

CONSECUENCIAS POLÍTICAS DEL CALENDARIO
ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA:
VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE ELECCIONES SIMULTÁNEAS
O SEPARADAS PARA PRESIDENTE Y LEGISLATURA
*Political consequences of the electoral calendar in Latin America:
Advantages and disadvantages of simultaneous and separate
parliamentary and presidential elections*

José Enrique MOLINA V.
Universidad del Zulia/Universidad de Michigan
✉ jmolina@iamnet.com

BIBLID [1130-2887 (2001) 29, 15-29]

Fecha de recepción: septiembre del 2000

Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2001

RESUMEN: El trabajo analiza los planteamientos desarrollados por Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997) con relación al efecto que sobre la gobernabilidad y la representatividad tienen las distintas combinaciones de sistema electoral para presidente de la República con la fecha en que se realizan las elecciones legislativas (simultáneas o separadas con las presidenciales), confrontando las hipótesis que se derivan de estos análisis con los resultados de las elecciones presidenciales celebradas en los países de América Latina entre 1996 y 2000. Se llega a la conclusión de que los resultados electorales tienden a corroborar las hipótesis sobre el efecto combinado del calendario electoral y el sistema electoral presidencial sobre la gobernabilidad y la representatividad, y en particular sobre la posibilidad de que el presidente electo cuente con una fuerza parlamentaria mayoritaria o sólida.

Palabras clave: Sistemas electorales, América Latina, comportamiento electoral, presidencialismo, gobernabilidad.

ABSTRACT: The paper analyzes the ideas put forward by Shugart and Carey (1992) and Mainwaring and Shugart (1997) regarding the combined effect of presidential electoral systems and the timing of the parliamentary elections over political representation and governability. The hypotheses of these authors are contrasted with the results of Latin American presidential elections (1996-2000). The conclusion is reached that, as expected, the timing of presidential and parliamentary elections and the electoral system for president tend to influence the chance that the party or coalition of the president has a sizeable or majority parliamentary representation.

Key Words: Electoral systems, Latin America, electoral behavior, presidential government, governability.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es considerar las diferentes posibilidades que se presentan en cuanto a la manera de organizar en el tiempo las elecciones presidenciales y parlamentarias, lo que ha sido llamado “calendario electoral” o “ciclo electoral” (Shugart y Carey, 1992: 226). Ello con el fin de estudiar sus consecuencias políticas sobre la gobernabilidad¹ y la representatividad², con particular referencia a América Latina y tomando como guía los estudios teóricos y empíricos realizados por la Ciencia Política contemporánea.

Se trata de un tema que ha sido objeto recientemente de mucha atención entre los académicos, particularmente en los importantes trabajos de Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997), y sobre el que hemos escrito en otra oportunidad (Molina, 2000). Tomando en cuenta estos análisis expondremos las diferentes alternativas que presenta el ciclo electoral, considerando en cada caso las consecuencias que se ha señalado se derivan de cada una de ellas, para luego presentar la evidencia empírica relativa que avala estos planteamientos. En éste último sentido además de las investigaciones de los autores mencionados, presentaremos los resultados de las más recientes elecciones en las democracias de América Latina, a fin de dilucidar si éstas continúan dando apoyo a las hipótesis sugeridas en la literatura.

De acuerdo al momento en que se realicen, las elecciones presidenciales y parlamentarias pueden ser: 1) Simultáneas: cuando se efectúan en la misma fecha³ 2) Separadas: cuando ocurren en fechas distintas. En algunos países las elecciones presidenciales y parlamentarias combinan ambas modalidades, dando lugar a una situación que pudiéramos denominar de calendario electoral mixto. Ello ocurre cuando durante un mismo período presidencial se efectúan elecciones parlamentarias simultáneas y separadas. Éste es el caso de México donde el período presidencial y del Senado es de seis años, pero el de la Cámara de Diputados es de tres años, de modo que en cada período presidencial hay una elección totalmente simultánea y otra separada, a mitad del período presidencial, para la Cámara de Diputados. Otra modalidad de calendario electoral mixto es la que presenta Argentina: la mitad de la Cámara de Diputados se renueva

1. La gobernabilidad viene dada por el grado en que los actores políticos con capacidad de afectar la estabilidad del sistema, aceptan funcionar dentro de las reglas del juego democrático y las instituciones están en condiciones reales de diseñar y desarrollar políticas para atender las demandas de los ciudadanos (MOLINA, 2000: 70).

2. La representatividad se refiere al grado en que los diferentes sectores de la colectividad organizados políticamente logran presencia en los cuerpos legislativos, y al grado en que esta presencia es cónsona con su nivel de apoyo entre la población.

3. Un caso extremo de simultaneidad es el del “voto único” para presidente y legislatura (NOHLEN, 1998: 179). El elector vota por una organización partidista y ese único voto se contabiliza para la presidencia y la legislatura. Este mecanismo potencia los efectos de la elección simultánea pero reduce excesivamente la capacidad de selección del elector. En América Latina se utilizó en varios países. Hoy sólo permanece en Uruguay y parcialmente en Bolivia. En este último país el elector tiene dos votos para elegir legisladores uno por la lista de partidos y otro por candidatos individuales (sistema de representación proporcional personalizada). El voto lista es el mismo que el voto por presidente.

simultáneamente con la elección presidencial, y la otra mitad a los dos años del período presidencial de cuatro. Periódicamente (cada doce, quince, veinte o treinta años según el caso, ver notas al Cuadro I) se presenta una situación similar en aquellos países en los cuales el período presidencial es mayor que el parlamentario, pero estos casos los consideraremos como de elecciones predominantemente separadas. Un ejemplo de esta última situación es Venezuela. El período presidencial es de seis años, mientras que el de la Asamblea Nacional es de cinco. Ello implica que cada treinta años las elecciones serán simultáneas.

Cuadro I: Ciclo electoral presidencial-parlamentario y fórmula electoral presidencial en América Latina

SIMULTÁNEAS		SEPARADAS	
Mayoría Relativa o Especial	Mayoría Absoluta	Siempre o Generalmente	Mixtas
Costa Rica (Esp. ¹)	Bolivia ²	Chile ³	Argentina ⁴
Honduras	Brasil	Colombia ⁵	México ⁶
Nicaragua (Esp. ⁷)	Ecuador ⁸	El Salvador ⁹	
Panamá	Guatemala	Haití ¹⁰	
Paraguay	Perú	R. Dominicana ¹¹	
	Uruguay	Venezuela ¹²	
Cinco países	Seis países	Seis	Dos países

¹ Para ganar en la primera vuelta exige más del 40% de los votos válidos.

² Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la elección, el Congreso decide entre los dos primeros.

³ El término presidencial es de seis años. Las elecciones parlamentarias son cada cuatro años para la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad del Senado. Son simultáneas cada 12 años, pero sólo para la mitad del Senado.

⁴ El período presidencial es de cuatro años. La mitad de la Cámara de Diputados se elige simultáneamente con el presidente, y la otra mitad a los dos años. También el Senado, que será electo a partir del 2001, se renovará por tercios cada dos años.

⁵ Las elecciones parlamentarias se realizan aproximadamente tres meses antes de las presidenciales. Es decir son elecciones de final de período o "contra luna de miel".

⁶ El período presidencial es de seis años. Hay elecciones parlamentarias simultáneas con las presidenciales, pero el período de los diputados es de tres años, de modo que también hay elecciones separadas a mitad del período. El Senado se renueva cada seis años. El presidente es electo por mayoría relativa.

⁷ Para ganar en la primera vuelta se exigía hasta las elecciones de 1996 al menos 45% de los votos válidos. A partir de las elecciones de 2001 para ganar en la primera vuelta un candidato debe alcanzar 40% de los votos válidos, o 35% de los votos válidos y una ventaja de cinco puntos de porcentaje sobre el segundo.

⁸ A partir de la próxima elección, prevista para el año 2002, se prevé en la Constitución que no habrá segunda vuelta si el candidato ganador en la primera obtiene más del 40% de los votos válidos y una ventaja de diez puntos de porcentaje sobre el segundo. En la elección de 1998 todavía se exigió mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta.

⁹ El período del presidente es de cinco años, el de la Asamblea Legislativa es de tres años. Cada quince años tienen elecciones simultáneas.

¹⁰ El período del presidente es de cinco años. El de la Cámara de Diputados de cuatro años. El del Senado es de seis años, y se renueva por tercios cada dos años. Son totalmente simultáneas cada veinte años.

¹¹ El período presidencial es de cuatro años, igual que el parlamentario. Las parlamentarias se realizan siempre y totalmente a mitad del período presidencial.

¹² El período presidencial es de seis años. El de la Asamblea Nacional es de cinco años. Se realizaron elecciones simultáneas en la instalación del nuevo régimen constitucional en el año 2000. Serán simultáneas nuevamente cada treinta años.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las elecciones separadas hay que distinguir entre: a) Elecciones parlamentarias de comienzos del período presidencial, llamadas de "luna de miel" (Shugart y Carey, 1992: 242), éstas son las elecciones legislativas que se realizan dentro del primer año del mandato presidencial; b) Elecciones parlamentarias de final del período o "contra-luna de miel" (Shugart y Carey, 1992: 243), son las elecciones legislativas

que ocurren dentro del año anterior a la próxima elección presidencial⁴; c) Elecciones parlamentarias de mitad del período: cuando la elección ocurre en el medio de los dos períodos anteriores, es decir después del primer año de gobierno y hasta un año antes de las próximas elecciones presidenciales.

A continuación expondremos las consecuencias políticas que se han encontrado asociadas a una u otra modalidad del ciclo electoral. Estos planteamientos se derivan en primer lugar del análisis teórico de las implicaciones que para el comportamiento tanto de los electores como de los partidos pareciera tener cada modalidad institucional, asumiendo que ambos son actores racionales en el sentido de que los electores buscan maximizar las posibilidades de lograr un gobierno que satisfaga sus aspiraciones y los partidos buscan maximizar tanto su votación como su posibilidad de llegar al gobierno (Downs, 1957). En segundo lugar, han obtenido apoyo empírico en los resultados de las elecciones de América Latina, tal como veremos más adelante. También es importante tomar en cuenta que las consecuencias a que nos referiremos no son leyes absolutas de cumplimiento ineluctable. Son tendencias que, según se ha encontrado, tienen una probabilidad sustancial de ocurrir, pero que están sujetas a ser potenciadas o neutralizadas por el contexto político concreto en que funciona el sistema electoral. Este contexto político, integrado por la cultura política, el sistema de partidos, la historia electoral reciente, es la variable fundamental para saber en qué medida las consecuencias que se han encontrado asociadas a un determinado ciclo electoral tienen probabilidad de aparecer en un país determinado. No puede pues pensarse que al trasplantar una determinada modalidad electoral de unos países a otros, estos últimos vayan a obtener necesariamente el mismo resultado. Ello dependerá del contexto político concreto.

II. ELECCIONES SIMULTÁNEAS

Como hemos indicado tenemos elecciones simultáneas cuando la elección presidencial y la elección de todos los miembros de la legislatura se celebran en la misma fecha. Este es el caso de once países en América Latina (ver Cuadro I). Las consecuencias políticas de esta modalidad varían de acuerdo a la fórmula electoral que se utilice para la elección presidencial: mayoría relativa⁵, mayoría relativa especial⁶ o

4. En trabajos anteriores hemos denominado semi-simultáneas a estas elecciones si ocurren dentro de los seis meses anteriores a las presidenciales, como es el caso de Colombia y Venezuela en 1998 (MOLINA, 2000).

5. La fórmula electoral de mayoría relativa consiste en que gana la presidencia el candidato que obtenga el mayor número de votos, sin que se exija que éstos alcancen un porcentaje determinado, ni esté prevista una segunda vuelta.

6. La fórmula electoral de mayoría relativa especial consiste en exigir para ganar la elección presidencial en la primera vuelta que el candidato alcance un determinado porcentaje de votos inferior al cincuenta por ciento, o una combinación de éste y una ventaja mínima establecida sobre el segundo. Presenta diversas modalidades en América Latina como puede verse en el Cuadro I. Se inspira en la *double complement rule* (regla complementaria doble) propuesta por SHUGART y CAREY (1992: 216-218).

mayoría absoluta⁷. Por ello consideraremos por separado estos tres casos de elecciones simultáneas.

A. Elecciones simultáneas con elección presidencial por mayoría relativa

Esta combinación de elecciones presidenciales y parlamentarias en la misma fecha, con fórmula electoral de mayoría relativa para la elección presidencial se presenta en Honduras, Panamá y Paraguay (ver Cuadro I). Se utilizó en Venezuela hasta las elecciones de 1993, y luego para la elección inicial del nuevo régimen político derivado de la Constitución de 1999 en las elecciones del 2000. También en México cada seis años la elección parlamentaria es simultánea con la presidencial que utiliza la fórmula de mayoría relativa. Los efectos de esta modalidad son los siguientes:

a. *Concentración del voto*: La elección presidencial por mayoría relativa genera entre los electores la tendencia a concentrar sus votos en los candidatos que aparentan tener opción de triunfo, usualmente los dos más importantes. Este efecto de los sistemas de mayoría relativa para la elección de un cargo único ha sido ampliamente documentado desde los primeros análisis de Duverger en los años cincuenta (Duverger, 1957). Los electores que simpatizan con candidatos minoritarios, convencidos de que su opción preferida no tiene oportunidad de ganar, se inclinan a votar por aquel que prefieren entre los candidatos con mayores posibilidades. Bien sea para contribuir con un candidato que consideran positivo para el país, aunque no sea su preferido, o para cerrarle el paso a un candidato que consideran sería terrible si llegara a ganar. Como consecuencia, los candidatos de los grandes partidos, en particular el que resulta ganador, ven su votación inflada con votos de independientes y simpatizantes de otras candidaturas sin opción de triunfo.

b. *Arrastre*: Se tiende a producir una transferencia de votos de los candidatos presidenciales hacia los partidos que los apoyan. En el caso de coaliciones resulta favorecido principalmente el movimiento político al que pertenece el candidato. Ello ocurre por una parte porque los electores ven como natural contribuir a que el candidato de su preferencia tenga una mayoría parlamentaria y pueda desarrollar su programa de gobierno y, por la otra, producto de una cierta inercia electoral. Muchos ciudadanos prestan atención solamente a la elección que aparece como principal, la presidencial, y una vez tomada su decisión a este nivel, la trasladan a las otras elecciones que se realicen simultáneamente.

7. De acuerdo a la fórmula de mayoría absoluta para ganar la elección presidencial en primera vuelta uno de los candidatos debe obtener el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos. En caso contrario se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. En Bolivia no hay segunda vuelta, sino que el Congreso decide entre los dos candidatos que resultaron primero y segundo en la elección (ver Cuadro I)

c. *Presidente con apoyo parlamentario mayoritario o sólido*: La combinación de la concentración del voto en los candidatos de mayor opción, y su transferencia a los partidos que los apoyan debido al efecto “arrastre”, trae como consecuencia que el candidato que resulte electo presidente tiene una elevada posibilidad de disfrutar del apoyo de un número sustancial de parlamentarios. Es decir, de un apoyo mayoritario o suficientemente sólido como para facilitarle la formación de coaliciones permanentes o circunstanciales para cada proyecto. Ello favorece la gobernabilidad en la medida en que, por una parte, crea condiciones propicias para que el Ejecutivo pueda desarrollar su programa de gobierno y, por la otra, en la medida en que genera un funcionamiento armónico entre el Legislativo y el Ejecutivo, reduciendo la posibilidad de encontronazos entre los dos poderes que pudieran derivar en rupturas del hilo constitucional, tal como han ocurrido en Perú, Ecuador, Guatemala y Venezuela en momentos en que la oposición controlaba la legislatura. Así pues esta modalidad favorece la gobernabilidad.

Como contrapartida, cuando los presidentes cuentan con apoyo parlamentario mayoritario, el control sobre la acción del Ejecutivo tiende a ser menor que cuando la oposición controla la legislatura. Especialmente en los países donde los partidos que conforman la mayoría parlamentaria son altamente disciplinados y el presidente es a su vez el líder efectivo de su movimiento.

d. *Pocos partidos relevantes*: La elección uninominal por mayoría relativa genera una tendencia hacia el bipartidismo. La representación proporcional por su parte es más propicia al multipartidismo. La combinación de la elección presidencial de mayoría relativa, con una elección parlamentaria simultánea por representación proporcional, tiende hacia un sistema de partidos de número más reducido que si las elecciones parlamentarias ocurrieran aisladamente. Shugart y Carey (1992) muestran como esta modalidad está frecuentemente asociada a la existencia de dos grandes partidos, conjuntamente con una o más organizaciones minoritarias. Los efectos de concentración y arrastre tienden a reducir el peso de los partidos sin opción de triunfo en las elecciones presidenciales, sin eliminarlos totalmente dada la representación proporcional a nivel parlamentario.

Esta modalidad de calendario electoral parece recomendable en aquellos países donde la prioridad consiste en elevar los niveles de gobernabilidad. Especialmente aquellos donde existe una confrontación política muy intensa acompañada de polarización ideológica, que hace difícil la formación de coaliciones, y aconseja evitar que se produzcan conflictos irresolubles entre el Ejecutivo y Legislativo.

B. *Elecciones simultáneas con elección presidencial por mayoría relativa especial*

Esta combinación de elecciones parlamentarias simultáneas con una elección presidencial que exige para ganar en la primera vuelta una mayoría relativa específica, menor que el cincuenta por ciento de los votos, ha sido utilizada en América Latina

por Costa Rica⁸ y Nicaragua⁹. Ecuador la adoptó para las próximas elecciones en el año 2002¹⁰.

Estos sistemas se diseñan para tratar de cosechar las ventajas tanto de la doble vuelta, como de la mayoría relativa en elección simultánea. En efecto, se establece una mayoría específica para ganar en la primera vuelta, con lo cual se evita el triunfo de un candidato con un apoyo demasiado bajo. Al mismo tiempo, como la mayoría exigida es inferior al cincuenta por ciento, se genera la idea entre electores y actores políticos de que existe una alta probabilidad de que la elección se decida en la primera vuelta, con lo cual se estimula la concentración del voto en los candidatos con mayor opción. A su vez, la elección parlamentaria simultánea propicia el efecto “arrastré”.

Para que los efectos de concentración y arrastre se generen es necesario que exista la posibilidad cierta de que la presidencia se resuelva en la primera vuelta, para ello la mayoría relativa especial que se exige debe ser lo suficientemente baja como para que ello sea factible. Es de notar que en Costa Rica nunca ha sido necesaria la segunda vuelta, como tampoco en Argentina¹¹ ni en Nicaragua desde que adoptaron la modalidad de la mayoría especial. Lo que sugiere una alta posibilidad de que se generen los efectos de concentración y arrastre.

Cuando la mayoría relativa específica es suficientemente baja, como para generar la idea de que habrá ganador en la primera vuelta, se producen los efectos de concentración y arrastre, de modo que es de esperar que las consecuencias políticas sean similares al caso anterior.

C. Elecciones parlamentarias simultáneas con elección presidencial de mayoría absoluta

Esta combinación de elecciones simultáneas con exigencia de una mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta la encontramos en: Bolivia, Brasil, Ecuador (hasta 1998), Guatemala, Perú, Uruguay. Sus consecuencias políticas potenciales tienden a ser las siguientes:

a. *Tendencia a la dispersión del voto*: Ante la posibilidad bastante factible de que se produzca una segunda vuelta, los electores no se ven estimulados a concentrar sus votos

8. Para ganar en la primera vuelta exige más del 40% de los votos válidos.

9. Para ganar en la primera vuelta se exigía hasta las elecciones de 1996 al menos 45% de los votos válidos. A partir de las elecciones de 2001 para ganar en la primera vuelta un candidato debe alcanzar 40% de los votos válidos, o 35% de los votos válidos y una ventaja de cinco puntos de porcentaje sobre el segundo.

10. A partir de la próxima elección, prevista para el año 2002, se prevé en la Constitución que no habrá segunda vuelta si el candidato ganador en la primera obtiene más del 40% de los votos válidos y una ventaja de diez puntos de porcentaje sobre el segundo. En la elección de 1998 todavía se exigió mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta.

11. Para ganar en la primera vuelta exige más del 45% de los votos válidos, o al menos 40% de los votos válidos y una ventaja de 10 puntos de porcentaje sobre el segundo.

en los candidatos con mayor opción. Por el contrario, la situación es propicia para que sufragen por su partido preferido, aun cuando sea minoritario, de modo que eleven su fuerza para las negociaciones de segunda vuelta, y potencien su presencia parlamentaria.

b. *Arrastre*: Dada la simultaneidad entre la elección presidencial y la parlamentaria, aparece también el efecto de arrastre por el cual los electores tienden a trasladar su voto por un candidato presidencial hacia la opción parlamentaria de los partidos que lo apoyan, por las razones indicadas arriba: para fortalecer su capacidad de gobierno o por simple inercia. En el caso de los países de “voto único” (Uruguay y Bolivia), donde con el mismo sufragio se vota tanto para presidente como para la legislatura, más que arrastre habría que hablar de una transferencia de votos legalmente inducida.

c. *Presidentes sin apoyo parlamentario mayoritario*: Como no se produce una tendencia a la concentración del voto en los candidatos presidenciales con mayor opción, es de esperar que igualmente exista una dispersión del voto parlamentario, con lo cual la situación en la cual el presidente cuente con apoyo parlamentario sólido o mayoritario es menos probable que en el caso de las elecciones simultáneas de mayoría relativa o relativa especial. La mayor dispersión del voto lleva a un parlamento más fraccionado, con lo cual tiende a ser más difícil la construcción de coaliciones estables en torno al proyecto político del Gobierno. Por ello, esta modalidad tiende a proteger menos la gobernabilidad que las dos anteriores. Sin embargo, hace más probable una legislatura no dominada por el Gobierno con mayor inclinación al control de la gestión presidencial.

En el caso de sistemas políticos con tendencia al consenso entre las fuerzas políticas, sin grandes distancias ideológicas entre ellas, donde por esa razón no hay graves problemas de gobernabilidad, esta modalidad puede contribuir a la representatividad de los cuerpos legislativos, y al fortalecimiento de los parlamentos frente al Ejecutivo, sin por ello derivar en un excesivo fraccionamiento.

III. ELECCIONES SEPARADAS

A. *Elecciones separadas de mitad del período*

En América Latina tenemos varios países que por tener períodos legislativos diferentes para la presidencia y la legislatura, realizan estas elecciones predominantemente separadas, en el lapso que hemos denominado de mitad del período, aunque ellas eventualmente coinciden cada cierto número de años. Éste es el caso de: Chile, El Salvador, Haití y Venezuela¹². En República Dominicana, el presidente y el Parlamento tienen el mismo período, cuatro años, pero las elecciones se realizan con dos años de diferencia una de otra, de modo que siempre son separadas y en la mitad del período presidencial. Los efectos políticos potenciales de esta modalidad son los siguientes:

12. Dada la diferencia del período en el año 2000 fueron simultáneas, pero ello no debería ocurrir nuevamente hasta dentro de treinta años.

a. *Elección parlamentaria no es afectada por la concentración o arrastre derivada de la elección presidencial*: La separación de las elecciones hace que la elección parlamentaria no se vea influida por el efecto concentrador del voto que se deriva de la elección presidencial uninominal por mayoría relativa, ni por la tendencia a trasladar el voto presidencial al parlamentario que hemos denominado “efecto arrastre”. En consecuencia, para los países que utilizan un sistema de representación proporcional sería de esperar una mayor dispersión del voto parlamentario que en los casos de elecciones simultáneas. Ello porque la tendencia a la dispersión propia de la representación proporcional no se vería atenuada por el efecto concentrador de la elección presidencial por mayoría relativa. Sin embargo, cuando el sistema electoral para el parlamento es mayoritario, éste en sí mismo produce una tendencia a la concentración del voto en los partidos mayoritarios, de modo que a pesar de la separación con relación a las elecciones presidenciales, posiblemente no se produzca un elevado fraccionamiento en el órgano legislativo. De los cuatro países que han adoptado esta modalidad, dos utilizan sistemas electorales de principio electoral mayoritario (Chile¹³ y Haití), y dos emplean sistemas electorales de representación proporcional (El Salvador y Venezuela).

b. *Tendencia a presidentes sin apoyo parlamentario mayoritario*: Tres factores se combinan para hacer probable que el presidente no cuente con un apoyo parlamentario mayoritario. En primer lugar la ausencia de los efectos de concentración y arrastre que contribuyen a potenciar la fuerza parlamentaria del partido del presidente. En segundo lugar el mayor fraccionamiento del poder legislativo, producto igualmente de la ausencia del efecto de concentración del voto cuando las elecciones parlamentarias son separadas mediante un sistema de representación proporcional. En tercer lugar, la tendencia al desgaste electoral del gobierno conforme el período avanza, particularmente en el caso de los países no industrializados, como hemos demostrado en otros trabajos (Molina, 2001). De modo que en las elecciones de mitad del período, el partido de Gobierno no sólo no cuenta con el impulso que le da la candidatura del candidato victorioso en la elección simultánea, sino que además debe usualmente cargar con el fardo que representa un Gobierno con popularidad disminuida o muy escasa. En consecuencia, en esta modalidad se hace mucho más probable que en las anteriores que el Legislativo resulte controlado por la oposición, al menos por una parte del mandato presidencial, mientras se realizan las próximas elecciones. Ello implica mayores riesgos para la gobernabilidad que en las otras modalidades de calendario electoral, ya que durante una buena parte del mandato el presidente carecerá de apoyo parlamentario sólido, y probablemente enfrente una legislatura controlada por la oposición, poco interesada en facilitarle las cosas, cuando no abiertamente hostil en preparación para las

13. Chile utiliza circunscripciones binominales para la elección de sus dos Cámaras. Este tipo de circunscripción lleva a una distribución que necesariamente excluye las fuerzas minoritarias, y que tiende a sobrerrepresentar a la segunda fuerza. Por ello este sistema electoral pertenece a la familia de los sistemas de orientación mayoritaria, a pesar de que se utiliza la fórmula de D'Hondt para distribuir los dos escaños de cada circunscripción (MOLINA, 2000).

próximas elecciones. Como contrapartida, el control parlamentario sobre el Ejecutivo tiende a ser más intenso que en las otras modalidades dada la mayor probabilidad de una legislatura controlada por la oposición.

c. *Representatividad*: Cuando se utiliza un sistema de representación proporcional para la elección parlamentaria y ésta es separada de la presidencial, los partidos minoritarios no ven afectada su votación por los efectos de concentración y arrastre, de modo que los resultados legislativos tienden a reflejar mejor la configuración y preferencias políticas del electorado.

Esta modalidad de calendario electoral pareciera recomendable sólo para sistemas políticos de alto consenso, baja polarización ideológica y con necesidad de acentuar la representatividad y el control parlamentario sobre el Ejecutivo. En el caso de sistemas de alta conflictividad, en los cuales resulta difícil la colaboración legislativa entre el Gobierno y la oposición, tiene más probabilidad que las otras modalidades de verse asociado a baja eficacia gubernamental y obstruccionismo parlamentario.

B. *Elecciones parlamentarias separadas de comienzo del período*

Esta modalidad de calendario electoral no se utiliza como arreglo permanente en ningún país de América Latina. Sin embargo, en los países donde hay diferentes períodos para presidente y Parlamento, eventualmente ocurren elecciones parlamentarias durante el primer año del período presidencial. Tal ha sido el caso de Chile y de El Salvador (Shugart y Carey, 1992: 246-253). En Venezuela, se realizaron elecciones separadas a comienzo del período para gobiernos locales y regionales en 1979, 1984 y 1989 y 2000. Las consecuencias políticas observadas son las siguientes:

a. *Favorecen al partido de gobierno*: Tiende a ser un hecho constante que en las elecciones separadas, realizadas durante el primer año del mandato presidencial, resulta ampliamente favorecido el partido de gobierno. También tiende a beneficiarse la tercera fuerza en relación a su resultado en las elecciones presidenciales, resultando usualmente perjudicado el principal partido perdedor en las elecciones presidenciales. Ello se explica primero porque un sector del electorado se inclina a darle el beneficio de la duda al presidente, segundo porque los partidarios del principal partido derrotado son más proclives a la abstención que el resto del electorado, como consecuencia de la derrota en la reciente elección presidencial y, en tercer lugar, porque los partidos minoritarios no se ven afectados ahora por el efecto concentración que posiblemente hizo que muchos de sus partidarios votaran por uno de los candidatos con mayor opción en las elecciones presidenciales.

b. *Potencian el apoyo parlamentario al presidente*: El incremento en la votación porcentual del partido de gobierno se traduce en un apoyo parlamentario superior al que hubiera logrado en otras modalidades, con lo cual se facilita la gobernabilidad. Sin

embargo, tiende a no reproducir bien la configuración política de la sociedad, dado que la primera fuerza de la oposición tiende a resultar seriamente subrepresentada.

C. Elecciones parlamentarias separadas de final del período

En Colombia las elecciones para el Congreso se realizan en el último año del período presidencial, aproximadamente tres meses antes de las elecciones presidenciales para el nuevo período. También en Venezuela de manera excepcional en 1998 se efectuaron elecciones parlamentarias un mes antes de las presidenciales, en este caso con el claro propósito de reducir el efecto de “arrastre” de las candidaturas presidenciales emergentes, y evitar que éste perjudicara a los partidos tradicionales que no contaban con candidatos con opción de triunfo.

a. *Influencia del clima electoral presidencial*: Estas elecciones resultan altamente influenciadas por el clima electoral de los comicios presidenciales cercanos, sin embargo, dada la separación, tanto la concentración como la posible traslación de votos procurada por los candidatos presidenciales cuando ya están designados, como en el caso de Venezuela en 1998, es sensiblemente menor que si se tratara de elecciones simultáneas. En las elecciones venezolanas de 1998, el realizar las parlamentarias un mes antes de las presidenciales permitió a la centro-derecha lograr una mayoría parlamentaria de oposición frente al triunfo un mes después de la izquierda encabezada por Hugo Chávez. Esa situación fue una de las causas que motivaron los conflictos y eventual quiebra de la institucionalidad en 1999, cuando el gobierno utilizó el recurso de la Asamblea Constituyente, entre otras cosas, como un mecanismo para alcanzar la mayoría parlamentaria que se le había negado gracias al subterfugio de separar las elecciones en 1998.

b. *Atenúa el cambio político*: La experiencia colombiana y venezolana sugiere que realizar las elecciones parlamentarias poco tiempo antes de las presidenciales, resulta en una atenuación del efecto que sobre la composición de la legislatura podría tener un cambio político a nivel presidencial.

IV. EVIDENCIA EMPÍRICA

Los resultados de las elecciones en países con régimen presidencial tiende a corroborar las hipótesis desarrolladas en las secciones anteriores. Shugart y Mainwaring examinaron las elecciones latinoamericanas ocurridas entre 1945 y 1995, en el Cuadro II presentamos un sumario de sus hallazgos con relación a los efectos del calendario electoral en combinación con la fórmula electoral para presidente.

Cuadro II: Sistema electoral presidencial, fecha de las elecciones parlamentarias y mayoría en el Congreso en América Latina hasta 1995

Sistema electoral presidencial y fecha elecciones parlamentarias	Número de elecciones	Casos de mayoría en ambas Cámaras o Cámara Única	% de casos de mayoría en ambas Cámaras o Cámara Única
Elecciones separadas	31	3	54,3%
Mayoría absoluta, doble vuelta, Simultáneas	13	2	15,4%
Mayoría relativa, Elecciones simultáneas	46	25	54,3%

Nota: Incluye las elecciones democráticas de postguerra en América Latina hasta 1995.

Fuente: MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew. Conclusion: Presidentialism and the Party System. En MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 412.

Como puede observarse en el Cuadro II, las mayorías parlamentarias favorables al Presidente de la República son mucho más frecuentes en los casos de elecciones simultáneas y mayoría relativa¹⁴ para la elección presidencial. En más de la mitad de las elecciones (54,3%) con esta modalidad de calendario y fórmula electoral el partido o coalición que apoyó al presidente obtuvo la mayoría de los escaños en las dos cámaras o la cámara única de la legislatura. Le sigue la modalidad de elecciones simultáneas con fórmula de mayoría absoluta para la elección presidencial, en cuyo caso el 15,4% de las elecciones culminaron en un gobierno de mayoría parlamentaria. Finalmente, tal como sería de esperar de acuerdo a nuestro análisis previo, en los casos de elecciones separadas la formación de mayorías favorables al presidente ocurrió en menos de diez por ciento de los casos (9,7%). Aunque las elecciones son fenómenos que no ocurren todos los días, ni en abundancia suficiente como para producir proyecciones estadísticas altamente confiables, estos resultados, aunados al análisis anterior, sugieren que en efecto las elecciones simultáneas, especialmente si se acompañan de una fórmula de mayoría relativa para la elección presidencial, son más propicias que las elecciones separadas a la formación de gobiernos presidenciales con mayoría parlamentaria y, por lo tanto, más favorables a la gobernabilidad.

Con la finalidad de evaluar hasta qué punto las tendencias encontradas por Mainwaring y Shugart, en su estudio de las elecciones de América Latina hasta 1995, han continuado vigentes, resulta conveniente considerar lo ocurrido en los últimos años. El Cuadro III nos presenta un análisis de los resultados de las elecciones más recientes de cada uno de los países de América Latina, entre 1996 y 2000. En este lapso ocurrieron siete elecciones presidenciales por mayoría relativa o mayoría especial, simultáneas con las parlamentarias: Honduras, México, Panamá, Paraguay, Venezuela, Nicaragua y Costa Rica. Las elecciones presidenciales de los cinco primeros fueron por mayoría relativa ordinaria y las de los dos últimos por mayoría relativa especial. De estas siete elecciones, en cuatro de ellas (57%) el presidente obtuvo mayoría parlamentaria: Honduras, Paraguay, Venezuela y Costa Rica. A ello debe sumarse que en otras dos los presidentes

14. Los autores incluyen a Costa Rica en esta categoría. Esta inclusión es correcta porque como hemos señalado los sistemas de mayoría relativa especial tienden a comportarse en forma similar a los de mayoría relativa simple.

alcanzaron una representación parlamentaria elevada que les facilita la realización de acuerdos para hacer avanzar su gestión de gobierno. En efecto, en Nicaragua el 45% de los diputados de la Asamblea Nacional correspondieron a la Alianza Liberal del presidente Alemán. Por su parte, en México, la Alianza por el Cambio del presidente Fox alcanzó el 45% de los escaños de la Cámara de Diputados y el 40% del Senado. Es decir, en seis de los siete casos que utilizaron esta modalidad el presidente logró una representación parlamentaria mayoritaria o sustancial.

En seis casos las elecciones fueron simultáneas utilizando la fórmula de mayoría absoluta para la elección presidencial: Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay y Bolivia. De ellos en dos casos (33%) el partido o coalición de primera vuelta del presidente logra la mayoría parlamentaria: Brasil y Guatemala. A ello pudiéramos añadir que en otros dos las alianzas de segunda vuelta han derivado en gobiernos respaldados por una coalición con mayorías parlamentarias relativamente estables: Uruguay y Bolivia. Esto último puede atribuirse a que se trata de países donde hay tendencia al consenso entre un sector importante de las fuerzas políticas, entre las cuales las distancias ideológicas o programáticas no son insalvables.

En cinco países se efectuaron elecciones presidenciales en una fecha y parte o la totalidad de las parlamentarias en una fecha diferente: Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana. De ellos sólo en un caso (20%), Chile, el gobierno obtuvo una mayoría de los parlamentarios electos en ambas cámaras, aunque la pierde en el Senado al sumarle los senadores no electos.

Así pues, el resultado de las más recientes elecciones de América Latina tiende a confirmar el análisis realizado en este trabajo, y a brindar apoyo a las hipótesis que se han expuesto con relación a los efectos políticos potenciales de las diferentes modalidades de calendario electoral.

V. CONCLUSIONES

Del análisis realizado y la evidencia empírica presentada es posible arribar a las siguientes conclusiones:

A. La modalidad de elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas tiende en mayor grado que la de elecciones separadas a estar asociada a gobiernos con mayoría parlamentaria estable, por lo cual es favorable a la eficacia y a la gobernabilidad, al mismo tiempo que propicia un sistema de partidos de multipartidismo moderado. Especialmente cuando se combina la representación proporcional para la legislatura con una fórmula electoral de mayoría relativa o especial para las elecciones presidenciales. Un efecto similar parece igualmente probable en el caso de elecciones simultáneas con la exigencia de mayoría absoluta para el presidente, siempre que el contexto político tenga un bajo nivel de pugnacidad y polarización ideológica entre los principales partidos, que resulte favorable a la conformación de coaliciones estables de segunda vuelta.

B. Las elecciones separadas favorecen un mayor pluralismo político, dan prioridad a la representatividad y tienden a parlamentos controlados por la oposición que son más vigilantes del ejecutivo, pero generan condiciones menos favorables a la gobernabilidad y la eficacia gubernamental.

C. En las condiciones actuales de América Latina parece conveniente buscar un equilibrio institucional que acentúe la gobernabilidad, sin por ello afectar gravemente la representatividad. A ello pudiera contribuir un sistema electoral que contemple elecciones simultáneas para la legislatura y el presidente, así como un sistema electoral de representación proporcional en circunscripciones de tamaño mediano (seis a diez escaños) en promedio para la elección parlamentaria.

D. Ningún mecanismo institucional actúa en el vacío. Por el contrario siempre es altamente influenciado por las características específicas del contexto político e histórico concreto. Ello implica que instituciones idénticas en países diferentes probablemente produzcan resultados también distintos, aunque matizados por el efecto propio de la institución de que se trate. Como demuestran los mismos datos que hemos presentado en apoyo de las hipótesis consideradas, los arreglos institucionales electorales generan tendencias que se concretan en un número suficiente de casos como para que estadísticamente podamos aceptar que la institución está contribuyendo a provocarlas. Pero igualmente no se concretan en otro grupo de casos, muy probablemente por la influencia del contexto político.

Cuadro III: Sistema electoral presidencial, fecha de las elecciones parlamentarias y mayoría en el Congreso en América Latina¹.
Últimas elecciones parlamentarias²

Sistema electoral presidencial y fecha elecciones parlamentarias	Número de elecciones	Casos de mayoría en ambas Cámaras o Cámara Única	% de casos de mayoría en ambas Cámaras o Cámara Única
Mayoría relativa o relativa especial, con elecciones simultáneas ³	7	4	57%
Mayoría absoluta, doble vuelta, Simultáneas ⁴	6	2	33%
Elecciones separadas total o parcialmente (Mixtas) ⁵	5	1	20%

¹ No se toman en cuenta las elecciones del 2000 en Haití, dadas las graves observaciones y dudas planteadas en relación a su limpieza. Mantenemos la elección del Perú porque parece evidente que cualquiera hubiera sido el candidato ganador de la presidencia, no hubiera contado con mayoría parlamentaria propia, tal como resultó igualmente en las elecciones del 2001.

² En el caso de elecciones separadas de final del período la referencia para determinar si el presidente tiene mayoría se hace con respecto al presidente electo en las próximas elecciones, ya que es al que corresponderá realmente la legislatura electa pocos días o meses antes. En el caso de países donde una de la legislatura tiene un componente no electo se toman en cuenta los parlamentarios electos, para mantener la comparabilidad (Chile y Nicaragua). En el caso de Chile la alianza de gobierno tiene mayoría entre los senadores electos, pero la pierde al agregar los nueve designados. En Nicaragua la alianza de gobierno tiene 42 de los 90 parlamentarios electos (47%), a éstos se agregan los tres candidatos presidenciales perdedores.

³ Mayoría relativa: Honduras, México (las elecciones del 2000 fueron simultáneas), Panamá, Paraguay, Venezuela. Mayoría relativa especial: Nicaragua, Costa Rica. Los países con mayoría para la alianza o partido del presidente son: Honduras, Paraguay, Venezuela y Costa Rica.

⁴ Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay y Bolivia. Se toma en cuenta como mayoría la de la alianza de primera vuelta (Brasil, Guatemala). Perú realizó nuevamente elecciones en el 2001 mediante el mismo sistema electoral de elección presidencial por mayoría absoluta y doble vuelta, simultánea con la elección parlamentaria de representación proporcional. Al igual que en el 2000 el candidato presidencial ganador, Alejandro Toledo, no cuenta con mayoría parlamentaria propia. Su partido Perú Posible logró sólo la tercera parte de los escaños (41 de 120).

⁵ Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, República Dominicana.

Fuente: Elaboración propia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- MOLINA, José. Los sistemas electorales de América Latina. *Cuadernos de Capel*, 2000, vol. 46. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- The Electoral Effect of Underdevelopment: Government Turnover and its Causes in Latin-American, Caribbean and Industrialized Countries. *Electoral Studies*, 2001, vol. 20, pp. 427-446 (Austin, Oxford y Essex: University of North Texas, Nuffield College y University of Essex).
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew. Conclusion: Presidentialism and the Party System. En MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 394-439.
- NOHLEN, Dieter. Sistemas Electorales Parlamentarios y Presidenciales. En NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 145-185.
- SHUGART, Matthew y CAREY, John. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.