la concentración del voto ya en la primera vuelta, teniendo lugar una segunda vuelta sólo en caso de que el efecto concentrador no haya sido suficiente. Así, se garantizaría un mayor grado de aceptación para el presidente electo, sin que por ello el efecto de fragmentación fuera más alto. El sistema con umbral “ha mostrado un funcionamiento práctico muy similar al sistema de pluralidad, sin desarrollar una tendencia hacia el mantenimiento o la articulación de sistemas de partidos multipartidistas... Funciona más como pluralidad con umbral que como sistema de doble vuelta, pues en lo general, la segunda vuelta no se activa” (Martínez 2004: 558). Este sistema tiende, por un lado, a concentrar el voto incluso en mayor medida que el sistema de pluralidad puro (pues induce a tratar de superar la barrera legal) y, por el otro, en caso de que el resultado electoral no genere un candidato con mayoría suficiente para no cuestionar su legitimidad, habrá una segunda vuelta, sin que el *ballotage* influya negativamente sobre el sistema de partidos.

Entre todas las alternativas existentes en el ámbito institucional, la opción por el sistema de pluralidad con umbral mínimo es la más plausible. Se ve sustentada por los datos empíricos, aunque éstos no reflejen el efecto del sistema electoral de forma aislada, ya que en la opción por una de las alternativas institucionales interviene también el sistema de partidos. Así, no hay que menospreciar que en sistemas de pluralidad, en un alto porcentaje de los casos, el candidato más votado alcanza una mayoría absoluta de votos. Por el contrario, en las elecciones por el sistema de mayoría absoluta, en la gran mayoría de los casos esta mayoría se consigue sólo en la segunda vuelta (véase Payne *et al.*, 2006). Se puede concluir que mayorías absolutas en votos son más probables con sistemas de pluralidad que en sistemas de mayoría absoluta. Sin embargo, no hay que dejar de lado que en sistemas multipartidistas es probable que se opte por un sistema de mayoría absoluta. Esta consideración alude a la causalidad circular entre los factores observados, lo que ha de tenerse siempre presente.

6. Reformas electorales en América Latina

Si echamos una mirada a las reformas electorales en América Latina, observamos primero que ellas han constituido la mayor parte de las reformas institucionales en la región, y segundo, que las reformas de los sistemas electorales se han centrado en aquéllas para elecciones presidenciales.

Respecto a las elecciones parlamentarias, predomina en América Latina la representación proporcional. Casi cada país cuenta con su variante individual (véase Nohlen/Zovatto/Orozco/Thompson 2007). Las pocas reformas del sistema electoral para los parlamentos mostraron una tendencia a abrir los canales de representación, a veces en detrimento de la gobernabilidad (respecto a este concepto véanse Mayorga 1992; Achard/Flores 1997; Carillo Flores 2001; Tanaka/Jácome 2010). Así, en el caso de Colombia y Ecuador, a través de reformas al sistema electoral parlamentario, el bipartidismo y el pluralismo moderado se transformaron en una “representación caótica”, como decía Simón Pachano (1998), y esta a su vez apoyó al derrumbe de los sistemas de partidos. En Colombia se logró la necesaria reforma de la reforma, sin que ella haya sido aplaudida por todos los científicos políticos (véase Jaramillo 2005; Hoskin/ García Sánchez 2006), y sin que fuera posible reestructurar ya un nuevo sistema de partidos. En el Perú, llama la atención que muchos investigadores vinculan de forma causal el sistema de partidos poco institucionalizado con el sistema electoral vigente, sobre todo con el voto preferencial (véase Tanaka 2005; Tuesta 2005; Pease García 2008; Acevedo *et al.* 2011). En la atención dirigida hacia la representación se ha perdido de vista la importancia de las condiciones de gobernabilidad, esenciales de acuerdo con las políticas públicas que en el desempeño de la democracia influyen mucho en su valoración. Es notorio que el sistema electoral más criticado por parte de la academia fue el de mayor efecto positivo sobre la gobernabilidad: el sistema binominal chileno. Por cierto que este sistema también contiene debilidades (véase Auth 2006; Nohlen 2006a). Pero frente a una crítica que sataniza el sistema, conviene recordar que no existe ningún sistema perfecto, y criterios claves son la representación y la efectividad a la par, con las que cumple el binominalismo bastante bien (véase Nohlen 2004).

Respecto a los sistemas electorales presidenciales, en contraste con las reservas científicas, América Latina ha vivido en el último tiempo un proceso de reforma con marcada tendencia a favor del sistema de mayoría absoluta con *ballotage*. El argumento de mayor peso ha sido el de terminar con la experiencia de que el presidente fuera elegido con sólo una fracción

minoritaria del electorado y de dotarlo con mayor legitimidad. Esta tendencia es al mismo tiempo producto de la orientación de las ideas de reforma política hacia una mayor inclusión política y una mayor ampliación de la representación política, promovida como profundización de la democracia, sin considerar los obvios efectos de fragmentación partidaria. Y entre “más elevada la fragmentación de una asamblea, mayor es la probabilidad de que se promueva una reforma electoral para adoptar el sistema de mayoría absoluta” (Crespo Martínez 2009: 170), dado que este sistema ofrece mayor capacidad de negociación de los partidos pequeños y al mismo tiempo, debido a los efectos que ejerce sobre el sistema de partidos, mejora sus posibilidades de representación parlamentaria.

7. Sistema de partidos políticos y régimen político

Con estas consideraciones ya pasamos a enfocar los partidos políticos, y especialmente el sistema de partidos. Conviene recordar en primer lugar el carácter doble de la variable sistema de partidos: dependiente (por ejemplo, del sistema electoral, de aspectos socioestructurales, del sistema de gobierno) e independiente (afectando, por ejemplo, el funcionamiento de otras instituciones políticas, como al sistema de gobierno y los efectos generados por el sistema electoral). Este carácter doble convierte al sistema de partidos en institución clave y punto neurálgico en el funcionamiento de la democracia, su análisis y su reforma; por ejemplo, a través de reformas electorales. Esto es cierto también para América Latina, aunque el contexto nuevamente marca diferencias. El objeto mismo requiere un análisis distinto.

Por ejemplo, en las democracias tradicionales se supone un cierto grado de institucionalización de los partidos políticos, de modo que la institucionalización misma queda fuera de atención. En el contexto latinoamericano, el grado de institucionalización es generalmente bajo, de modo que este grado es parte sustancial del análisis de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en la región. Hay un sinnúmero de factores que provienen sobre todo de la cultura política prevaleciente en América Latina que pueden explicar este fenómeno. En términos comparativos con el mundo de las democracias tradicionales, América Latina exhibe mayor personalismo, menor cultura institucional, menor conciencia y comportamiento institucionales, mayor decisionismo, mayor populismo, mayor clientelismo, mayor nepotismo, todos aspectos de menor funcionalidad de la política. Los partidos políticos y los sistemas de partidos —como variables dependientes— se

encuentran expuestos a la influencia de estos factores en su configuración y funcionamiento.

Un factor de alta importancia ha sido la política pública, la aplicación de políticas neoliberales por parte de casi todos los gobiernos, independientemente de la ubicación ideológica de los partidos gobernantes en el espectro entre derecha e izquierda (Cavarozzi/Abal Medina 2002). El cuestionamiento de estas políticas debido a la insatisfacción con los rendimientos económicos y sociales ha llevado a aumentar drásticamente el rechazo a los partidos políticos, derivado también por las prácticas particularistas y corporatistas de éstos. En el ámbito andino, se erosionaron los sistemas de partidos que se habían formado con la transición (Ecuador, Perú, Bolivia) o que fueron el pilar de acuerdos políticos (Colombia y Venezuela) (Tanaka 1998; Pease García 1999; Pachano 2008: 124). Como se puede advertir, el desarrollo de los partidos políticos ofrece muchos campos de análisis, tanto teóricos como empíricos, y variadas posibilidades de vincularse con otras materias de la política comparada en América Latina.

8. *El sistema de partidos como variable dependiente*

Ya nos hemos referido a los sistemas electorales, al parlamentario y al presidencial, como variables institucionales de peso que influyen en la configuración y funcionalidad de los sistemas de partidos. Quizá el presidencialismo como forma de gobierno cuenta en la práctica aún más. El grado de influencia que ejerce por cierto varía según los países y las épocas, pero es notable cómo el presidencialismo se mantiene inalterable como clave en este cuadro causal. La primera razón reside en el peso político que tiene la presidencia de la nación en un sistema presidencial, independientemente de su tipo. Dado que la elección del presidente es la elección de mayor relieve, los partidos políticos compiten, en primer lugar, por vencer uno al otro en la contienda por la presidencia. El sistema de partidos tiende a organizarse de acuerdo con la elección más importante. A veces el multipartidismo parece ceder a una competición bipolar, sin que realmente se supere la fragmentación. La segunda razón reside en las amplias competencias formales de que dispone el presidente, así como en el ejercicio de poderes no formales que le ha dado la tradición política de la región. Estas competencias se unen a la circunstancia de que su cargo tiene inamovilidad para convertirlo en jefe de facto de su partido. Los resortes del poder, la carrera política, dependen en gran parte directamente de los nombramientos presidenciales. De esta manera, la presidencia influye enormemente en la vida interna de los partidos.

En este marco de consideraciones, importa mucho la duración del mandato del presidente. Es justamente allí, donde hubo el mayor número de reformas institucionales en América Latina. Se observan variaciones importantes respecto a la normativa, pero la tendencia preponderante es abrir a los gobernantes la posibilidad de ser reelegidos, inmediatamente o después de un periodo presidencial. Hace veinte años, la no reelección inmediata era la regla en la región. Las excepciones eran muy contadas (Nicaragua, Paraguay, República Dominicana). En la actualidad (2013), son quince los países que permiten la reelección, siete de ellos la reelección inmediata.

A nivel teórico, no existe ningún parámetro para determinar comparativamente el valor democrático de la reelección inmediata, así como de la no reelección del Ejecutivo. El modelo norteamericano (periodo electoral de cuatro años, posibilidad de reelección inmediata por una sola vez) es tan democrático como la no reelección. Sin embargo, las razones de la reelección inmediata, mayor eficacia en el gobierno a través de mayor continuidad en el ejercicio del mandato y control del Ejecutivo por medio de una elección intercalada, son contrarrestadas por la tendencia tradicional latinoamericana al continuismo en el poder, desplazando a los demás poderes constituidos (parlamento, tribunales constitucionales) por la relación directa con el pueblo constituida por el mecanismo de la reelección. Así, el alcance de esta normativa puede ir mucho más allá de una simple prolongación del mandato en el tiempo. Puede implicar un cambio en el tipo de presidencialismo, un presidencialismo de dominación en vez de uno de acuerdo (Sternerberger, 1992), contando con la tradicional orientación de la gente hacia líderes con cierto carisma y retórica populista en detrimento de los partidos políticos, de instituciones pluripersonales, llegando incluso a que la gente se pronuncie en contra de la democracia representativa (Hermet 1989).

9. *El sistema de partidos como variable independiente*

Por su parte, los partidos políticos y el sistema de partidos —como variable independiente— pueden determinar también el funcionamiento del presidencialismo y la gobernabilidad democrática. En el presidencialismo latinoamericano, al igual que ocurre en el parlamentarismo europeo, constituyen elementos claves para distinguir entre tipos de gobierno dentro de la categoría básica. Así, Grace Ivana Deheza (1998) distinguió en su estudio sobre gobiernos de coalición en el presidencialismo de América del Sur entre tipos de gobiernos presidenciales según la composición partidista en la cámara de representantes: gobiernos de un partido mayoritario, de un par-

tido minoritario, de una coalición minoritaria y de una coalición mayoritaria. El último tipo lo subdividió en dos tipos según el porcentaje mayoritario que los partidos integrantes de una coalición tienen en el congreso: de coalición mínima ganadora y de una larga coalición que controlan más de dos tercios de los escaños del congreso. Más allá del formato del sistema de partidos, o sea, si es concentrado o fragmentado en cuanto al número de partidos, conviene considerar si es bien institucionalizado o no, si los partidos son disciplinados o no, si el grado de polarización ideológica es alto o no, si la competitividad estratégica entre ellos es alto o no, y finalmente, si son capaces de formar coaliciones de apoyo al presidente o no. Se agregan variables de orden político-cultural que se transmiten también por medio de los partidos políticos, no sólo por parte de sus líderes, sino también por la de sus militantes y electores. Son costumbres históricamente muy arraigadas y expectativas siempre renovadas de cómo ejercer el poder. Se manifiestan visiblemente en el estilo de toma de decisiones políticas: el jerárquico-decisionista, el competitivo-mayoritario y el proporcional —“negocial”— acordado, como lo hemos expuesto más arriba.

10. *Síntesis*

Como síntesis se recomienda una reflexión final que alude a la relación causal entre los fenómenos analizados, la que al inicio del estudio hemos declarado como circular. Esta tesis se ha confirmado a través de la importancia del presidencialismo en la estructuración y en el comportamiento de las demás variables institucionales y a través del significativo rol que por su parte juegan los sistemas de partidos políticos junto con los modelos de toma de decisiones y los sistemas electorales presidenciales y parlamentarios, pues constituyen variables que determinan por medio de sus múltiples expresiones en buena medida el diferente funcionamiento de los sistemas presidenciales en América Latina.