

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

Jorge A. Schiavon

Este libro podría ser considerado como el tercero de una serie integrada por *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, Cambridge, Cambridge University Press, 1992) y *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), Stanford, Stanford University Press, 1995), cuyo objetivo fundamental es explorar las variaciones existentes dentro de los sistemas presidenciales y explicar las consecuencias que estas variaciones tienen en el funcionamiento de los mismos. Estos tres libros se encuentran inmersos en el debate académico sobre presidencialismo y parlamentarismo, iniciado por Juan J. Linz con su ensayo escrito en 1984, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference" (el cual circuló ampliamente, sin publicarse, durante varios años, y fue finalmente publicado en Juan J. Linz

y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87), donde afirma que la elección de un arreglo institucional presidencial o parlamentario tiene un enorme impacto en el funcionamiento de los sistemas políticos, y que los sistemas presidenciales dificultan la construcción y consolidación de democracias estables.

El argumento central de *Presidentialism and Democracy in Latin America* es que existen importantes variaciones institucionales dentro de los sistemas presidenciales, y que son estas variaciones las que explican las diferencias en las capacidades de funcionamiento de estos sistemas. En ese sentido, la crítica de Linz sería pertinente sólo para ciertos tipos de sistemas presidenciales. Según Mainwaring y Shugart, las principales dimensiones en las cuales varían los sistemas presidenciales son: 1) el grado al cual

se ajustan o varían con respecto al tipo ideal de presidencialismo "puro"; 2) los poderes legislativos del presidente; 3) el grado de fragmentación del sistema de partidos, y 4) el nivel de disciplina de los partidos políticos. Un sistema presidencialista "puro" se caracteriza por el hecho de que tanto el jefe del poder ejecutivo (el presidente) como el poder legislativo son electos directamente por un término constitucional fijo. Esto implica que existe una separación entre ejecutivo y legislativo en términos de su origen y supervivencia. Los sistemas presidenciales se pueden clasificar de acuerdo con los poderes con que cuenta el presidente para implementar su agenda política, los cuales son de tipo constitucional y partidario con respecto a la legislación nacional.

Los poderes legislativos del presidente, consagrados en la constitución, pueden ser de tipo propositivo o reactivo. Los primeros son aquellos que permiten al presidente establecer un *statu quo* nuevo, como el poder de decreto, mientras que los segundos son aquellos que permiten al ejecutivo defender el *statu quo* existente ante iniciativas de ley propuestas por la mayoría en la legislatura, como el poder de veto (débil o fuerte, en caso de que la legislatura lo pueda invalidar por mayoría absoluta o un requerimiento superior a la mayoría absoluta, respectivamente) y de introducción de iniciativas de ley en áreas reservadas exclusivamente al ejecutivo. Mainwaring y Shugart proponen la siguiente clasificación de los sistemas presidenciales latinoamericanos de acuerdo con los poderes que de-

tenta el presidente en materia legislativa: 1) potencialmente dominante (con poder de decreto y veto fuerte), como Argentina, Chile (1980), Colombia (1968) y Ecuador; 2) propositivo (con poder de decreto y veto débil), como Brasil (1988), Colombia (1991) y Perú; 3) reactivo (con poder de veto fuerte), como Bolivia, Chile (1925), El Salvador, Panamá, República Dominicana y Uruguay, y 4) potencialmente marginal (sin poder de veto en el área presupuestaria), como Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. La clasificación anterior podría ser provocativa para aquellos politólogos que han considerado al presidente mexicano virtualmente omnipotente.

Por otra parte, los poderes partidarios del presidente dependen del porcentaje de curules que controla el partido del presidente en el congreso y de la disciplina en su partido. Entre mayor sea la fragmentación en el sistema de partidos, menor será la probabilidad de que algún partido, incluido el del presidente, tenga una mayoría en el congreso. A la vez, entre mayor sea la disciplina partidaria, mayor será la probabilidad de que los miembros de un partido, incluido el del presidente, voten en el mismo sentido para aprobar o desechar una iniciativa de ley. Los autores sostienen que las reglas electorales tienen un fuerte impacto en el número de partidos en el sistema y en la disciplina interna de éstos y, por lo tanto, en los poderes partidarios del presidente.

Es particularmente interesante que los autores propongan que las

principales variables electorales que afectan el número de partidos son la fórmula para elegir al presidente y el ciclo electoral (la relación entre el calendario electoral presidencial y legislativo), y no la magnitud de los distritos o la fórmula electoral (mayoría o representación proporcional). Cuando las elecciones son simultáneas y el presidente es electo por mayoría relativa, el sistema de partidos tenderá a ser bipartidista, mientras que si las elecciones no son simultáneas o el presidente es electo mediante una fórmula de mayoría absoluta, con segunda vuelta en caso de que ningún candidato alcance esta mayoría, el sistema de partidos tenderá a ser multipartidista en ambos casos. Los autores encuentran que el número efectivo de partidos legislativos (N) —una medida que sopesa el número de partidos en el Congreso por el tamaño relativo de éstos, calculado mediante la siguiente fórmula: $N = 1/\sum p_i^2$, donde p_i es el porcentaje de curules que tiene el partido i — en cada uno de estos tres casos en América Latina, es 2.53, 5.14 y 4.88 respectivamente.

Con respecto a la disciplina partidaria, Mainwaring y Shugart sostienen atinadamente que ésta depende de tres aspectos de las reglas electorales: control de la selección de candidatos, control del orden en que son electos los candidatos dentro de la lista partidaria, y agregación de votos entre los candidatos de esta lista. Argumentan convincentemente que: 1) si los líderes de los partidos controlan el acceso y el orden de elección de los candidatos en las listas partidarias, entonces pueden premiar o castigar

selectivamente a los miembros de su partido por estos medios, lo cual afianza la disciplina partidaria, y 2) si los votos son agregados entre los candidatos de las listas partidarias, los incentivos para cultivar la reputación colectiva del partido son mayores que en el caso en el cual los candidatos son electos exclusivamente por los votos personales que obtengan, fortaleciéndose la disciplina partidaria en el primer caso.

Con base en lo anterior, los autores proponen un índice de los poderes partidarios del presidente, calculado a través del porcentaje promedio de asientos que mantiene el partido del presidente en la legislatura, sopesado por el grado de disciplina partidaria en el sistema. El método para sopesar utilizado por los autores es un tanto cuestionable, ya que asumen que el nivel de control del liderazgo partidario sobre sus miembros en un partido indisciplinado es aproximadamente dos tercios del existente en uno disciplinado. De esta manera, Mainwaring y Shugart llegan a la importante conclusión de que existe una relación inversa entre poderes presidenciales de tipo constitucional y partidario: las presidencias potencialmente dominantes y propositivas están asociadas con bajos niveles de poderes partidarios (Brasil, 1988; Chile, 1980, Colombia, Ecuador y Perú), mientras que las presidencias potencialmente marginales y reactivas poseen altos niveles de poderes partidarios (Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Además, con la finali-

dad de mejorar el funcionamiento de los sistemas presidenciales, los autores proponen un conjunto de reglas electorales que establezcan elecciones presidenciales y legislativas simultáneas con una elección del ejecutivo por mayoría relativa, o en su defecto por una fórmula donde se proceda a la segunda vuelta cuando ningún candidato alcance una mayoría un poco menor a la absoluta (40-45% por ejemplo). Aunado a lo anterior, proponen que se encuentre un punto medio entre las listas partidarias abiertas y cerradas, para generar incentivos de disciplina partidaria sin afectar la representación de intereses de los electorados locales.

Además de contar con un fundamento teórico sólido y de tratar un tema muy relevante y poco estudiado dentro de la disciplina, este libro contiene nueve estudios de caso sobre los sistemas presidenciales en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile antes y después de Pinochet, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela. Los estudios de caso están escritos por especialistas en los países tratados, quienes analizan detalladamente y con apego al marco teórico postulado en el libro, el arreglo institucional en cada país y sus consecuencias para el funcionamiento del sistema político. Los capítulos sobre

Brasil (Mainwaring), Colombia (Archer y Shugart) y México (Weldon) son particularmente interesantes, ya que proponen ideas novedosas y bien fundamentadas sobre cómo analizar los sistemas políticos de estos países con base en sus arreglos institucionales.

Este libro es también muy valioso como fuente de información, ya que sus capítulos cuentan con varias tablas de resultados electorales para cada uno de los países analizados, y al final se incluye un apéndice muy detallado sobre las provisiones constitucionales que regulan las relaciones entre ejecutivo y legislativo en 23 constituciones latinoamericanas.

Finalmente, aun cuando sea de la mayor importancia y relevancia el análisis que se hace sobre la influencia de factores institucionales en el funcionamiento de los sistemas presidenciales latinoamericanos, cabe mencionar que ignora otros factores que son determinantes para el funcionamiento del presidencialismo y la democracia, como la calidad del liderazgo político, la naturaleza de los *clivajes* sociales y conflictos políticos, el nivel de desarrollo económico y la cultura política. Aun siendo así, se trata, indudablemente, de un libro de cabecera para todos los latinoamericanistas y estudiosos de las instituciones políticas.