

Arturo Fontaine • Cristián Larroulet
Jorge Navarrete • Ignacio Walker

EDITORES

REFORMA DEL SISTEMA
ELECTORAL CHILENO



PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
CEP • LIBERTAD Y DESARROLLO • PROYECTAMÉRICA • CIEPLAN

Este libro ha sido financiado por el Fondo
de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF)



REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL CHILENO
PRIMER EDICIÓN: marzo de 2008
ISBN:

© Centro de Estudios Públicos (CEP), Proyectamérica,
Instituto Libertad y Desarrollo y Corporación
de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)

© Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dag Hammarskjöld 3241
(CP 7630412) Vitacura • Teléfono (56-2) 6541000
Santiago de Chile

EDICIÓN Y DISEÑO
Tipográfica • www.tipografica.cl

Impreso en Chile

Queda permitida la reproducción citando la fuente

CONTENIDO

7 *Introducción*

1.

LA EXPERIENCIA COMPARADA

- 17 Procesos de reforma de los sistemas electorales:
aprendizajes de la experiencia comparada
RAFAEL LÓPEZ PINTOR
- 63 La reforma electoral en América Latina:
Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas
GABRIEL L. NEGRETTO
- 105 Reformas electorales en América Latina: condiciones
y resultados de los cambios en las reglas de la competencia
ANDRÉ MARENCO
- 139 La reforma informal del sistema electoral venezolano:
De la representación proporcional al sistema mayoritario
sin alterar una coma
JOSÉ E. MOLINA VEGA

2.

EL CASO CHILENO

- 167 La visión política del sistema electoral chileno
EDGARDO BOENINGER

- 177 Sistema binominal: consensos y disensos
ENA VON BAER
- 207 Demandas por reformas al régimen electoral chileno:
la visión desde la opinión pública
CAROLINA SEGOVIA Y DENISE LAROZE
- 233 Ingeniería electoral: ¿Qué nos muestran las investigaciones
académicas sobre los efectos anticipados de las reformas
electorales?
JOHN M. CAREY
- 245 Los proyectos legislativos de reforma al sistema binominal:
1990-2007
RICARDO GAMBOA

INTRODUCCIÓN

No puede decirse de los sistemas electorales que sean democráticos o no democráticos. Hay regímenes políticos democráticos y no democráticos, pero, dentro de los primeros, existen los más diversos sistemas electorales; a decir verdad, hay casi tantos sistemas electorales como países existen. Así, tan democrático puede ser un sistema de representación proporcional o uno de mayoría, un sistema electoral uninominal o uno plurinominal. Hay variados ejemplos, exitosos y no exitosos, dependiendo del caso, de unos y de otros, y nadie podría hablar de ellos como democráticos o no democráticos. En este sentido, tampoco podría decirse de un sistema electoral binominal, como el que rige en Chile —caso único en el mundo—, que sea antidemocrático. Hay muchas críticas que se le pueden dirigir —así como hay muchos que, legítimamente, lo defienden—, pero no en términos de ser intrínsecamente democrático o no democrático. Lo cierto es que, desde distintos lados y vertientes, políticas y/o académicas, este sistema ha sido cuestionado, o defendido, por las más diversas razones. El debate permanece hasta el día de hoy.

Así, según algunos, el sistema binominal sería garantía de estabilidad política, al inducir la existencia de dos grandes coaliciones, una de gobierno y otra de oposición. El sistema binominal habría conducido, tras la recuperación de la democracia, en 1990, a un sistema multipartidista moderado, de tendencia bipolar, lo que habría contribuido a garantizar condiciones adecuadas de gobernabilidad. Ello, en claro contraste con el sistema multipartidista polarizado, de amplia representación proporcional, como el que existió hasta 1973, que agravó la crisis política conducente al quiebre democrático. Según otros, el sistema electoral binominal habría conducido a una suerte de duopolio (Concertación por la Democracia y Alianza por Chile), que habría afectado la principal fuente de legitimidad del sistema po-

lítico chileno a lo largo de su historia: su enorme representatividad. Se trataría, para estos últimos, de un sistema que congela la política, produciendo un virtual empate, impidiendo el gobierno de la mayoría, en condiciones muy reducidas de competencia político-electoral. Lo anterior habría conducido a una creciente, y preocupante, alienación política y electoral.

Este libro no toma partido por una u otra de estas posiciones, a favor o en contra del sistema electoral binominal. Tampoco ofrece un sistema alternativo. Lo que intenta es acompañar la discusión que tiene lugar en el nivel político, con rigor académico y una mirada desprejuiciada, dentro de la pluralidad de visiones que representa nuestro Consorcio de Centros de Estudio. Si tuviésemos que identificar alguna diferencia entre este volumen y otros trabajos que se han publicado sobre el tema, dentro y fuera de Chile, nos tendríamos que centrar en los objetivos de trabajo que este libro se plantea. Esta iniciativa no busca definir algún tipo de propuesta para modificar las reglas de competencia electoral, como tampoco consignar debates sobre fórmulas específicas de reforma. El propósito es algo menos ambicioso, pero —creemos— muy útil en términos de una discusión que no ha sido aún zanjada: comprender las principales posibilidades, los obstáculos y las condiciones de reforma, en el ámbito de la reforma de los sistemas electorales, analizando comparativamente otras experiencias en el mundo.

Son muy pocos los países que no se han planteado, alguna vez, la idea de un cambio en su sistema electoral. Contrariamente a lo que suele pensarse, varios de esos países han conseguido llevar este objetivo a buen término. Naciones como Italia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Rumania, entre otras, han generado incluso cambios en sus fórmulas de distribución de escaños, especialmente hacia sistemas mixtos de representación. De igual manera, en nuestro continente, países como Venezuela (1989), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Colombia (2003), también han impulsado exitosamente reformas hacia sistemas mixtos o de representación proporcional.

¿Qué es lo que llevó a estos países a generar condiciones de reforma electoral? ¿Qué lecciones dejan estas experiencias para Chile? Los autores que aquí se presentan buscan responder a éstas y otras interrogantes. Reunidos en Santiago, en junio de 2008, en un seminario internacional organizado por el Consorcio de Centros de Estudios compuesto por el CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica, con el apoyo del PNUD, el debate se centró en tres puntos principales: las condiciones de reforma, las posibles combinaciones

de fórmulas electorales disponibles, y las principales barreras u obstáculos en torno a los intentos de reforma electoral. Creemos que en estos tres niveles se ofrece un aporte importante en relación con un debate bastante ideologizado, que requiere de un apoyo académico más sistemático y desprejuiciado.

LAS CONDICIONES DE REFORMA EN LOS PAÍSES: LA EVIDENCIA COMPARADA

¿Qué hace que los países adopten, o no, reformas electorales? Esta pregunta, largamente desarrollada en la academia, no se ha logrado instalar en el debate político en Chile con el rigor que merece, principalmente por las visiones de corto plazo que suelen imperar entre los actores políticos. Esto es lo que da trascendencia a los trabajos que a continuación se presentan. López Pintor, por ejemplo, entrega pistas que van más allá de la discusión teórica sobre la acomodación de conflictos sociales (*cleavages*), centrándose en cinco contextos particulares; a saber, el desgaste de la forma de representación, los cambios de regímenes políticos y las transiciones, los procesos de paz, la ingobernabilidad del sistema, y la inestabilidad política crónica. Así, la fuerza motriz de la reforma respondería al acuerdo de las élites bajo la presión del cambio (agotamiento y transiciones), a la intervención internacional (procesos de paz) o a la voluntad de los dirigentes (en contextos de ingobernabilidad e inestabilidad). Desde el punto de vista de nuestro país, la categorización de López Pintor respecto a las condiciones de reforma se torna interesante. Por cierto que Chile no se encuentra en una situación de crisis de gobernabilidad, ni menos de inestabilidad política. Las instituciones funcionan normalmente, las autoridades entienden que el mejor camino es el diálogo y la negociación, y los ciudadanos continúan entregando un cierto grado de legitimidad al sistema. No obstante, después de 18 años de juego democrático, también existe alguna percepción de agotamiento en muchas de las dinámicas políticas. El hecho que casi un cincuenta por ciento —seis millones de un total de doce millones— de potenciales electores no participe en las elecciones, ya sea porque no está inscrito en los registros electorales, porque estando inscrito se abstiene, o porque concurriendo a votar lo hace en blanco o anulando el voto, así lo demuestra. La gran cantidad de iniciativas legislativas sobre reforma electoral que nos revela Gamboa, así como otro número importante de propuestas surgidas desde el sector aca-

démico —que von Baer sistematiza con mucha acuciosidad— muestran una discusión aún muy vigente sobre los efectos del actual sistema de representación.

En la misma lógica de condiciones de reformas se enmarca el artículo de Marengo. Éste, si bien sigue la línea de estudio de los efectos de los sistemas electorales sobre el sistema de partidos, busca reconocer, adicionalmente, cuáles son las condiciones y factores que contribuyen a la decisión e implementación de reformas electorales a través de un análisis comparado para América Latina. Su argumento es que la introducción de nuevas reglas electorales ocurre con mayor frecuencia después de rupturas políticas, cuando se trata de refundar instituciones democráticas, o mejor aun, cuando los antiguos sistemas electorales ya habían sido eliminados por los actores autoritarios. Es decir, la ocurrencia de cambios es más factible cuando se generan vacíos institucionales debido a la difícil adaptación institucional y los elevados costos de transacción. De esta forma, Marengo, para los casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Colombia, nos entrega una combinación de factores que habrían sido responsables del desafío de quiebre de la inercia asociada al *statu quo* de la legislación electoral: 1) establecer un procedimiento electoral semejante adoptado por el *statu quo* existente previamente, y 2) coyunturas políticas caracterizadas por un deterioro en los vínculos entre electores y partidos. Esto podría resultar interesante para Chile, por el mismo argumento de desgaste mencionado precedentemente. En la discusión incorporada en el volumen anterior, sobre *Reforma de los partidos políticos en Chile*, autores como Luna y Valenzuela mencionaron precisamente coyunturas de desvinculación programática que podrían estar mermando el juego político chileno.

Además de atender la discusión sobre las condiciones de reforma, nuestro trabajo se enfocó en establecer, nuevamente desde una perspectiva comparada, algunas fórmulas de combinación y efectos de variables institucionales. Es sobre este tema que se enfoca Negretto al argumentar que un sistema político ideal debería buscar un equilibrio entre gobernabilidad y efectividad. Negretto hace un gran aporte al señalar una relación inversa entre efectividad y representación, y entre voto partidario y voto personalizado. En una lógica de intercambio, el autor nos advierte la dificultad de un sistema electoral en maximizar un objetivo sin afectar el otro. Este dilema es el que enfrentan las autoridades a la hora de tomar una decisión de reforma, a pesar de que —tal como lo señala Negretto— los políticos no se hallan principalmente motivados por el deseo de tener el sistema

electoral más eficiente, sino aquel que mejor les permita sobrevivir políticamente. En consecuencia, la tendencia reformista se ha producido cuando los partidos y líderes políticos perciben que un sistema alternativo permite preservar el poder adquirido o minimizar una derrota, o cuando perciben que una reforma puede mejorar su imagen ante los votantes o impedir una sanción electoral.

Otro punto interesante que se discute en estos trabajos es el de los niveles de proporcionalidad. Se suele señalar que la proporcionalidad se consigue ampliando la magnitud de los distritos (número de escaños por distrito). Es decir, mientras mayor es la magnitud, mayor sería el nivel de representación de todo el espectro político. En este volumen, Carey nos entrega una mirada alternativa muy importante a la hora de discutir reformas: la proporcionalidad se logra en niveles relativamente bajos de magnitud. Su estudio demuestra que resultados electorales altamente desproporcionales son bastante infrecuentes cuando la magnitud media es relativamente moderada (por ejemplo, cuatro). En consecuencia, es posible mitigar las propiedades excluyentes de un sistema aumentando la magnitud de manera moderada. Así, señala, la mayor parte del mejoramiento de inclusividad, se podría lograr aumentando la magnitud a niveles entre cuatro y ocho. Además, el aumento de magnitud por sobre un nivel moderado significa arriesgar incurrir en consecuencias negativas, como la poca responsabilidad electoral, el excesivo individualismo y los menores incentivos de transparencia.

Con todo, es importante tener presente que las reformas pueden traer externalidades no previstas. Es decir, las fórmulas electorales pueden ser burladas por los agentes y generar efectos en la competencia sin variar el sistema electoral. José Molina ilustra muy bien este problema para el caso venezolano, cuando nos habla de la transformación del sistema electoral el 2004, sin haber movido una coma de la legislación. Éste habría pasado de un sistema proporcional del tipo de la representación personalizada (mixto proporcional) a un sistema mayoritario del tipo segmentado (mixto mayoritario). En este último punto es interesante observar cómo los actores desarrollan prácticas para sortear las reglas del juego del sistema electoral imperante, a través de estrategias de eficiencia electoral. Este tipo de estrategia, llamadas *listas morochas*, constituye un artificio que permite aumentar la cantidad de escaños ganados por los partidos políticos mediante la utilización de réplicas del partido (una especie de partido sucursal o hermano morocho, gemelo), los cuales se presentan a la elección como si fueran independientes entre sí, a fin de

maximizar el resultado electoral. Esto permitió que en Venezuela se produjese un cambio en la esencia del sistema sin alterar la legislación electoral.

INTENTOS Y CONDICIONES DE REFORMA EN CHILE

La segunda parte de nuestro libro se concentra en observar los intentos y condiciones de reforma en Chile. Desde distintos prismas, el libro busca plasmar las dificultades políticas de los intentos de reformas, los consensos y disensos en la legislación y la academia, y el nivel de respaldo que la opinión pública le entrega a estos temas.

Desde una perspectiva de actor relevante en los más diversos intentos de reforma, Edgardo Boeninger entrega malas noticias a los que han cifrado sus esperanzas en un cambio. Para el autor, las perspectivas de reforma electoral, en el corto plazo, son muy reducidas. Esto se debería, principalmente, a la multiplicidad de intereses que favorecen la mantención del *statu quo*. No obstante, entrega algunas importantes luces, como la necesidad de hablar de un cambio al régimen político, en el que se incluya el sistema electoral, pero también otros tópicos como la forma de gobierno (presidencialismo/parlamentarismo). Boeninger termina señalando que el ideal sería una especie de Asamblea Constituyente para el cambio electoral, es decir, que hubiera un acuerdo político previo para que un grupo no parlamentario tuviera la facultad de proponer un sistema electoral al país, sin el típico problema de ser juez y parte en el debate (como ocurre hasta el día de hoy). Por cierto que esta fórmula requeriría de un consenso político previo respecto del método.

Luego, von Baer intenta hacer un aporte sistematizando la discusión académica, encontrando en ella los consensos y disensos de un debate que ya es de larga data. Cuatro son los puntos en que ella se enfoca en relación a los efectos del sistema binominal: la moderación de los actores, la proporcionalidad, la formación de gobiernos de mayoría y el efecto sobre el número de partidos. En este último punto, es interesante entender cómo, a pesar de que se mantiene un multipartidismo, la formación de coaliciones ha ayudado a dar gobernabilidad al país. El artículo de von Baer da ciertas luces al respecto, intentando analizar aquella literatura que observa al sistema electoral como variable independiente. ¿Más o menos competencia? ¿Más o menos moderación? Este trabajo nos ayuda a dilucidar una discusión que nadie se había dado el trabajo de sistematizar.

Por otro lado, utilizando la encuesta del Consorcio sobre partidos y sistema electoral, Segovia y Laroze entregan luces muy importantes sobre las demandas de cambio al sistema electoral, en el nivel de la opinión pública. Las autoras llegan a la conclusión que para algunos de los aspectos asociados al régimen electoral existe disposición y demandas encaminadas a cambiar el *statu quo*, como el voto de chilenos en el exterior y la voluntariedad del voto. Respecto a la reforma del sistema de transformación de votos en escaños, las autoras sugieren que el apoyo al cambio no tiene la intensidad necesaria para ejercer presión sobre las autoridades (hay una suerte de empate entre quienes están por reformar o por mantener el sistema binominal), más aún, teniendo en cuenta que la intención de cambio es más significativa en los sectores *perdedores*, como los representados en el pacto Juntos Podemos (que, en la actualidad, y a lo largo de los últimos dieciocho años, ha carecido de representación parlamentaria).

Finalmente, Gamboa nos muestra cómo las iniciativas sobre reforma electoral presentadas en el Congreso no han logrado sortear con éxito la discusión. De esta forma, el artículo describe los diecinueve proyectos de ley presentados desde 1990, referidos a la regla de asignación de escaños, el número y magnitud de distritos y circunscripciones, la composición de las listas de candidatos electorales, los pactos electorales y los mecanismos que promueven la integración de determinados grupos.

IMPLICANCIAS Y PASOS FUTUROS

Este libro tiene implicancias para la discusión sobre la reforma del sistema electoral, fundamentalmente por dos razones: i) ayuda a ordenar un debate anteriormente muy disgregado, y ii) entrega nuevas herramientas de análisis a quienes quieren llevar la discusión adelante, en una perspectiva de futuro. Existe bastante acuerdo en que la reforma electoral continuará siendo un tema relevante. Muchos políticos y académicos apuntan a un desgaste de la fórmula electoral vigente y la necesidad de hacer un cambio hacia una mayor representatividad. Ese cambio sería fruto de un diagnóstico que desde hace un buen tiempo se viene planteando: el congelamiento del sistema de partidos producto de las altas barreras de entrada, y las limitaciones en términos de la competencia electoral. Otros, en cambio, tal como lo hemos señalado anteriormente, ven más ventajas que desventajas en un sistema electoral como el actual. De este

debate se hace cargo el presente libro, sin tomar partido por una u otra de las posiciones.

Así, este volumen viene a concluir dos años de trabajo y colaboración de los cuatro centros adscritos al Consorcio. Ese esfuerzo se ha manifestado en la Primera Encuesta Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral que se realizó en nuestro país, así como la publicación de tres importantes volúmenes sobre el tema: el primero sobre *Modernización del régimen electoral chileno*, el segundo sobre *Reforma de los partidos políticos en Chile*, y este último sobre *Reforma del sistema electoral chileno*. Con la ayuda de UNDEF y el PNUD se logró aportar al debate con nuevos y rigurosos insumos para la discusión de las reformas política, que hoy ya están a disposición del público. Tampoco podemos dejar de agradecer a Sergio Toro y Pilar Giannini por su colaboración en la edición de cada uno de los artículos de este libro: sin ellos este trabajo no habría sido posible.

Satisfechos por haber cumplido con éxito la tarea que nos propusimos, tenemos la idea de prolongar este esfuerzo para el futuro. Los proyectos son muchos, al igual que las posibilidades de un trabajo conjunto. Más allá de la diversidad de alternativas, nos anima el haber probado con éxito que es posible la colaboración de personas e instituciones muy diversas en torno a un objetivo común. Las buenas prácticas y la rica discusión nos permiten vislumbrar la posibilidad de acometer de buena manera otras tareas en el marco de una preocupación común: la calidad de la política y la densidad de nuestro sistema democrático.



LA EXPERIENCIA COMPARADA

PROCESOS DE REFORMA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES: APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA COMPARADA



RAFAEL LÓPEZ PINTOR

FUNDACIÓN INTERNACIONAL DE SISTEMAS ELECTORALES (IFES)

INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda la reforma del sistema electoral desde una perspectiva comparada a la luz de los cambios políticos que tienen lugar en el mundo desde mediados los años setenta del siglo xx, especialmente desde el fin de la Guerra Fría a fines de los ochenta. Hasta entonces, el número de países con elecciones multipartidistas apenas pasaba la treintena y las reformas del sistema electoral habían tenido lugar en países como Francia con la Quinta República o Alemania tras la experiencia traumática de Weimar. Los países anglosajones y sus más estables ex colonias como India o Ghana permanecieron en su tradicional sistema de mayoría simple, así como los países latinoamericanos en la representación proporcional, cuando las elecciones eran posibles. Las preguntas que trataré de responder son tres: bajo qué condiciones se reforma un sistema electoral; qué factores empujan o frenan el proceso de reforma; y qué tipo de hechos marcan hitos en el proceso, ya sea como puntos de no retorno o como estancamiento al que no se le ve fin.

La centralidad del sistema electoral como cuestión política

En las últimas cuatro décadas las elecciones multipartidistas se han generalizado a medida que se pulverizaban los gobiernos militares y los sistemas de partido único. Lo que no permite concluir que la

democracia se haya extendido como sistema de garantía de derechos políticos y sociales para todos, así como funcionamiento efectivo del estado de derecho. Sin embargo, podemos decir —y no es poco— que los niveles de movilización política y los márgenes de libertad para el ejercicio de los derechos se han ampliado sin precedentes en la historia. De aquí que las reglas del juego para la elección de los gobernantes —el sistema electoral— se hayan convertido en una cuestión central a nivel global. Por primera vez en casi todo el mundo la elección de los gobernantes se realiza mediante voto universal, individual y secreto. Estas reglas del juego se hallan sometidas a mayor controversia e inestabilidad que nunca, aunque sólo fuese por dos razones. Primera, el número de quienes se movilizan para votar alcanza a la inmensa mayor parte de la población adulta. La estadística comparada arroja entre 60% y 90% en democracias estables y emergentes, con la notable excepción de los Estados Unidos de América y Suiza entre las primeras, donde el voto apenas ronda el 50% (López Pintor y Gratschew, 2000). Además, esta nueva movilización política abarca a todos los sectores sociales de la población. Aun en las democracias más antiguas, hoy por primera vez el voto es realmente universal como consecuencia del desarrollo económico, social y cultural en el mundo a partir de la década de 1950.

El segundo factor que convierte en central al sistema electoral, aun en las democracias más antiguas, es la acumulación sin precedentes de riqueza por parte del Estado contemporáneo, cualquiera sea el nivel de desarrollo del país; desde los *Estados de bienestar* de los países más ricos y democráticos hasta los gobiernos depredadores en países con recursos nacionales de altísimo valor (petróleo, gas natural, oro, piedras y maderas preciosas). Nunca antes el Estado tuvo en sus manos tanto dinero que gastar en tan corto tiempo, como es el ejercicio presupuestario, ni bajo mecanismos tan débiles de fiscalización del gasto, pues mientras el presupuesto nacional ha crecido exponencialmente y su aplicación se ha hecho enormemente compleja, los organismos fiscales, judiciales y de contraloría se parecen todavía demasiado a los del siglo XIX en tamaño, especialización profesional y equipamiento tecnológico. Estas circunstancias han elevado la cotización de los cargos de representación popular y, paralelamente, sobreestimulado el instinto humano de dominación política. No sólo hay cada vez mayor número de personas que desean y pueden legalmente ser elegidas para los más altos cargos públicos, sino que también ha aumentado el número de gobernantes que, una vez electos, se resisten a abandonar el poder.

Debo hacer aquí referencia a otro aspecto esencial relativo a la funcionalidad del sistema electoral y, por consecuencia, de las reformas del mismo. El sistema cumple una función principal que es política y otra técnica, que es ancilar de la primera. La función política consiste en ayudar a acomodar en las urnas los conflictos o desajustes esenciales de la sociedad poniendo la práctica del sufragio en línea con valores que en principio no son negociables. La función técnica es de ingeniería electoral y consiste en proveer de mecanismos de traducción del voto popular en posiciones de poder (asientos en asambleas y dirección del poder ejecutivo). Esta segunda función es la que mayor atención recibe generalmente entre los analistas y profesionales de las elecciones, no así entre los políticos por poco que hablen de ello (la lucha por el poder se enfrenta con cuestiones de valor antes que técnicas). La reforma electoral responde o debe responder a demandas de cambio para garantizar el cumplimiento o enfrentar el deterioro de aquellas dos funciones principales del sistema electoral.

Medias verdades y miseria de la filosofía

Una cautela es el aviso de que todo análisis comparado implica el uso de medias verdades. Uno se ve forzado, por temor de la comparación, a formular conclusiones genéricas a las que pueden oponerse excepciones y, en todo caso, agregarse matices y condicionamientos. He aquí algunos ejemplos. Es bien sabido que las elecciones nacionales en Gran Bretaña se hacen bajo la fórmula de mayoría simple en distritos uninominales, pero no lo es tanto que a otros niveles subnacionales coexisten seis o siete fórmulas diferentes de representación política (municipalidades o asambleas de los antiguos reinos como Gales o Escocia). Por tanto, al citar el sistema de Westminster como prototipo de mayoría simple estamos hablando solamente del sistema electoral nacional, que coexiste con otras muchas fórmulas de representación. Igualmente sucede en los Estados Unidos de América, donde cada Estado tiene su propia legislación electoral, no sólo interna sino también para la elección del Presidente federal (en unos Estados los delegados o electores del colegio que elegirá al Presidente son elegidos por mayoría simple y en otros por representación proporcional; y también en las elecciones primarias). La conclusión es que no se puede transmitir conocimiento comparado en forma concisa y simultáneamente traer a colación todas las variaciones que ofrece la realidad.

Un segundo aviso es que, aparte de los hallazgos contenidos en la literatura, me apoyaré especialmente en mi experiencia directa en

procesos de cambio político y reforma electoral en un gran número de países durante los últimos treinta años. Por una parte, la literatura en materia comparada sobre reforma electoral es escasa y no incluye mucha información contrastada sobre experiencias que vienen teniendo lugar muy recientemente. Por otra, existe una disyunción entre el mundo académico y el de los profesionales en la práctica electoral, lo que refuerza el rezago antes mencionado. Tal disyunción entre el mundo del pensamiento y el de la acción es normal. Lo que no impide que la evolución del conocimiento avance lentamente entre otras causas por falta de información sobre los hechos, que quienes son testigos directos de los mismos carecen ya sea de herramientas conceptuales para interpretarlos o de contactos con el mundo de la investigación para transmitirlos. A este fenómeno lo he llamado, con cierta ironía autocompasiva, 'misericordia de la filosofía' parafraseando por contraposición a Boecio en *El consuelo de la filosofía*. Por el contrario, cabe resaltar que la literatura de país sobre reformas electorales, especialmente desde la perspectiva jurídico-política, es casi tan abundante como las reformas mismas, dependiendo de países y áreas lingüísticas del mundo. Aunque solamente se utilizarán materiales disponibles en inglés, español, alemán, francés, portugués e italiano (el orden sigue al volumen de lo que me parece está a mano para consultar), tomaría años sistematizar esta información y codificarla de forma que pudiera compararse a la luz de algunas hipótesis básicas.

Componentes esenciales o pilares clásicos del sistema electoral

A efectos del trabajo, se adopta un concepto del sistema electoral como conjunto de elementos esenciales para articular y dar forma institucional a la representación popular. Tales elementos constituyen sólo una parte del cuerpo normativo regulador de las elecciones, en el que cabe incluir, junto a factores tradicionalmente resaltados por la literatura, otros tales como el tipo de administración electoral que reglamenta y ejecuta la elección, el registro o padrón de electores, los mecanismos de equilibrio de género e inclusión de minorías étnico-lingüísticas y el financiamiento de los partidos políticos y las campañas. En un sentido más amplio, el concepto de sistema electoral equivale al de proceso electoral como conjunto de normas y prácticas atinentes a una elección, de principio a fin. Puede manejarse un concepto aun más ambicioso de sistema electoral como ciclo electoral o el recorrido temporal, normativo y práctico entre las dife-

rentes elecciones establecidas en el orden constitucional y legal de un régimen democrático. El concepto de ciclo electoral abarca todas las elecciones de un sistema y permite relacionarlas entre sí y también con los otros elementos relevantes del sistema político, tales como la opinión pública y sus vaivenes, el cambio de gobierno dentro de una misma legislatura, la influencia del resultado de elecciones de un determinado nivel sobre los de otras de nivel superior o inferior (por ejemplo, nacionales sobre locales o viceversa).

Aquí se adopta el concepto más restringido de sistema electoral, que se limita a los elementos esenciales y más políticos del mismo: tanto los elementos clásicos de la literatura sobre democracias estables como los que se han redescubierto a medida que el número de países con elecciones multipartidistas se ampliaba. La investigación sobre efectos reales de la normativa electoral en el orden representativo, aunque escasa hasta los años setenta del siglo pasado, llegó a demostrar sin lugar a dudas que los elementos del sistema electoral que más afectan la representación son y por este orden: la fórmula, el distrito y el tipo de papeleta (Lijphart, 1994). Están los otros elementos mencionados, que son igualmente esenciales, pero de los que sólo se suelen ocupar los profesionales de la práctica electoral a partir de las últimas décadas.

La fórmula de representación se enmarca, generalmente, en uno de estos tres grandes conjuntos: mayoritaria, proporcional o mixta. En América Latina, para las asambleas, la tradición es de representación proporcional y en el Caribe anglosajón de representación por mayoría. Para la presidencia, la mayoría a dos vueltas y sin reelección siguen siendo la regla. No obstante, los procesos de reforma han sido también regla en los últimos años y en la actualidad (Catón y otros, 2007: 227; Nohlen, 2007: 287; Nohlen y Rial, 1986; Zovatto, 2007: 134).

El distrito puede ser nacional único o subnacional. En América Latina suelen ser las provincias o departamentos para las elecciones nacionales a las asambleas legislativas, pero cada vez más se adopta un sistema mixto con una pequeña lista nacional o compensatoria (Nohlen y otros, 2007). En distritos subnacionales, si son plurinominales, el tamaño del distrito es la variable que más afecta a la proporcionalidad, pudiéndose dividir en tres grandes categorías: pequeños con menos de cinco escaños o asientos en la asamblea, medianos con entre cinco y diez asientos y grandes con más de diez. Conviene resaltar aquí que la regla o método de reparto de los escaños (cuota Hare, Saint-Lague, D'Hondt, etcétera) no es tan determinante de la proporcionalidad como lo es el tamaño del distrito.

Cuadro 1
Sistemas electorales en América Latina y el Caribe

Subregión y país	Régimen [Voto oblig.]	Fórmula legislativa	Fórmula presidencial
NORTE Y CENTRO AMÉRICA			
Costa Rica	Presidencial	RP una lista	M limitada 45% y 2 vueltas
El Salvador	Presidencial	RP dos listas	MA dos vueltas
Guatemala	Presidencial	RP dos listas	MA dos vueltas
Honduras	Presidencial [X]	RP dos listas	Mayoría simple
México	Presidencial	Mixta MS y RP	MS una vuelta
Nicaragua	Presidencial		M limitada 40% o 35% y 5 puntos del 2º
Panamá	Presidencial	Mixta MS y RP	Mayoría simple
SUDAMÉRICA			
Argentina	Presidencial [X]	RP una lista	M limitada 40% y 10 puntos del 2º
Bolivia	Presidencial [X]	Mixta MS y RP	MA una vuelta o decide el parlamento
Brasil	Presidencial [X]	RP una lista	MA dos vueltas
Chile	Presidencial [X]	RP binominal	MA dos vueltas
Colombia	Presidencial	RP una lista	MA dos vueltas
Ecuador	Presidencial [X]	RP una lista	M limitada 40% y 10 puntos del 2º
Guayana	Presidencial	RP una lista	Mayoría simple
Paraguay	Presidencial [X]	RP una lista	Mayoría simple
Perú	Presidencial	RP dos listas	MA dos vueltas
Surinam	Parlamentario	RP una lista	No procede
Uruguay	Presidencial [X]	RP una lista	MA dos vueltas
Venezuela	Presidencial	Mixto MS-RP 3 listas	Mayoría simple
CARIBE			
Anguilla	Parlamentario	MS uninominal	No procede
Antigua Barbuda	Parlamentario	MS uninominal	No procede
Antillas Holandesas	Parlamentario	RP una lista	No procede
Aruba	Parlamentario	RP una lista	No procede
Bahamas	Parlamentario	MS uninominal	No procede
Barbados	Parlamentario	MS uninominal	No procede
Belice	Parlamentario	MS uninominal	No procede
Bermuda	Parlamentario	MS uninominal	No procede
British Virgin Isl.	Parlamentario	Mixta MS y VB	No procede
Cayman	Parlamentario	Voto Bloqueado	No procede
Cuba	Presidencial	MS a dos vueltas	No se elige

Dominica	Parlamentario	MS uninominal	No procede
Granada	Parlamentario	MS uninominal	No procede
Guayana	Presidencial	RP una lista	MS una vuelta
Haití	Presidencial	MS a dos vueltas	MA dos vueltas
Montserrat	Parlamentario	MS a dos vueltas	No procede
San Vicente	Parlamentario	MS uninominal	No procede
Santa Lucía	Parlamentario	MS uninominal	No procede
Trinidad Tobago	Parlamentario	MS uninominal	No procede
República Dominicana	Presidencial	RP dos listas	MA dos vueltas

Fuente: Elaboración propia a partir de Nohlen, 2007 y Reynolds y otros, 2006. Siglas: RP representación proporcional; M mayoría; MS mayoría simple; MA mayoría absoluta; VB voto bloqueado. Revocatoria: Venezuela y Bolivia a todos los cargos; Ecuador y Panamá a parlamentarios y municipales.

El tipo de papeleta, aparte de la simple papeleta en distritos uninominales donde sólo se marca un candidato entre unos pocos, es lo que ofrece al o la votante el modo de opción que tiene en su decisión: votar por la lista de un partido entera (lista cerrada y bloqueada); votar por uno o varios candidatos de una lista con tantos candidatos como asientos a elegir en la asamblea (lista abierta) y, en el segundo caso, con posibilidad de opción preferencial o incluso de cruzar candidatos de listas de diferentes partidos (*panachage*); votar sólo por símbolos sin que aparezca el nombre de los candidatos y algunas modalidades más.

Al recuento de otros pilares del sistema

Comenzamos con estos tres elementos porque son los que más afectan la estructura de la representación política, especialmente en las democracias estables que son aquellas sometidas hasta el momento a un análisis empírico exhaustivo y sofisticado sobre cómo funcionan en realidad sus sistemas electorales. La investigación sobre la cual se basan estas conclusiones abarcó todas las democracias estables para todas sus elecciones generales desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta final de los años setenta (Lijphart, 1994). Con el advenimiento de un ciclo expansivo sin precedentes de las elecciones multipartidistas, deben agregarse otros componentes del sistema electoral como determinantes esenciales de la representación popular. La investigación futura se encargará de consolidar o desechar las hipótesis de trabajo que aquí se formulan. Dichos componentes serían fundamentalmente tres, que también tuvieron una importancia

definitiva en la consolidación histórica de las más antiguas democracias.

En primer lugar está el sistema de registro civil e identificación de las personas, que las hace ciudadanas y ciudadanos, así como la formación del padrón electoral. Se trata de identificar la estructura por funcionamiento del circuito institucional que comprende el registro civil (generalmente a nivel municipal), la cédula de identidad ciudadana ya existente en la mayor parte de los países del mundo y el mecanismo de formación del padrón electoral (automático o por inscripción los ciudadanos y ciudadanas y, en este caso, por una sola inscripción o recurrente antes de cada elección; permanente o *ad hoc* por elección) (López Pintor y Gratschew, 2002). Se trata en sustancia de aquellos instrumentos legales y organizativos mediante los que se construye el *demos* o cuerpo de electores. Esta problemática en la formación del *demos* es grave en muchísimos de los casi doscientos países donde hoy se celebran elecciones con mayor o menor grado de pluralismo y eficacia democrática. Y se hace aun más complicada cuando se ofrece conectar registros civiles, censos de población y padrones electorales; tres instituciones que poco tienen que ver entre sí, tanto en su elaboración como en sus usos. Así pues, en formas diversas, se dificulta la identificación ciudadana o el ingreso en el padrón electoral, ya por deficiencias administrativas y logísticas, ya por la torcida intencionalidad de las élites, excluyendo conscientemente de la participación a sectores de la población. Con independencia del problema de poblaciones desplazadas por conflictos bélicos o catástrofes naturales, los problemas de exclusión decimonónicos en Occidente por razón de la propiedad, el sexo, la edad o el color de la piel (este último en Estados Unidos hasta los años setenta del siglo xx y en la República Sudafricana hasta 1994), hoy han sido sustituidos por la ineficacia e incluso inexistencia de los registros civiles, la vulnerabilidad de la producción y distribución de las cédulas de identificación ciudadana, la no puesta al día de los padrones electorales (con sus difuntos incluidos), etcétera; prácticas que llevan a la exclusión, el doble voto o ambas cosas a la vez. En América Latina, los países del Cono Sur, a excepción de Uruguay, padecieron estas debilidades hasta mediados del siglo xx. Y hoy día, al menos cuatro de los países centroamericanos siguen constituyendo 'el rabo por desollar' a este respecto (Tello Castro y otros, 2007; Urruty, 2007: 467).

Menciono sólo de pasada la problemática compleja del voto en el extranjero con sus dimensiones filosófico-constitucionales, reglamentarias, logísticas, financieras y de relaciones internacionales entre

Estados al menos teóricamente soberanos (IDEA, 2007 y Navarro Fierro, 2002). La inscripción de electores y el voto en el extranjero se ha realizado o realiza eficazmente (alta participación), con unos costes financieros y políticos aceptables en un número limitado de países (Estados Unidos); con eficacia y alto coste en otros (España, Italia); con eficacia y bajo coste se realizó en Nicaragua en 1990, poniendo mesas de votación en las fronteras con Honduras y Costa Rica; con escasa eficacia y bajo coste en algunos (Honduras, Perú, Colombia); con altísimo coste y nula eficacia (Camboya 1992); con alto coste y poca eficacia (México 2005, desplazados en Estados Unidos); con altísimo coste y gran eficacia en 2005 en Afganistán (desplazados en Pakistán a Irán) e Irak (desplazados en Irán, Siria, Líbano, Jordania y Egipto). En países como Angola en 1992, Mozambique en 1994 y Liberia en 1997, proyectos similares existieron que nunca llegaron a aplicarse.

Un segundo factor esencial del sistema es la independencia de las autoridades electorales respecto del gobierno y los partidos políticos. La modalidad institucional hoy generalizada es la Comisión Electoral Independiente, donde América Latina fue pionera en el segundo cuarto del siglo xx con sus tribunales, consejos o comisiones electorales según los países, con excepciones como Argentina, Chile o Colombia, con un modelo mixto donde un organismo ejecuta mientras otro regula y supervisa. El reto actual, aun para las viejas comisiones electorales, es preservar o conseguir una independencia real respecto al poder ejecutivo y los partidos políticos a fin de garantizar elecciones libres y transparentes. Los mecanismos que pueden garantizar dicha independencia son esencialmente el método de nombramiento y remoción de los miembros de la comisión, la formulación y desembolso del presupuesto y la profesionalización de un cuerpo técnico de funcionarios cuyo empleo es permanente y se obtiene y mantiene mediante reglas universales del servicio público (concurso de méritos, seguridad en el empleo, salario conocido, etcétera). En América Latina, la independencia de los organismos electorales se ve fundamentalmente amenazada por su vulnerabilidad presupuestaria (el poder ejecutivo decide cuánto y cómo se desembolsa) y la presión de los partidos políticos sobre el nombramiento y la actuación no sólo de los magistrados, sino del personal técnico (López Pintor, 2000; IDEA, 2006; Jaramillo, 2007: 371; Merino y Baños, 2007: 437).

Como ejemplos extraordinarios de organismos electorales independientes bajo condiciones políticas de dificultad extrema pueden mencionarse la Comisión Electoral de la India, sobre todo desde los

Cuadro 2
Calificación de 197 países según su tipo de administración electoral

El gobierno administra la elección (37 países)	
Norteamérica y Europa Occidental	Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Gibraltar, Guernsey, Luxemburgo, Irlanda, San Marino, Suiza, USA
América Latina y El Caribe	Anguilla, Antigua-Barbuda, Antillas Holandesas, , Granada, Islas Malvinas, Montserrat, Islas Turks y Caicos
Asia y Pacífico	Irán, Islas Marshall, Micronesia, Nauru, Islas Pitcairn., Singapur, Tonga, Tuvalu, Vietnam
Magreb y Oriente Medio	Chipre, Jordania, Kuwait, Libano, Omán, Siria, Túnez
Europa Central y del Este	-
África	Burundi, Congo, Seychelles, Santa Helena
El gobierno administra la elección supervisado por una comisión (53 países)	
Norteamérica y Europa Occidental	Alemania, Austria, España, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Mónaco, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia
América Latina y El Caribe	Argentina, Aruba, Belice, Bermuda, Cuba, Guayana, Jamaica, Islas Caimán, Islas Vírgenes
Asia y Pacífico	Japón, Laos, Maldivas, Nueva Zelanda, Palau, Tokelau
Magreb y Oriente Medio	Argelia, Egipto, Israel, Marruecos, Turquía
Europa Central y del Este	Albania, Croacia, Eslovaquia, Hungría, República Checa, Rumania
África	Benin, Burkina-Faso, Camerún, Cabo Verde, Djibuti, Chad, Costa de Marfil., Gabón, Guinea-Conakri, Guinea Ecuatorial, Madagascar, Mauricio, Niger, Senegal, Zimbabue
Comisión electoral independiente con plenos poderes sobre la elección (107 países)	
Norteamérica y Europa Occidental	Canadá, Islandia, Malta
América Latina y El Caribe	Barbados, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente, Santa Lucía, Surinám, Trinidad-Tobago, Uruguay, Venezuela
Asia y Pacífico	Afganistán, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bangladesh, Bután, Camboya, Fiji, Hong Kong, India, Indonesia, Islas Salomón, Kazakistán, Kiribati, Kirgystan, Malasia, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Papua Nueva Guinea, Republica de Corea, Samoa, Sri Lanka, Tailandia, Taiwan, Tajikistán, Timor Este, Turkmenistán, Vanuatu
Magreb y Oriente Medio	Irak, Yemen, Rivera Occidental/Gaza
Europa Central y del Este	Bosnia-Herzegovina, Bielorusia, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Georgia, Kosovo, Letonia, Lituania, Macedonia, Moldova, Montenegro, Polonia, Rusia, Serbia, Ucrania
África	Angola, Rep.África Central, Comores, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Namibia, Ruanda, Rep.Democrática Congo, Sao Tomé, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Rep. Surafricana, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia, Botswana,

años 1980; la Comisión Electoral de Ghana durante el gobierno del militar Rawling, que saliera del poder por el voto popular; el Tribunal Electoral de Uruguay y la Secretaría General de Elecciones de Chile en la década de 1980, cuando debieron enfrentarse a gobiernos militares que perdieron el plebiscito con el cual pretendían perpetuarse en el poder; la Comisión Electoral de Costa Rica en la crisis por la apretada elección del actual Presidente; o el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal de Elecciones de México por razones similares al caso costarricense, aunque agravadas por el rechazo de los resultados de parte del perdedor hasta el día de hoy.

Contrariamente, y como ejemplos deplorables, si no perversos de administraciones electorales que se dejaron manipular por el poder ejecutivo hasta el punto de provocar la revuelta popular que hizo caer al gobierno, cabe mencionar el Perú en 1999 con la caída de Fujimori; Costa de Marfil y Serbia en este mismo año, con el desenlace de un conflicto civil en el primer caso y la caída de Milosevic en el segundo; y Ucrania en el 2005. Todas ellas fueron elecciones robadas por una autoridad electoral al servicio del gobierno de turno, pero con un fatal desenlace para el mismo y, por último, el triunfo de la voluntad popular. También hay elecciones robadas que no condujeron a la caída de los gobiernos secuestradores del sufragio, ya fuese por la represión interna, por consideraciones geopolíticas de la comunidad internacional o por ambos factores a la vez. Como ejemplos mejor documentados que conocidos pueden mencionarse Togo, Zimbabue y Marruecos desde hace años, así como Etiopía en 2005. En otros muchos países las elecciones no se roban, sino las gana quien gobierna mediante la manipulación política y la represión (Bielorrusia, Kazakistán, Azerbaiyán, entre otros), siempre en presencia de una comisión electoral declarada legalmente independiente, pero que resulta ser mero instrumento del poder ejecutivo.

Conexa a la gestión electoral se halla la temática compleja y sensible de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. Dejo sólo apuntado el problema como tocante a otro elemento axial el sistema electoral, cuya relevancia actual es universal, y por cierto lo es en América Latina (López Pintor y Fischer, 2006; Navarro Fierro, 2005; Zovatto, 2007: 744).

Un tercer factor principal del sistema a considerar lo constituyen los mecanismos de equilibrio de género e inclusión de las minorías étnico-lingüísticas. El problema no es sólo de América Latina, sino universal (Barreiro, 2007: 679). Las normas sobre cuotas y puestos reservados que garantizan la inclusión efectiva de las mujeres y las

minorías en el sistema representativo son consideradas en Occidente como medidas de discriminación positiva. Sin embargo, en muchos países del mundo se trata de respuestas a demandas expresadas en forma violenta después de quejas históricas que no llegaron a penetrar la costra elitista del sistema político. El caso más reciente vivido por mí mismo es el de las elecciones para una Asamblea Constituyente en Nepal, en abril de este año: una monarquía sagrada hinduista con más de setenta etnias y lenguas, cada una de ellas subdividida por el sistema de castas, y donde la etnia del 10% de la población ha monopolizado el poder político por siglos. Tras diez años de rebelión de un movimiento comunista denominado Maoísta (hay otros partidos comunistas) se llega a un acuerdo político que, aparte de suprimir la monarquía, intenta la inclusión en el sistema de todos los grupos étnicos, más allá de las mujeres en general. La legislación electoral establece un complejísimo sistema de cuotas y reservas que ha permitido que de 51 partidos concurrentes a las elecciones, 25 de ellos han obtenido representación en la Asamblea y aun así quedarían 26 escaños de asignación directa por el gobierno de gran coalición y que supuestamente serían otorgados a aquellas minorías que no lograron entrar mediante el voto popular directo. Y la representación de las mujeres, entre directamente electas y por cumplimiento de cuotas, asciende al 33% de una asamblea de 601 escaños.

En general, sobre integración de las minorías étnico-lingüísticas, las experiencias recientes de África del Sur y los Balcanes (Bosnia, Macedonia) revisten el mayor interés analítico y práctico, aparte de los grandes casos históricos como la India desde Ghandi y el orden constitucional de 1947. Otros casos como Kosovo, Afganistán, Irak, Líbano o Costa de Marfil están aún pendientes del veredicto histórico (Reilly y Reynolds, 1988; Harris, Reilly y Zovatto, 2001; Sisk, 1996). En América Latina, se trata de viejos conflictos que quedan lejos de un aceptable acomodado en el sistema representativo (Ávila Ortiz, 2007: 693).

En un artículo reciente resumía las medidas que normalmente se aplican en la legislación constitucional y ordinaria así como la práctica electoral sobre integración de minorías o al menos canalización legal del conflicto étnico-cultural por la vía de las urnas con referencia especial a tres casos de diferente complejidad como Bosnia, España y Nicaragua; y ejemplos relevantes de otros países balcánicos, Oriente Medio, América Latina y África. Primero, las disposiciones constitucionales pueden establecer una federación de repúblicas con base étnica (Bosnia incluyendo además una Presidencia federal tri-

partita de base étnica, tal vez Irak y Nepal próximamente) o de provincias-regiones especiales (Québec, País Vasco, Cataluña).

Segundo, acuerdos previos a las elecciones sobre reparto del poder, *power-sharing* (República Sudafricana 1994) o estableciendo gobiernos de unidad nacional (Afganistán 2004, Irak 2006), la cohabitación entre un Presidente y un Primer Ministro de los partidos mayoritario y minoritario respectivamente (Kosovo 2002).

Tercero, la legislación electoral puede incluir fórmulas de representación particularmente favorables frente a problemas étnicos, como es la representación proporcional en distritos subnacionales como ha sido históricamente el caso en países europeos, como Suiza, Holanda, Bélgica y España. En países multiétnicos de América Latina —especialmente Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú— las diferencias étnicas se suavizan electoralmente mediante la representación proporcional en distritos provinciales o municipales. Pese a que se han producido movilizaciones políticas indígenas de envergadura en algunos países (Chiapas en México en los noventa, Ecuador en 2000, y hoy en Bolivia), es difícil encontrar partidos políticos con una base social exclusiva o esencialmente indígena. Los candidatos presidenciales casi siempre se dirigen en sus campañas a una audiencia nacional; lo que no es el caso en elecciones parlamentarias o municipales donde, candidatos y movimientos políticos locales pueden buscar el apoyo de la comunidad indígena (Guatemala es un ejemplo con sus movimientos cívicos en las elecciones locales). En África sucede algo parecido con el uso de la representación proporcional como mecanismo puente de las diferencias étnicas de forma que garantiza la representación de grupos étnicos con fuerte base territorial mediante los distritos provinciales (Mozambique, República Sudafricana). También la representación por mayoría simple puede lograr el mismo efecto en distritos pequeños y étnicamente homogéneos (Etiopía, Nigeria).

En cuarto lugar, la fórmula de representación puede incluir cuotas y asientos reservados para mujeres y minorías étnicas; y las cuotas pueden aplicarse tanto a los resultados finales como a las candidaturas en las papeletas de votación. Casi no hay país en proceso de reforma donde no se tengan en cuenta estos problemas, ya de discriminación positiva en el caso de las mujeres, ya de garantía de una mínima representación de las minorías, aunque sea por el mecanismo extremo de los asientos reservados (kuchis en Afganistán, griegos en Albania, serbios y otros no albaneses en Kosovo, cristianos y samaritanos en Palestina).

Finalmente, las diferencias de género así como étnico-lingüísticas también pueden aliviarse electoralmente mediante la composición de los organismos y comisiones electorales, tanto a nivel nacional como subnacional, así como mediante algunos instrumentos del proceso de votación, tales como el uso de lenguas minoritarias en los formularios de inscripción en el padrón y las papeletas de votación y en la información y educación de los votantes. En cuanto a la composición por género de las comisiones electorales, es raro encontrar hoy una comisión electoral donde no haya algunas mujeres entre la magistratura y ciertamente al nivel subnacional. Respecto a la composición interétnica, así ha sucedido por disposición legal o de facto en países como Afganistán, Bosnia, Ecuador, Irak, Kosovo, Macedonia, Nepal, Nigeria y la República Sudafricana. Y puede decirse que este hecho ha contribuido de manera positiva tanto para el equilibrio interno del funcionamiento de la autoridad electoral como para la confianza ciudadana en la misma (López Pintor y Fischer, 2006).

¿CUÁNDO SE MODIFICA UN SISTEMA ELECTORAL? CAUSAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

En una primera y genérica proposición puede sostenerse que el sistema electoral se modifica en función de cambios más amplios en el sistema político, y que la frecuencia con que se producen las reformas electorales está en proporción inversa a la estabilidad política del país. No podría ser menos tratándose de las reglas del juego para el ejercicio del sufragio y la traducción de votos en posiciones de poder político (ejecutivo, legislativo y a veces judicial como en Estados Unidos). Tradicionalmente se mantuvo la hipótesis de que las reformas electorales no sucedían con frecuencia (Lijphart, 1994), pues el referente empírico de las mismas eran las democracias estables a partir de la Segunda Guerra Mundial. Se trataba de una treintena de países entre los cuales Chile, Uruguay y Costa Rica constituían los exponentes de América Latina. Hoy, por el contrario, la reforma electoral constituye la regla, pues la inestabilidad es la línea de flotación de la mayoría de las democracias emergentes.

Mi segunda proposición se refiere a la principal función política del sistema electoral, cual es el acomodo de los conflictos o desajustes principales de la sociedad a través de las urnas. Un sistema electoral se reforma cuando los mecanismos de representación política se ven forzados a responder a alguna o todas las demandas relacionadas

con los desajustes o conflictos esenciales de una sociedad. Históricamente, estos conflictos son de integración territorial del estado; de relaciones entre la religión y el poder político (el trono y el altar en Europa, Iglesia y Estado en América Latina, religión y república secular en el sur de Asia y en la mayoría de los países islámicos, sobre todo países árabes); de representación de poblaciones con una determinada identidad ético-cultural-lingüística, a veces minoritaria; y en todas partes el conflicto de clase en una variedad de manifestaciones: el voto como la manifestación democrática de la lucha de clases, en palabras del ya clásico autor Lipset (1960). Tales serían las bases más profundas del conflicto político que dan lugar a los sistemas de partidos y, en todo caso, a la estructuración del voto popular (Lipset y Rokkan, 1967). A ellas debe agregarse hoy el equilibrio de género como la más fresca demanda de la participación política de la mujer (recordemos la anterior frontera de lucha por el sufragio hasta mediados del siglo xx), así como la inclusión de las minorías étnico-lingüísticas. A modo de acotación diré que un indicador muy ilustrativo de la secuencia temporal en que estas diferentes demandas han ido tomando cuerpo y alcance internacional se encuentra en las declaraciones universales de derechos que han sido aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas desde su nacimiento hasta el presente.

Aparte de estas hipótesis generales aplicables a casi cualquier contexto de reforma, otras más específicas deben encontrar respuesta a la cuestión que nos ocupa en al menos cinco diferentes contextos políticos: a) agotamiento o desgaste de la forma de representación vigente para satisfacer las expectativas de la población (Italia 1993, Francia en los años cincuenta); b) cambios de régimen relativamente pacíficos: las denominadas transiciones a la democracia (España 1977, Chile 1988); c) procesos de paz tras un conflicto armado civil o internacional: contexto de acuerdos de paz (El Salvador 1994, Camboya 1992); d) sistemas políticos cerrados o ingobernables (gran parte de las democracias emergentes en África, los Balcanes, Europa y Asia Central); y e) inestabilidad política crónica, que constituye el tracto histórico o línea de flotación institucional de algunos viejos Estados-nación —como Argentina, Bolivia o Ecuador en América Latina— y la condición frecuente de algunas democracias nuevas o renovadas (Polonia, Albania, Marruecos, Indonesia, Kenia).

Como hipótesis guía para estos diferentes contextos cabe proponer la siguiente, relativa al vector o fuerza motriz de la reforma: el acuerdo de las élites bajo presión de la opinión pública cuando la

fórmula de representación está agotada, así como en las transiciones a la democracia (estas últimas con presencia frecuente del uso de la fuerza por ciertos actores); la intervención internacional, armada con la mayor frecuencia, en la preparación y ejecución de acuerdos de paz; la voluntad más o menos incontrolable del dirigente, partido o coalición dominante en los entornos cerrados o ingobernables; y el arribo de un punto álgido en las crisis recurrentes de los sistemas con inestabilidad política crónica.

Conviene aquí resumir las tendencias en materia de reforma electoral en el cambiante mundo de las actuales democracias. Primera, la frecuencia y recurrencia de la propia experiencia reformista, que ilustra tanto la expansión del modelo electoral multipartidista como la fragilidad de la nueva institucionalidad a fuerza de su propia frecuencia. Segunda, respecto a la fórmula de representación, la inclusión de elementos de representación proporcional en sistemas mayoritarios (Nepal) o el paso a la pura representación proporcional (Irak), pero sobre todo el establecimiento de una fórmula mixta, como en Italia, Macedonia, Moldavia, Nueva Zelanda, Rumania, República Sudafricana y Sierra Leona. Existen excepciones como Bolivia, Madagascar, México y Venezuela, donde se pasó de la representación proporcional a un sistema mixto. Tercera, la tendencia hacia fórmulas más abiertas, desde sistemas tan cerrados como el 'voto bloqueado': Bermudas y Mongolia con mayoría simple; Filipinas, Palestina y Tailandia con un sistema mixto; y Jordania con un raro 'voto singular no transferible' (Reynolds y otros, 2005: 24; López Pintor, Lijphart y Sone, 1985). Finalmente, el establecimiento del modelo de comisión electoral independiente como órgano gestor de los procesos electorales, si bien la consolidación del modelo es precaria y dista mucho de navegar hacia buen puerto en la mayoría de los casos (López Pintor, 2000).

En cuestiones de reforma, sigue siendo aplicable la recomendación de analistas y profesionales de las elecciones en el sentido de que las leyes electorales no deben modificarse con demasiada frecuencia porque afectan a las reglas del juego y las modificaciones frecuentes trivializan el valor de dichas reglas y su legitimación en el tiempo. Para evitarlo, se propone que los elementos esenciales del sistema electoral sean incluidos en las constituciones a fin de protegerlos de la voluntad del gobierno de turno y dificultar la reforma. O que la aprobación de su reforma en ley quede protegida por la necesidad de una súper-mayoría parlamentaria. Igualmente, a mayor abundamiento, se recomienda no hacer reformas electorales en

tiempo cercano a la elección, ya que la reforma sería particularmente vulnerable a las pasiones políticas y los intereses partidarios del momento, impidiéndose el necesario sosiego para la discusión técnica y el debate y aprobación parlamentaria.

Agotamiento de la fórmula de representación

Se trata generalmente de situaciones en democracias estabilizadas durante largo tiempo, pero donde el sistema de partidos hace crisis o prácticamente se derrumba y la población deja de sentirse representada por los gobernantes, ya como clase entera o como sectores ocupantes de las instituciones principales del momento.

No es del todo correcto afirmar, como lo hace el mejor manual sobre sistemas electorales comparados, que «el referéndum de 1993 en Italia, que llevó a un sistema electoral mixto de representación mayoritaria y proporcional, marcó el inicio de una serie de cambios significativos en los sistemas electorales en todo el mundo». Después de constatar que en la mayoría de los casos se trata de reformas secundarias, se afirma también incorrectamente que «otros 26 países siguieron el ejemplo de Italia embarcándose en procesos de reforma que alteraron completamente su sistema electoral» (Reynolds y otros, 2005: 23). Subrayo estas dos afirmaciones de tan excelente manual porque distorsionan la realidad histórica de manera desconcertante. Ni las reformas electorales de la segunda mitad del siglo xx se iniciaron en la Italia de 1993, como acabamos de ver, ni creo que Italia haya servido de modelo en la práctica de otras reformas, entre las que figuran países de culturas tan diferentes como Mongolia, Fiji, Bolivia, las Islas Bermudas o las Filipinas.

Hablamos de países como Francia en su paso a la Quinta República con el General De Gaulle a finales de los años cincuenta y las reformas electorales que le acompañaron (siendo uno de los sistemas que más se han reformado): ciertamente Italia en 1993; Japón en los años noventa cuando abandona la infrecuente fórmula del Voto Singular no Transferible (SNTV) (López Pintor, Lijphart y Sone, 1985: 154); la Venezuela de la República Bolivariana en los años noventa y hasta el día de hoy con el pasado referéndum de 2008; la Colombia posterior al fin de la vigencia del Pacto de Benidorm que permitiera la alianza sostenida de conservadores y liberales hasta los años ochenta; Israel en los años noventa con la elección directa del Primer Ministro en un régimen parlamentario; o el caso de Honduras a partir del 2004. Po-

drían agregarse otros ejemplos de las mismas décadas como Bélgica en Europa o Botswana en el cono sur africano.

Es común a todos estos casos un desgaste considerable del sistema de partidos y del sistema de representación. La demanda de reforma se torna generalizada, provocando o favoreciendo un cambio en las reglas del juego al que las élites políticas se muestran dispuestas, aun cuando sólo fuere como recurso de supervivencia. La cuestión de si el cambio produce los efectos deseados sobre la dolencia que aquejaba al cuerpo político sólo el tiempo se encarga de demostrarlo. Por ejemplo, Francia consiguió mayor estabilidad gubernamental con el régimen presidencialista de la Quinta República y la sociedad japonesa parece sentirse mejor representada sin el SNTV. Por el contrario, la inestabilidad de los gobiernos de coalición en Italia e Israel ha continuado pese al nuevo sistema electoral. En cuanto a Colombia y Venezuela, el sistema de partidos tradicional (liberales y conservadores, demócratacristianos y socialdemócratas respectivamente) se ha desintegrado por completo en la década de 1990. Sin embargo, sus gobiernos han seguido siendo estables, aun tratándose de dos países cuyas condiciones estructurales económicas, sociales y políticas tienen muy poco en común. En Bélgica la convivencia de los dos sectores nacionales (walones y flamencos) sigue siendo pacífica, si bien con altos costes financieros de la gestión pública. En Botswana sigue gobernando el mismo partido desde la independencia, con una participación electoral muy limitada, aunque sin duda ha mejorado la práctica del secreto del voto.

El cuándo en este tipo de reformas es difícil de predecir. Sin embargo, a posteriori no cabe duda que hay un punto de inflexión cuando la presión de sectores muy activos del electorado, los medios de comunicación y las élites llevan a éstas a concluir que el beneficio político de reformar puede ser superior al coste de mantener el *statu quo*. Merece aquí la pena comparar los casos de dos sistemas con similar cultura política y sistema electoral tradicional, donde la presión política popular, el peso de la tradición o ambas cosas a la vez han llevado a resultados opuestos una vez planteada públicamente la necesidad de reforma. En el Reino Unido, desde los años setenta del siglo xx aparece una nueva opción electoral a nivel nacional —la Coalición Liberal-Socialdemócrata— que llega a obtener en algunas elecciones hasta el 27% del voto popular, aunque muy igualmente repartidos entre todas las circunscripciones uninominales del Reino. La fórmula mayoritaria simple nunca llegó a darle, sin embargo, más de una decena de diputados en los Comunes. Después de cada

elección se levantaban voces pidiendo una revisión del sistema electoral que evitara un vacío de representación de tal envergadura. Se llegó incluso al punto de prometer por parte del candidato laborista Tony Blair, en su campaña electoral primera, que de ganar la mayoría propondría a la Cámara la reforma del sistema electoral. Ganaron los laboristas y se mantienen en el gobierno hasta el día de hoy. Sin embargo, el nuevo primer ministro nunca más habló de reformar el sistema electoral. Caso contrario fue el de Nueva Zelanda, que ante una situación de distorsión similar a la del Reino Unido en la traducción de votos en escaños (en 1978 y 1982 el partido con mayoría parlamentaria no contaba con la mayoría del voto popular), a principios de los años noventa se llegan a convocar dos referéndum para finalmente aprobar una fórmula mixta de representación mayoritaria en distritos uninominales y proporcional en lista nacional única. Se trata de la misma fórmula mixta de Alemania, donde el votante tiene dos votos, pero el resultado final es de estricta proporcionalidad, ya que la distribución del voto nacional es la que prevalece a la hora de asignar también los escaños de los distritos uninominales (Reynolds y otros, 2005: 100). La presión de la opinión pública, el establecimiento de una comisión nacional de investigación en 1984 y finalmente la promesa electoral de un referéndum por el Partido Nacional en 1990 consiguieron el cambio con una reforma que se estableció en 1996. Es evidente que tanto en el Reino Unido como en Nueva Zelanda la fórmula mayoritaria estaba desgastada o superada por la realidad como mecanismo de traducción del voto en escaños plenamente aceptable. En ambos casos se llega a hacer una propuesta de reforma al electorado por partidos que llegan a ganar la elección. Sin embargo, tal vez una mayor o más sostenida presión de la opinión pública, así como un menor peso de la tradición cultural-política en Nueva Zelanda, hayan sido los factores más determinantes de la reforma. Pese a resultar ajena la representación proporcional, las élites debieron llegar a la conclusión de que los beneficios políticos de la reforma serían superiores a los costes de mantener el *statu quo* después de más de diez años de debate público sobre el particular.

Transiciones a la democracia

Las transiciones a la democracia se producen en los años setenta y ochenta del siglo xx en países como la Grecia «de los coroneles», el Portugal de Salazar, la España de Franco, el Chile de Pinochet, el México del PRI, o el Brasil, Uruguay, Argentina y Corea del Sur de

los gobiernos militares. La naturaleza de las transiciones ha quedado muy bien documentada en la literatura académica de la época (López Pintor, 1982; Santamaría, 1983; O'Donnell y otros, 1986; Ba-loyra, 1987; Linz y Stepan, 1996). Se trataba de reformas pactadas —con mayor o menor grado de negociación— entre gobierno auto-ritario y oposición democrática. Son los cambios que dispararon el concepto de «tercera ola de democratización» (Huntington, 1993) y que desafortunadamente para la teoría y la práctica políticas llevaron a transportar el concepto de transición a cualquier cambio político que desembocara en elecciones multipartidistas. Afortunadamente, algún estudioso ya declaró la escasa o nula utilidad del paradigma de la transición para entender procesos de índole diferente a los de las décadas mencionadas (Carothers, 2002).

Por lo que se refiere a la reforma electoral de las transiciones, el cuándo y causas de la misma varían mucho entre países en función de la duración del periodo de transición hasta la celebración de las primeras elecciones consideradas democráticas. Por ejemplo, entre la muerte de Franco y el decreto provisional que reguló las primeras elecciones medió año y medio. En Chile, la reforma es posterior al plebiscito de 1988 y se aplica ya para la elección presidencial de 1989 en la fórmula clásica de dos vueltas. La rara fórmula binominal para las cámaras queda también aprobada y se estrena en 1990. En Brasil, por el contrario, al final de los gobiernos militares en 1985 se retoman las fórmulas establecidas en 1946: mayoría simple para el Senado y representación proporcional para la cámara en los 27 componentes de la federación. La fórmula presidencial a dos vueltas sólo se cambia en 1997 permitiendo la reelección presidencial consecutiva por una sola vez. En México, las reformas electorales para una mayor inclusión de la oposición al PRI fueron paulatinas y progresivas desde 1964, cuando se permite la existencia de más de un partido, pero sobre todo desde 1979 (hasta 1997 el PRI no perdió el control, tanto del ejecutivo como de las dos cámaras). Curiosamente, una vez disminuida la fuerza del PRI, ha permanecido intacta la fórmula presidencial de mayoría simple a una vuelta. Las mayores reformas han sido en la fórmula mixta en 1979 para la Cámara de Diputados, estableciéndose la fórmula mixta y pasando de cien diputados por lista nacional de representación proporcional entre 1979 y 1985 hasta doscientos en 1988 y estableciéndose un límite al máximo de diputados que un partido podía obtener. Para el Senado, se amplió el número de senadores desde 64 en 1994 hasta 128 en 1997, cuando también se aplica la fórmula mixta a la cámara baja. Nuevas y signifi-

cativas reformas siguieron desde 1991 con el establecimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) y Tribunal Federal Electoral (TRIFE) en la administración de las elecciones que estaba en manos del Ministerio del Interior, así como cambios en la regla del máximo número de diputados obtenibles. Aun después de la polémica elección del 2006 siguen las reformas electorales, pero el sistema político en su conjunto sigue manteniendo una considerable alta marca de estabilidad. El cuándo en México es un largo camino de más de cuarenta años, pero donde la marcha se concentra es en la docena de años entre 1979 con la fórmula mixta para la Cámara y 1991 con la introducción del IFE y TRIFE. En dos palabras, el cuándo y las causas de la reforma electoral en procesos de transición corren en paralelo con el cuándo y las causas de la transición misma.

Procesos de paz

En otro lugar he acuñado el concepto de ‘elecciones de reconciliación’ para analizar las que tienen lugar como parte de procesos de paz al final de conflictos civiles o internacionales típicos de la ‘posguerra fría’ (López Pintor, 1997: 43). Se producen en distintas regiones del mundo tras la caída del Muro de Berlín, por tomar un hito temporal bien conocido: América Latina (Nicaragua 1990, El Salvador 1993, Guatemala 1995 y 1999, Haití 1988-1995); los Balcanes (Bosnia-Herzegovina 1996, Kosovo 2000-2002); África (Angola 1992, Etiopía 1992, Lesotho 1993, Mozambique 1994, Liberia 1997, Sierra Leona 2002, Ruanda 2005, República Popular del Congo 2006); Asia Central (Afganistán 2004-2005); Asia-Pacífico (Camboya 1993, Nepal 2008, Timor Este 2001); Oriente Medio (Palestina 1996).

Elementos comunes a estas situaciones son los siguientes: a) existencia de un acuerdo de paz apoyado por la comunidad internacional: los llamados ‘países amigos’, la ONU u organizaciones internacionales regionales como la ECOWAS en África; b) cese al fuego seguido de desmovilización de fuerzas, acantonamiento de beligerantes, desarme y eventual reintegración en unas únicas fuerzas de seguridad; c) establecimiento de una misión internacional de paz —normalmente ONU— con un componente electoral y que provee o coordina la asistencia técnica para la celebración de elecciones. Las he llamado «de reconciliación» porque, más que a generar una mayoría gubernamental, tienen como fin principal situar a los antiguos beligerantes en la arena de las urnas para la resolución de sus diferencias y ayudar a la reconstrucción nacional. Lo normal es que este tipo de

Cuadro 3
Normativa electoral y fecha de las elecciones

País y año de las elecciones	Alcance del contenido electoral en los acuerdos de paz	Fijan los acuerdos una fecha o plazo para las elecciones	Fecha real de la elección vs. fecha originalmente establecida	Ciclo electoral
Nicaragua, 1990	Escaso	No. Se sigue un calendario constitucional	Se anticipa en un año	Presidencial, legislativa y local simultáneamente
El Salvador, 1994	Escaso	No. Se sigue un calendario constitucional	Se sigue el calendario constitucional	Agenda separada: presidencial, legislativa y local
Guatemala, 1999	Escaso	No. Se sigue un calendario constitucional	Se sigue el calendario constitucional	Presidencial, legislativa y local simultáneamente
Haiti, 1988–95	Escaso	No. Se sigue un calendario constitucional	Se retrasa un poco a causa de crisis	Agenda separada: presidencial, legislativa y local
Angola, 1992	Escaso	Sí	Se adelantó un poco	Presidencial y legislativa simultáneamente
Etiopía, 1992	Amplio y detallado	Sí	8 meses de retraso	Agenda separada: primero local, después legislativa
Mozambique, 1994	Amplio y detallado	Sí	2 ½ años de retraso	Presidencial y legislativa simultáneamente
Liberia, 1997	Escaso	Sí	Varios años de retraso	Presidencial y legislativa simultáneamente
Sierra Leona, 2002	Amplio y detallado	No. Se sigue un calendario constitucional	1 año de retraso a causa de crisis	Presidencial y legislativa simultáneamente
Camboya, 1993	Amplio y detallado	Se deja abierto a decisión de ONU	1 ½ después de los acuerdos y con 3 meses de retraso	Agenda separada: primero legislativa, después local
Timor Este, 2001	Amplio y detallado	Sí	En la fecha originalmente fijada	Agenda separada: primero legislativa, después presidencial
Bosnia-Herzegovina, 1996	Amplio y detallado	Sí	3 meses de retraso	Presidencial y legislativa simultáneas, locales separadas
Kosovo, 2000–02	Amplio y detallado	Sí	9 meses de retraso	Primero local, después legislativa
Rivera Occidental-Gaza, 1996	Amplio y detallado	Sí	2 años y 3 meses de retraso	Presidencial y legislativa simultáneamente

Fuente: Elaboración propia con información de acuerdos de paz de 14 países.

elecciones vayan seguidas de gobiernos de unidad nacional, incluso pactados antes de la celebración de las mismas.

En cuanto a la legislación electoral, cabe señalar que los acuerdos de paz con frecuencia dedican poca atención al marco legal electoral, lo que se convierte en un problema agregado a la hora de organizar unas elecciones donde casi todo ha de negociarse a partir de cero. De catorce casos analizados en detalle, la mitad dedica escasa atención a estos aspectos, comprendiendo Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Angola, Liberia y Timor Este; mientras la otra mitad les presta detallada atención, como son los casos de Etiopía, Mozambique, Sierra Leona, Camboya, Bosnia, Kosovo y Palestina (López Pintor, 2005: 9; Kumar, 1998; Perelli, 2007: 35; von Hippel, 2000).

Por otra parte, el paso desde los acuerdos a las normas electorales propiamente dichas implica un trabajo de adaptación a las circunstancias posconflictivas, donde a veces la elaboración legal y reglamentaria encuentra enormes dificultades de definición y evaluación de situación por los distintos actores. Los problemas más frecuentes son falta de capacidad técnica por escasez o incompetencia de expertos propios o aun internacionales; aferramiento a prácticas electorales anteriores al conflicto, a veces sin mayores razones de peso que el hecho de haber existido; inseguridad en la anticipación de los resultados que una determinada fórmula puede producir; y siempre desconfianza política entre los negociadores. Cuenta Liberia, Lesotho, Nepal.

Finalmente, el tiempo de la reforma electoral suele ser largo, interrumpido por razones diversas, con reformas agregadas a veces hasta la víspera electoral. Adicionalmente, las elecciones son postergadas con frecuencia respecto de la fecha originalmente señalada (en Nepal tres veces entre junio del 2007 y abril del 2008 en el marco de un acuerdo de paz firmado en el 2006). El cuadro 3 indica la elasticidad en la fecha de celebración de estas elecciones. En resumen puede decirse que la reforma electoral relacionada con elecciones de reconciliación tiene tres tiempos: la firma del acuerdo de paz, el primer desarrollo legislativo electoral y las eventuales adiciones al mismo.

Sistemas cerrados o ingobernables

Se trata de sistemas políticos donde no se produce ninguna mejora para la población, independientemente de quien gobierne, haya o no alternancia en el poder. En estos sistemas se da un grave dé-

ficit de gobernabilidad democrática. Desafortunadamente, tal es la condición de gran parte de los casi doscientos países donde se celebran elecciones periódicas con mayor o menor grado de libertad y eficacia desde el final de la Guerra Fría. Se los ha denominado con diferentes calificativos siendo el menos peyorativo el de «democracias electorales» porque también es utilizado para democracias donde las elecciones funcionan normalmente. Bajo esta categoría cabe incluir a los múltiples países cuyas débiles democracias son cerradas, ineficaces o corruptas o todo al mismo tiempo (Carothers, 2002; Ottaway, 2000 y 2003).

Habría un primer grupo de países donde gobierna un partido dominante que hace difícil o imposible el desarrollo de otros partidos menores mientras el líder del partido dominante se mantenga en el poder. Ejemplos notables serían Bielorrusia, Kazakistán, Azerbaiján, Túnez, Egipto, Etiopía, Mozambique o Timor Oriental. Un segundo grupo es el de aquellos países donde existe alternancia en el gobierno, pero no se producen cambios significativos ni en la mejora de las instituciones democráticas ni en la vida cotidiana de la población. Ejemplos de la que sería una larga lista: Haití, Nicaragua, Guatemala en América Latina; en Asia, Filipinas, Bangladesh o Pakistán. En África, Marruecos, Senegal o Kenia. En un tercer grupo de países estarían aquellos donde el partido o grupo en el gobierno se caracteriza especialmente por su capacidad depredadora más que por ninguna otra capacidad o interés en gobernar el país. Este tercer conjunto de países fácilmente se yuxtapone con cualquiera de los dos anteriores por cuanto la acción depredadora y la corrupción suelen ir de la mano del gobierno autocrático y del gobierno de élites cerradas. Ejemplos notables serían: Nigeria, la Liberia de Taylor, Nepal antes del 2006 y un buen número de países de África Central y Occidental, así como del Asia Central.

En estos tres tipos de países, el cuándo y cómo de la reforma queda a placer de la voluntad del individuo o grupo dominante con diferencias de grado, dependiendo de las presiones o limitaciones impuestas por otros actores internos o internacionales. Por un lado, están los partidos políticos menores o acompañantes y también partidos de oposición con posibilidad de alternancia, empresarios e iglesias, puesto que apenas existe opinión pública y medios de comunicación independientes como portavoces de la misma. Por otro, están los agentes relevantes de la comunidad internacional cuya capacidad de influencia depende de intereses geoestratégicos y económicos: países donantes individuales como los Estados Unidos, organismos inter-

nacionales como la Unión Europea o Naciones Unidas y organizaciones como la OEA, OUA, ECOWAS, ASEAN, etcétera.

Inestabilidad política crónica

Finalmente estarían aquellos países que padecen una inestabilidad política crónica. En estos países, el cuándo y cómo de la reforma electoral sigue el flujo y reflujo del sistema político. La reforma electoral puede ir unida a cualquier crisis en el manejo del poder para mantenerse o garantizar la sucesión en el mismo. Para ello se manipula el sistema de representación como cualquier otro elemento del sistema político que resulte funcional a los propósitos del gobernante de turno. En este sentido, la reforma electoral puede anteceder o seguir a una crisis del sistema. Cuando adviene un gobierno democrático se cambia la ley. Si ese gobierno pretende un cambio de régimen como en Ecuador, Venezuela o Bolivia, se cambia la Constitución y por supuesto la ley electoral para ponerla acorde con el nuevo rumbo de la política del país. Todos estos cambios pueden durar poco tiempo, dado que la línea de flotación del sistema casi siempre es muy frágil. De los tres casos latinoamericanos mencionados, la mayor estabilidad y larga duración de la República Bolivariana de Venezuela parecen estar más en función de la coalición militar y el precio del petróleo que de una legitimidad en solidez creciente. El autócrata cambia las normas electorales cuando ha conseguido el poder para facilitar su continuidad y en todo caso su dominio sobre otros sectores de las élites. Hay ejemplos cercanos como éstos: el régimen de Fujimori antes del 2000 cuando termina víctima de sus propias manipulaciones del sistema. En África, los casos de Zimbabue, Kenia y Tanzania son ilustrativos al respecto, para no mencionar a Egipto como caso extremo.

Igualmente pueden encontrarse multitud de ejemplos de reformas electorales como consecuencia de una crisis del sistema de representación. Uno muy cercano es la Nicaragua posterior al 2000 con el pacto entre Arnoldo Alemán y Daniel Ortega, que hasta hoy subsiste elevado a rango constitucional, mediante el cual dos partidos se reparten la ocupación de las principales instituciones del Estado, rebajan hasta el 35 por ciento la mayoría que permite la elección presidencial y deciden utilizar cualquier medio —legal, alegal o ilegal— para expulsar del sistema a los partidos menores antes de una elección, lo que con seriedad no exenta de uso inapropiado del

lenguaje suelen denominar «inhibición de un candidato». Como ejemplos de reformas electorales posteriores a la crisis del sistema de representación pueden citarse Argelia en los 1990, de nuevo Egipto en los últimos años, Marruecos o Senegal. En estas situaciones la fortuna de los reformadores suele ser menor que cuando cambiaron las leyes recién llegados al poder, pues, siguiendo a Maquiavelo, nunca un gobierno es más débil que cuando se empieza a reformar.

En algunas de las antiguas democracias hay mayor inestabilidad a causa de la crisis del sistema tradicional de partidos. Italia es el ejemplo clásico europeo, pero Canadá ha cambiado el sistema de partidos en las últimas décadas varias veces. En América Latina, los únicos países donde perdura el sistema de partidos tradicional son Argentina con su zigzagueante y dominante peronismo y Honduras con liberales y nacionales. En la mayoría de las nuevas democracias, la inestabilidad es la regla más que la excepción, aunque todavía no se la puede calificar de crónica en la tan corta vida que llevan. Sin embargo, en la medida en que las instituciones democráticas no se van consolidando, todo lleva a concluir que la inestabilidad será la regla más que la excepción en las próximas décadas.

FACTORES QUE FACILITAN O DEMORAN LA REFORMA; HECHOS QUE MARCARON PUNTOS DE INFLEXIÓN

El análisis de estos factores es tarea más compleja que identificar los tiempos y causas de la reforma. Razón principal, aparte de la escasez de investigación, es que debe buscarse para cada uno de los componentes esenciales del sistema el racimo de factores que facilitan u obstaculizan su reforma. El ejercicio deberá hacerse en cada uno de los cinco contextos políticos mencionados, desde las democracias estables y las transiciones a la democracia hasta los procesos de paz y los Estados crónicamente inestables o ingobernables. Dado que este ejercicio resulta inalcanzable en el marco limitado de este trabajo, me limitaré a iniciar el ejercicio propuesto, no sin presentar un cuadro taxonómico que pudiera ser útil en trabajos posteriores o discusiones de seminario. Este ejercicio de taller consistiría en ir rellenando las casillas correspondientes para los diferentes países objeto de análisis. En este sentido, la adopción de un marco regional (por ejemplo, América del Sur, Asia Central, Oriente Medio) suele ser especialmente útil por la mayor homogeneidad contextual social, cultural y política; lo que facilita una mayor penetración interpretativa.

Cuadro 4
Ejercicio taxonómico: factores que facilitan o demoran la reforma electoral

Contexto	Agotamiento del sistema		Transición a democracia		Procesos de paz		Sistema cerrado o ingobernable		Inestabilidad crónica	
	F	D	F	D	F	D	F	D	F	D
Componente del sistema										
Fórmula										
Distrito										
Papeleta										
Padrón										
Administración electoral										
Representación de género										
Minorías										
F facilitan; D demoran.										

Factores que facilitan u obstaculiza la reforma electoral en general

Deben mencionarse al menos los siguientes:

¿Quién lleva la reforma electoral a la agenda política del país? El sistema electoral puede venir heredado de experiencias anteriores (Brasil, Malí, Malawi) o puede obedecer a una reforma originada por una variedad de actores: a) el sector reformista de un gobierno autoritario; b) la presión de la oposición tanto de partidos como organizaciones de la sociedad civil (Honduras, Senegal); c) la confluencia de ambos por medios pacíficos (España, Chile, Colombia) o violentos (Ucrania, Serbia, Costa de Marfil); d) un poder internacional al fin de un conflicto (Camboya, Afganistán, cuando se corta el flujo de armas y fondos es más fácil acceder a negociar); una comisión de expertos (Mauricio, Nueva Zelanda); e) el acuerdo de toda la clase política en proceso de desgaste (Italia); f) los medios de comunicación casi siempre como transmisores de algún sector político o social importante (Reynolds y otros, 2005: 15).

En general, cuanto más político sean el o los actores que lideran la agenda, más probable es que la reforma avance y, por el contrario, los actores externos al circuito político estricto es menos probable que hagan avanzar la reforma, a menos que puedan movilizar importantes sectores de las élites o amplios sectores de población en manifestaciones públicas u otros actos de gran visibilidad.

¿Quiénes llevan el *timón técnico y político* de la reforma una vez

que se decide entrar en la vía reformadora? Se trata aquí del papel de las personalidades en el caso de los políticos en representación de cada sector, especialmente cuando se trata de comisiones constitucionales, así como del personal técnico asesor en materia legal. Las personalidades, la capacidad de comunicación dentro y hacia fuera del propio grupo político y técnico, la capacidad de convicción son elementos de la mayor importancia una vez que la llama política para hacer aceptable la reforma deja paso al más silencioso y frío espacio de las sedes de los partidos y las oficinas parlamentarias.

La *competencia técnica* disponible dentro de los partidos políticos y del gobierno para anticipar los resultados posibles de fórmulas diferentes es importante y constituye un factor que puede tanto facilitar como demorar la reforma (ejemplos negativos de las fórmulas inextricables de Albania 1992 o Ecuador 2007).

El *clima de opinión pública* normalmente expresado a través de los medios y las manifestaciones públicas sostenidas, colectivas o individuales de envergadura, es factor fundamental. Puede funcionar como elemento acelerador cuando resulta favorable a los cambios propuestos (España), pero también como inhibidor de la reforma. Recordaré que uno de los aspectos mejor investigados sobre las funciones de los medios es su «función para determinar la agenda del país». Parafraseando a los defensores de la codificación jurídica napoleónica, «lo que no está en los medios no está en el mundo».

La *incertidumbre* sobre los resultados prácticos de la reforma, tanto en el número de votos como en su traducción en escaños u otras posiciones de poder, es igualmente destacable. Este factor demora las reformas sobre todo cuando las fuerzas políticas aparecen virtualmente empatadas en sucesivas elecciones y el ganador puede serlo por estrecho margen.

Haber sido ganador de unas elecciones bajo determinada fórmula no anima a reformarla. Cuando los principales partidos políticos han ganado y perdido elecciones bajo un mismo sistema (no sólo la fórmula) es difícil que acepten reformarlo, así tenga defectos muy visibles o genere descontento en sectores limitados del electorado.

El *tiempo político* es fundamental como acelerador o freno de la reforma, dependiendo de los casos. A veces se intenta ganar tiempo para que se acerque el periodo electoral donde es desaconsejable realizar reformas en las reglas del juego, al menos así se practica en las democracias más estables. Una vez que pasa la elección, la presión por la reforma puede ceder y sus oponentes descansar un poco. O quienes la defendieron antes de las elecciones sin creer en ella pue-

den ahora olvidarse de este tema (caso de Blair en el Reino Unido). Por el contrario, sobre todo cuando existe un calendario electoral y hay reformas pendientes para poder realizar las elecciones (caso de los procesos de paz o las transiciones), el tiempo empuja hacia la reforma a medida que se acerca la fecha fijada para los comicios. De aquí que con frecuencia las elecciones se aplacen una y otra vez por no llegarse a un acuerdo entre las élites políticas sobre algunos puntos de la reforma (ver cuadro 3). El caso de Nepal es paradigmático: se fijaron hasta tres fechas sucesivas para las elecciones constituyentes en el lapso temporal de casi un año.

El *uso de la fuerza* como elemento que juega en ambas direcciones es fundamentalmente relevante en procesos de paz, en las transiciones a la democracia y en los entornos inestables o minados por la ingobernabilidad y la corrupción de la clase dirigente. No así en los demás entornos donde el sustituto de la fuerza es la presión pública básicamente.

La *presión internacional* opera en sentido favorable a la reforma electoral en prácticamente todos los entornos de procesos de paz donde la comunidad internacional interviene activamente en la mediación del proceso de paz y en su implementación. En general, no es 'amada' por los actores locales, que a su vez no se hubieran sentado a la mesa de negociación ni depuesto las armas sin aquella presión e incluso intervención internacional. Por otra parte, desean la presencia internacional porque les asegura el respeto del adversario y al menos parcialmente la reconstrucción nacional y, en todo caso, la supervivencia personal y de los círculos cercanos que se benefician de una ayuda frecuentemente tan generosa como mal aprovechada.

Otro factor es el *seguimiento o monitoreo del proceso* por parte de organismos especializados de la sociedad civil y las secciones de investigación de los medios de comunicación, cuando existen. Sentirse observado, periódicamente interrogado, con exposición mediática favorable o contraria son mecanismos que suelen funcionar para aligerar el proceso de reforma o para evitar que se desvirtúe la línea reformista anunciada al público. Los ejemplos recientes de Palestina y Honduras son ilustrativos.

Otro elemento que suele jugar un papel en dos direcciones es el *escaso interés por el bien general* o los objetivos nacionales entre los partidos y líderes políticos cuando de cambios electorales se trata. En esta materia, especialmente durante periodos preelectorales, los políticos profesionales se asemejan a «animales en celo» a la búsqueda del poder. Los objetivos generales cuentan poco frente a las oportu-

nidades de ganar o perder poder a la vista de las opciones disponibles de reforma. Esta hipótesis se aplica tanto a las reformas de conjunto como a las de cualquiera de los elementos del sistema, como se verá más adelante.

Para resumir, factores que juegan tanto a favor como en contra de la reforma dependiendo de las circunstancias son: quién o quiénes llevan la reforma a la agenda política del país; quiénes llevan el timón político y técnico en la producción legal de la reforma; la competencia técnica; el uso de la fuerza; el tiempo político; el interés por el bien común y los objetivos nacionales por parte de los partidos y los líderes políticos. Por otro lado, hay factores que sólo retrasan las posibilidades de reforma, entre los más importantes la incertidumbre sobre los resultados y el empate virtual entre las fuerzas políticas. Finalmente, hay factores, como son el clima de opinión pública, el monitoreo de la reforma por agentes no partidistas y la presión internacional, que suelen jugar a favor del cambio en el sentido de reformas que establecen por primera vez o amplían el juego democrático. Cuando la opinión pública o la presión internacional se movilizan en contra de una reforma electoral, suele ser en casos de reformas excluyentes o de cierre del sistema democrático.

Factores que facilitan o demoran la reforma de componentes específicos del sistema electoral

La reforma de la fórmula de representación es la que con mayor frecuencia acapara la atención de la opinión pública, de los políticos e incluso, desafortunadamente, de los académicos e investigadores. De hecho, su importancia relativa frente a otros elementos del sistema depende del contexto político del país. Por ejemplo, donde el padrón electoral es significativamente excluyente de sectores de la población en general o de minorías, ¿qué tan democrática es una elección que impide el sufragio de una buena parte de la ciudadanía? O cuando la dificultad técnica para el manejo de la papeleta por el votante genera grandes cantidades de votos nulos y blancos, porque así lo han querido las élites, ¿cuál es la calidad democrática de dicha elección?

Factores especialmente favorables al cambio de la fórmula en sentido de hacerla más incluyente y también contrarios a la opción opuesta (cerrar el sistema) son la opinión pública mediante la presión de masas, el monitoreo del proceso y los medios con su función de agenda (O'Grady, López Pintor y Stevens, 2005); la fuerza (Ale-

mania 1949); la mayor parte de los acuerdos de paz (Liberia 1997, Nepal 2008); la competencia técnica (España 1977, Albania 1992); el timón de la reforma, sobre todo cuando ésta es en mayor o menor grado concedida (España 1977, México entre 1964 y 1979). Factores de estancamiento o retraso de la reforma serían la incertidumbre sobre el resultado de la reforma y el empate virtual entre los principales partidos. En cuanto a los efectos de la presión internacional, incluso en procesos de paz con intervención armada, dicha presión suele ser más eficaz favoreciendo las reformas generales que incidiendo en los detalles de las mismas, incluida la fórmula de representación política (Los Balcanes 1999, Afganistán 2005, Nepal 2008).

En cuanto al distrito electoral, una distinción relevante es si hay o no que hacer delimitación de las fronteras del distrito como suele ser el caso de los distritos uninominales con representación mayoritaria. En este caso, el factor más importante para que la reforma se haga y sea justa es quién hace la delimitación de los distritos (Ministerio del Interior, Instituto de Estadística, una comisión nombrada *ad hoc*). Cuando se trata de una comisión de delimitación, las claves son el sistema de formación de dicha comisión y la capacidad de liderazgo independiente de las personas que la integran (miembros de los diversos partidos, jueces u otras personas no partidarias o una mezcla de todas éstas). En los sistemas de representación proporcional, el distrito electoral suele venir predeterminado por una circunscripción territorial administrativa inamovible, generalmente las provincias, departamentos o estados. Es el caso de América Latina en general que no del Caribe con representación mayoritaria y regímenes parlamentarios. En los sistemas de representación proporcional la cuestión sensible es el número de diputados o concejales que se asignan al distrito en función de su población, su tradición histórica o ambas cosas a la vez. Ya sabemos que cuanto mayor es el número de escaños la representación resulta más proporcional y viceversa. De aquí que un factor que juega en contra de aumentar el número de diputaciones sean las fuerzas políticas de base rural y de zonas poco pobladas, pues su representación siempre se verá amenazada cuanto mayor sea la proporcionalidad entre número de escaños y tamaño de la población. Así como el *gerrymandering* es un problema recurrente en los sistemas mayoritarios, especialmente en los Estados Unidos donde alcanza cotas que pocos analistas estarían dispuestos a justificar como buena práctica democrática, en los de representación proporcional el problema principal se presenta con mayor virulencia a la hora de diseñar el sistema electoral para luego

perder vigencia a medida que el número de escaños se sigue acomodando a los cambios de población, como es la práctica general europea, latinoamericana y de muchas democracias emergentes. Puesto que generalmente se trata de tener en cuenta identidades históricas con base territorial por un lado, y por otro de dar satisfacción a las demandas por mayor densidad de población, es normal asignar un número fijo de diputados con independencia de la población del distrito y el resto en función de los cambios demográficos a la luz de los censos de población sucesivos. En este último punto puede surgir un nuevo factor adverso a la reforma ligado a intereses locales muy fuertes, incertidumbre sobre el efecto del cambio o simplemente voluntad de resistencia por parte de determinados partidos políticos. Se trata de no dar reconocimiento oficial al censo de población a fin de no tener que modificar el número de escaños asignado a los distritos, sobre todo su disminución en las áreas rurales (Chile en los años 1950-1960). Un caso aun más extremo es la resistencia del gobierno a realizar un censo de población a fin de demorar el cambio del tamaño de los distritos, determinado en función de estimaciones de población con frecuencia carentes de sólido fundamento técnico (es frecuente, aunque no sólo en África Subsahariana). Elecciones sin buenos censos de población para ayudar en la asignación de escaños a los distritos son más la regla que la excepción entre las nuevas democracias de todo el mundo.

En cuanto al tipo de papeleta, la tensión más frecuente se da entre técnicos locales o internacionales por un lado, con propuestas de papeletas de fácil uso para el votante, y por otro el personal partidario —dentro y fuera de las administraciones electorales— que no muestra mayor preocupación con las papeletas de complicado uso, pese a ser avisados de que la mayoría de los votantes tendrán dificultad en manejarlas. El voto nulo y blanco puede alcanzar altas cotas y el coste de la papeleta puede ser exorbitante cuando adicionalmente se trata de utilizar material de alta seguridad, producido en países ricos. Las bodegas de muchas comisiones electorales están llenas de papeletas no utilizadas con los formatos más diversos que uno imaginarse pueda, donde la realidad supera la imaginación; unas veces por exceso de información e imágenes (Bélgica, Afganistán y Honduras con papeletas de enorme tamaño, repletas de nombres y fotografías de candidatos y donde a veces sólo hay que marcar uno solo) y otras por defecto (Nepal 2008 o Etiopía 2006 con papeletas sin nombres de candidatos, o Liberia donde marcando sobre un solo símbolo se votaba en 1997 por un presidente, un parlamento bicameral y una

constitución). ¿De dónde la escasa preocupación de los políticos en tan importante asunto? Se trata de favorecer a su partido o a ellos mismos como candidatos individuales. Como sucede con el registro electoral, el político que conoce su electorado es receloso de cualquier cambio que pueda alterar las fronteras donde se siente seguro; o en otras palabras, no tiene interés en aumentar su número de votos. Una papeleta complicada favorece el voto nulo o blanco de nuevos electores mientras que la clientela tradicional es cuidadosamente instruida sobre la forma como debe votar, ya sea en visitas casa por casa o con otros programas especiales. Suele ser especialmente el caso en fórmulas que sólo requieren votar por uno o dos candidatos, aunque el distrito sea grande (voto único no transferible en Afganistán o Jordania, voto preferencial como en Ecuador, lo mismo pero con cruces entre listas de partidos diferentes en Honduras). El mismo efecto protector de los más fieles produce la papeleta con sólo símbolos de un partido o candidato en electorados poco habituados al manejo de papel y el lápiz, categoría que abarca a la mayor parte de las nuevas democracias alrededor del mundo.

La temática del padrón electoral es aun de más relevancia democrática que la forma de la papeleta de votación por cuanto conlleva problemas de exclusión de electores, pues quienes se hallan inscritos al menos tuvieron alguna oportunidad de informarse sobre cómo votar. Se trata de un área técnicamente compleja y políticamente sensible en casi todos los sistemas por estar ligada con el sistema de registro civil (conversión de individuos en ciudadanos), la identificación de las personas (documentación que permite el tráfico social del ciudadano o que hace efectiva la ciudadanía) y la base de datos sobre la residencia de las personas (listas o padrones municipales de residentes más que censos de población estrictamente tales, que carece casi de uso electoral). La confusión conceptual sobre este particular se encuentra bastante generalizada, no sólo entre los políticos, sino también entre el personal técnico de las agencias de asistencia internacional y los profesionales locales.

La tendencia actual es hacia un padrón electoral permanente y automáticamente actualizado, cualquiera sea su base de entrada de datos, mediante el traslado de la información sobre nuevos electores, defunciones y desplazamientos. El padrón *ad hoc* para cada elección o realización de padrones cada un cierto número de años va quedando atrás como práctica financieramente costosa e inadecuada desde el punto de vista de la calidad democrática.

Como factores que facilitan la reforma para el mantenimiento de

un padrón limpio y actualizado debe mencionarse en primer lugar la existencia de una base de identificación de las personas eficaz y eficiente (registro civil e identificación individual con mención de residencia). Este factor suele estar ausente o sufre de deficiencias fundamentales en la mayor parte de los países del mundo y pasará mucho tiempo para que se torne aceptable; no sólo por escasez de recursos financieros, sino por motivos de índole política que harán difícil el asentamiento permanente de poblaciones enteras y el buen gobierno con un servicio público técnicamente capacitado y políticamente neutral. Un segundo factor es la opinión pública en las democracias más estables y la presión y ayuda internacional en las democracias nuevas o reestablecidas. En Canadá, por ejemplo, sólo hace pocos años se estableció un registro electoral permanente que reemplazara la onerosa práctica de un nuevo padrón casa por casa antes de cada elección. Sólo razones económicas en tiempos de recortes fiscales permitieron al Jefe de la Comisión Electoral convencer al Parlamento de la bondad de un sistema de registro permanente. En cuanto a la presión internacional, la comunidad internacional suele estar presente y financiar padrones, que con frecuencia tienen altos costes. Sin embargo, a veces éstos son de dudosa calidad y utilidad aun el día de las elecciones mismas (Camboya 1993, Afganistán 2005).

La mayor resistencia a la reforma procede de los partidos y líderes políticos, con frecuencia por intermedio de las autoridades electorales que ellos mismos nombraron. El temor a los riesgos de incorporar nuevos electores en el sistema y sus potenciales demandas, la incertidumbre sobre la dirección del voto, y la inercia al cambio en élites tradicionales, todo ello lleva a prácticas malsanas como las siguientes: abrir la inscripción de votantes por tan sólo unos pocos días antes de cada elección (Argentina y Chile hasta los años 1960); manipulación y control partidario de los registros civiles municipales; interferencias de los partidos en la distribución de cédulas de identidad y carnés electorales (todo ello asegura la permanencia de clientelas bien establecidas); la no limpieza del padrón de muertos y no residentes (favorece el doble voto). En América Latina, el muestrario más completo de estas prácticas —que fueron más o menos usuales hasta la Segunda Guerra Mundial en muchas democracias— se encuentra vivo en los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica y Panamá. La problemática es similar en todos ellos así como los remedios que postulan analistas y profesionales de la gestión electoral democrática. Sin embargo, la resistencia al cambio hasta ahora es persistente, pese a la oferta de generosas ayudas financieras de la

comunidad internacional, cuya presión está más que justificada en una economía globalizada donde un registro civil eficaz y una identificación ciudadana generalizada son condiciones indispensables para la buena gestión de los asuntos privados y públicos, incluidas las elecciones. Cabe destacar que cuando las élites de los principales partidos están de acuerdo en no favorecer la reforma del registro civil y electoral, de poco valen las presiones de la comunidad internacional, los medios de comunicación o el monitoreo de los organismos de la sociedad civil. El Salvador o Nicaragua son casos ilustrativos al respecto (Tello Castro y otros, 2007).

A veces encontramos el caso contrario de sobredisposición del gobierno para cambiar el registro civil y el padrón electoral con el propósito no confesado de excluir de la ciudadanía a algún sector amplio de la población (caso de Camboya de consumarse una reforma que dejaría a los ciudadanos de origen étnico vietnamita sin el único documento de identidad a su disposición, extendido por las Naciones Unidas en las vísperas de las elecciones posconflicto de 1983, tal vez la única utilidad práctica, y no pequeña, de un registro electoral costosísimo pero que nunca llegó a ser utilizado en las elecciones).

La reforma de la administración electoral es uno de los temas estrella de los sistemas electorales desde el último cuarto del siglo xx. El cuadro 1 refleja la dirección del cambio institucional en este ámbito. El establecimiento de comisiones electorales independientes del gobierno y los partidos, permanentes y con personal profesional es la moda en la forma que no en la sustancia sobre la eficacia, neutralidad y limpieza con que se gestionan los procesos electorales en la mayor parte del mundo. Ya se mencionaron las fortalezas y debilidades de este tipo de institución. La reforma en un sentido positivo consiste en garantizar o potenciar su independencia, profesionalidad y permanencia. Baste aquí señalar que el mayor enemigo de estas virtudes en una comisión electoral es el gobierno; por dos razones fundamentales. Primero, porque como poder ejecutivo intenta siempre tener influencia sobre los otros poderes del Estado y organismos autónomos. Segundo, porque no desea abandonar el poder en las próximas elecciones y hará lo posible por influir de alguna manera en los gestores del proceso; normalmente, pero no sólo, a través del mecanismo presupuestario. En las democracias estables, esta influencia se ejerce con maneras sutiles e incluso no se ejerce en absoluto. En las democracias de nuevo cuño, apenas he encontrado una comisión electoral sólidamente independiente frente al gobierno y

que además tenga una buena ejecutoria profesional (con excepciones notables como Ghana desde los noventa, México desde 1991, Palestina 2006 o Nepal 2008). Y en democracias antiguas pero restablecidas en la última oleada de democratización uno encuentra de todo, pero más deficiencias que progresos con respecto al pasado. Lo más común es la influencia indebida de los partidos políticos y el control del gobierno, no tanto en virtud de que las autoridades electorales y su personal sean nombrados a iniciativa de los partidos (en sí mismo el hecho no es negativo), sino porque no se establecen legalmente o en la práctica son evadidos los estándares de comportamiento neutral y profesional. De nuevo la referencia a algunos países de América Central se me hace inevitable, así como a Serbia, Kosovo, Ucrania, la mayor parte de los países de Asia Central y del África Subsahariana.

Por el contrario, puede decirse que el mejor ‘amigo’ de la reforma de la administración electoral es la opinión pública a través de sus diferentes manifestaciones (los medios, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones jurídicas profesionales, etcétera). Son los que más vigilan y critican las malas prácticas y, en consecuencia, quienes más interés tienen en empujar la reforma.

La inclusión de mecanismos de equilibrio de género en la representación política se ha convertido en un hecho prácticamente común a todas las democracias con independencia de su calidad en el ejercicio y garantía de los derechos y libertades. El fenómeno ocupa, aunque a mucha más velocidad, aquel otro del pasado reciente sobre el voto femenino; iniciado a finales del siglo XIX en Estados Unidos e Inglaterra y legalmente cerrado a mediados del siglo XX en Suiza. Las nuevas democracias nacen ya al menos con este vestido puesto. Baste mencionar la introducción de cuotas femeninas en las listas y escaños reservados en las cámaras en casi todas las nuevas legislaciones electorales (entre las últimas Afganistán, con casi un 20% de mujeres la cámara legislativa y Nepal con un 33% en la Constituyente, de las cuales la mayoría fueron directamente elegidas por número suficiente de votos). Los factores más favorables a estas reformas son dos. Primero el ‘espíritu de los tiempos’, pues hoy da vergüenza defender lo contrario cuando las mujeres se han liberado del trabajo exclusivo en el hogar, la falta de acceso a la educación y las cargas biológicamente más onerosas de la maternidad. En segundo lugar, está el rol proactivo de las organizaciones en defensa de los derechos de la mujer en todo el mundo. Personalmente, he encontrado en todas partes organizaciones de mujeres sentándose a la mesa de negociación con los partidos políticos y los legisladores, así como presionando a la

comunidad internacional a la hora de redactar una ley electoral. Hay recuerdos del pasado reciente que me emocionan cada vez que los evoco: las mujeres activas de Yemen influyendo en la legislación y la preparación de las elecciones después de las guerras civiles en los 1990; las mujeres de Irak tratando de abrirse una cuota en el camino al parlamento, que ciertamente consiguieron en 2005; o las mujeres de Nepal, bregando junto con las minorías más pequeñas, por ser incluidas en la ley electoral del 2008. Por tanto, las organizaciones de mujeres son determinantes en la consecución de la representación de género. Finalmente, como factor de retraso en materia de género e independiente del ambiente cultural general machista en las sociedades tradicionales, cabe mencionar la acción semioculta de los políticos a cargo de dar las últimas pinceladas a los proyectos de ley, cuando el fragor de la batalla por el cambio ha cedido. Hablemos directamente de trampas legales y pondré el ejemplo de Kosovo en 2000. En un sistema de representación proporcional se establece la inclusión de una cuota femenina con indicación del puesto que las candidatas deben ocupar en la lista, alternándose con los varones. A última hora se agrega la regla del voto preferencial según la cual los candidatos cuyos nombres estén marcados con el mayor número de votos dentro de cada lista son ganadores de los escaños a repartir. Casi ninguna mujer fue elegida. La inclusión del voto preferencial en una cultura machista por tradición e islámica destruyó automáticamente el efecto de las cuotas femeninas en la lista, pues la mayoría de los electores prefirieron marcar nombres de varones que de mujeres en la papeleta de votación. Por fortuna, las protestas llevaron al cambio de la fórmula para la siguiente elección, que sería de representación proporcional en lista cerrada y bloqueada.

La inclusión de las minorías étnico-cultural-lingüísticas en el sistema representativo —incluida la identificación ciudadana y el registro electoral— está sobre todo en función de la capacidad de presión de dichas minorías, sin excluir el uso de la violencia. Los ejemplos pueden multiplicarse desde el Reino Unido, Bélgica o España en el pasado siglo en Europa Occidental hasta Nicaragua, Guatemala, Afganistán o Nepal los últimos años, pasando por los Balcanes y África del Sur en la década de los noventa. La primera transición a la democracia sin intervención del factor militar en el primer momento, España, es difícil de entender sin tener en cuenta la presión de la minoría vasca y la acción armada de ETA, así como el efecto de las manifestaciones masivas en Cataluña a favor del cambio (la famosa Diada catalana de 1976). En Afganistán (así como en Irak) todo son

minorías en un mosaico relativamente simple y políticamente articulado con brazo armado incluido. En Nicaragua, la resistencia de los miskitos y la acción armada de diversos grupos llevó a la inclusión de cuotas en los años noventa, sin que la cuestión de integración de las minorías se encuentre plenamente resuelta hasta el día de hoy. En Nepal, el mosaico tiende al infinito estadístico con más de setenta etnias y lenguas, cada una a su vez estratificada en castas. Baste indicar que, en el actual proceso de cambio, hasta las más pequeñas minorías étnicas se han movilizadas —algunas recesivas con sólo varios centenares de personas— formando una federación, NEFIN, que no ha conseguido ningún escaño de elección popular en la Constituyente, pero reclama y obtiene al menos diez de los 26 escaños reservados de designación al arbitrio del gobierno. De los 53 partidos que concurren a las elecciones del pasado abril, 25 obtuvieron representación directa en un sistema mixto de mayoría y representación proporcional. En Guatemala, por el contrario, con una menor aunque enorme variedad étnico-lingüística, las minorías indígenas apenas han conseguido algún escaño en el parlamento, aunque les ha ido mejor a nivel municipal; sin cuotas ni medida alguna de discriminación positiva. Como un segundo factor favorable está la presión internacional, sobre todo de Naciones Unidas y las organizaciones voluntarias de defensa de las minorías. Entre los factores de detención o retroceso en las reformas para la inclusión de minorías hay que mencionar sobre todo la resistencia de las etnias dominantes en el sistema político (10% en Nepal, tal vez 15% en Sudáfrica y 20% en Guatemala) sin excluir el uso de la fuerza aún de nivel genocida (Guatemala en 1983 con Ríos Montt, las matanzas de Ruanda en los años noventa, el régimen de *apartheid* hasta 1994).

Hechos que marcaron puntos de inflexión

No resulta fácil generalizar en este punto. Vale la pena, sin embargo, invocar la tríada conceptual de Maquiavelo sobre los condicionantes del poder (necesidad, virtud y fortuna) operando en los diferentes contextos de cambio político a los que se ha hecho referencia anteriormente. Son elementos de necesidad los hechos consumados ante los cuales no queda más remedio que adoptar una decisión que viene forzada por los mismos, guste o no guste a quien la toma. Se trata de situaciones que deben ser aceptadas por necesidad que no por el propio gusto. En primer lugar hay que mencionar el factor tiempo, con dos manifestaciones fundamentales como factores de necesidad. Pri-

mero y con una reforma pendiente o estancada, el vencimiento del plazo dentro del que la Constitución permite en muchos países hacer reformas electorales. Si la reforma está iniciada hay que terminarla o dejarla para otra legislatura. Una segunda manifestación del tiempo como necesidad es el plazo en el que se decidió convocar a elecciones en un acuerdo de paz bajo presión internacional (los procesos de paz e intervenciones militares anteriormente citadas). Con frecuencia este plazo no se cumple (cuadro 2), pero se trata generalmente de retrasos menores porque las elecciones siempre se acabaron celebrando. Un principio axial de la política internacional —*pacta sunt servanda*— suele cumplirse más que ser infringido en este contexto electoral de reconciliación. En segundo lugar, y en política electoral, ganar o perder en las urnas obliga a tomar determinadas decisiones; lo que no implica que se haga siempre honor a lo prometido una vez que se ha ganado (Tony Blair). Pero lo normal es que cuando se trata de compromisos entre las élites frente al pueblo se ceda ante la decisión popular. La pérdida de plebiscitos en Uruguay, Chile y este año en Venezuela, llevaron a reformas legales o a no hacerlas en este último caso, de impacto electoral. En Nueva Zelanda se cambia la fórmula de representación tras ganar las elecciones el partido que había prometido hacerlo.

Como elementos de ‘fortuna’, tal vez el más importante sea la desaparición del gobernante que bloqueaba la reforma, ya sea por la muerte del tirano (Franco), la derrota militar y la intervención armada en conflicto internacional (Alemania en 1949, Grecia de los coroneles, Argentina tras la guerra de las Malvinas, o la intervención en los Balcanes, Haití, Afganistán e Irak).

Elementos del factor virtud o capacidad política para obrar en la dirección que uno desea (esencia del concepto de poder siguiendo a Dahl) serían algunos como los siguientes. Primero, el uso organizado de la fuerza para llevar el proceso político en una u otra dirección (Taylor en Liberia 1997 forzando a la oposición a aceptar treinta de la cámara por representación proporcional contra la persistente demanda de 100% mayoritaria; fue la manera de que Taylor finalmente tuviera alguna oposición en la cámara). Segundo, una decisión arriesgada del timonel de la reforma aun a riesgo de perder su posición de poder (Suárez legalizando al PC el Viernes Santo de 1977 tomando desprevenido a todo el mundo). Tercero, la firma de un acuerdo (o sin firmar) entre las principales fuerzas políticas (España 1977, Italia 1993, Afganistán 2004, Nicaragua 1989, 2000; Nepal varios entre 2006 y 2008). Finalmente, manifestaciones sucesivas de

organismos de la sociedad civil que logran movilizar a buena parte de la población contra la entera clase política (Honduras 2004).

CONCLUSIONES

Como conclusiones principales de este trabajo deben destacarse las siguientes, no todas ellas concurrentes con la escasa literatura sobre el particular; no tanto porque la contradigan, sino por defecto o vacíos en el enfoque y alcance sustantivo de la misma.

Primero, la reforma responde a demandas de cambios para garantizar el cumplimiento o enfrentar el deterioro de las dos funciones principales del sistema electoral: una primordial función política de acomodar en las urnas los conflictos o desajustes esenciales de la sociedad, poniendo la práctica del sufragio en línea con valores que en principio no son negociables; y otra función técnica o de ingeniería electoral mediante mecanismos de traducción del voto popular en posiciones de poder (asientos en asambleas y dirección del poder ejecutivo). Esta segunda función es la que mayor atención recibe generalmente entre los analistas y profesionales de las elecciones; no así entre los políticos pese a que hablen poco de ello (la lucha por el poder se enfrenta con cuestiones de valor antes que técnicas).

Segundo, ampliando lo que normalmente sostiene la literatura académica y para-académica sobre sistemas electorales, los elementos esenciales del sistema no son tres sino siete u ocho, según separemos entre ellos la financiación de la política como factor esencial en sí mismo dentro de la legislación electoral, que por cierto en la mayoría de los países apenas se ocupa de este asunto: fórmula, distrito, papeleta, padrón de electores, administración electoral, mecanismos de representación de género y de representación de minorías étnico-cultural-lingüísticas. La temática de las nuevas tecnologías de la información quedaría subsumida en la administración electoral.

Tercero, el sistema electoral se modifica en función de cambios más amplios en el sistema político y en el sentido de que la frecuencia de las reformas está en proporción inversa a la estabilidad política del país. El cuándo y porqué se modifica un sistema electoral tiene que ver con la principal función política del mismo o su capacidad de acomodación de los conflictos o desajustes centrales a través de las urnas.

Cuarto, aparte de las hipótesis aplicables en casi cualquier contexto de reforma, otras más específicas tratan de dar respuesta a las

cuestiones antes planteadas en cinco contextos políticos diferentes: agotamiento o desgaste de la forma de representación y gobierno (Italia, Francia); transiciones más o menos pacíficas a la democracia (España, Chile); procesos de paz (El Salvador, Bosnia); sistemas cerrados o ingobernables; e inestabilidad política crónica (Ecuador, Bolivia).

Quinto, las mayores tensiones, conflictos abiertos y atascos en reforma electoral se producen cuando de cambiar se trata alguno de los siguientes elementos del sistema: fórmula de representación, tipo y tamaño del distrito, tipo de papeleta, el padrón electoral o alguna de sus bases como pueden ser los registros civiles y la identificación ciudadana, la financiación de la política y la representación de minorías. Por el contrario, la representación de género cada vez menos es objeto de controversia y resistencia. Y el cambio de modelo de administración electoral hacia las llamadas comisiones independientes no ofrece demasiada resistencia en la medida en que todos los contendientes principales participen en las mismas (cosa muy diferente es su consolidación como auténtica administración profesional e independiente).

Sexto, entre los factores relevantes en la dinámica de la reforma pueden identificarse algunos que juegan tanto a favor como en contra de la misma dependiendo de las circunstancias: quién o quiénes llevan la reforma a la agenda política del país; quienes llevan el timón político y técnico de la reforma legal; la competencia técnica; el uso de la fuerza; el tiempo político; el interés por el bien común entre los partidos y líderes políticos. Por otro lado, hay factores que sólo retrasan las posibilidades de reforma, tales como la incertidumbre sobre los resultados y el empate virtual entre las fuerzas políticas principales. Finalmente, hay factores, como son el clima de opinión pública, el monitoreo de la reforma por agentes no partidistas y la presión internacional que suelen jugar a favor del cambio cuando se establecen por primera vez o amplía el juego democrático.

Séptimo, al tratar de hechos que constituyeron puntos de inflexión en el proceso de reforma, los he clasificado siguiendo la triada maquiavélica sobre condicionantes del poder (*necesitá, virtú e fortuna*) operando en los diferentes contextos de cambio referidos anteriormente. Entre los elementos de 'necesidad' o hechos consumados ante los cuales no queda más remedio que seguir un determinado camino está el tiempo como vencimiento del plazo constitucional o convenido para terminar la reforma, así como vencimiento del plazo fijado para celebrar elecciones en un acuerdo de paz bajo presión internacional. Un segundo hecho de inflexión es el resultado electoral

cuando ganar o perder en las urnas obliga a tomar determinadas decisiones, ya sea iniciando la reforma prometida por el ganador, ya sea dejando para otro momento el asunto entre los perdedores. Como elementos de *fortuna*, tal vez el más importante sea la desaparición del gobernante que bloqueaba la reforma, ya sea por su deceso o una derrota militar. En cuanto a elementos de *virtud* o capacidad para obrar en la dirección que uno desea, estarían el uso de la fuerza, la toma de una decisión arriesgada por el timonel de la reforma, la firma de un acuerdo entre las fuerzas políticas, y la presión y movilización de organizaciones de la sociedad civil contra los adversarios de la reforma o la entera clase política.

Finalmente, las nuevas fronteras y retos para la reforma electoral son: a) establecimiento de mecanismos que garanticen la verdadera independencia, profesionalismo y neutralidad de los organismos electorales; b) regulación adecuada y control eficaz del financiamiento de la política electoral (el reto en esta materia es universal en cuanto a financiación de los partidos y las campañas electorales); c) aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación al proceso electoral y la paralela búsqueda de garantías tecnológicas sobre el secreto del voto, el escrutinio, la transmisión y anuncio de resultados (voto electrónico, escrutinio en computadora, transmisión de resultados escaneados y anuncio automatizado de los mismos).

REFERENCIAS

- ÁVILA ORTIZ, Raúl. (2007). «Representación de las minorías étnicas». En Dieter Nohlen y otros (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 693-708). México: Fondo de Cultura Económica.
- BALOYRA, Enrique (editor). (1987). *Comparing new democracies: Transition and consolidation in mediterranean Europe and the southern Cone*. Londres: Westview Press.
- BARREIRO, Line. (2007). «Representación política de las mujeres». En Dieter Nohlen y otros (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 679-92). México: Fondo de Cultura Económica.
- BONEO, Horacio y Manuel CARRILLO. (2007). «La observación (internacional y nacional) de las elecciones». En Dieter Nohlen y otros, (comp.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 1072-1109). México: Fondo de Cultura Económica.

- CAROTHERS, Thomas. (2002). «The end of the transition paradigm». *Journal of Democracy*, 13 (1): 5-21.
- CATÓN, Matthias y otros (2007). «La legislación electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma». En Dieter Nohlen y otros, (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 108-123). México: Fondo de Cultura Económica.
- FERNÁNDEZ, Mario y José THOMPSON. (2007). «El voto obligatorio». En Dieter Nohlen y otros (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 253-265). México: Fondo de Cultura Económica.
- HARRIS, Peter, Ben REILLY y Daniel ZOVATTO (editores). (2001). *Democracia y conflictos profundamente arraigados: Opciones para la negociación*. Estocolmo: International IDEA.
- HUNTINGTON, Samuel. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- IDEA INTERNACIONAL. (2006). *Electoral management design: The international IDEA handbook*. Estocolmo: International IDEA.
- . (2007). *Voting from abroad: The international IDEA handbook*. Estocolmo: International IDEA.
- JARAMILLO, Juan (2007). «Los órganos electorales supremos». En Dieter Nohlen y otros (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 371-436). México: Fondo de Cultura Económica.
- KUMAR, Krishna (editor.). (1998). *Postconflict elections, democratization and international assistance*. Boulder: Lynne Rienner.
- LIJPHART, Arend. (editor). (1994). *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- LINZ, Juan y Alfred STEPAN. (1996). *Problems of democratization and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press.
- LIPSET, Seymour. (1987). *El hombre político: Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos.
- LIPSET, Seymour y Stein ROKKAN. (1967). *Party systems and voter alignments*. Nueva York: Free Press.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael. (1982) *La opinión pública española del franquismo a la democracia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- . (1987) «Mass and elite perspectives in the process of transition to democracy». (1987). En Enrique A. Baloyra (editor), *Comparing new democracies: Transition and consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone* (pp. 79-106). Londres: Westview Press.

- . (1997). «Reconciliation elections: A Post-Cold War experience». En Kumar, K. (editor), *Rebuilding societies after civil war. Critical roles for international assistance* (pp. 43-63). Boulder: Lynne Rienner.
- . (1999). «Challenges for electoral authorities in new democracies». *Electoral Insight*, 1 (2): 2-6.
- . (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: UNDP.
- . (2005). *Postconflict elections and democratization: An experience review*. Washington: USAID.
- . (2006). «Post-conflict elections and ethnic divides: measures to encourage participation» *Electoral Insight*.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael, Arend LIJPHART y Yasunori SONE. (1985). «The limited vote and single non-transferable vote: Lessons from the Japanese and Spanish examples». En Bernard Grofman and Arend Lijphart (editores), *Electoral laws and their political consequences* (pp.154-70). Nueva York: Agathon Press.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael, Arend LIJPHART y otros. (1990). «The political consequences of electoral laws, 1945-85». *The American Political Science Review*, 84 (2): 481-96.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael y María GRATSCHEW (editores). (2002). *Voter turnout since 1945. A global report*. Estocolmo: International IDEA.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael y Jeff FISHER. (2006). *Getting to the CORE. A Global survey on the cost of registration and elections*. Nueva York: UNDP.
- MERINO, Mauricio y Marco Antonio BAÑOS. (2007). «El servicio electoral profesional». En Dieter Nohlen y otros (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 437-62). México: Fondo de Cultura Económica.
- NAVARRO FIERRO, Carlos. (2005). *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad de la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. México: IFE.
- . (2002). *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*. México: IFE.
- NOHLEN, Dieter. (2007). «La reelección». En Dieter Nohlen y otros (comp.), *Diccionario de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 287-93). México: Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter y otros. (comp.). (2007). *Diccionario de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter y Juan RIAL (editores). (1986). *Reforma electoral. ¿Posible o deseable*. Montevideo.
- O'DONNELL, Guillermo y otros (editores). (1986). *Transitions from au-*

- thoritarian rule. Comparative perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'GRADY, Paul, Rafael LOPEZ PINTOR y Mark STEVENS (editores). (2005). *Promoting and Defending democracy. The work of domestic election observers groups around the world*. Estocolmo: EU-Needs Network.
- OTTAWAY, Marina. (2000). «Social movements, professionalization of reform, and democracy in Africa». En Marina Ottaway y Thomas Carothers (editores), *Funding virtue: Civil society, aid and democracy promotion* (p. 80). Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- . (2003). *Democracy challenged: The rise of semi-authoritarianism*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- PERELLI, Carina. (2007). «The paradoxes of elections and transitions: When is a nation ready for elections?». En Richard W. Soudriette y Juliana Geran Pilon (editores), *Every vote counts. The role of elections in building democracy* (pp. 35-46). Nueva York: University Press of America.
- REILLY, Ben y Andrew REYNOLDS (editores). (1998). *Electoral systems and conflict in divided societies*. Washington: National Academy Press.
- REYNOLDS, Andrew y otros (editores). (2005). *Electoral system design: The new international IDEA handbook*. Estocolmo: International IDEA.
- SANTAMARÍA, Julián (editor). (1983). *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SISK, Timothy D. (1996). *Power sharing and international mediation in ethnic conflicts*. Washington: Carnegie Corporation of New York.
- TELLO CASTRO, Ana María y otros. (2007). *Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá*. Managua: IFES.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. (2007). «El voto electrónico». En Dieter Nohlen y otros (comp.), *Diccionario de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 952-74). México: Fondo de Cultura Económica.
- URRUTY, Carlos A. (2007). «Los registros electorales». En Dieter Nohlen y otros (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp.467-86). México: Fondo de Cultura Económica.
- VALVERDE, Ricardo. (2007). «La publicación de los resultados electorales y la proclamación de los candidatos electos». En Dieter Nohlen y

- otros (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 1110-40). México: Fondo de Cultura Económica.
- VON HIPPEL, Karin. (editor). (2000). *Democracy by force: US military intervention in the Post-Cold War World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZOVATTO, Daniel. (2007). «El financiamiento electoral: subvenciones y gastos». En Dieter Nohlen y otros (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp.744-95).México: Fondo de Cultura Económica.
- . (2007). «Las instituciones de democracia directa». En Dieter Nohlen y otros (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp.134-161). México: Fondo de Cultura Económica.

LA REFORMA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA: ENTRE EL INTERÉS PARTIDARIO Y LAS DEMANDAS CIUDADANAS¹



GABRIEL L. NEGRETTO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS, CIDE

Un régimen democrático requiere tanto de un gobierno con capacidad de adoptar decisiones colectivas vinculantes como de la representación equitativa de las preferencias ciudadanas. También requiere de partidos cohesivos y de orientación nacional, y de votantes capaces de seleccionar y hacer rendir cuentas a sus representantes en forma individual. Sin embargo, existe una relación inversa entre efectividad de gobierno y calidad de representación, y entre voto partidario y voto personalizado que hace imposible que un sistema electoral maximice una dimensión sin afectar negativamente a la otra. Por esta razón, un sistema electoral óptimo sería aquél que logre satisfacer en parte objetivos potencialmente contradictorios. Este equilibrio es en la práctica difícil de alcanzar, ya que los políticos no se hallan principalmente motivados por el deseo de tener el sistema electoral más eficiente, sino aquel que mejor les permita sobrevivir políticamente.

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de reforma electoral en América Latina durante las últimas tres décadas teniendo en cuenta la tensión existente entre criterios de eficiencia en el diseño institucional y las exigencias de supervivencia partidaria en contextos políticos inestables. Se muestra que la reforma electoral en América Latina ha estado orientada, en general, a hacer más incluyente el sistema de representación y a fortalecer el vínculo personal entre

1. Agradezco los comentarios hechos por Ricardo Gamboa y Eugenio Guzmán a una versión anterior de este artículo. Agradezco también las observaciones y comentarios formulados por los participantes del Seminario Internacional Reformas a los Sistemas Electorales, realizado el 20 de junio de 2008 en CIEPLAN, Santiago de Chile.

votantes y representados. El sistema electoral se ha hecho más incluyente por la adopción generalizada de fórmulas de umbral mínimo para elegir Presidente, y el mantenimiento e incremento de la proporcionalidad en la elección de legisladores. El fortalecimiento del vínculo entre electores y representantes deriva de una tendencia reformista en la que prevalece la personalización del voto por medio de sistemas electorales mixtos y mecanismos de voto preferencial.

Una evaluación normativa de estas reformas sugiere que las mismas no han logrado un equilibrio adecuado entre gobernabilidad y representación, por un lado, y entre voto partidario y voto personalizado, por otro. La tendencia ha sido a incrementar el pluralismo partidario y la personalización del voto en desmedro de otros valores. Desde una perspectiva estratégica, sin embargo, es posible explicar la adopción y la orientación de las reformas. El cambio hacia un sistema electoral más permisivo surgió de la necesidad de consolidar un sistema partidario crecientemente fragmentado, en tanto que la mayor personalización del voto fue una respuesta a la crítica de la ciudadanía y de los medios de comunicación a las dirigencias partidarias. Si bien es posible observar cambios en sentido contrario, es improbable que esta tendencia reformista se revierta en el futuro dado un mercado electoral volátil y plural donde es muy baja la confianza de los electores en los partidos y las legislaturas.

El trabajo se desarrolla de la siguiente manera. En una primera sección se analizan los atributos deseables del sistema electoral en un régimen presidencial. Luego se analizan en forma comparada los sistemas electorales actualmente vigentes en América Latina y las reformas implementadas en cada país de la región de 1978 a 2007. En una tercera sección, se propone un modelo estratégico para explicar la lógica de las reformas electorales, ilustrando la explicación con varios de los procesos de reforma que ocurrieron en América Latina durante las últimas tres décadas. El trabajo concluye con una reflexión sobre la tensión entre los criterios de eficiencia en el diseño de instituciones y el imperativo de supervivencia política que guía las decisiones de los reformadores.

CRITERIOS DE DISEÑO ELECTORAL EN RÉGIMENES PRESIDENCIALES

A diferencia del régimen parlamentario, donde una única elección —la del Parlamento— determina tanto la composición del órgano

legislativo como el tipo de gobierno a formarse, en el régimen presidencial estos efectos se producen por medio de dos elecciones separadas: la de Presidente y la de Congreso, que pueden o no concurrir en el tiempo. En este contexto, las reglas electorales más importantes son las que regulan la elección presidencial, los ciclos electorales y la elección de legisladores. Todas ellas interactúan en determinar la relación entre Ejecutivo y Legislativo en la toma de decisiones, así como la forma y la calidad de la representación.

Varios son los criterios que pueden utilizarse para evaluar al conjunto de reglas electorales de un régimen presidencial desde el punto de vista de sus efectos esperados. Cuatro de ellos son fundamentales: posibilitar la formación de gobiernos con apoyo legislativo, generar partidos cohesivos y de orientación nacional, dar representación equitativa a la pluralidad de preferencias que existen en el electorado y brindar a los votantes instrumentos directos de control sobre los representantes. Los distintos componentes del sistema electoral presidencial determinan estos efectos en forma independiente o conjunta.

El principal desafío desde el punto de vista de un diseño aceptable es que no es posible satisfacer en plenitud uno de estos criterios sin al mismo tiempo afectar negativamente otro. Un sistema electoral cuyo objetivo principal fuese crear gobiernos de mayoría terminaría restringiendo la representación de las preferencias ciudadanas. Por otro lado, un sistema exclusivamente orientado a generar partidos cohesivos y con orientación nacional, terminaría por privar a los ciudadanos de una participación efectiva en la selección de candidatos. Por esta razón, es posible argumentar que un diseño electoral óptimo es aquel que logra un balance entre principios contrapuestos de diseño (Shugart, 2001).

La elección presidencial

La fórmula para elegir Presidente determina en forma directa el número efectivo de candidatos que compiten por la presidencia y de manera indirecta, en combinación con el ciclo electoral, el número efectivo de partidos que compiten en elecciones para el Congreso.² Esto, a su vez, determina el posible apoyo legislativo del Presidente,

2. El número efectivo de candidatos o partidos se calcula dividiendo 1 por la suma de los cuadrados de las fracciones que representan los votos ganados por cada candidato o partido (véase Laakso y Taagepera, 1979).

sea a través de su partido o de coaliciones, así como el tipo de mayoría electoral que lo apoya.

Existen tres fórmulas principales para la elección directa de Presidentes: la mayoría relativa, la mayoría relativa calificada (es decir, con un umbral mínimo de votos menor al 50%) y la mayoría absoluta. Las dos últimas suponen en forma implícita la realización de una segunda vuelta (que puede ser en el electorado o en el Congreso) en caso de que ningún candidato obtenga el umbral mínimo de votos requerido para ganar en una primera ronda.

Varios autores han argumentado que la fórmula de mayoría relativa es la más adecuada para elegir Presidentes. Comparada con la mayoría absoluta, e incluso con fórmulas que establecen un umbral menor al 50%, la mayoría relativa tiende a crear un menor número de candidatos presidenciales viables, típicamente dos principales (Shugart y Carey 1992; Jones 1995a, 1997; Shugart y Taagepera, 1994). Esto es así porque la mayoría relativa favorece a los candidatos de los partidos más grandes, induciendo a los partidos pequeños a realizar coaliciones antes de la elección y a los votantes que prefieren a terceros candidatos a emitir un voto 'útil' en favor de uno de los dos principales contendientes. Esta concentración del voto pudiera también trasladarse al número efectivo de partidos que compiten en elecciones legislativas, sobre todo si las elecciones para Congreso son concurrentes o próximas a la presidencial. En este caso, se garantizaría que el partido del Presidente cuente con una mayoría o un número importante de legisladores de su partido en el Congreso.

Esta argumentación, sin embargo, tiene varios problemas. En primer lugar, aun si se pensara en favorecer la gobernabilidad como criterio predominante, no es claro que la mayoría relativa para elegir Presidente conduzca siempre a ella. Si bien esta fórmula tiende a reducir a dos el número de candidatos presidenciales viables, de ninguna manera lo garantiza.³ Para que la regla de mayoría relativa produzca este efecto es preciso que concurren dos condiciones. La primera es que exista una expectativa compartida de que uno de los

3. Usando una muestra de treinta elecciones presidenciales por mayoría relativa en países latinoamericanos, Shugart y Taagepera (1994, 323-48) encontraron que en el 16,7% de los casos la regla de mayoría relativa condujo a una fragmentación de la contienda electoral. Cox (1997) proporciona una explicación analítica para los casos en que la regla de mayoría relativa en circunscripciones uninominales no reduce a dos el número de partidos que compiten y ganan votos en elecciones.

candidatos llevará una ventaja considerable en la elección. La segunda es que los partidos que se oponen al candidato favorito tengan la capacidad efectiva de coordinarse en la nominación de un candidato único. En esta situación, un potencial tercer candidato se retiraría antes de la elección o, si persistiera en la contienda, los votantes lo abandonarían el día de la elección para no desperdiciar sus votos.⁴

En el mundo real, sin embargo, puede no saberse de antemano quién llevará la delantera en la elección. O existiendo una relativa certidumbre al respecto, pudiera ocurrir que los partidos que se oponen al candidato favorito fracasasen en coordinarse en nominar un solo candidato, sea por razón de diferencias ideológicas o por disputas entre facciones. Lo importante es que en cualquiera de estas circunstancias la competencia electoral puede fragmentarse entre varios candidatos a pesar de la existencia de una regla de mayoría relativa. Cuando esto ocurre, la regla de mayoría relativa puede llevar a resultados muy poco deseables, no sólo para un gobierno efectivo, sino para la calidad del sistema representativo.

Uno de esos resultados indeseables es que el ganador de la contienda sea alguien con un muy bajo nivel de apoyo popular y cuya diferencia en votos respecto del segundo más votado sea ínfima. Peor aun, pudiera ocurrir que el ganador apoyado por una minoría electoral sea además la opción menos preferida por la mayoría de los votantes que se pronunciaron por los candidatos de otros partidos.⁵ En esta situación, el candidato elegido podría representar una opción extrema desde el punto de vista ideológico, alejada de la posición más moderada de la mayoría de los votantes. Los efectos perniciosos de una elección semejante tienen una ilustración dramática en las crisis políticas que siguieron elecciones presidenciales por mayoría relativa como la de Perú en 1962, la de Brasil en 1960, y la de Chile en 1970 (Colomer, 2001; Colomer y Negretto, 2005).

Es justo aclarar que tratándose de la elección para un cargo unipersonal, todas las fórmulas de elección presidencial son insatisfactorias desde el punto de vista de la calidad de la representación. Precisamente uno de los legados más trascendentes de la llamada es-

4. En principio, un político instrumentalmente racional no entraría a la contienda si previera su derrota. Sin embargo, el político puede decidir participar si aspira a construirse una reputación a largo plazo (véase Cox, 1997).

5. En otras palabras, la regla de mayoría relativa hace posible la elección de un «perdedor Condorcet», que es un candidato que podría perder contra cualquier otro contendiente en una votación por pares (véase Colomer y Negretto, 2005).

cuela de elección social para el estudio de los sistemas electorales fue descubrir que, toda vez que tenemos que elegir un único ganador, no existe un sistema de elección democrático que nos garantice seleccionar la alternativa preferida por la mayoría (Niemi y Riker, 1976; Riker, 1982). Esto quiere decir que cuando debemos elegir una única alternativa ganadora, como ocurre en una elección presidencial, el resultado es altamente sensible a la fórmula utilizada y a las opciones disponibles. Los mismos votantes, con idénticas preferencias, pudieran elegir a distintos candidatos si se usaran fórmulas distintas o cambiase la oferta partidaria.

No obstante esto, es posible afirmar que las fórmulas que exigen un umbral mínimo de votos para ganar la elección presidencial son preferibles a la mayoría relativa. Aquéllas garantizan que en el caso de que ningún candidato obtenga un apoyo popular sustantivo en la primera vuelta, sólo pueda ser elegido aquel que entre los dos más votados obtenga una mayoría absoluta. Es cierto que esta mayoría puede ser puramente 'negativa' en el sentido de que se forma no tanto en apoyo a un candidato como en rechazo hacia su oponente (Pérez Liñan, 2004). Sin embargo, esto es en sí mismo saludable, pues garantiza el rechazo del candidato menos preferido por una mayoría. La existencia de una segunda vuelta también tiende a favorecer a los candidatos con posiciones ideológicamente más moderadas (Fischella, 1984). Un ejemplo ilustrativo de este efecto fue el reciente triunfo de Alan García en las elecciones presidenciales de mayo de 2006 en Perú. Si bien Ollanta Humala triunfó en primera vuelta por una mayoría relativa, García lo derrotó en segunda vuelta por más de cinco puntos porcentuales de diferencia. La principal razón de esta aparente reversión del resultado es que García fue percibido como relativamente moderado ante Humala, logrando así en segunda vuelta el apoyo del electorado de centro y centro derecha.⁶

Dicho esto, es preciso señalar que desde el punto de vista de lograr un balance entre criterios contrapuestos, como el de la gobernabilidad y la calidad de la representación, la fórmula tradicional de mayoría absoluta presenta algunos aspectos indeseables. Su principal defecto es que promueve la fragmentación partidaria sin que dicha fragmentación sea realmente fruto del pluralismo ideológico o de

6. Véase la nota «Perú, entre dos izquierdas», del 31/04/2006, en BBC Mundo. com (<http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_5033000/5033116.stm>). Para un análisis de la reversión del resultado de primera vuelta en la segunda vuelta en sistemas de mayoría absoluta, véase Pérez Liñan, 2004.

valores que existe en la sociedad. Al ser difícil superar el umbral, la fórmula de mayoría absoluta incentiva a los partidos pequeños para presentar candidatos en la elección presidencial aunque no tengan éstas posibilidades reales de ganar. El objetivo es forzar una segunda vuelta y negociar su apoyo a alguno de los dos candidatos principales. Además, si la elección legislativa es concurrente con la primera vuelta, los partidos pequeños suelen presentar candidatos presidenciales para incrementar el caudal de votos que reciben sus candidatos para el congreso.⁷ De esta manera, los votantes tienen más opciones, pero éstas representan más el oportunismo político que una pluralidad programática de fondo.

Una alternativa plausible es la de mayoría relativa calificada con umbrales y márgenes de diferencia fijos. Un umbral del 40%, por ejemplo, es razonable.⁸ Es claramente menos demandante que un umbral del 50%, sin dejar de representar un apoyo relativamente importante en el electorado. Este umbral no hace prohibitivo ganar en la primera ronda y provee, por tanto, incentivos para la formación de coaliciones preelectorales que tienden a disminuir el número efectivo de candidatos e indirectamente el número efectivo de partidos parlamentarios. Dado que terceros candidatos pueden cobrar importancia cuando se fragmenta la competencia —lo que ocurre a menudo por causas ajenas al sistema electoral— es preciso complementar el umbral mínimo de votos para ganar con un margen mínimo de diferencia entre el primero y el segundo más votado. Esto evita que la diferencia entre el ganador y el segundo sea estrecha, dando lugar a controversias postelectorales como las que experimentó México luego de la elección presidencial de 2006 (Negretto, 2007).

Los ciclos electorales

En un sistema presidencial, el número efectivo de partidos que compiten en una elección legislativa depende no sólo de las reglas que regulan esa elección (fórmula, magnitud de distrito y umbral), sino también, e incluso fundamentalmente, de la interacción entre la fór-

7. Una forma de limitar este efecto es hacer que la elección legislativa coincida con la fecha en que debiera celebrarse la segunda vuelta en la elección presidencial. Sólo Ecuador en 1979 aplicó este mecanismo.

8. Para un análisis de este umbral como el mínimo debajo del cual la competencia presidencial tiende a fragmentarse entre más de dos candidatos, véase Negretto, 2007.

mula para elegir Presidente y la proximidad temporal de la elección legislativa respecto de la presidencial.

Diversos trabajos han demostrado que cuando las elecciones para Congreso son concurrentes o próximas a la presidencial y el número efectivo de candidatos presidenciales es lo suficientemente bajo (por lo general menor a tres), el número efectivo de partidos que compiten en la elección legislativa también tiende a decrecer (Golder, 2006). Dado que la fórmula para elegir Presidente que tiende a concentrar el voto entre pocos candidatos (en general, dos) es la de mayoría relativa, esto quiere decir que el número de partidos legislativos tiende a ser bajo cuando el Presidente se elige por regla de mayoría relativa y las elecciones legislativas son concurrentes con la presidencial (Shugart y Carey, 1992; Shugart, 1995; Jones, 1995a; Mainwaring y Shugart, 1997; Cox, 1997).⁹

Este efecto se reforzaría si los legisladores fueran también elegidos por regla de mayoría relativa en distritos uninominales o por fórmulas de representación proporcional en distritos de pequeña magnitud (menor a cinco). De todas maneras, cuando las elecciones legislativas son estrictamente concurrentes o relativamente próximas (en el mismo año, por ejemplo) a la elección presidencial, el ‘efecto de arrastre’ de la misma tiende a disminuir el número efectivo de partidos legislativos aun cuando se usen fórmulas de representación proporcional en distritos de magnitud relativamente grande (Jones, 1995a; Mainwaring y Shugart, 1997). Honduras, por ejemplo, ha tenido en los últimos veinte años un número efectivo de partidos legislativos cercano a dos, a pesar de que los legisladores se elijen en ese país por una fórmula de representación proporcional con cuota Hare y resto más alto, que tiende a favorecer a los partidos más pequeños, y que se utiliza una magnitud de distrito promedio mediana. Esto se debe en gran medida a la elección de Presidentes por mayoría relativa y a la concurrencia de las elecciones legislativas y las presidenciales.¹⁰

La consecuencia lógica de este análisis es que cuando la elección legislativa dista de la elección presidencial en el tiempo, el efecto de arrastre disminuye o desaparece, incluso si la fórmula para elegir

9. También sería relativamente bajo el número de candidatos presidenciales cuando el Presidente se elige por mayoría relativa calificada y las elecciones legislativas son concurrentes.

10. Otro ejemplo similar es el de Costa Rica, donde los Presidentes se eligen por mayoría relativa calificada en ciclos concurrentes, aun cuando en las dos últimas elecciones el número efectivo de partidos legislativos ha tendido a crecer.

presidente es restrictiva. En esta circunstancia, cobra mayor peso la fórmula para elegir legisladores y la magnitud del distrito para determinar el número efectivo de partidos que compiten en la elección legislativa. También se deriva de este análisis que cuando la fórmula para elegir Presidente es la de mayoría absoluta, la proximidad o incluso concurrencia de la elección legislativa no ejerce un efecto de arrastre puesto que el número efectivo de candidatos presidenciales aumenta por encima de dos con dicha fórmula (Negretto, 2007).¹¹ De esta manera, entrarían también a operar aquí las reglas para elegir legisladores como factores relevantes para determinar el número efectivo de partidos legislativos.

Desde luego, los ciclos electorales concurrentes podrían tener un efecto concentrador del voto si en una elección presidencial por mayoría absoluta los diversos partidos se aglutinan en dos coaliciones principales, cada una apoyando a un candidato a la presidencia. Esto ha ocurrido en diversas oportunidades en Bolivia y sistemáticamente en Chile desde el inicio de la transición a la democracia. Sin embargo, el fenómeno de coaliciones electorales que luego se proyectan a nivel legislativo y de gobierno no es por completo atribuible a la utilización de la fórmula de mayoría absoluta. En Bolivia las coaliciones legislativas fueron facilitadas por el 'presidencialismo parlamentarizado' que genera la segunda vuelta en el Congreso (Mayorga, 1997). En Chile, la subsistencia de una coalición de centro-izquierda y otra de centro-derecha a nivel electoral, legislativo y de gobierno, obedece más a la dinámica de competencia electoral generada en este país luego de la caída del régimen militar, e incluso a la fórmula binominal de elección legislativa, que a la elección presidencial por mayoría absoluta (Siavelis, 2005).

Desde el punto de vista de contar con gobiernos con suficiente apoyo legislativo, la mejor combinación de reglas sería la de mayoría relativa para elegir Presidente en elecciones legislativas concurrentes. Pero esto acarrearía los defectos ya discutidos de dicha fórmula electoral. Desde el punto de vista de la representación, la existencia de elecciones legislativas separadas de la presidencial pudiera considerarse como idónea para captar cambios en las preferencias de los votantes y para fomentar el pluralismo partidario. Sin embargo, la separación entre la elección presidencial y la legislativa aumenta la

11. Más aún, la concurrencia (con la primera ronda de elección) pudiera ser incluso un factor que incremente el número efectivo de partidos que compiten en las elecciones legislativas (véase Golder, 2006).

distancia entre los intereses que representan el Presidente y los legisladores, dificultando la cooperación entre ambas ramas de gobierno para la provisión de políticas públicas.

Si la duración de los mandatos es corta (menor, digamos, a seis años), el Presidente es elegido con algún procedimiento de segunda vuelta, y la elección de legisladores se realiza con reglas equitativas y proporcionales, la concurrencia de las elecciones legislativas con la presidencial es deseable. La concurrencia o proximidad entre la elección legislativa y la presidencial hace que la elección de legisladores gire en torno a políticas nacionales en vez de asuntos puramente locales y que exista, por tanto, una mayor congruencia entre los temas de política legislativa que promueve el Presidente y que los legisladores tienen incentivos a tratar. Esto favorece la provisión de bienes públicos por parte de los legisladores y mejora tanto la gobernabilidad como la representación. Por tanto, una combinación óptima pudiera ser la utilización de una fórmula de mayoría relativa calificada para elegir Presidente, con margen mínimo de diferencia entre los dos candidatos más votados, términos de mandato de cuatro o cinco años y elecciones concurrentes.

La elección legislativa

Desde una perspectiva normativa favorable a arreglos institucionales capaces de promover una representación adecuada, parece claro que un sistema electoral para la cámara baja o única del Congreso basado en alguna fórmula de representación proporcional con listas de partido debe ser considerado superior a cualquier fórmula de mayoría relativa. El principio de representación proporcional permite la participación de minorías, y es el que con mayor frecuencia conduce a la creación de mayorías legislativas apoyadas por una mayoría de los votantes (Powell y Huber, 1994; Powell, 2000).

Comparados entre sí, sin embargo, existen importantes diferencias entre los sistemas de representación proporcional. Las diferencias más importantes derivan de la fórmula utilizada para convertir votos en bancas, la magnitud del distrito, el umbral electoral y la estructura de la boleta de votación.¹² La interacción entre estos elemen-

12. Por razones de brevedad, me limitaré al análisis de los sistemas de representación proporcional por lista, que son por otra parte los que se usan principalmente en América Latina. Sobre los diferentes sistemas de representación proporcional, véase Gallagher y Mitchell, 2005.

tos potencialmente determina el grado de proporcionalidad de la representación y, por tanto, el número de partidos que alcanzan poder decisorio en el Congreso, el carácter cohesivo y programático de los partidos, y la vinculación entre representantes y representados.

Las principales fórmulas son las del divisor y las del cociente. En las primeras se asignan todas las bancas a los partidos de acuerdo a los mayores promedios que resulten de dividir sucesivamente los votos de cada partido por una serie de divisores. En las segundas, se determina en primer lugar una cuota que resulta de dividir el número total de votos emitidos en el distrito por el número total de bancas a distribuir, y luego se distribuye el remanente de acuerdo a distintos procedimientos. De las fórmulas del divisor, las que más favorecen a los partidos grandes son la Imperiali (1, 1,5, 2, 2,5, etcétera), y la D'Hondt (1, 2, 3, etcétera); las que más favorecen a los partidos pequeños son la Sainte Lague pura (1, 3, 5, etcétera) y modificada (1,4, 3, 5, etcétera), en ese orden. Entre las fórmulas del cociente, las más favorables a los partidos grandes son la cuota Imperiali ($v/M + 2$), y la cuota Droop ($[v/M + 1] + 1$), y la que más favorece a los partidos pequeños es la cuota Hare (v/M). Es importante señalar que en las fórmulas de cociente es crucial —en cuanto al efecto que tiene en la representación— el mecanismo por el cual se distribuyen las bancas que restan distribuir después de haber asignado las bancas por cuotas. La utilización de la cuota Hare con distribución de remanentes por resto mayor es, por ejemplo, claramente favorable a los partidos pequeños. Pero es posible moderar este efecto exigiendo un umbral mínimo de votación, como obtener un cociente o medio cociente en el distrito para que los partidos puedan participar en la distribución de escaños.

Como es sabido, la proporcionalidad del sistema para elegir legisladores no depende exclusivamente de la fórmula, sino de la interacción entre ésta y la magnitud del distrito. La fórmula teóricamente más proporcional tiene un sesgo mayoritario si se usa para elegir legisladores en un distrito de magnitud pequeña. El distrito más pequeño que se puede emplear en la práctica en un sistema de representación proporcional es de dos, como ocurre en Chile. Y lo mismo a la inversa, una fórmula que teóricamente beneficia a los partidos más grandes puede tener efectos muy proporcionales si se usa en distritos de gran magnitud. La mayor magnitud posible de distrito es aquella en la que se elijen todos los miembros de la legislatura en un único distrito nacional, como fue el caso de Perú de 1979 a 2001.

El umbral electoral se refiere al mínimo nivel de votación que

un partido debe alcanzar para obtener asientos en una legislatura (Lijphart, 1994). Cuando el umbral es establecido por ley, opera a nivel de distrito, o a nivel regional o nacional, y la votación mínima puede definirse en términos de número de votos, porcentaje de votación, o por algún otro criterio, como obtener una cantidad de votos equivalente a un cociente o medio cociente en la circunscripción. Aun cuando no sea establecido por ley, este umbral siempre existe y guarda una relación inversa con la magnitud del distrito.¹³

Los procesos de nominación de candidatos y la estructura de la boleta de votación son variables que afectan los niveles de competencia dentro del partido, la orientación local o nacional de las políticas que promueven los legisladores en el Congreso, y el grado de vinculación personal entre representantes y representados (Carey y Shugart, 1995; Shugart, 2005). Cuando los procesos de nominación se hallan centralizados en el partido y las listas son cerradas, los partidos tienden a ser disciplinados y programáticos, los representantes del partido en el Congreso tienden a promover políticas de alcance nacional, y la vinculación entre los votantes y sus representantes es mínima. En el extremo opuesto, cuando las listas son abiertas y el orden de las candidaturas depende exclusivamente de las preferencias de los votantes, los partidos tienden a ser descentralizados, los representantes en el Congreso promueven políticas que sirven los intereses de sus bases locales de apoyo, y los votantes desarrollan una relación directa y personal con los representantes. En una posición intermedia se encuentran los sistemas de listas cerradas en las que los partidos tienen procedimientos internos participativos de nominación y los sistemas de listas flexibles en las que las autoridades partidarias determinan el orden de las candidaturas, pero los votantes pueden alterar dicho orden, emitiendo un voto de preferencia por uno o más candidatos.

Si el único o principal objetivo al diseñar un sistema para elegir legisladores fuese limitar el número de partidos que compiten y obtienen bancas en el Congreso, y lograr partidos fuertes, disciplinados y programáticos, la mejor combinación de reglas sería una fórmula de representación proporcional que beneficie a los partidos más grandes, distritos de magnitud pequeña (inferior a cinco, en promedio), y procedimientos centralizados de nominación de candidatos en listas cerradas. Este diseño, sin embargo, puede llevar a un sistema de pocos partidos en donde las burocracias partidarias monopolicen

13. Sobre este tema, véase Lijphart, 1994: 25-30.

la representación, desvinculando a los representantes de los intereses de los votantes. Pero tampoco es razonable un sistema electoral diseñado para favorecer exclusivamente candidaturas apoyadas por pequeños grupos de electores y donde los votantes seleccionen candidatos con independencia de su afiliación partidaria.

Ciertas formas de representación proporcional presentan inconvenientes desde el punto de vista del número de partidos que pueden obtener representación legislativa. Tal es el caso de las fórmulas de cuota Hare, en donde las bancas no distribuidas por cuota se asignan por restos mayores. Esta fórmula favorece excesivamente a los partidos minoritarios y provee incentivos para la proliferación de candidaturas con apoyo en reducidos grupos. Combinada con distritos de magnitud grande y en ausencia de una barrera legal, estas reglas pueden generar un sistema de partidos extremadamente fragmentado que promueva coaliciones impredecibles antes de la elección. Por iguales razones resulta inconveniente la adopción de sistemas de divisor como la fórmula Sainte Lague.

Un diseño institucional equilibrado, en cambio, podría ser el de una fórmula D'Hondt con magnitudes de distrito de medianas. Esta combinación de reglas podría permitir la formación de un sistema multipartidista sobre cuya base se creen coaliciones de gobierno o legislativas que abarquen a representantes de diferentes grupos de votantes en las decisiones legislativas. De adoptarse un sistema de cociente es preciso establecer al mismo tiempo algún tipo de barrera que impida el acceso de candidaturas excesivamente pequeñas al Parlamento.

En cuanto a los procesos de nominación de candidatos y la estructura de las listas, puede resultar inconveniente personalizar el voto por medio de un sistema de listas abiertas. Éstas promueven una intensa competencia entre candidatos de un mismo partido, lo cual puede inducir una mayor provisión de bienes privados a los votantes de distrito y una menor oferta de bienes públicos de amplia escala (Cox y Shugart, 1995; Ames, 2001; Cox y McCubbins, 2001). Por otra parte, cuando la lista abierta permite que el voto preferencial sea opcional, se facilita la elección de candidatos apoyados por pequeñas redes personales de apoyo, lo cual conduce a estrategias clientelistas de captación de votos (Shugart, 2005: 44).¹⁴

Teniendo en cuenta este análisis, existen diversas opciones que pueden servir para promover una vinculación más directa entre

14. Por esta razón, de existir un sistema de listas abiertas, es mejor que el voto preferencial no sea optativo.

votantes y representantes sin por ello afectar negativamente la organización interna de los partidos y el comportamiento de los legisladores. Una es la opción por listas flexibles, en donde el votante pueda emitir un voto de preferencia pero en caso de no hacerlo o de que los votos de preferencia, no alcancen para cambiar el orden de los candidatos (de acuerdo a una cuota mínima de votos que se establezca), predomine la decisión del partido. Esto puede mantener una cierta centralización partidaria que equilibre la personalización del voto.

Otra alternativa es la adopción de un sistema mixto en el que se realicen elecciones por representación proporcional con lista de partido en distritos plurinominales y elecciones por mayoría relativa en distritos uninominales. Este sistema pudiera también alcanzar un balance eficiente entre el protagonismo de los partidos políticos y el de los candidatos individuales en la medida en que permite combinar, en dos niveles distintos, el voto partidario y el voto personalizado (Shugart, 2001). Es preciso, sin embargo, que tal sistema mixto no distorsione el principio de proporcionalidad. Esto se logra haciendo que la asignación de bancas por partido se realice de acuerdo a los votos emitidos por las listas de partido.¹⁵ En esta versión, el sistema mixto podría lograr mantener altos grados de consistencia política y de disciplina de voto entre sus legisladores, al tiempo que crearía incentivos para intercambios más estrechos entre los votantes y una parte de los representantes, así como la oportunidad de un mayor rendimiento de cuentas de estos últimos.

Un diseño que también puede alcanzar un balance análogo al sistema mixto es la utilización de dos niveles de votación con representación proporcional por listas cerradas, uno compuesto por distritos de magnitud pequeña (pero mayores a uno) y un segundo nivel de distrito regional o nacional. De esta manera, el primer nivel favorecería la representación local y la personalización del voto, en tanto que el segundo nivel favorecería la oferta de políticas públicas de alcance más general. El grado de proporcionalidad del sistema dependería en última instancia del número concreto de bancas que se asignaran en uno y otro nivel.

15. Una vez determinados los asientos por partido de acuerdo a una regla de proporcionalidad, se descuentan en primer lugar los que corresponden a los candidatos del partido que ganaron en las circunscripciones uninominales.

Los límites de la ingeniería institucional

Tomando en cuenta el análisis precedente, es posible pensar en un sistema electoral que lograra un balance entre la necesidad de dotar de apoyo legislativo al Presidente y generar partidos cohesivos y de orientación nacional, con la de garantizar una representación de los intereses de la mayoría del electorado y dotar a los votantes de instrumentos directos de control sobre los representantes. El equilibrio entre gobernabilidad y representación se podría alcanzar por medio de la elección de Presidente por mayoría relativa calificada por con un umbral mínimo de diferencia entre el primer y el segundo candidato más votado, un mandato presidencial corto, ciclos electorales concurrentes, y representación proporcional por medio de fórmulas y magnitudes de distrito (como la D'Hondt en circunscripciones medianas) que impidan la formación de candidaturas pequeñas. Por otra parte, el equilibrio entre voto partidario y personalizado se podría alcanzar por medio de listas donde los candidatos sean ordenados por los partidos, pero donde se permita un voto preferencial opcional, o bien por medio de un sistema mixto que combine el voto por listas con el voto por candidatos.

Sin embargo, es preciso tomar con cautela cualquier propuesta de 'ingeniería institucional'. Las propuestas de esta naturaleza se fundan normalmente en los supuestos efectos que según los expertos se derivan de una regla o de un conjunto de reglas en particular. Sin embargo, estos efectos no siempre se verifican en la práctica. Esto es así pues el impacto concreto que tiene un sistema electoral sobre el sistema de partidos, sobre la organización interna de los mismos o sobre la participación de los votantes en la elección es fruto de una compleja interacción entre una diversidad de reglas formales, prácticas políticas informales y factores no institucionales (Gallagher, 2005; Morgenstern y Vázquez D'Elia, 2007). Por esta razón, es preciso tomar en cuenta los efectos reales y no sólo los esperados de un sistema electoral antes de emitir un juicio sobre su eficiencia y recomendar cambios.

Pudiera ocurrir, por ejemplo, que la fragmentación partidaria sea alta a pesar de contar con una fórmula electoral restrictiva o con una magnitud de distrito pequeña, fruto quizás de la diversidad de intereses y temas que dividen a la sociedad.¹⁶ En este caso sería ob-

16. Tal pudiera ser el caso de Panamá, por ejemplo, donde obtienen representación más de tres partidos efectivos desde la transición a la democracia a pesar

viamente contraproducente adoptar una fórmula más incluyente. De la misma manera, pudiera ocurrir que un sistema electoral genere un grado relativamente alto de personalización en el voto a pesar del uso de listas cerradas, fruto de la magnitud moderada de los distritos y del alto número de listas que compiten en los mismos.¹⁷ En esta situación pudiera no ser recomendable personalizar más el voto incorporando distritos uninominales o introduciendo alguna forma de voto preferencial.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que aun cuando los efectos esperados de las instituciones coincidieran con los efectos reales de las mismas, las propuestas de reforma elaboradas por expertos suelen servir muy poco para convencer a los políticos acerca de la necesidad de reforma o sobre el contenido de la misma. Esto es así por la sencilla razón de que las reformas institucionales son introducidas por partidos y líderes políticos cuya principal preocupación no es la eficiencia del sistema electoral, sino qué tanto éste les permite sobrevivir en la competencia por el poder. Como veremos más adelante, este fenómeno se ilustra muy bien con las reformas electorales ocurridas en América Latina durante las últimas tres décadas.

SISTEMAS ELECTORALES Y TENDENCIAS REFORMISTAS EN AMÉRICA LATINA

Como bien señala Katz (2005), las reformas electorales pueden verse como un fenómeno normal o extraordinario en la política dependiendo del criterio que uno adopte para determinar cuando una reforma merece ser considerada como importante. Si por reforma importante se consideran sólo cambios radicales, como pasar de un sistema mayoritario a otro proporcional (o viceversa), las reformas electorales pueden parecer un evento relativamente excepcional. Si en cambio se toman en cuenta aspectos más de detalle, como el cambio de fórmulas dentro de un mismo sistema, cambios en la magnitud de los distritos o en la estructura de las boletas de votación, las

de que se usa una fórmula electoral que premia a los partidos más grandes y que los legisladores se elijen en distritos de baja magnitud.

17. Éste es el caso de Argentina donde, como observan Calvo y Escolar (2005: 311), el sistema de renovación parcial del Congreso y la magnitud mediana de la mayoría de los distritos en el país hace que el promedio de candidatos elegidos por lista sea relativamente bajo (cercano a dos), induciendo así una importante personalización del voto a pesar del uso de listas cerradas y bloqueadas.

reformas serán consideradas como fenómenos más comunes.

Cualquiera que sea el criterio que se adopte, sin embargo, las reformas electorales han sido un fenómeno frecuente en América Latina, tomando en cuenta tanto los sistemas electorales que existían antes de que cada país entrara en una nueva etapa democrática como los cambios producidos desde 1978. Paso a analizar estos cambios en los sistemas de elección de Presidente y ciclos electorales y luego en los sistemas de elección de Congreso, limitándome en este caso a la elección de diputados exclusivamente.

Cambios en la fórmula para elegir Presidente y ciclos electorales

Desde 1978, al mismo tiempo que comienza un periodo de redemocratización en la región, casi todos los países de América Latina reemplazaron o revisaron sus Constituciones. En la mayoría de los casos, los reformadores introdujeron cambios a las reglas que rigen la elección presidencial. La tabla 1 resume las reglas y cambios en la fórmula para elegir Presidente y ciclos electorales producidos de 1978 a 2007. Se incluye también año de reforma y elección.

Tabla 1
Fórmulas de elección presidencial y ciclos electorales en América Latina 1978-2007

País	Reforma/Elección	Fórmula	Ciclo
ARG	1972/1973	Mayoría absoluta	Concurrente
	1983/1983	Colegio Electoral	Mixto (2 elecciones no concurrentes)
	1994/1995	Mayoría relativa calificada (45% o 40% con margen del 10%)	Mixto (1 elección no concurrente)
BOL	1956/1964	Mayoría relativa	Mixto
	1967/1980	Mayoría absoluta/Congreso (3 más votados)	Concurrente
	1995/1997	Mayoría absoluta/Congreso (2 más votados)	Concurrente
BRA	1946/1960	Mayoría relativa	No concurrente
	1988/1989	Mayoría absoluta	No concurrente
	1994/1994	Mayoría absoluta	Concurrente
COL	1968/1970	Mayoría relativa	Concurrente
	1978/1978	Mayoría relativa	No concurrente
	1991/1994	Mayoría absoluta	No concurrente
CRI	1936/1978	Mayoría relativa calificada (40%)	Concurrente

Tabla 1 [continuación]
Fórmulas de elección presidencial y ciclos electorales en América Latina 1978-2007

CH	1925/1970	Mayoría absoluta/Congreso (2 más votados)	Mixto
	1980/1989	Mayoría absoluta	Mixto
	1993/1994	Mayoría absoluta	No concurrente
	2005/2005	Mayoría absoluta	Concurrente
ECU	1946/1960	Mayoría relativa	Mixto
	1979/1979	Mayoría absoluta	Concurrente
	1983/1984	Mayoría absoluta	No concurrente
	1998/2002	Mayoría relativa calificada (40% con margen del 10%)	Concurrente
ESA	1962/1972	Mayoría absoluta/Congreso (2 más votados)	No concurrente
	1983/1984	Mayoría absoluta	No concurrente
GUA	1965/1978	Mayoría absoluta/Congreso (2 más votados)	Concurrente
	1985/1985	Mayoría absoluta	Concurrente
HON	1965/1971	Mayoría relativa	Concurrente
	1982/1985	Mayoría relativa	Concurrente
MEX	1917/1994	Mayoría relativa	Mixto
NIC	1987/1990	Mayoría relativa	Concurrente
	1995/1996	Mayoría relativa calificada (45%)	Concurrente
	2000/2001	Mayoría relativa calificada (40% o 35% con margen del 5%)	Concurrente
PAN	1946/1964	Mayoría relativa	Concurrente
	1983/1994	Mayoría relativa	Concurrente
PAR	1977/1989	Mayoría relativa	Concurrente
PER	1933/1963	Mayoría relativa calificada (33%)	Concurrente
	1979/1980	Mayoría absoluta	Concurrente
DOM	1966/1986	Mayoría relativa	Concurrente
	1994/1996	Mayoría absoluta	No concurrente
URU	1967/1984	Mayoría relativa	Concurrente
	1996/1999	Mayoría absoluta	Concurrente
VEN	1961/1998	Mayoría relativa	Concurrente
	1999/2000	Mayoría relativa	No concurrente

Como puede verse, para el año 2007 sólo cinco países en América Latina eligen al Presidente por fórmula de mayoría relativa (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). De los trece países restantes, nueve utilizan la fórmula de mayoría absoluta, y cuatro la

de mayoría relativa calificada. Por otra parte, desde la reforma constitucional de 1994 en Argentina ningún país de la región emplea el sistema de elecciones presidenciales indirectas por medio de un colegio electoral.

Si tomamos en cuenta la fórmula para elegir Presidente usada en la última elección registrada antes del año 1978 y contamos las reformas ocurridas desde entonces hasta 2007, se registraron trece reformas electorales en la región. La tabla 2 enumera estas reformas, el contenido del cambio y el sentido del mismo en cuanto al grado de pluralismo partidario que según sus efectos esperados permite la nueva fórmula.

Tabla 2
Contenido y dirección de las reformas a la fórmula para elegir Presidente

País	Reforma	Contenido	Inclusividad
ARG	1994	De colegio electoral a mayoría relativa calificada (45% o 40% con margen de diferencia del 10%) (*)	+
BRA	1988	De mayoría relativa a mayoría absoluta	+
COL	1991	De mayoría relativa a mayoría absoluta	+
CHI	1980	De mayoría absoluta con segunda vuelta en el congreso a mayoría absoluta con segunda vuelta en el electorado	0
ECU	1979	De mayoría relativa a mayoría absoluta	+
	1998	De mayoría absoluta a mayoría relativa calificada (40% con margen de diferencia del 10%)	-
ESA	1983	De mayoría absoluta con segunda vuelta en el congreso a mayoría absoluta con segunda vuelta en el electorado	0
GUA	1985	De mayoría absoluta con segunda vuelta en el congreso a mayoría absoluta con segunda vuelta en el electorado	0
NIC	1995	De mayoría relativa a mayoría relativa calificada (45%)	+
	2000	De mayoría relativa calificada con umbral del 45% a mayoría relativa calificada con umbral del 40% (o 35% con un margen de diferencia del 5%)	-
PER	1979	De mayoría relativa calificada (33%) a mayoría absoluta	+
DOM	1994	De mayoría relativa a mayoría absoluta	+
URU	1996	De mayoría relativa a mayoría absoluta	+

+ Mayor inclusividad; 0 Igual inclusividad; - Menor inclusividad

(*) El sistema anterior permitía la elección de un candidato con mayoría relativa de votos populares (Negretto, 2004).

El sentido de las reformas se orienta claramente a aumentar la permisividad del sistema electoral. Ocho de las trece reformas (Argentina 1994, Brasil 1988, Colombia 1991, Ecuador 1979, Nicaragua 1995, Perú 1979, República Dominicana 1994, Uruguay 1996) cambiaron de fórmulas de mayoría relativa a mayoría absoluta o mayoría relativa calificada. En otras tres reformas, como en Chile 1980, El

Salvador 1983, y Guatemala 1985, la fórmula de mayoría absoluta ya existía para la elección de Presidente, pero se sustituyó la segunda vuelta en el Congreso por una segunda vuelta en el electorado en caso de que ningún candidato superara el umbral del 50% de los votos. En estos casos se puede considerar que las reformas mantuvieron el mismo nivel de permisividad que admitía el sistema antes de la reforma. Sólo dos casos, Ecuador 1998 y Nicaragua 2000, tornaron la fórmula más restrictiva, al disminuir el umbral de votos requeridos para ganar la elección presidencial en primera vuelta.

En cuanto a los ciclos electorales, doce países tienen ciclos concurrentes, dos mixtos y cuatro no concurrentes para el año 2007. Tomando nuevamente en cuenta tanto las reglas anteriores al año 1978 como las adoptadas desde entonces, se registraron un total de diez reformas en esta materia: Argentina 1994, Brasil 1994, Colombia 1978, Chile 1993, Chile 2005, Ecuador 1979, Ecuador 1983, Ecuador 1998, República Dominicana 1994 y Venezuela 1999. La tabla 3 enumera estos cambios, sus contenidos y el sentido de los mismos en cuanto a si aumentan o disminuyen la simultaneidad de la elección legislativa respecto de la presidencial.

Tabla 3
Contenido y dirección de las reformas de ciclos electorales

País	Reforma	Contenido	Simultaneidad
ARG	1994	De ciclo mixto con 2 elecciones de medio período a ciclo mixto con 1 elección de medio período	+
BRA	1994	De ciclo no concurrente a concurrente con la primera vuelta de elección presidencial	+
COL	1978	De ciclo concurrente a no concurrente	-
CHI	1993	De ciclo mixto a no concurrente	-
	2005	De ciclo no concurrente a concurrente con la primera vuelta de elección presidencial	+
ECU	1979	De ciclo mixto a concurrente con la segunda vuelta de elección presidencial	+
	1983	De ciclo concurrente a no concurrente	-
	1998	De ciclo no concurrente a concurrente con la primera vuelta de elección presidencial	+
DOM	1994	De ciclo concurrente a no concurrente	-
VEN	1999	De ciclo concurrente a no concurrente	-

+ Mayor simultaneidad; - Menor simultaneidad

A pesar de que la mayoría de los países de la región celebran actualmente elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, las

reformas producidas en esta dimensión no revelan una clara tendencia. Entre 1978 y 2007, cinco reformas aumentaron y cinco disminuyeron la proximidad de las elecciones legislativas y presidenciales.

En cuanto al impacto de estas reformas en la permisividad del sistema, es preciso tener en cuenta, como señalé anteriormente, que la simultaneidad de los ciclos electorales sólo ejerce un efecto restrictivo sobre la competencia partidaria (en este caso, sobre la competencia por asientos legislativos) cuando se combina con fórmulas de mayoría relativa para elegir Presidente. Sin embargo, sólo tres países en la región (Honduras, Panamá, y Paraguay) combinan actualmente fórmulas de mayoría relativa para Presidente con ciclos electorales concurrentes. En la mayoría de los países la elección legislativa es simultánea con la primera vuelta de una elección presidencial que se realiza por mayoría absoluta o mayoría relativa calificada.¹⁸

Cambios en la elección de diputados

Al igual que en el caso de las reglas que organizan la elección presidencial, las reformas que han ocurrido a nivel de la elección de legisladores en América Latina durante el periodo 1978-2007 son relativamente numerosas.¹⁹ Estas reformas han afectado los dos componentes principales de esta elección: la proporcionalidad y el carácter partidario o personalista del voto. La tabla 4 (páginas 84 y 85) resume las reglas vigentes y las reformas durante el periodo.

Respecto de la proporcionalidad, ningún país de la región mantiene actualmente una fórmula exclusivamente mayoritaria (sea de mayoría relativa o absoluta) para elegir a los representantes de la Cámara baja o única del Congreso. Estas reglas fueron predominantes hacia fines del siglo XIX. Para la primera década del siglo XX, sin embargo, comienza en la región un movimiento gradual, pero persistente, hacia la proporcionalidad. Para el año 2007, todas las democracias de la región adoptan variantes de sistemas de

18. Pudiera contarse como relativamente restrictiva la combinación de mayoría relativa calificada para elegir Presidente con ciclos electorales concurrentes, como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Nicaragua. En este caso serían seis los países en donde la simultaneidad de las elecciones ejercería un efecto restrictivo sobre la competencia partidaria.

19. A diferencia de las reformas a la elección y mandato del Presidente, varias de éstas no han requerido una reforma a la Constitución, pues están reguladas por leyes secundarias.

Tabla 4
Sistemas de elección de diputados en América Latina 1978-2007

País	Reforma/ Elección	Fórmula	Umbral ¹	Lista	Mag. promedio ³	Nivel	Compensatorio
ARG	1972/1973	D'Hondt	8% padrón electoral	Cerrada	10.12	1	NA
	1983/1983	D'Hondt	3% padrón electoral	Cerrada	5.29	1	NA
BOL	1956/1964	Hare, mayor residuo	1 cociente ²	Cerrada	11.67	1	NA
	1980/1982	Hare, mayor residuo	-	Cerrada	14.44	1	NA
	1986/1989	Hare, mayor residuo	1 cociente ²	Cerrada	14.44	1	NA
	1991/1993	Sainte-Lague	-	Cerrada	14.44	1	NA
	1995/1997	Mixto (MR/ RP D'Hondt)	3% voto valido nacional	Cerrada	6.9	2	SI
BRA	1950/1962	D'Hondt	1 cociente ²	Abierta	16.4	1	NA
	1988/1989	D'Hondt	1 cociente ²	Abierta	18.6	1	NA
COL	1931/1978	Hare, mayor residuo	-	Listas múltiples cerradas	7.6	1	NA
	1991/1991	Hare, mayor residuo	-	Listas múltiples cerradas	4.9	1	NA
	2003/2006	D'Hondt	½ cociente ²	Lista única cerrada o abierta	5	1	NA
CRI	1962/1974	Hare, mayor residuo	½ cociente ²	Cerrada	8.1	1	NA
	1962/1978	Hare, mayor residuo	½ cociente ²	Cerrada	8.1	1	NA
CH	1925/1973	D'Hondt	-	Abierta	5.4	1	NA
	1989/1989	Binominal	-	Abierta	2	1	NA
ECU	1946/1968	Hare, mayor residuo	½ cociente ²	Cerrada	3.8	1	NA
	1979/1979	Hare, mayor residuo	½ cociente ²	Listas Nac. y Pcial. cerradas	3.4	2	NO
	1985/1986	MR Dip. Pciales	-	Listas Nac. y Pcial. cerradas	3.3	2	NO
	1986/1988	Hare, mayor residuo	½ cociente ²	Listas Nac. y Pcial. cerradas	3.3	2	NO
	1998/1998	MR Prov./ D'Hondt Nac.	-	Lista Abierta (Pciales), lista Cerrada (Nac.)	5.5	2	NO
	2000/2002	D'Hondt	-	Abierta	4.5	1	NA
ESA	1963/1978	Hare, mayor residuo	-	Cerrada	3.9	1	NA
	1991/1991	Hare, mayor residuo	-	Cerrada	5.6	2	No
	2006/2006	Hare, mayor residuo	-	Cerrada	6	1	NA
GUA	1965/1978	D'Hondt	-	Cerrada	2.8	1	NA
	1985/1985	D'Hondt	-	Listas nac. y distrital cerradas	4.3	2	NO
	2003/2003	D'Hondt	-	Listas nac. y distrital cerradas	6.9	2	NO

Tabla 4 [continuación]
Sistemas de elección de diputados en América Latina 1978-2007

HON	1965/1971	Hare, mayor residuo	-	Cerrada	3.6	1	NA
	1982/1985	Hare, mayor residuo	-	Cerrada	7.4	1	NA
	2004/2005	Hare, mayor residuo	-	Abierta	7.1	1	NA
MEX	1977/1979	Mixto (MR/ RP Hare)	-	Cerrada	1.3	2	NO
	1986/1988	Incremento de diputados electos por RP	-	Cerrada	1.7	2	NO
	1993/1994	Eliminación de «cláusula de gobernabilidad»	-	Cerrada	1.7	2	NO
	1996/1997	Límite de 8 % a la sobre-representación	-	Cerrada	1.7	2	NO
NIC	1974/1974	Mayoría Relativa	-	Cerrada	1.7	1	NA
	1984/1984	Hare, mayor residuo	-	Cerrada	9.6	1	NA
	1988/1990	Hare, mayor residuo	-	Cerrada	10	1	NA
	1995/1996	Hare, mayor residuo	Cociente regional promedio (Nac.)	Listas nac. y departamental cerradas	5	2	NO
PAN	1945/1964	Hare, mayor residuo	½ cociente	Cerrada	4.2	1	NA
	1983/1989	Mixto (MR/ PR Hare)	½ cociente	Flexible	1.7	1	NA
PAR	1982/1989	MR, lista incompleta	-	Cerrada	72	1	NA
	1992/1993	D'Hondt	-	Cerrada	4.4	1	NA
PER	1963/1963	D'Hondt	-	Cerrada	5.8	1	NA
	1979/1980	D'Hondt	-	Abierta	6.9	1	NA
	1993/1995	D'Hondt	-	Abierta	120	1	NA
	2000/2001	D'Hondt	-	Abierta	4.8	1	NA
DOM	1966/1986	D'Hondt	-	Cerrada	4	1	NA
	1997/1998	D'Hondt	-	Cerrada	4.97	1	NA
	2001/2002	D'Hondt	-	Flexible	3.2	1	NA
URU	1967/1985	D'Hondt	-	Listas múltiples cerradas	99	1	NA
VEN	1961/1963	D'Hondt	-	Cerrada	7.8	1	NA
	1993/1993	Mixto (MR/ RP D'Hondt)	-	Cerrada	12.7	2	SI
	1999/2000	Mixto (MR/ RP D'Hondt)	-	Cerrada	2.7	2	SI

Fuente: Elaboración propia, basado en Colomer (2004), Golder (2006), Jones (1995b, 1997), Nohlen (2005), Negretto (2008), Wills-Otero y Perez Liñan (2005), Constituciones Hispanoamericanas (<www.cervantes.com>), Political Database of the Americas (<www.georgetown.edu/pdba>) y diversas fuentes locales.

¹ Mínimo de votos que debe obtener un partido para ganar asientos legislativos. Se calcula sobre los votos válidos emitidos en el distrito a menos que se indique de otra manera.

² Cociente = votos válidos emitidos en el distrito dividido por los asientos en disputa en el distrito.

³ Magnitud promedio= número de escaños en la legislatura dividido por el número de distritos.

representación proporcional. También es de notar que a pesar de la variación y de la existencia de distritos uninominales y pequeños en varios países, once de las dieciocho democracias de la región aplican fórmulas de proporcionalidad en distritos en promedio medianos (9) o grandes (2).

Las reformas que afectan la proporcionalidad son las que cambian la fórmula para elegir representantes, la magnitud promedio del distrito o el umbral legal electoral. Se considera como reforma todo cambio de fórmula para convertir votos en escaños y cambios en la magnitud promedio del distrito, tomando como categoría de distrito pequeño los que tienen una magnitud promedio de uno a cuatro, medianos aquellos que oscilan entre cinco y diez, y grandes los mayores a diez. Se considera como cambio de umbral el establecimiento o eliminación de un umbral para obtener representación.²⁰ Tomando en cuenta estos elementos, se dieron un total de 28 reformas en América Latina durante el periodo 1978-2007. La tabla 5 enumera estas reformas, su contenido y la dirección del cambio en cuanto a si aumentan o disminuyen la proporcionalidad del sistema.

La mayoría de las reformas ocurridas en el periodo (dieciséis) aumentan la proporcionalidad del sistema electoral, sea por adoptar una fórmula que mejora la posición de los partidos pequeños, porque se aumenta la magnitud promedio de los distritos normalmente como resultado de aumentar el tamaño del congreso, o porque se elimina un umbral legal preexistente para obtener representación. Las restantes reformas (doce) se han movido en una dirección opuesta, sea por adoptar fórmulas que favorecen a los partidos más grandes, porque se disminuye la magnitud promedio del distrito o porque se crea un umbral para obtener representación.

En cuanto al carácter partidario o personalizado del voto, una amplia mayoría de países en la región establecen algún mecanismo de personalización del voto, sea por adoptar listas abiertas, listas de partido que admiten un voto preferencial opcional o listas de facciones internas a los partidos. Para el año 2007, sólo Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay mantienen un sistema de votación en que el votante sólo puede optar por una lista única de candidatos por partido sin que pueda alterar el orden de la misma. Esta situación ha sido fruto de los cambios producidos

20. Se consideran sólo los umbrales para obtener representación entre los partidos que participan en una elección y no los umbrales que puedan existir para que un partido mantenga su registro.

Tabla 5
Contenido y dirección de las reformas al sistema de elección de diputados

Pais	Reforma	Contenido	Proporcionalidad
BOL	1980	De fórmula de «doble cociente» a «cociente simple»	+
	1989	Restablecimiento del «doble cociente»	-
	1991	De «doble cociente» a Sainte-Lague	+
	1995	Creación de un sistema mixto proporcional en el que se reduce la magnitud promedio de los distritos plurinominales	-
COL	1991	Disminuye la magnitud promedio de distrito (vía reducción del tamaño del congreso)	-
	2003	Cambio de cociente Hare y mayores residuos a D'Hondt con umbral de representación	-
CHI	1989	Adopción de sistema binominal	-
ECU	1985	Adopción de mayoría relativa para elegir diputados provinciales	-
	1986	Restablecimiento de RP (Hare) para diputados provinciales	+
	1998	Adopción de mayoría relativa para elegir diputados provinciales	-
	2000	Restablecimiento de RP (D'Hondt) para diputados	+
ESA	1991	Adopción de una circunscripción nacional y aumento de la magnitud promedio de distrito	+
GUA	2003	Aumenta la magnitud promedio de distrito (vía incremento del tamaño del congreso)	+
HON	1982	Aumenta la magnitud promedio de distrito (vía incremento del tamaño del congreso)	+
MEX	1986	Incremento de 100 a 200 diputados electos por RP	+
	1993	Eliminación de la cláusula por la cual se otorga una mayoría absoluta de escaños al partido que obtiene mayoría relativa en la elección	+
	1996	Límite del 8% a la sobrerepresentación	+
NIC	1984	Reemplazo de sistema mayoritario por proporcional (Hare)	+
	1995	Disminuye la magnitud promedio de distrito (vía aumento de distritos)	-
PAN	1983	Creación de distritos uninominales para elegir a la mayoría de los legisladores	-
PAR	1992	Reemplazo de sistema mayoritario por proporcional (D'Hondt)	+
PER	1979	Aumenta la magnitud promedio de distrito (vía incremento del tamaño del congreso)	+
	1993	Elección de congreso por circunscripción nacional	+
	2000	Eliminación de la circunscripción nacional	-
DOM	1997	Aumenta la magnitud promedio de distrito (vía incremento del tamaño del congreso)	+
	2001	Disminuye la magnitud promedio de distrito (vía incremento del número de distritos)	-
VEN	1993	Adopción de sistema mixto proporcional con aumento de la magnitud promedio de distrito donde se eligen los diputados por lista	+
	1999	Disminución de la magnitud promedio de distrito donde se eligen los diputados por lista (por disminución de diputados elegidos por RP)	-

+ Mayor proporcionalidad; - Menor proporcionalidad

Tabla 6
Contenido y dirección de las reformas a la estructura de la papeleta de votación

País	Reforma	Contenido	Personalización del voto
BOL	1995	Creación de sistema mixto con circunscripciones uninominales	+
COL	2003	Reemplazo de listas múltiples sin acumulación de votos por una lista única por partido	-
ECU	1998	De lista cerrada a lista abierta	+
HON	2004	De lista cerrada a lista abierta	+
MEX	1977/1986	Adopción de circunscripciones plurinominales para la elección de diputados por RP en lista cerrada	-
PAN	1983	De lista cerrada a lista flexible	+
PER	1979	De lista cerrada a lista abierta	+
DOM	2001	De lista cerrada a lista flexible	+
VEN	1993	Creación de sistema mixto con circunscripciones uninominales	+

+ Mayor personalización; - Menor personalización

en esta materia entre 1978 y 2007. La tabla 6 enumera las reformas, su contenido y dirección en cuanto a si aumentan o disminuyen el carácter personalizado del voto.

De 1978 a 2007 es posible contar nueve reformas que afectan el carácter partidario o personalizado del voto. La mayoría de ellas (7) fueron hacia una mayor personalización del voto (Bolivia 1995, Ecuador 1998, Honduras 2004, Panamá 1983, Perú 1979, República Dominicana 2001 y Venezuela 1993). En estos casos, la mayor personalización del voto se produce por la introducción de votaciones nominales (Bolivia 1995 y Venezuela 1993), de listas abiertas (Perú 1979, Ecuador 1998 y Honduras 2004) o por la inclusión de un voto preferencial en listas anteriormente cerradas y bloqueadas (Panamá 1983 y República Dominicana 2001).

Hay dos reformas en sentido contrario, la de Colombia de 2003 y la de México de 1986. La reforma de Colombia en 2003 impone a los partidos la adopción de una lista única por partido, eliminando un sistema de listas múltiples sin acumulación de votos. Se da así un mayor peso al voto partidario dado que el anterior sistema funcionaba en los hechos como un sistema de voto único no transferible, donde la personalización del voto es extrema (Shugart, Moreno y Fajardo, 2007). Sin embargo, la reforma de 2003 en Colombia mantiene un importante grado de personalización en la medida en que permite

a los partidos optar por presentar listas abiertas o cerradas.²¹ En el caso de México, dado un contexto en el que tradicionalmente predominaban los distritos uninominales, la adopción y luego expansión del número de diputados por lista de partido puede verse como un movimiento hacia un voto más partidario.²²

Evaluación de las reformas

Si el ideal de diseño institucional es lograr un balance entre atributos deseables de un sistema electoral, las reformas implementadas en América Latina durante las últimas tres décadas distan de haberlo alcanzado. La tendencia reformista se orienta claramente a promover el pluralismo partidario, a expensas de la gobernabilidad, y la vinculación directa entre electores y representantes, a expensas de la necesidad de contar con partidos cohesivos y programáticos.

Al abandonar las fórmulas de mayoría relativa para elegir Presidente, los reformadores han optado en gran parte por fórmulas de mayoría absoluta. Esta alternativa resulta criticable desde el punto de vista de dotar al Presidente de un apoyo legislativo considerable. Como he señalado, dicha fórmula fomenta la proliferación de candidaturas presidenciales de pequeños partidos de manera artificial y, de manera indirecta, el número de partidos que obtienen representación en el Congreso. Sólo cuatro países (Costa Rica, Argentina, Ecuador y Nicaragua) han optado por un regla intermedia y moderada, como es la fórmula de mayoría relativa calificada.²³ Por otra parte, si bien la mayor parte de los regímenes presidenciales de la región han adoptado o mantenido ciclos electorales concurrentes, éstos sólo tienen un efecto concentrador sobre la elección legislativa cuando se combinan

21. De hecho, en las elecciones de 2006 la amplia mayoría de los partidos decidió presentar listas abiertas, permitiendo afirmar que el nuevo sistema en Colombia será más cercano a uno de listas abiertas que de listas cerradas (Shugart, Moreno y Fajardo, 2007: 251).

22. Desde luego, el carácter personalizado del voto era limitado en México cuando imperaba el sistema de distritos uninominales, dado un partido hegemónico que controlaba la nominación de candidatos en forma centralizada.

23. De estos países, sólo Argentina, Ecuador y Nicaragua (desde el 2000) incluyen una regla que establece un margen mínimo de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado, como es deseable para evitar conflictos postelectorales en caso de márgenes estrechos de votación entre el primero y el segundo candidato.

con una elección presidencial por mayoría relativa, lo que sólo ocurre en una minoría de países (Honduras, Panamá y Paraguay).

En cuanto a la elección legislativa, la mayor parte de los sistemas electorales actualmente vigentes pareciera garantizar la proporcionalidad sin fomentar excesivamente la fragmentación partidaria. La gran mayoría de los países de la región utiliza la fórmula D'Hondt en distritos en promedio medianos. De los 6 países que usan la fórmula del cociente Hare, tres incluyen umbrales mínimos de representación. Sin embargo, la tendencia de las reformas ocurridas entre 1978 y 2007 ha sido aumentar la proporcionalidad. Por otra parte, la combinación de estas reglas con fórmulas permisivas de elección presidencial o con ciclos electorales mixtos o no concurrentes asegura que exista un creciente grado de pluralismo partidario en el Congreso.

Desde el punto de vista del carácter partidario o personal del voto, la tendencia reformista se ha inclinado claramente a favorecer este último. Algunas reformas, como la de Bolivia de 1995, la de Venezuela de 1993, la de Panamá de 1983 y la de República Dominicana de 2001, se movieron en forma incremental hacia una mayor personalización del voto en el contexto de sistemas que mantenían un importante nivel de centralización en los partidos. Otras, en cambio, como la de Ecuador de 1998, la de Honduras de 2004, y la de Perú de 1979, introducen reglas, como las listas abiertas, que pueden producir una descentralización partidaria indeseable y una mayoría de legisladores excesivamente enfocados a temas locales.

En suma, el análisis comparativo de las reformas electorales ocurridas en América Latina de 1978 a 2007 permite afirmar que la tendencia predominante ha sido por un lado incrementar el pluralismo partidario y por otro la personalización del voto. Estas reformas pudieran ser criticables desde un punto de vista normativo, en tanto que tienen el potencial de afectar negativamente la gobernabilidad así como la capacidad y el interés de los representantes de proveer políticas públicas de alcance general. Sin embargo, esta perspectiva es inadecuada si buscamos entender las razones por las cuales los políticos de la región han iniciado reformas electorales en estas últimas tres décadas.

LA LÓGICA ESTRATÉGICA DE LA REFORMA ELECTORAL

Cambiar aspectos centrales de un sistema electoral, como la fórmula para elegir Presidente o legisladores, es un proceso que implica cos-

tos. En primer lugar, es preciso recabar información acerca de reglas alternativas y de su posible impacto. Por otra parte, salvo cuando existe un partido con el poder institucional para iniciar reformas de manera unilateral, un cambio electoral exige invertir tiempo y recursos en la formación de una coalición reformadora que incluya partidos con intereses contrapuestos.²⁴ En razón de estos costos, pareciera natural esperar que los sistemas electorales tiendan a mantenerse en el tiempo y que las reformas electorales, al menos las más profundas, sean eventos poco frecuentes e incluso extraordinarios (Shugart y Taagepera, 1989; Marengo, 2006).

Como hemos visto, sin embargo, las reformas electorales en América Latina han sido frecuentes, tanto en aspectos centrales como de detalle. En algunos países, como Bolivia y Ecuador, las reformas han sido incluso tan frecuentes que varias elecciones seguidas se celebraron con sistemas electorales distintos. Esto nos lleva a la pregunta de qué motiva a los políticos con poder de impulsar reformas a cambiar las reglas de la competencia electoral.

En general, es posible indicar dos situaciones en las que una reforma electoral es probable. La primera es cuando un partido o coalición de partidos con capacidad de aprobar una reforma percibe que existe un conjunto alternativo de reglas que les permitiría asegurar su supervivencia política de forma más efectiva de lo que lo hacen las reglas vigentes. La segunda puede ocurrir cuando existe una crítica de la ciudadanía a ciertas deficiencias en el funcionamiento del régimen democrático y los partidos perciben que una reforma electoral pudiera apaciguar dicha crítica y mejorar su imagen ante el electorado.

Las reformas electorales que buscan mejorar el desempeño electoral de un partido o de una coalición de partidos se adoptan para consolidar un poder ya adquirido o para mantenerlo frente al surgimiento de nuevas fuerzas y cambios en las preferencias del electorado. Ésta es la típica motivación estratégica que suponen los modelos de elección racional y que ha sido utilizada con éxito para explicar cambios electorales tanto en estudios de caso como comparativamente (Benoit y Schiemann, 2001; Colomer, 2004; Negretto, 2006). Estas reformas pueden perfectamente ocurrir dentro de un contexto

24. El tamaño de estas coaliciones es variable y depende por supuesto del umbral de votos que se exige para cambiar el sistema electoral. Este umbral tiende a ser alto cuando la reforma electoral exige un cambio en la Constitución donde las enmiendas se efectúan normalmente por mayorías calificadas (véase Negretto, 2008).

de competencia partidaria normal, sin necesidad de que ocurra una crisis u otro evento de tipo extraordinario.

Las reformas electorales pueden también iniciarse cuando los partidos con capacidad de aprobarlas perciben que una regla alternativa pudiera satisfacer una demanda ciudadana y, por tanto, generar una imagen favorable ante la opinión pública o bien impedir una sanción política por parte del electorado. Esta situación difiere de la anterior en que normalmente requiere de algún tipo de crisis política e institucional que genere un debate público acerca de la necesidad de reformar el sistema electoral. Esto es así porque una reforma electoral no se encuentra normalmente entre los temas prioritarios que preocupan a los votantes. Para que esto ocurra se requiere algún tipo de crisis, algún resultado visiblemente disfuncional que se atribuya a ciertas características del sistema electoral y que motive a grupos ciudadanos, líderes de opinión y medios de comunicación a poner el tema de la reforma en el debate público.

En cualquier caso, rara vez emprenden los políticos una reforma electoral teniendo la eficiencia del diseño institucional como objetivo principal a lograr. Sean cuales sean las deficiencias que presente un sistema electoral a juicio de académicos o expertos, las reformas no suceden a menos que quienes tienen el poder de aprobarlas encuentren en su beneficio hacerlo o se vean forzados al cambio fruto de la presión de la opinión pública.

Esto explica por qué la tendencia reformista en América Latina se ha orientado, salvo algunas excepciones, a fomentar el pluralismo partidario y la personalización del voto. Se han adoptado sistemas electorales más incluyentes y permisivos con el objetivo de preservar y consolidar un sistema de partidos que se había fragmentado antes de emprender las reformas. Por otra parte, se han incorporado elementos de personalización del voto para hacer frente a crisis políticas en contextos en que los ciudadanos cuestionan fuertemente el carácter representativo de las dirigencias partidarias.

La adopción de fórmulas de mayoría absoluta para elegir Presidentes en América Latina ofrece el ejemplo más claro de cómo los partidos eligen aquellas reglas que mejor les permiten sobrevivir en la competencia electoral. Como he mostrado en otra parte (Negretto, 2006 y 2008), la adopción de fórmulas de mayoría absoluta para elegir Presidente fue hecha por coaliciones multipartidistas que buscaban preservar un pluralismo partidario preexistente o por partidos tradicionales declinantes que buscaban dispersar el poder electoral de nuevas fuerzas. Por el contrario, los sistemas de elección presiden-

cial por mayoría relativa han sido creados y se mantienen allí donde existen sistemas de partido dominante o sistemas bipartidistas que buscan impedir la entrada de segundos o terceros partidos.

En la asamblea constituyente de Colombia de 1991, por ejemplo, fueron los partidos minoritarios quienes promovieron reemplazar la fórmula de mayoría relativa por la de mayoría absoluta con el fin de mantener el incipiente multipartidismo que surgió al realizarse las elecciones para dicha asamblea. Si bien un porcentaje importante de representantes del PL (Partido Liberal), el partido mayoritario, aceptaron la reforma con el fin de mantener el consenso en la asamblea, la propuesta surgió y fue apoyada fundamentalmente por los partidos más pequeños, como el M-19 (Alianza Democrática M-19) y el PSC (Partido Social Conservador) (Negretto, 2006).

En otros países, como República Dominicana en 1994 o Uruguay en 1996, la fórmula de mayoría absoluta fue adoptada por partidos tradicionalmente mayoritarios pero cuyo poder electoral declinaba ante el ascenso de nuevos partidos o candidatos con un perfil ideológico contrario. En el primer caso, la reforma surgió de un acuerdo entre el PRSC (Partido Reformista Social Cristiano) y el PLD (Partido de la Liberación Dominicana) para impedir el triunfo del candidato presidencial del PRD (Partido Revolucionario Dominicano), José Francisco Peña Gómez (Espinal, 2001).²⁵ En el segundo caso, la reforma fue fruto de un acuerdo entre el Partido Blanco y el Partido Colorado, cuyo poder electoral declinaba, para impedir una victoria del Frente Amplio en las elecciones presidenciales de 1999 (Cason, 2000).²⁶

El mejor ejemplo de las motivaciones estratégicas que explican la adopción o el mantenimiento de la fórmula de mayoría relativa para elegir Presidente es el de la Constitución venezolana de 1999. Esta Constitución fue creada por una asamblea dominada por un solo partido, el Polo Patriótico, cuyo líder, Hugo Chávez, acababa de ganar las elecciones presidenciales con el 56% de los votos. Tanto el borrador presentado por el Presidente a la asamblea como el pro-

25. Como señala Rosario Espinal (2001), si bien el PRD firmó inicialmente los acuerdos de reforma, este partido apoyaba cambiar el sistema de mayoría relativa por uno con un umbral menor al 50%. Fue por esta razón que luego el PRD denunció que la adopción de la fórmula de mayoría absoluta se había hecho a sus espaldas, por acuerdo entre el PRSC y el PLD.

26. La reforma fue aprobada por un estrecho margen y con la oposición del Frente Amplio, que rechazaba la adopción de una fórmula de mayoría absoluta.

yecto de la Comisión de Poder Ejecutivo recomendaban adoptar la fórmula de mayoría absoluta para elegir Presidente.²⁷ En las sesiones plenarias, sin embargo, el Presidente ordenó a sus partidarios que se mantuviera la elección por mayoría relativa. Según Ricardo Combellas, presidente de la comisión, la razón de esta orden fue que Chávez se dio cuenta que su reelección futura sería más riesgosa con un umbral del 50% que con la regla existente.²⁸

Los cambios relativos a la proporcionalidad del sistema para elegir legisladores también registran motivaciones estratégicas similares, aunque la relación entre el sistema de partidos vigente antes de la reforma y el sentido de la misma es un poco más débil que en el caso de las reformas al sistema de elección presidencial. Siguiendo a Colomer (2004, 2005), Remmer (2008) ha argumentado que en tanto las reformas que incrementan la proporcionalidad del sistema electoral tienden a ocurrir luego de un aumento en la fragmentación partidaria, las que reducen la proporcionalidad ocurren luego de que la fragmentación partidaria disminuye. Según la autora, estas hipótesis se verifican en las reformas electorales ocurridas en la región entre 1978 a 2002, aunque la correlación entre disminución de la fragmentación partidaria y adopción de sistemas electorales restrictivos es más fuerte que la correlación entre aumento de la fragmentación partidaria y adopción de sistemas electorales más permisivos (2008: 21).

La inclusión de mecanismos de voto preferencial en la selección de legisladores es por otra parte un buen ejemplo de cómo los partidos introducen reformas electorales frente a la necesidad de generar una imagen favorable ante la opinión pública o impedir una sanción por parte del electorado. Esto ha tendido a ocurrir en países donde el régimen político experimenta una aguda crisis de representación que se manifiesta en los bajos niveles de confianza que tiene la ciudadanía en los partidos políticos y la legislatura (Mainwaring, 2006). Ejemplo de ello es la adopción de listas abiertas en Ecuador en 1998, y la incorporación de diputados elegidos en distritos uninominales a partir de la reforma de 1993 en Venezuela y la reforma de 1995 en Bolivia.

La reforma electoral en Ecuador se produjo como consecuencia de un plebiscito realizado en mayo de 1997, en el que se consultó al

27. Véase Hugo Chávez Frías, «Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la Quinta República» (1999), y «Reporte de la Comisión de Poder Ejecutivo», disponibles en <<http://www.microjuris.com>>.

28. Entrevista personal, 15 de junio de 2002.

electorado si las elecciones de Congreso deberían hacerse sólo por listas (como era hasta el momento) o si el elector debía tener la opción de elegir candidatos entre listas. Los votantes apoyaron esta segunda alternativa, por lo que la reforma quedó incluida en la nueva Constitución sancionada en 1998 (art. 99). Como afirma Pachano (2004, 2008), las reformas políticas en Ecuador se han convertido en un instrumento al que recurren los partidos para resolver problemas políticos. En el caso de la reforma electoral que derivó del plebiscito de 1997, el problema a resolver era cómo estabilizar el país luego de la irregular destitución de Abdalá Bucaram por el Congreso y de las amplias movilizaciones populares que se habían suscitado contra su gobierno. La propuesta de ampliar la participación de los votantes en la selección de candidatos respondía obviamente al intento de apaciguar las fuertes críticas del electorado a los partidos y a la clase política.

La adopción de un sistema electoral mixto en Venezuela fue una reacción ante las críticas que había generado un sistema de partidos excesivamente centralizado y ante la creciente tasa de abstención electoral (Kornblith, 2002). A esto se sumó el cuestionamiento de asociaciones vecinales que comenzaron a demandar canales de representación local (Crisp y Rey, 2001). El factor desencadenante de la reforma, que incluyó inicialmente también la elección directa de gobernadores, fue la crisis política que sufrió el gobierno del presidente Carlos Andrés, desde el «Caracazo» hasta su destitución.

Un fenómeno análogo ocurrió en Bolivia. De acuerdo con Lazarre (2008: 292), la propuesta de crear circunscripciones uninominales en Bolivia surgió a fines de los años ochenta como una demanda ciudadana de incrementar la participación de los electores en la selección de candidatos y corregir los vicios de un sistema representativo en el que los legisladores respondían más al interés de las cúpulas partidarias que al de los votantes. La causa inmediata que llevó a la reforma fue el descontento masivo que generó la manipulación de los resultados electorales de 1989 (Mayorga, 2001). Ante este escenario, los principales partidos llegaron a un acuerdo del que, entre otros cambios, surgió un sistema electoral mixto que supuestamente atenuaría la crisis de representación al fortalecer los vínculos personales entre representantes y representados.

Si bien la reforma electoral en Venezuela y Bolivia derivó en un sistema que tiene el potencial de lograr un balance adecuado entre el voto partidario y el voto personalizado, es importante recalcar que este resultado no está garantizado. Como lo demuestra el caso de Ecuador, una crisis de representación similar a la de esos países bien

puede derivar en la adopción de soluciones más extremas, como es un sistema de listas abiertas. Por ejemplo, dicho sistema fue adoptado recientemente en Honduras, después de haber estado en vigencia en ese país un sistema de listas cerradas, desde 1957 (Paz Aguilar, 2008). Dado que en varios países de la región existen fuertes críticas a la centralización partidaria que generan las listas cerradas es posible pensar en cambios semejantes futuros toda vez que la clase política enfrente una severa crisis de funcionamiento del régimen democrático.

Podría pensarse que así como la fragmentación partidaria o la declinación electoral de partidos tradicionalmente dominantes lleva a la adopción de sistemas electorales incluyentes, los problemas que genera un multipartidismo extremo podrían llevar a adoptar reglas más restrictivas. De la misma manera, así como la centralización partidaria genera problemas de representación que han llevado a incluir mecanismos de voto preferencial, el faccionalismo partidario y el clientelismo que engendra una excesiva personalización del voto podrían llevar a adoptar reglas que favorezcan el fortalecimiento de los partidos. Matthew Shugart (2001) ha defendido este argumento, postulando que todos los sistemas electorales que generan 'efectos extremos' son proclives al cambio y que de este cambio tienden a surgir sistemas electorales más eficientes.²⁹

La hipótesis de Shugart se funda en que los sistemas electorales extremos generan amplias críticas y frecuentemente conducen a problemas de gobernabilidad o representatividad que los hacen vulnerables al cambio. Este cambio, a su vez, buscará moderar los efectos del anterior sistema, generando así una ganancia en términos de eficiencia. Aunque este argumento no está exento de lógica, no resulta evidente que todo sistema extremo genere una misma presión a favor del cambio ni que de esta presión surja un sistema más eficiente. Es posible argumentar que los sistemas electorales que restringen la competencia política y que concentran poder en las élites partidarias son más vulnerables al cambio que aquellos que fragmentan la competencia partidaria o brindan al elector una mayor influencia sobre la selección de candidatos. Y hay también razones para pensar que

29. Sistemas electorales extremos son aquellos que en materia de competencia entre partidos fomentan una excesiva fragmentación partidaria o concentran poder en un partido que carece del apoyo de una mayoría en el electorado, y que en la dimensión de organización partidaria fomentan una excesiva personalización del voto o una excesiva centralización de poder en las élites partidarias.

una vez que el sistema electoral permite una competencia partidaria plural y brinda a los electores mecanismos de control sobre los representantes, el mismo tenderá a permanecer, aunque genere resultados ineficientes en materia de gobernabilidad o representación.

Los sistemas electorales restrictivos, como son las fórmulas de elección presidencial por mayoría relativa, las elecciones legislativas concurrentes y los sistemas de elección legislativa que favorecen a los partidos grandes (sea por la fórmula, el tamaño reducido de los distritos o una combinación de ambos factores), tienden a crear ganadores y perdedores absolutos. Como afirma Colomer (2001: 210), esto hace que un mínimo grado de incertidumbre acerca de la competencia futura pueda generar incentivos, tanto para los actuales ganadores como para los que se hallan de momento excluidos, para adoptar reglas electorales más incluyentes. Y una vez creadas, no es probable que estas reglas electorales incluyentes enfrenten las mismas presiones de cambio, pues generan una mayor satisfacción entre un número mayor de actores.

De la misma manera, los sistemas electorales que impiden al votante influir en la selección de candidatos, como son los sistemas de representación proporcional en listas cerradas y con un proceso centralizado de nominación dentro del partido, tienden a generar alienación entre los votantes. Esto hace que en contextos donde el desempeño del Estado y del régimen político es pobre se genere una crítica social a las cúpulas partidarias que lleve a las mismas a personalizar el vínculo entre el votante y sus representantes y a fomentar una rendición de cuentas más efectiva. Una vez adoptadas, estas reformas también tienen mayor posibilidad de mantenerse en equilibrio porque es más difícil que los votantes acepten en el futuro ver restringidas sus opciones.

Si bien estas tendencias son generales, es probable que se den con más fuerza en contextos políticos como los que existen en la mayoría de los países de América Latina, con mercados electorales volátiles y de creciente fragmentación partidaria y donde la confianza de la ciudadanía en los partidos y los legisladores es extremadamente baja. Esto genera una presión latente a mantener o reforzar la competencia multipartidaria y a hacer más directos los vínculos entre electores y representantes. Esto no quiere decir, por supuesto, que no puedan persistir algunos sistemas restrictivos y de alta centralización partidaria o que no se produzcan algunos cambios en esta dirección. El argumento es que estos sistemas son más vulnerables al cambio y que las reformas tendientes a restringir la competencia entre partidos o

a fortalecer a las dirigencias partidarias son menos probables que las de signo contrario. El análisis comparativo de las reformas realizadas en América Latina entre 1978 y 2007 apoya esta afirmación.

CONCLUSIONES

Los sistemas electorales ocupan un lugar clave en el desempeño y calidad de un régimen democrático. Al imponer o no límites al número de partidos que obtienen cargos electivos, determinan la capacidad del gobierno de obtener apoyo legislativo y la equidad de la representación. Al afectar el grado de influencia de los votantes en la selección de candidatos, determinan el carácter centralizado o descentralizado de los partidos y el tipo de políticas, locales o nacionales, que promueven los legisladores en el Congreso. Desde el punto de vista teórico, esto implica que un diseño electoral óptimo es el que satisface sólo en parte objetivos contradictorios. Pero este equilibrio es difícil de lograr.

Los partidos políticos y sus líderes no se hallan motivados principalmente por el deseo de lograr el sistema electoral más eficiente, sino el que mejor les permita sobrevivir políticamente. Esto hace que las reformas electorales se produzcan cuando los partidos políticos perciben que un sistema alternativo les permite preservar el poder adquirido o minimizar una derrota, y cuando perciben que una reforma puede mejorar su imagen ante los votantes o impedir una sanción electoral. Las reformas electorales producidas en América Latina durante estas últimas dos décadas demuestran que estas motivaciones han estado presentes en la adopción de reglas electorales que favorecen el multipartidismo y la personalización del voto.

Si bien estas reformas mejoran la calidad de la representación y fortalecen el vínculo entre votantes y representantes, las mismas podrían afectar negativamente la gobernabilidad y la provisión de políticas legislativas de alcance general. Sin embargo, en un mercado electoral crecientemente volátil y fragmentado, donde los votantes tienen muy baja confianza en las dirigencias partidarias, es altamente probable que esta tendencia continúe y se acentúe en el futuro en la región.

REFERENCIAS

AMES, Barry. (2001). *The Deadlock Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- BENOIT, Kenneth y John SCHIEMANN. (2001). «Institutional Choice in New Democracies: Bargaining Over Hungary's 1989 Electoral Law». *Journal of Theoretical Politics*, 13 (2): 159-88.
- CALVO, Ernesto y Marcelo ESCOLAR. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- CAREY, John and Mathew S. SHUGART. (1995). «Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas». *Electoral Studies*, 14: 417-439.
- CASON, Jeffrey. (2002). «Electoral Reform, Institutional Change, and Party Adaptation in Uruguay». *Latin American Politics and Society*, 44: 89-109.
- COLOMER, Josep. (2001). *Political institutions. Democracy and social science*. Oxford: Oxford University Press.
- . (2004). «The strategy and history of electoral system choice.» En Josep Colomer (editor), *The handbook of electoral system design* (pp. 3-78). Nueva York: Palgrave.
- . (2005). «It's the parties that choose electoral systems (or Duverger's laws upside down)». *Political Studies*, 53 (1): 1-21.
- COLOMER, Josep, y Gabriel NEGRETTO. (2005). «Can presidentialism work like parliamentarism?». *Government and Opposition*, 40 (1): 60-89.
- COX, Gary W. (1997). *Making votes count: Strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COX, Gary y Matthew D. McCUBBINS. (2001). «The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes». En Stephan Haggard y Matthew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 21-63). Nueva York: Cambridge University Press.
- COX, Gary y Matthew S. SHUGART. (1995). «In the Absence of Vote Pooling: Nomination and Vote Allocation Errors in Colombia». *Electoral Studies*, 14 (4): 441-60.
- CRISP, Brian F., y Juan Carlos REY. (2001). «The sources of electoral reform in Venezuela.» En Shugart, Matthew Soberg, y Martin P. Wattemberg (comps.), *Mixed-member electoral systems: The best of both worlds?* (pp. 173-193). Oxford: Oxford University Press.
- ESPINAL, Rosario. (2001). «Las reformas electorales y su impacto en el sistema político dominicano.» En *Reformas electorales: Experiencias regionales sobre calendarios electorales y sistemas de doble vuelta* (pp. 29-50). Santo Domingo: Impresora Vargas.
- FISCHELLA, Domenico. (1984). «The double ballot as a weapon against anti-system parties.» En Arend Lijphar y Benard Grofman (edito-

- res), *Choosing an electoral system: Issues and alternatives* (pp. 181-89). Nueva York: Praeger.
- GALLAGHER, Michael. (2005). «Conclusion». En Gallagher, Michael, y Paul Mitchell (comps.), *The politics of electoral systems* (pp. 535-78). Oxford: Oxford University Press.
- GALLAGHER, Michael y Paul MITCHELL. (2005). «Introduction to Electoral Systems». En Michael Gallagher y Paul Mitchell (comps.), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 3-23). Oxford: Oxford University Press.
- GOLDER, Matt. (2006). «Presidential coattails and legislative fragmentation». *American Journal of Political Science*, 50: 34-48.
- HURTADO, Osvaldo. (1998). *Una constitución para el futuro*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales.
- JARAMILLO, Juan Fernando. (1994). «Colombia: Elecciones presidenciales». *Boletín Electoral Latinoamericano*, 11: 119-35.
- JONES, Mark. (1995a). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- .(1995b). «A Guide to the Electoral Systems of the Americas». *Electoral Studies*, 14: 5-21.
- .(1997). «A guide to the electoral systems of the Americas: An update.» *Electoral Studies*, 16: 13-15.
- KATZ, Richard S. (2005). «Why are there so many (or so few) electoral Reforms?». En Gallagher, Michael y Paul Mitchell (comps.), *The politics of electoral systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- KORNBLITH, Miriam. (2002). *Las crisis de la democracia*. Caracas: Ediciones IESA.
- LAAKSO, Markku y Rein TAAGEPERA. (1979). «Effective Number of Parties: A Measure with Application of Western Europe». *Comparative Political Studies*, 3-27.
- LAZARTE R., Jorge. (2008). «Reforma electoral en Bolivia». En Zovatto, Daniel, y Jesus Orozco Henríquez (comp.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007* (pp. 265-314). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- LIPHART, Arend. (1994). *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- MAINWARING, Scott. (2006). «The crisis of democratic representation in the Andes: An overview.» En Scott Mainwaring, Ana Maria Bejarano, y Eduardo Pizarro Leongomez (comps.), *The crisis of democratic representation in the Andes* (pp. 1-44). Stanford: Stanford University Press.

- MAINWARING, Scott y Matthew S. SHUGART (eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MARENCO, Andre. (2006). «Path dependency, instituciones políticas, y reformas electorales en perspectiva comparada». *Revista de Ciencias Políticas*, 26 (2): 53-75.
- MAYORGA, René. (1997). «Bolivia's Silent Revolution». *Journal of Democracy*, 8 (1): 142-56.
- . (2001). «Electoral reform in Bolivia: Origins of the mixed-member proportional system». En Shugart, Matthew Soberg, y Martin P. Wattenberg (comps.), *Mixed-member electoral systems: The best of both worlds?* (pp. 194-208). Oxford: Oxford University Press.
- MORGENSTERN, Scott, y Javier VÁZQUEZ D'ELIA. (2007). «Electoral laws, parties, and party systems in Latin America.» *Annual Review of Political Science*, 10:143-68.
- NEGRETTO, Gabriel. (2004). «Compromising on a qualified plurality system». En Josep Colomer (editor), *The handbook of electoral system choice* (pp.110-20). Nueva York: Palgrave.
- . (2006). «Choosing how to choose presidents: Parties, military rulers, and presidential elections in Latin America». *The Journal of Politics*, 68 (2): 421-33.
- . (2007). «Propuesta para una reforma electoral en México». *Política y Gobierno*, 14 (1): 215-27.
- . (2008). «Political parties and institutional design: Explaining constitutional choice in Latin America». *British Journal of Political Science*, en prensa.
- NIEMI, Richard G., y William H. RIKER. (1976). «The choice of voting systems». *Scientific American*, 234: 21-7.
- NOHLEN, Dieter (editor). (2005). *Elections in the Americas. Data handbook*. Oxford: Oxford University Press.
- PACHANO, Fernando. (2001). *La reforma constitucional ecuatoriana de 1998: Un análisis desde la perspectiva de la gobernabilidad, estudio de caso núm. 60*. Santiago: Universidad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- PACHANO, Simón. (2004). «El tejido de penélope: Reforma política en Ecuador». En Wilhelm Hofmeister (comp.), *Reformas políticas en América Latina* (pp. 207-42). Río de Janeiro: Konrad Adenauer.
- . 2008. «Reforma electoral en Ecuador». En Zovatto, Daniel, y Jesus Orozco Henriquez (comp.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007* (pp. 495-524). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- PAZ AGUILAR, Ernesto. (2008). «La reforma política electoral en Honduras». En Zovatto, Daniel, y Jesus Orozco Henriquez (comp.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007* (pp. 623-52). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- PEREZ-LIÑAN, Anibal. (2004). «La reversión del resultado y el problema de gobernabilidad». En Rafael Martínez (editor), *La elección presidencial mediante doble vuelta en América Latina* (pp. 523-38). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- POWELL, Jr., G. Bingham. (2000). *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- POWELL, Jr., G. Bingham y John HUBER. (1994). «Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy». *World Politics*, 46: 291-326.
- REMMER, Karen L. (2008). «The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002». *Party Politics*, 14: 5-30.
- RIKER, William H. (1982). *Liberalism against populism: A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. San Francisco: Freeman.
- SARABIA BETTER, Arturo. (2003). *Reformas políticas en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- SHUGART, Matthew Soberg y Rein TAAGEPERA. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (1994). «Plurality versus majority election of presidents. A proposal for a 'Double complement rule.'» *Comparative Political Studies*, 27: 323-48.
- SHUGART, Matthew S. y John M. CAREY. (1992). *President and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew Soberg. (1995). «The electoral cycle and institutional sources of divided government.» *American Political Science Review*, 89 (2): 327-43.
- . (2001). «Extreme electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative». En Shugart, Matthew Soberg, y Martin P. Wattemberg (comps.), *Mixed-member electoral systems: The best of both worlds?* (pp. 25-51). Oxford: Oxford University Press.
- . (2005). «Comparative electoral systems research: The maturation of the field and new challenges ahead». En Gallagher, Michael, y Paul Mitchell (comps.), *The politics of electoral systems* (pp. 25-55). Oxford: Oxford University Press.

- SHUGART, Matthew Soberg, Erika MORENO y Luis E. FAJARDO. (2007). «Deepening democracy through renovating political practices: The struggle for electoral reform in Colombia». En Christopher Welna and Gustavo Gallon (editores), *Peace, democracy, and human rights in Colombia* (pp. 202-6). Notre Dame: Notre Dame University Press.
- SIAVELIS, Peter. (2005). «Chile: The unexpected (and expected) consequences of electoral engineering». En Gallagher, Michael, y Paul Mitchell (comps.), *The politics of electoral systems* (pp. 433-52). Oxford: Oxford University Press.
- WILLS OTERO, Laura y Anibal PEREZ LIÑAN. (2005). «La evolución de los sistemas electorales en América». *Colección* (University of Pittsburgh), 16: 47-82.

REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA: CONDICIONES Y RESULTADOS DE LOS CAMBIOS EN LAS REGLAS DE LA COMPETENCIA



ANDRÉ MARENCO

UNIVERSIDAD FEDERAL DE RIO GRANDE DO SUL
BRASIL

SI LAS REGLAS EXPLICAN COMPORTAMIENTOS,
¿QUÉ EXPLICA LA ADOPCIÓN DE LAS REGLAS?

La agenda de investigación sobre instituciones electorales ha sido desarrollada principalmente en dos direcciones: 1) dirigida al examen de las consecuencias políticas generadas por las reglas electorales sobre la competencia, formato de los sistemas partidarios, costos para la formación de mayorías, potencial de *accountability* electoral; y, 2) hacia la formulación de modelos causales capaces de explicar opciones institucionales, estabilidad o cambios en los sistemas electorales, sobre todo con el foco dirigido a la comprensión de las condiciones que favorecen la promoción de reformas electorales. Paralelo a esto, se puede afirmar que si bien, desde la contribución seminal de Duverger (1954), ha habido una amplia producción en torno al problema de los efectos políticos provocados por las reglas electorales, menor ha sido la producción de conocimiento sobre los factores que contribuyen a la adopción de reformas electorales, así como sobre los patrones de cambios, por las élites políticas en contextos poliárquicos.

Las controversias dentro de la producción académica sobre partidos políticos han girado en torno a establecer los efectos de los sistemas electorales —la fórmula de conversión de votos en puestos y la magnitud de las circunscripciones— sobre los sistemas partidarios. Pionero en este sentido fue el trabajo de Duverger (1983), al formular sus leyes sociológicas, reivindicando un modelo capaz de

aislar las conexiones entre reglas electorales y partidos. La proposición original de Duverger sugería que sistemas de mayoría simple tienen una tendencia a un dualismo con alternancia entre los dos mayores partidos; los sistemas de mayoría con *ballotage* generarían un multipartidarismo flexible, interdependiente y relativamente estable; y la representación proporcional, un sistema multipartidario, pero rígido, con partidos independientes y estables. El impacto más significativo estaba relacionado al número de partidos, destacando las consecuencias asociadas a los sistemas uninominales de mayoría simple bajo la forma de la reducción del universo partidario a dos competidores significativos. Para esto, concurren factores mecánicos, por la subrepresentación de la tercera fuerza, y psicológicos, en la tendencia del elector en concentrar su voto en los dos partidos más grandes. Al mismo tiempo, las diferencias en la personalidad e interacciones entre las organizaciones políticas en sistemas multipartidarios serían provocadas por la adopción del *ballotage* —que ofrece la oportunidad para la expresión de toda la diversidad ideológica en el primer turno, al mismo tiempo que induce un patrón de convergencia bipolar en el segundo (Fisichella, 1984)— o, por la representación proporcional, incentivando la afirmación de identidades diferenciadas.

Una década y media más tarde, y moviéndose en la dirección contraria a la autoridad conquistada por las leyes de Duverger, Douglas Rae (1967, 1977) extendió el diagnóstico sobre el efecto concentrador producido por las reglas electorales para todos los sistemas, inclusive en el caso de la representación proporcional. La magnitud de las circunscripciones, más que la fórmula electoral, constituiría el factor determinante capaz de explicar las variaciones de proporcionalidad en los resultados electorales (Taagepera, 1984). Por otro lado, Rae resaltó la relación entre sociedad y reglas, condicionando el impacto que las leyes electorales pueden tener sobre la estructura partidaria a la influencia de variables sociales sobre el comportamiento electoral y las estrategias partidarias. Se trata de una perspectiva semejante a la propuesta más recientemente por Nohlen (1981), que enfatiza la prevalencia de la configuración social y cultural sobre las reglas electorales, invirtiendo la dirección de la causalidad, tal como fue propuesta originalmente por Duverger.

Un matiz distinto puede ser encontrado en la intervención de Lijphart al debate. Examinando comparativamente veinte experiencias de democracias occidentales entre 1945 y 1985, con 32 diferentes ingenierías electorales, Lijphart (1990) refuerza la constatación

del efecto desproporcional producido por las reglas electorales sobre la distribución de puestos, más allá de lo que había sugerido Rae. Sin embargo, la correlación entre desproporcionalidad y número de partidos se reveló baja, haciendo a Lijphart relativizar la presencia de un comportamiento estratégico, por electores y dirigentes partidarios, que presumiblemente debería conducirlos a una concentración del universo político, buscando maximizar sus oportunidades de ganancia electoral.

Una versión mitigada de la proposición original de Duverger había sido explorada en los trabajos más recientes de Sartori (1996). Proponiéndose recuperar el filón de los efectos de la ingeniería electoral sobre el formato de los sistemas partidarios, Sartori ofrece un modelo más modesto, limitando su esfuerzo predictivo a los sistemas electorales fuertes, entendidos como aquéllos que generan efectos reductores sobre el número de partidos. De acuerdo a Sartori, no todas las fórmulas electorales tienen este tipo de consecuencias; condición visible sólo en el *first-past-the-post*. En este caso, de acuerdo a Sartori, las reglas pueden contribuir a congelar un bipartidismo preexistente, o bien ejercer un efecto reductor sobre el número de partidos. Asimismo, esto debiera ocurrir sólo en un sistema partidario estructurado, lo que explica la excepción representada por la India, y en una dispersión cruzada de los electorados, ausente en Canadá, justificando su diferencia a la predicción del modelo. El problema es que hecha la concentración del foco (pluralidad), y establecidas las excepciones, restarían tres casos explicables por el paradigma: Inglaterra, Estados Unidos y Australia. En común, además de un sistema uninominal de mayoría simple y la ausencia de concentración territorial de minorías, estos países tienen la cultura anglosajona en el origen de su formación social.

Las reglas que definen la conversión de votos en escaños (fórmula, magnitud, cocientes, tipos de listas) suponen un *trade-off* entre maximización de eficiencia gubernamental —el fomento a la competencia— y correspondencia entre opiniones y preferencias y su representación en puestos públicos (Sartori, 1987; Lijphart y Grofman, 1984; Lijphart, 1990, 1999; Przeworski, Stokes y Manin, 1999). De este modo, las fórmulas electorales mayoritarias con magnitud pequeña y cocientes elevados, como el *first-past-the-post*, basadas en la elección de mayoría simple (*plurality*) en distritos uninominales, incentivan la coordinación estratégica de partidos y electores (Duverger, 1954; Rae, 1967; Cox, 1997), restringen la acción de *actores de veto* y los costos de transacción para la toma de decisiones públicas

(Tsebelis, 2002), contribuyendo en la promoción de mayorías unipartidarias (Schumpeter, 1942; Riker, 1962), además de incrementar la claridad de responsabilidad gubernamental (Powell, 2000; Powell y Vanberg, 2000). En contraste, el voto proporcional, combinado con elevadas magnitudes y bajos cocientes electorales, amplía el margen de opción de los electores, incentiva una mayor dispersión del poder político al favorecer el acceso de minorías electorales a escaños legislativos, incrementando puntos de veto institucionales o partidarios e induciendo la formación de gobiernos de coalición multipartidaria (Lijphart, 1999; Strom, 1997; Deheza, 1998; Nohlen, 1998).

En cuanto al reconocimiento de los efectos mecánicos y psicológicos generados por las reglas electorales sobre el número de partidos, parece no ser un tema controversial en los estudios de instituciones electorales; el problema más complejo reside en la identificación de los grados de libertad existentes para ejercicios de ingeniería institucional, o sea, para la producción de resultados deseables (governabilidad, transparencia, institucionalización partidaria, *accountability*) a partir de cambio y reforma en las instituciones políticas (Shugart y Carey, 1992; Sartori, 1996; Schultze, 1998; Krennerich y Lauga, 1998; Nohlen, 1998). Si las instituciones son, como afirma Sartori, sistemas de incentivos y sanciones, ¿en qué medida los cambios en el diseño institucional deberían provocar alteraciones isomórficas de efectos similares en cualquiera de los contextos nacionales en la estructura de *pay-offs* de los agentes políticos, produciendo nuevos equilibrios correspondientes a las metas pretendidas, como estabilidad política o transparencia institucional? Paradigmáticos en la agenda de la ingeniería institucional son los ejemplos de la República de Bonn, cuando en la creación del sistema mixto se promovió estabilidad institucional durante los últimos sesenta años, y la Quinta República francesa que al sustituir representación proporcional por distritos uninominales, aunque mitigados por la regla de *ballotage*, terminó por neutralizar los efectos de la fragmentación partidaria del periodo anterior (Fisichella, 1984). Inspirados en estos resultados, durante los años ochenta y noventa proliferaron en América Latina proposiciones en defensa de la introducción de sistemas electorales mayoritarios o mixtos, como alternativa institucional para reforzar la gobernabilidad, reducir la fragmentación partidaria y potenciales *deadlocks* institucionales en las nuevas democracias del continente (Lamounier, Linz, Lijphart y Valenzuela, 1991; Fleischer, 1991), inspirando reformas como las implementadas en Venezuela (1993) y Bolivia (1994).

Más recientemente, algunas proposiciones de reforma electoral en América Latina se han concentrado en los procedimientos de ordenamiento de candidatos según los diferentes tipos de listas electorales en sistemas de representación proporcional. Las reglas electorales basadas en el voto preferencial sobre distritos de elevada magnitud fueron consideradas como responsables de reducir el control partidario sobre la selección de candidatos, contribuyendo a la endémica fragilidad partidaria en países de América Latina (Mainwaring, 1991; Mainwaring y Scully, 1995; Ames, 1995; Carey y Shugart, 1996; Ames, 2001; Morgenstern, 2002; Crisp y otros, 2004, Nicolau, 2006); diagnóstico que terminó por constituir la matriz teórica para propuestas de reforma electoral en la dirección de modelos de listas partidarias cerradas (Comisión Especial de Reforma Política Cámara de los Diputados de Brasil, 2005), que a disgusto de lo normativo, no llegaron a producir resultados concretos en términos de introducción de esta alternativa.

Desplazando las preguntas desde la dimensión normativa hacia los problemas empíricos, una cuestión relevante no son los efectos producidos por las reglas electorales y si éstas dependen de contextos nacionales y secuencias temporales específicas, sino lo que anima la opción de las élites políticas por estrategias de reforma en los sistemas electorales. En otras palabras, cuándo y bajo qué condiciones los sistemas electorales son sustituidos por fórmulas alternativas. Por reformas electorales se entienden cambios en las reglas de conversión de votos en cargos públicos; se trata de dos tipos de modificaciones en la legislación electoral: 1) sustitución de modelos de voto, entre instituciones mayoritarias, mixtas y proporcionales; 2) alteraciones en los procedimientos de colocación de escaños partidarios adoptados en sistemas de representación proporcional, suponiendo cambios entre tipos de listas cerradas y las diferentes variaciones de voto preferencial. Los modelos alternativos de listas electorales pueden ser entendidos como reglas que definen quién ordena la distribución de escaños partidarios entre candidatos individuales, con variaciones en el orden previo de los candidatos en la papeleta fijado por los líderes partidarios, hasta formatos que permiten mayor influencia de los electores en la definición de la composición de las bancadas electas por cada partido, a través del voto nominal atribuido a candidatos individuales.

¿Cuándo son adoptadas las reformas electorales? Boix (1999) ofrece pistas valiosas al analizar los cambios de voto mayoritario hacia representación proporcional promovidos en la primera mitad del

siglo xx, en la secuencia de procesos de *enfranchisement* electoral. Buscando responder a la cuestión de por qué ciertos países habrían mantenido instituciones electorales mayoritarias mientras otros las sustituyeron por representación proporcional, Boix propone dos hipótesis para explicar la reforma electoral bajo aquel contexto, representadas por la combinación de: 1) el impacto de la expansión en la fuerza de partidos socialistas desafiantes; y 2) la incapacidad de resolución de problemas de coordinación electoral entre partidos tradicionales. Así, cuando la competencia de las oligarquías competitivas (Dahl, 1971) fue puesta a prueba por el acelerado crecimiento de partidos socialistas y el relativo equilibrio electoral de partidos de notables (liberales, conservadores), el formato electoral de mayoría simple en distritos uninominales pasó a representar una seria amenaza a la representación de estas fuerzas tradicionales frente a la posibilidad real o presumida de mayorías socialistas. Bajo estos ejes, la representación proporcional habría sido la respuesta de conservadores y liberales para mitigar los efectos de la ascensión de partidos socialistas.

Como explicación de un contexto, circunscrita a la primera mitad del siglo xx y el periodo inmediatamente posterior a los procesos de *enfranchisement* electoral, la interpretación de Boix tiene consistencia lógica: el 69,6% de las reformas electorales promovidas entre 1900 y 1945 tuvieron como resultado la adopción de sistemas proporcionales. Sin embargo, su explicación posee límites para la elaboración de modelos explicativos capaces de desvendar la opción por reformas electorales fuera de aquel momento fundacional de las modernas poliarquías occidentales. En este caso, la adopción de fórmulas proporcionales constituyó la opción adoptada en el 41% de los cambios; los sistemas mixtos representaron el 43,6% de los casos y los modelos mayoritarios el 15,4% de las nuevas reglas (Marenco, 2006). En otras palabras, el patrón de reforma electoral mayoritario-proporcional, presente en la primera mitad del siglo xx, fue sustituido por procesos de cambios electorales más complejos y diversificados a lo largo de los últimos cincuenta años, comprometiendo la potencialidad del modelo de Boix para explicar las causas de las reformas electorales. ¿Cómo explicar el cambio de representación proporcional por fórmulas mixtas? ¿Cuáles son los factores causales para entender los cambios dentro de modelos proporcionales que suponen tipos de listas cerradas y reglas basadas en votos preferenciales?

Un paso adelante en la investigación sobre las condiciones para las reformas electorales puede ser encontrado en los trabajos de

Colomer (2003, 2004a, 2004b). Tomando como punto de partida el equilibrio duvergeriano sobre el efecto reductor de sistemas electorales de mayoría simple, Colomer cuestiona la dirección de la causalidad en este proceso, procurando poner a prueba la hipótesis de que las reglas electorales condicionan el formato y el número de partidos efectivos. Invirtiendo el modelo de Duverger, Colomer afirma que la configuración original de sistemas partidarios constituiría la variable independiente, responsable de inducir la elección de las instituciones electorales que, una vez establecidas, apenas reforzarían el formato previo de la competencia electoral. En esta dirección, según Colomer, los partidos grandes en sistemas partidarios concentrados con pequeño número de partidos tenderían a escoger reglas basadas en magnitudes bajas y cocientes elevados, de forma de excluir competidores alternativos; inversamente, bajo sistemas multipartidarios, las eventuales reformas adquieren tendencias inclusivas, con la adopción de fórmulas proporcionales, elevadas magnitudes y cocientes electorales reducidos. Identificando una tendencia al incremento en el número de partidos en poliarquías contemporáneas, Colomer establece un patrón inclusivo en las reformas electorales, promovidas predominantemente para alargar la competencia y la influencia de los electores en la definición de la representación política.

El problema aquí consiste, nuevamente, en la fijación de un modelo unidireccional para explicar la adopción de reformas electorales, suponiendo la existencia isomórfica de un modelo inclusivo, lo que deja al descubierto las reformas adoptadas, buscando minimizar costos de transacción para la formación de coaliciones gubernamentales a través de la adopción de procedimientos con efecto reductor sobre la oferta partidaria y electoral. En esta perspectiva, Buquet (2007) señala que las reformas electorales ocurren en contextos de inestabilidad en el comportamiento del electorado, bifurcándose en dos patrones típicos: 1) cuando son promovidas por coaliciones electoralmente declinantes, los cambios en las reglas son orientadas en la dirección de maximizar la legitimidad de la representación política, a través de procedimientos inclusivos; 2) cuando son patrocinadas por coaliciones ascendentes, las reformas electorales adquieren formato reductor y excluyente como requisito para alcanzar metas de eficiencia gubernativa propuestas.

El mérito de las interpretaciones de Boix, Colomer y Buquet consiste en introducir las preferencias institucionales de los competidores electorales como variable independiente para explicar la opción por fórmulas electorales que, una vez fijadas, podrán provocar efec-

tos fuertes o débiles sobre la conversión de votos en mandatos legislativos y las estrategias siguientes de estos mismos agentes conforme un modelo de juego interactivo. Por otro lado, su punto ciego reside en una negligencia del efecto de anulación ejercido por el *statu quo* institucional. En otro trabajo (Marenco, 2006a) fue posible identificar un modelo *path-dependent* presente en 84 reformas electorales promovidas a partir de instituciones competitivas, entre 1800 y 2002: la matriz electoral y el tiempo de operación de las instituciones previas ejercen efecto de coacción sobre cambios en las reglas electorales. Las reformas electorales ocurren con mayor probabilidad cuanto menor es la longevidad temporal del sistema electoral en vigor y poseen un objetivo incremental, moldeadas por la configuración institucional del *statu quo*.

SISTEMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Para Lijphart, los componentes relevantes de cada sistema electoral serían la fórmula electoral, la magnitud de los distritos electorales, la existencia de barreras legales a la representación y, por último, el tamaño de las asambleas representativas. Por su parte, Rae identifica la fórmula, la magnitud y la papeleta de votación como elementos principales de las instituciones electorales. Más recientemente, algunos estudios sobre los efectos provocados por las reglas electorales llaman la atención sobre la importancia de los procedimientos para la confección de las listas electorales y el ordenamiento de candidatos y sus consecuencias relacionadas al control partidario de candidaturas (Mainwaring, 1991; Ames, 1995; Carey y Shugart, 1996; Crisp y otros, 2004; Nicolau, 2006; Marenco, 2006b).

Considerando dieciocho países latinoamericanos clasificados por Freedom House como *free* o *partly free*, ninguno posee fórmula mayoritaria para completar los escaños en la Cámara baja. La mayoría escoge diputados nacionales por representación proporcional, existiendo diferencias en relación a la cuota proporcional de asientos partidarios entre sus candidatos. Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana adoptan el modelo de listas cerradas. En este caso, el partido presenta previamente a la elección una lista ordenada jerárquicamente de sus candidatos, cabiendo a los electores un voto impersonal en la lista partidaria de su preferencia. Los candidatos son electos de acuerdo con el orden previamente establecido, en nú-

mero correspondiente a la cuota proporcional partidaria. La legislación electoral de Costa Rica prevé la realización de primarias para la confección de las listas. Una variación en el interior de los sistemas electorales proporcionales puede ser observada entre instituciones que ofrecen a los electores mayor grado de interferencia al escoger los candidatos que deben ocupar los escaños partidarios, a través de la posibilidad de un voto preferencial. En este formato, los partidos indican sus candidatos sin un orden previo, siendo prerrogativa de los electores definir esta jerarquía a través del voto nominal conferido al postulante de su opción. Sumados los votos de los candidatos de cada partido, establecida la cuota proporcional de escaños que cabe a cada leyenda, éstas son distribuidas conforme el orden de votos nominales obtenidos por cada candidato. Actualmente, ésta es la regla en vigor en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En Brasil y en Perú los electores votan por candidatos, pero también pueden elegir partidos, aunque esta posibilidad sea residual entre los votos efectivos. La reducida magnitud electoral chilena, de dos cupos parlamentarios por distrito electoral, atenúa los márgenes de interferencia del elector sobre el ordenamiento de candidatos, especialmente en contraste con un caso como el de Brasil, con magnitudes variando de ocho a setenta. Uruguay posee un sistema de lemas, en el cual el elector vota en una lista subpartidaria, determinando la cuota proporcional partidaria y, simultáneamente, la distribución intrapartidaria de escaños, entre los diferentes lemas. En tanto cada sublema no constituya una lista preordenada, la definición de la nómina final de los candidatos partidarios electos depende de la distribución intrapartidaria de preferencias del electorado, permitiendo colocar a Uruguay entre los casos de voto preferencial (Colomer, 2004a, 2004b; Rose, 2000). Colombia poseía antes de 2003 un procedimiento semejante. Sin embargo, su fórmula de conversión de votos en escaños basados en el cociente electoral, combinado a la primacía de las mayores restos, eliminaba el recurso de la transferencia y el compartir intrapartidarios de los sufragios (Archer y Shugart, 2002). Finalmente, Bolivia, México, Panamá y Venezuela poseen sistemas electorales mixtos, combinando representación proporcional en distritos plurinominales con voto mayoritario en circunscripciones electorales uninominales. Una diferencia reside en el carácter segmentado del procedimiento electoral mexicano y panameño, donde los votos son contados separadamente y la distribución proporcional de sufragios no poseen efecto corrector sobre la distribución final del total de asientos legislativos.

Tabla 1
Sistemas electorales en América Latina

País	Sistema electoral	Año	Anterior	Tiempo operación sistema electoral	Tiempo previo reformas
Argentina	RP lista cerrada	1963	AUT	35	-
Bolivia	MIX distritos uninominales + RP lista cerrada	1994	RP lista cerrada	14	14
Brasil	RP lista abierta	1946	AUT	62	-
Chile	RP lista abierta	1989	AUT	19	-
Colombia	RP lista abierta	2003	RP lista sub-partidaria cerrada	5	45
Costa Rica	RP lista cerrada	1953	AUT	55	-
Ecuador	RP lista abierta	1998	RP lista cerrada	10	20
El Salvador	RP lista cerrada	1963	AUT	35	-
Guatemala	RP lista cerrada	1944	AUT	64	-
Honduras	RP lista cerrada	1966	MAJ	42	-
México	MIX distritos uninominales + RP lista cerrada	1963	MAJ	45	-
Nicaragua	RP lista cerrada	1984	AUT	24	-
Panamá	MIX distritos uninominales + RP lista cerrada	1983	AUT	25	-
Paraguay	RP lista cerrada	1993	AUT	15	-
Perú	RP lista abierta	1993	AUT	15	-
República Dominicana	RP lista cerrada	1966	AUT	42	-
Uruguay	RP voto preferencial sub-listas	1934	AUT	74	-
Venezuela	MIX distritos uninominales + RP lista cerrada	1989	RP lista cerrada	19	31

Fuente: Elaboración propia a partir de <www.idea.int>; <www.ipu.org>; <www.electoral-reform.org.uk>; <www.ifes.org>; <www.odci.gov/cia>; Norris (2004); Colomer (2004); Rose (2000); PNUD (2004).

Una información relevante es ofrecida cuando se considera el *statu quo* previo a la adopción de las reglas electorales en vigor. En doce casos, las instituciones electorales fueron creadas al final o inmediatamente después de regímenes autoritarios. La mayoría de las nuevas democracias —como Argentina, Brasil, Uruguay, entre otras— ha conservado las normas de la elección previas al sistema autoritario. En Brasil, sus propios militares mantuvieron el sistema proporcional de lista abierta, que se introdujo en la Constitución de 1946. Tal vez el caso más sobresaliente de cambio en las normas electorales, después del fin del autoritarismo, ha sido el de Chile, que ha conservado la fórmula proporcional de lista abierta, aunque mitigada mediante la reducción de la magnitud de los distritos electorales por medio de la elección binominal.

La lectura de esta información parece clara: la introducción de nuevas reglas electorales ocurre con mayor frecuencia después de rupturas políticas, cuando se trata de refundar instituciones poliárquicas, o mejor aún, cuando los antiguos sistemas electorales ya habían sido eliminados por los actores autoritarios. Esto parece indicar una adaptación institucional y elevados costos de transacción para la promoción de reformas electorales cuando se trata de alterar reglas en funcionamiento, siendo más probable la ocurrencia de cambios bajo el vacío institucional provocado por regímenes no competitivos. Apenas seis reformas electorales fueron adoptadas dentro de procesos democráticos y competitivos con instituciones electorales vigentes. En Honduras y México, el *statu quo* fue representado por la elección mayoritaria; mientras que en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela promovieron reformas buscando alternativas para sustituir sus respectivos modelos de representación proporcional con lista cerrada en vigor en el momento de la reforma.

Tomando como referencia temporal el contexto de la tercera ola democrática (Huntington, 1991), se pueden identificar nueve casos de fundación de un nuevo sistema electoral en América Latina. Sin embargo, Chile, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú promovieron nuevas reglas electorales en la vigencia o inmediatamente después de regímenes autoritarios, dando cuenta de una discontinuidad temporal e institucional con los sistemas electorales preautoritarios, lo que torna problemático examinarlos como experiencias de reforma electoral.

En este trabajo, reforma electoral es entendida como una opción de las élites políticas, en un contexto competitivo, de sustituir instituciones electorales en funcionamiento con la adopción de un mo-

delo electoral (fórmula o listas) alternativo. No fueron considerados los cambios en la legislación limitados a la administración electoral (como el caso de México), los cambios sólo en la magnitud de los distritos electorales o variaciones dentro de la misma fórmula de representación proporcional, mayoría o mixtos. Así, considerando el intervalo temporal adoptado para la observación que corresponde a los procesos de redemocratización en la región, las reformas en las reglas electorales para la distribución de escaños legislativos en Cámaras bajas nacionales en América Latina, quedan circunscritas a cuatro casos: Venezuela (1989), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Colombia (2003).

Venezuela

Durante tres décadas Venezuela presentó uno de los más estables patrones de competencia partidaria en América Latina. Desde el Pacto de Punto Fijo en 1958 hasta el final de los años ochenta, dos partidos —AD (Acción Democrática) y COPEI (Comité de Organización Política Independiente o Partido Popular) concentraron las preferencias del electorado, llegando a alcanzar una proporción superior al 80% de sufragios en las elecciones legislativas entre 1973 y 1988. La fórmula electoral adoptada en la asignación de los escaños legislativos para mandatos de cinco años fue durante todo el periodo la representación proporcional con distribución de restos por el método D'Hondt, combinada con listas partidarias cerradas. Las elevadas magnitudes electorales resultaban de la constitución de los Estados como los distritos electorales, con plazas proporcionales a su participación en la población nacional (Molina, 1991; Lucena, 2003).

Bajos índices de volatilidad electoral, elevado percentual de votos válidos entre los votantes y reducido número efectivo de partidos indicaban un escenario en donde las principales organizaciones partidarias detuvieron la condición de oligopolio en la oferta de la representación política. El procedimiento de selección y ordenamiento de candidatos basado en listas partidarias cerradas constituyó un poderoso incentivo institucional para reforzar el control de los líderes partidarios sobre el ingreso y movilidad en carreras políticas.

Las señales de agotamiento de la partidocracia en Venezuela no se manifestaron a través de cambios en los modelos de estabilidad en el comportamiento de los electores, medido por indicadores como volatilidad, número de partidos, *turnout* electoral, etcétera. La opción

Tabla 2
Venezuela: Indicadores electorales antes y después de la reforma

	83	88	93	97	00
	RP lista cerrada		MIX		
volatilidad	13,8	13,6	34,6	41,0	31,5
enpp		2,8	4,5	6,0	3,4
% votos 2 mayores partidos antes reforma (AD y COPEI)	78,6	74,3	25,9	32,4	21,2
Desproporcionalidad		4,2	4,1	5,0	6,6
% Votos válidos com relación votantes		96,2	80,3	85,5	68,1

Fuente: Elaboración propia a partir de <www.idea.int>; <www.ipu.org>; <www.electoral-reform.org.uk>; <www.ifes.org>; <www.odci.gov/cia>; Norris (2004); Colomer (2004); Rose (2000); PNUD (2004).

por cambios en las reglas electorales transmitió en gran parte presiones de los *rank-and file* y miembros individuales de las organizaciones partidarias, con incentivos decrecientes para la movilización electoral como función de la asimetría en la distribución de recursos *vis-à-vis* a los dirigentes partidarios (Shugart, 1992). Los cambios en las instituciones electorales venezolanas ocurrieron en olas sucesivas, originadas a partir de presiones que buscaban una mayor descentralización política, y que provocaron, en 1988, la institución de elecciones directas para alcaldes y gobernadores de Estado (Lucena, 2003). Más tarde, en 1989, fue promovida una reforma de mayor objetivo, que sustituyó la fórmula de representación proporcional con listas cerradas por un sistema electoral mixto; inspirándose en el modelo alemán, se concedían dos votos a los electores: uno para escoger por mayoría simple (*plurality*) de representantes en distritos uninominales, y el otro en listas partidarias cerradas, cuya proporción sirve para producir efecto correctivo sobre la distribución final de plazas partidarias (Ley Orgánica del Sufragio, 1989). Se esperaba, entonces, que la introducción de candidatos electos en distritos uninominales contribuyera a una reducción del oligopolio partidario y a una mayor aproximación entre electores y diputados, como consecuencia de la personalización de la elección de los representantes y un refuerzo de los vínculos a intereses locales y regionales (Shugart, 2001; Lucena, 2003). Inicialmente, fue establecida la adjudicación de 55% de los escaños por el sistema mayoritario uninominal y 45% por el voto en listas partidarias, siendo así en las elecciones legislativas de 1993. Sin embargo, una modificación electoral introducida

en 1995 alteró esta distribución, fijando en 50/50 la relación entre plazas mayoritarias y proporcionales. Por otro lado, si la expectativa que presidió la reforma venezolana sería la de ampliar los grados de interferencia de los electores en la elección de los representantes, en detrimento de las prerrogativas anteriores conferidas a las élites partidarias, se debe reconocer que los márgenes para opciones intrapartidarias permanecieron marginales. Asimismo, teniendo dos votos, las opciones de los electores permanecieron concentradas dentro de la oferta previamente fijada en el interior de las organizaciones partidarias: entre candidatos partidarios en distritos uninominales y listas partidarias en distritos plurinominales proporcionales, no restando margen intrapartidario de opción que no sea la posibilidad de cruzar votos (Lucena, 2003), teniendo resultados por partidos diferentes en los dos niveles.

La cuestión siguiente tiene que ver con los resultados alcanzados después la reforma. Si el objetivo de los cambios implementados en la legislación electoral, con la introducción del sistema mixto, era reducir el poder de la partidocracia y aproximar electores y representantes, sus consecuencias no parecen inequívocas. Contraria fue la expectativa generada por el refuerzo de la personalización y localismo, permitida por distritos uninominales: lo que se puede observar fue una disminución en la participación electoral desde las elecciones de 1993. El voto dejó de ser obligatorio en Venezuela desde 1993, reflejándose en tasas de comparecimiento electoral declinantes de 73,5% (1988), pasando por 49,2% (1993) y llegando a 42,2% en 1998. Más significativo, sin embargo, es captar una reducción en la participación electoral medida a través del porcentaje de votos válidos en relación al total de votos, lo que permite controlar la tendencia provocada por la eliminación de la obligatoriedad del voto. Cuando se considera sólo a los votantes, o sea, a los electores facultativos que ejercieron el derecho de sufragio y comparecieron en la urna electoral, se verifica una caída aún más significativa en la proporción de los votos que se registraron en la elección efectiva por candidato o lista partidaria, de 96,2% (1988) a 68,1% (2000). Lo que significa que cerca de un tercio de los votantes que no estando obligados a votar lo hicieron, pero no fueron capaces de promover una opción entre la oferta electoral presentada. Paralelamente, se debe observar un aumento en la desproporcionalidad generada por la conversión de votos en escaños partidarios.

La inestabilidad en los vínculos entre electores y representantes puede ser aislada también cuando se consideran los índices de vo-

latitud electoral. Tomándose el índice Pedersen, que considera la suma de las diferencias en los porcentajes de votos partidarios entre una elección y la anterior, se observa un significativo incremento en la distribución partidaria de sufragios electorales en todas las elecciones legislativas posreforma. De niveles moderados en 1988, la volatilidad electoral alcanza 34,6% (1993), llegando al 41,0%, en 1998. Esta fluctuación se torna más clara cuando se desagrega la información, considerándose el desempeño de los principales partidos venezolanos antes y después de la reforma. La amplia proporción obtenida en 1988 por AD (48,3%) y COPEI (33,3%) se vio reducida ya en las elecciones legislativas de 1993 a 25,6% (AD) y 26,1% (COPEI), con expresivo crecimiento de partidos emergentes, como la Liga Causa Radical (LCR), que pasó de 1,5% (1988) a 20,3% de los escaños en 1993. El declive electoral de los partidos tradicionales venezolanos continúa hasta el 2000, cuando AD y COPEI son reducidos respectivamente a apenas 20,4% e, inacreditables, 1,8% del total de escaños a repartir. En un primer momento, la defección en el electorado AD-COPEI promueve dispersión en la competencia partidaria, como revela el número de partidos efectivos: de 2,8 (1988) a 6,0 (1988). Las elecciones legislativas de 1998 marcan el ascenso del Movimiento Quinta República (MVR) con 22,2% de los escaños, seguido por un nuevo crecimiento en 2000, cuando obtiene mayoría congresual unipartidaria de 56,8% de los mandatos, lo que reduce nuevamente el número efectivo de partidos a 3,4.

En suma, después de la reforma electoral de 1989, las elecciones legislativas en Venezuela presentaron una disminución en la participación electoral, menor estabilidad en la distribución de preferencias del electorado, mayor fragmentación partidaria y, finalmente, menor proporcionalidad en la adjudicación de asientos legislativos en función de la votación obtenida por cada partido.

Bolivia

Bolivia repitió en 1994 el cambio institucional realizado antes en Venezuela, sustituyendo el sistema electoral de representación proporcional con lista cerrada por fórmula mixta, con elección mayoritaria en distritos uninominales y voto proporcional correctivo, en listas partidarias cerradas. Problema institucional, puesto que desde el retorno de la competencia electoral en 1979 ha existido una elevada fragmentación partidaria y dificultad para crear mayorías guberna-

mentales en el Congreso. Cuestión especialmente importante bajo el ordenamiento constitucional que preveía elecciones presidenciales con un *runoff* en el Congreso entre los tres candidatos más votados, en el caso que ninguno obtuviese mayoría absoluta en la primera vuelta. Ya en 1986 había sido promovido el cambio en la legislación electoral sustituyendo el método D'Hondt por un procedimiento de doble cociente, buscando hacer más difícil el acceso de pequeños partidos a los asientos legislativos. En dirección contraria a esta nueva serie de cambios en la legislación, en 1989 Bolivia adoptó el método Saint-Lague como regla para la distribución de restos, produciendo el efecto inverso de ampliar la participación de pequeños partidos en la distribución de asientos legislativos, elevando el número efectivo de partidos a 6,3. También fue creada la Corte Electoral y adoptados procedimientos para garantizar la transparencia de los resultados.

En agosto de 1994, una reforma constitucional promovió la adopción de un sistema mixto, siguiendo las experiencias de Alemania y Nueva Zelanda y, más recientemente, Venezuela. A diferencia de estos casos, una primera versión de la nueva legislación electoral boliviana apenas produjo una sobreposición de dos reglas paralelas, entregando al elector dos sufragios: un voto mayoritario uninominal y otro proporcional, sin introducir los mecanismos correctivos que en el modelo original permitieron asegurar una proporcionalidad en la distribución final de los escaños. Dos años más tarde, en 1996, una nueva enmienda constitucional revisó este dispositivo, entregando al voto proporcional la responsabilidad de elegir 62 escaños en nueve distritos plurinominales, como un mecanismo compensatorio para corregir la desproporcionalidad generada por la elección en los 68 distritos uninominales. También, fue reintroducido el método D'Hondt para la repartición de los restos, así como el umbral del 3% de los sufragios para el acceso a los asientos legislativos.

El periodo que precedió a la reforma electoral de 1994 estuvo marcado por un debate acerca de las alternativas institucionales aptas para revertir, por un lado, la fragmentación partidaria y, por otro, incrementar la responsabilidad electoral y de respuesta de los legisladores, apariencia del déficit de representación atribuidos a la regla de representación proporcional con lista cerrada. En esta perspectiva, la propuesta de adopción de la fórmula mixta, con dos votos, mayoritario en circunscripciones uninominales, y de listas partidarias cerradas en distritos plurinominales, obtuvo consenso entre los principales partidos. Por otro lado, a diferencia de Venezuela, parece posible identificar señales de inestabilidad en los modelos de competencia

Tabla 3
Bolivia: Indicadores electorales antes y después de la reforma

Año	89	93	97	02
	RP lista cerrada		MIX	
volatilidad	29,0	36,5	23,1	47,7
enpp	6,3	3,7	5,5	5,0
% votos 2 mayores partidos	46,4	57,7*	30,5	50,8
Desproporcionalidad	6,9	6,5	3,0	5,4
% votos válidos con relación total votos	90,0	95,2	93,8	92,8

Fuente: Elaboración propia a partir de <ksghome.harvard.edu/~pnorris>; <idea.int>; <ipu.org>; <electoral-reform.org.uk>; <ifes.org>; <odci.gov/cia>; Norris (2004); Colomer (2004); Rose (2000); PNUD (2004).

electoral previos a la reforma boliviana de 1994. Tasas de volatilidad electoral que habían sido elevadas ya en 1989, terminaron alcanzando un máximo de 36,5% en las elecciones legislativas de 1993, sugiriendo vínculos precarios e inestables entre electores y partidos.

¿En qué medida la reforma electoral y el sistema mixto produjeron los efectos pretendidos? A juzgar por los indicadores de la competencia electoral, los resultados quedaron muy lejos de las finalidades previstas. El número efectivo de partidos, que había registrado una ligera reducción en las últimas elecciones prerreforma (3,7), volvió a presentar una curva ascendente, llegando a 5,5 en 1997 y 5,0 en 2002. Más significativo para evaluar el alcance efectivo de la reforma es la información obtenida cuando se aísla el indicador relativo a la volatilidad electoral. Si la fluctuación del electorado precede a la reforma y, probablemente, haya contribuido a promover el cambio institucional, no debe pasar desapercibido que las tasas de volatilidad electoral permanecen elevadas, incluso después de la implantación de las nuevas reglas electorales. Si los 23,1% de las primeras elecciones posreforma podrían ser interpretados como resultado residual e indicador de una tendencia declinante, el valor alcanzado en las elecciones legislativas de 2002 (47,7%) revelan un fenómeno endémico, que el cambio de las reglas electorales se mostró incapaz de explicar.

Ecuador

La Constitución ecuatoriana de 1979 marcó la refundación de instituciones oligárquicas en aquel país y estableció reglas para la competencia electoral: concesión de voto a los analfabetos, exclusión de

partidos que no alcancen el umbral electoral del 5% de sufragios por dos elecciones consecutivas, asignación de escaños a través del voto proporcional con listas cerradas y una peculiar combinación de los métodos D'Hondt y Hare para la distribución de los restos. El Congreso unicameral fue formado por una composición mixta de representantes: diputados nacionales, electos en un distrito único para mandato de cuatro años, y diputados provinciales, escogidos en las 22 provincias, para mandatos de dos años. La Constitución también prohibió la reelección consecutiva de los diputados, medida que estuvo vigente hasta 1994.

Las elecciones legislativas de 1994 y 1996 presentaron señales de una precaria institucionalización partidaria (Mainwaring y Torcal, 2006) y de la competencia electoral. Poco menos que uno de cada cuatro electores que comparecieron no señaló una opción a través del voto válido, con la volatilidad electoral superando el 30% en 1996. Paralelamente, el sistema partidario mantuvo su fragmentación, con más de cinco partidos efectivos y donde los dos mayores obtuvieron una proporción inferior a la mitad de los votos. Componentes externos, como la crisis política que condujo al *impeachment* del Presidente Bucarán, en febrero de 1997, y el impacto de demandas de minorías étnicas por la ampliación de la representatividad en la distribución de plazas legislativas, contribuyeron a una reforma electoral promovida por la Asamblea Constituyente, formada en 1988.

Los principales cambios consistieron en la extinción de las elecciones de *midterm*, reintroducción de umbral electoral del 5% (que había sido declarado inconstitucional en 1984, adoptado el 4% en 1994 y removido en 1996) y la adopción de un modelo de representación proporcional con listas abiertas y con votos múltiples. Al elec-

Tabla 4
Ecuador: Indicadores electorales antes y después de la reforma

Año	94	96	98	02
	RP lista cerrada		RP lista abierta	
Volatilidad	20,3	31,5	30,8	
Enpp	5,4	5,1	5,7	7,5
% votos 2 mayores partidos	40,4	49,1	42,8	-
Desproporcionalidad	8,0	4,9	6,3	-
% votos válidos con relación total votos	76,1	77,9	77,7	86,2

Fuente: Elaboración propia a partir de <ksghome.harvard.edu/~pnorris>; <idea.int>; <ipu.org>; <electoral-reform.org.uk>; <ifes.org>; <odci.gov/cia>; Norris (2004); Colomer (2004); Rose (2000); PNUD (2004).

tor le fue conferida la posibilidad de atribuir un número de votos correspondiente a la magnitud electoral, o sea, al número de cupos en disputa en cada distrito electoral. De la misma forma, el elector tuvo sus grados de opción ampliados, sea por la regla de lista abierta como por la posibilidad de conferir todos sus votos a un único partido, o de distribuirlos entre candidatos de diferentes partidos. La legislación electoral no previó un mecanismo de transferencia de votos, con la acumulación (*pooling*) de los votos atribuidos a candidatos de un mismo partido para definir la cuota de plazas proporcionales a cada leyenda. De esta forma, el reparto de los escaños distritales ocurre, en la práctica, por regla de mayoría simple, una vez que son electos los candidatos más votados individualmente, hasta que se completen los cupos en disputa. En marzo del 2000, la Asamblea promovió la reforma de la legislación electoral para las elecciones del 2002 creando un mecanismo de acumulación partidaria de votos. Los sufragios conferidos a cada candidato partidario son sumados para determinar la cuota proporcional de cada partido, en base al método D'Hondt. Fue eliminada, también, la circunscripción de diputados nacionales, manteniendo apenas distritos provinciales.

Los impactos de las reformas de 1998 sobre la competencia electoral fueron modestos. La proporción de votos válidos no registró crecimiento en relación a las elecciones anteriores y la volatilidad electoral permaneció en niveles elevados. Por otro lado, el número efectivo de partidos presentó un ligero aumento, con reducción de la proporción de votos conquistados por las dos principales organizaciones partidarias, mientras que la desproporcionalidad en la relación votos/escaños aumentó en relación a los resultados de 1996.

Colombia

La reforma electoral promovida en el año 2003 en Colombia se sitúa en el límite de lo que aquí es considerado como un cambio en el modelo de las reglas electorales, toda vez que envuelve variaciones entre una fórmula de listas subpartidarias cerradas en la dirección de un procedimiento más próximo al voto preferencial. Hasta la reforma, Colombia poseía un sistema de representación proporcional con cociente Hare, determinado por el número total de votos en relación a los escaños disponibles. Cada vez que el partido o la sublista partidaria alcanzaban plenamente el cociente, obtenía un escaño. Los asientos legislativos restantes eran distribuidos conforme el orden

decreciente del residual de ese cociente. La legislación no preveía *pooling* intrapartidario de los votos excedentes, y la mayoría de los escaños terminaban siendo determinados por medio de esas fracciones residuales electorales. Lo que, a su vez, terminó provocando un efecto de multiplicación en el número de listas subpartidarias, una vez que la probabilidad de éxito electoral de cada candidato estaba asociada a una posición en el tope de su lista (Shugart, 1992; Carey y Shugart, 1996; Cox y Shugart, 1995; Archer y Shugart, 2002; Botero y Rennó, 2007). Las listas subpartidarias tuvieron origen en el periodo del Frente Nacional. El acuerdo entre los partidos Conservador y Liberal estableció alternancia en la Presidencia de la República y la repartición 50/50 de los escaños en el Senado y la Cámara, lo que estimuló la disputa intrapartidaria entre lemas por la nominación de los candidatos legislativos partidarios (Bejarano y D'Avila, 1998; Hoyos, 2005; Daza, 2006). Entre 1970 y 1990 el número de listas se mantuvo estable en torno a 350. Paradójicamente, en 1991, cuando el número de escaños en la Cámara es reducido de 199 a 161, se verifica un continuo y expresivo incremento en el número de listas partidarias, alcanzando un máximo de 906 listas en las elecciones de 2002 (Botero y Rodríguez, 2007).

Estas elecciones presentan una significativa desafección de los electores liberales y conservadores. El Partido Liberal Colombiano ve sus votos reducidos de 54% (1998) a 31,3% (2002); el Partido Conservador disminuye de 23,6% (1998) a 11% en 2002. Esta fluctuación se manifiesta en el aumento de las tasas de volatilidad electoral, que alcanzan 35,3 en 2002, y en una vertiginosa dispersión partidaria, registrada en el aumento del número efectivo de partidos, de 3,6 en 1998 a 8,5 en 2002.

El principal cambio introducido por la reforma del año 2003 consistió en el establecimiento de listas partidarias únicas, con un número máximo de candidatos equivalente al número de escaños de cada distrito electoral. La legislación confirió a los partidos la prerrogativa de presentar listas partidarias cerradas o abiertas, con la posibilidad de un voto preferencial nominal. Fue considerado el procedimiento de *pooling* de los votos, a través de la suma de los votos nominales conferidos a cada candidato partidario, para determinar la votación final de cada partido. Cerca de nueve de cada diez de las listas partidarias presentadas en las elecciones legislativas de 2006 fueron abiertas, permitiendo la interferencia de los electores en la determinación del ordenamiento partidario, lo que puede ser percibido en el 82% de votos preferenciales nominales (Botero y Rodríguez, 2007; Gutiérrez,

Tabla 5
Colombia: Indicadores electorales antes y después de la reforma

Año	94	98	02	06
	RP lista cerrada			RP voto prefer.
Volatilidad	19,0	21,1	35,3	41,3
Enpp	2,7	3,9	8,5	8,7
% votos 2 mayores partidos	85,3	77,6	41,3	35,7
Desproporcionalidad	3,5	4,6	3,1	2,1
% votos válidos con relación total votos	83,7	89,2	86,8	82,9

Fuente: Elaboración propia a partir de <ksgs.home.harvard.edu/~pnorris>; <idea.int>; <ipu.org>; <electoral-reform.org.uk>; <ifes.org>; <odci.gov/cia>; Norris (2004); Colomer (2004); Rose (2000); PNUD (2004).

2006; Hoskin y Sánchez, 2007). Además de eso, la fórmula Hare fue sustituida por la cifra repartidora del método D'Hondt, limitando el incentivo fragmentador del sistema anterior. En la misma dirección, fue creado un umbral electoral para el acceso a los asientos legislativos, constituido por el 30% del cociente en los distritos binominales y el 50% del cociente en los distritos plurinominales.

Lo que ya se puede afirmar sobre los efectos producidos por las nuevas reglas electorales, no obstante una única elección posreforma limita el conjunto de las observaciones y sugiere prudencia en la evaluación del impacto de las reformas, es que los números presentados por la competencia electoral en el año 2006 no indican cambios significativos en relación a los problemas presentados a lo largo de los años noventa, exacerbados en las elecciones de 2002. Las tasas de volatilidad electoral registraron un nuevo incremento, alcanzando el 41,3%, con un ligero aumento en el número efectivo de partidos (8,7). La emergencia del Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U, con 16,7% de los votos) y la nueva pérdida de electores por el Partido Liberal contribuyeron a la repetición de un comportamiento inestable del electorado.

MÁS ALLÁ DE LA INGENIERÍA ELECTORAL

Durante los años ochenta y noventa ganó fuerza el diagnóstico de que la estabilidad de las nuevas democracias en el continente dependería de un ejercicio de ingeniería política a través de la reforma de sus instituciones, identificadas como responsables por la producción de resultados que en el pasado habrían llevado al colapso del orden

democrático y, en aquel momento, estarían por producir problemas de gobernabilidad y precaria consolidación partidaria. Un apoyo significativo tuvo la proposición que afirmaba que la combinación de presidencialismo y multipartidarismo constituiría una fuente potencial de cortocircuito institucional al producir presidentes dotados de legitimidad plebiscitaria, enfrentando altos costos en la construcción de mayorías gubernamentales como consecuencia de la fragmentación partidaria provocada por elecciones legislativas bajo la regla del voto proporcional (Linz, 1990; Linz y Valenzuela, 1994; Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997). La responsabilidad imputada a los sistemas de representación proporcional vigentes en las democracias de América Latina estaría vinculada a los incentivos generados para la ampliación del número efectivo de partidos, lo que supone una dispersión en la oferta electoral y en la conversión de votos en asientos legislativos. De forma paralela, el papel de *usual suspect* fue atribuido a las instituciones electorales responsabilizadas por procesos de precaria consolidación, como en Brasil o Ecuador (Mainwaring y Scully, 1994), o asimismo de desinstitucionalización partidaria, a ejemplo de Venezuela, indicando la necesidad de reformas en las reglas electorales como alternativa para la creación de incentivos a la generación de identidades partidarias inversas, para una mayor capacidad de respuesta partidaria a las demandas de los ciudadanos.

Así, la agenda política de las democracias en América Latina estuvo influida por proyectos de ingeniería constitucional dirigidos a reformar las instituciones de gobierno y de representación política. Evaluar la eficacia de este ejercicio de ingeniería institucional vía promoción de reformas electorales como medio para la producción de resultados políticos deseados (gobernabilidad, estabilidad partidaria) supone considerar dos dimensiones asociadas a los cambios operados en el diseño de las instituciones políticas: 1) en primer lugar, la posibilidad de aislarse a las condiciones presentes en los casos de reforma electoral, identificando los factores que contribuyen a la opción por el cambio en las reglas de la competencia por parte de las élites políticas nacionales; 2) una evaluación del impacto efectivo provocado por las reformas electorales o del modo en que, a medida en que el cambio en las reglas fue capaz de promover los resultados deseados (gobernabilidad, institucionalización partidaria), terminó por producir efectos inesperados.

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo se ha concentrado en aquellas reformas promovidas en las reglas de conversión de vo-

tos en escaños legislativos, focalizando exclusivamente las elecciones para la Cámara baja en las democracias latinoamericanas. Los diagnósticos críticos sobre las perspectivas institucionales de estas democracias estuvieron dirigidos hacia un cuestionamiento de la robustez de sus sistemas partidarios, evaluada en dos niveles: i) el número de partidos, y ii) la consistencia y durabilidad de los vínculos entre partidos y electores. De esta forma, las reglas para la competencia por puestos legislativos ganan centralidad en los diagnósticos sobre las reformas institucionales al ser consideradas como alternativa para la promoción de sistemas partidarios aptos para producir ganancias en eficacia gubernativa y/o, conforme el caso, densidad representativa.

A pesar de la atención que tuvieron los proyectos de ingeniería constitucional, y el impacto y repercusión de las crisis económicas y políticas que vivieron desde los años ochenta diversas naciones del continente, el número de casos de reformas electorales en las reglas para la ocupación de asientos legislativos se resumió en cuatro casos: Venezuela (1989), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Colombia (2003). Evidentemente, fueron considerados apenas cambios que involucraron un modelo o fórmula electoral (entre proporcional y mixto) o procedimientos de ordenamiento de candidatos (entre listas cerradas y voto preferencial), promovidos por instituciones poliárquicas, despreciando los cambios menores como, por ejemplo, el calendario electoral, las condiciones para la formación de coaliciones electorales o la estructura de los órganos de administración de los procesos electorales.

¿Por qué, a pesar de la insistencia en las propuestas de reforma y también, de contextos de inestabilidad política y económica, apenas cuatro democracias latinoamericanas promovieron reformas en sus reglas de conversión de votos en escaños legislativos?

Una respuesta capaz de dar elementos para la comprensión de las condiciones que contribuyen a la opción por el cambio en equilibrios institucionales previos debe tener como punto de partida el efecto de *incremental returns* (Pierson, 2004) generado por el *statu quo* institucional. Esto significa que la previsibilidad e información producidas por las reglas institucionales son mayores cuanto más su tiempo de operación, lo que eleva los costos de reversión de estas mismas reglas (North, 1990), una vez que cualquier cambio incrementa los riesgos y la inseguridad de las autoridades públicas en lo que se refiere a las reglas de reclutamiento diferentes de aquellas con las cuales fueron nominados para los puestos que ocupan.

Es probable que la inercia institucional, consecuencia de la in-

formación incompleta y la incertidumbre de las nuevas reglas de la competencia electoral, permita entender la diferencia entre una mayor escasez de reformas en los sistemas electorales para la elección de asientos legislativos y la frecuencia adquirida por casos de cambio en la legislación que regula las elecciones presidenciales en los países de América Latina. En cuanto a los cambios en sistemas electorales para el legislativo quedaron concentrados sólo en los cuatro casos analizados; reformas relevantes en las reglas para la competencia electoral presidencial fueron implementadas en un conjunto mayor de democracias: ocho países alteraron el quórum de mayoría para la victoria en elecciones presidenciales, alternando mayoría simple y diferentes modelos de *runoff*: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. Paralelamente, cambios en las reglas de elegibilidad, con la promoción de reelección presidencial mediata o inmediata, fueron promovidas en la Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela (PNUD, 2004). Menor incertidumbre y imprevisibilidad permitieron la adopción de reglas de refuerzo del poder por coaliciones ascendientes. Inversamente, mayor inseguridad de coaliciones declinantes incentivaron la minimización de las mayores pérdidas en derrotas electorales (Buquet, 2007), por medio de la elevación del quórum para la decisión por mayoría a través de *majority runoff*. Por otro lado, el elevado costo de información sobre los efectos de cambios en las reglas electorales hizo que los diputados brasileños tuvieran incertidumbre en alterar el sistema de lista abierta, y los chilenos la fórmula binominal, mecanismos a través de los cuales ambos fueron respectivamente electos. De forma paralela, el costo más elevado en la resolución de problemas de coordinación en las Cámaras legislativas parece tornar más difíciles la realización de reformas en las reglas de ocupación de los asientos legislativos.

¿Cuál es la combinación de factores que habría sido responsable del quiebre de la inercia asociada al *statu quo* de la legislación electoral en los cuatro países que promovieron reformas electorales? Parece posible identificar la presencia combinada de dos factores en el contexto de las reformas electorales en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Colombia: 1) un procedimiento electoral semejante adoptado por el *statu quo* existente en los cuatro casos, y 2) coyunturas políticas caracterizadas por el deterioro de los vínculos entre electores y partidos.

Los cuatro poseían, antes de las reformas, sistemas electorales de representación proporcional, con procedimientos de lista cerrada

para la ocupación de los asientos partidarios. De esa forma, la cuota proporcional de escaños parlamentarios a ser distribuidas para cada partido debería ser ocupada con base en un ordenamiento previo de los candidatos, efectuado dentro de cada organización, probablemente por sus dirigentes. Este rasgo común a los cuatro casos puede indicarnos qué listas cerradas contribuyen como condición necesaria para el cambio. No obstante, la observación de otras democracias con reglas similares debe advertir sobre el carácter no suficiente de este requisito institucional para la creación de condiciones que lleven a las élites políticas a adoptar una estrategia de reforma institucional. Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana igualmente adjudican a los dirigentes partidarios la prerrogativa de determinar el ordenamiento de las listas partidarias, sin embargo, a diferencia de los cuatro reformadores, mantuvieron esta regla durante todo el periodo.

El segundo factor común a las democracias que promovieron reformas electorales fue la presencia de síntomas de deterioro de los vínculos entre electores y partidos. Las tasas de volatilidad electoral han sido un *proxy* utilizado convencionalmente para estimar la estabilidad en el comportamiento del electorado y la robustez y durabilidad de su lealtad a las etiquetas partidarias (Maiwaring y Torcal, 2006). Considerando las elecciones inmediatamente anteriores a la realización de reformas electorales, se debe registrar la presencia de índices máximos de volatilidad en las elecciones legislativas boliviana de 1993 (36,5%), ecuatoriana de 1996 (31,5%) y colombiana de 2002 (35,3%). Otros países de América Latina también presentaron elecciones con altos niveles de volatilidad electoral: Brasil en 1990 (35,6%), Panamá en 1999 (31%), Perú en 1992 (58,6%) y 2001 (53,8%), y Venezuela después de las reformas electorales, en 1993 (34,6%), 1998 (41%) y 2001 (31,5%). En común, sistemas electorales proporcionales de voto preferencial o mixtos.

Por otro lado, las elecciones venezolanas que preceden a la reforma no presentaron niveles de volatilidad elevados (13%), aparentemente contrariando esta hipótesis. No obstante, se debe considerar presiones manifestadas a lo largo de los años ochenta, y la presencia de organizaciones civiles en el sentido de la flexibilización del oligopolio partidario sobre la representación política, o de miembros ordinarios del duopolio AD-COPEI, en la dirección de una repartición del poder (Lucena, 2003). Por otro lado, la volatilidad electoral igualmente parece constituir una condición necesaria, pero no suficiente, para el cambio. Otras democracias, como Bolivia (con la volatilidad

volviendo a alcanzar 47% en 2002), Brasil en 1990 (35,6%), Perú (53,8% en 2001) y Venezuela (41% en 1998), igualmente presentaron niveles elevados de volatilidad, sin llegar a adoptar una alternativa de reforma electoral como respuesta a este síntoma de desinstitucionalización partidaria.

El cortocircuito responsable por el cambio institucional parece residir en la confluencia de las coordenadas de volatilidad electoral y listas partidarias cerradas. La delegación conferida a las organizaciones partidarias para el ejercicio de elección de la representación legislativa, bajo la forma de listas partidarias confeccionadas por los dirigentes partidarios, constituye un procedimiento institucional viable bajo condiciones en las cuales los partidos estructuran de hecho la distribución de las preferencias y representan una efectiva economía en los costos de información para electores (Downs, 1957). En este caso, los partidos proveen rótulos previsible que permiten elecciones racionales a bajos costos de adquisición de información y dotados de consistencia temporal. La volatilidad electoral revela que los partidos no consiguen estructurar de modo estable las preferencias del electorado, que oscila en proporciones significativas entre diferentes etiquetas partidarias, a cada episodio electoral, incrementando expectativas por *accountability*, capacidad de respuesta y responsabilización política. Parece inevitable relacionar este fenómeno a los criterios de *adaptabilidad por rigidez*, como condiciones para la sedimentación institucional, tal como fueron sugeridos por Huntington (1968). En este caso, las listas partidarias basadas en el voto preferencial parecen disponer de la capacidad de adaptación que las torna más flexibles a las crisis, generando modelos de *deep equilibrium* (Pierson, 2004) institucional.

El segundo requisito para evaluar las reformas electorales consiste en revisar sus consecuencias. ¿En qué medida la ingeniería institucional, comprendida como cambio en la estructura de premios y sanciones a los agentes políticos, provocó los efectos deseados o, contrariamente, terminó por presentar resultados no anticipados por los reformadores institucionales. Considerando los objetivos de reducción en los costos de gobernabilidad e incremento en la institucionalización partidaria, se debe considerar prioritariamente el comportamiento posreforma de dos indicadores partidarios y electorales: i) el número efectivo de partidos, y ii) las tasas de volatilidad electoral.

Ninguna de las cuatro reformas electorales logró el objetivo de una reducción en la fragmentación partidaria. Los 2,8 partidos efec-

tivos presentes en las elecciones venezolanas prerreforma (1988) crecieron a 4,5 en 1993, alcanzando 6,0 en 1998; en Bolivia, los 3,7 partidos efectivos registrados en las elecciones legislativas de 1993 fueron sustituidos por los 5,5 existentes en el legislativo nacional a partir de las elecciones de 1997; de la misma forma, los 5,1 partidos efectivos ecuatorianos no sufrieron efecto reductor producido por las nuevas instituciones, creciendo a 5,7 (1998) y 7,5 (2002); finalmente, la fragmentación partidaria colombiana, que ya había sido multiplicada entre las elecciones de 1998 (3,9) y 2002 (8,5), no sufrió el impacto de las nuevas reglas, creciendo ligeramente a 8,7.

Para Mainwaring y Torcal (2006), los diagnósticos sobre sistemas partidarios en nuevas democracias deben considerar, no los factores que afectan los costos para la producción de mayorías gubernamentales (a través del número efectivo de partidos), sino, principalmente, los indicadores de la estabilidad y durabilidad en la distribución partidaria del electorado, aislados a través de índices de volatilidad electoral. En esta sentido, vale preguntar si las reformas electorales adoptadas en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Colombia provocaron una reducción significativa en los niveles de fluctuación del electorado, capturados en el periodo posterior inmediato a la realización de estas reformas.

Una vez más, los resultados fueron limitados. Venezuela, que presentaba una moderada volatilidad antes de la reforma, conoce un aumento importante en la inestabilidad del electorado: 34,6% en 1993, llegando a 41% en 1998. Las tasas colombianas de volatilidad electoral pasan de 35,3% en 2002 a 41,3% en 2006 en las primeras elecciones posreforma. Ecuador y Bolivia aparentan mejores resultados: la volatilidad ecuatoriana presentó un ligero declive, de 31,5% (1996) a 30,8 (1998). Las primeras elecciones posreforma en Bolivia presentaron un descenso importante en las tasas de volatilidad electoral (de 36,5% a 23,1%). No obstante, en la ronda electoral siguiente, ellas volvieron a crecer, logrando el 47,7%.

De acuerdo a Jones y Mainwaring (2003), la información adicional para evaluar la configuración de sistemas partidarios puede ser obtenida cuando se considera su nacionalización, correspondiente a los modelos territoriales de distribución de votos partidarios, extraídos a partir de la utilización del coeficiente Gini. Cuando la inserción territorial de los partidos presenta una configuración más concentrada en algunas circunscripciones electorales territoriales, responsables de una contribución desproporcional en la formación de sus bancadas nacionales, es de suponerse que puedan presentar

una mayor deferencia en relación a líderes y electores de estos distritos. Inversamente, una distribución congruente de la fuerza electoral partidaria entre cada circunscripción electoral no promueve incentivos para vínculos preferenciales a uno o algunos de esos Estados. De acuerdo con los resultados obtenidos por Jones y Mainwaring (2003), se puede concluir que tanto Venezuela como Bolivia presentaron mayor localismo en la distribución de votos partidarios después de la implementación de sus respectivas reformas electorales.

En las últimas dos décadas, los países de América Latina implantaron y han mantenido instituciones políticas democráticas. Conforme el Informe de la Democracia en América Latina (PNUD, 2004) se puede identificar un significativo incremento en los índices de democracia electoral para el conjunto de América Latina. Si democracias son, como afirma Przeworski (1994), regímenes en que los partidos pierden (o aceptan perder) elecciones, rondas electorales no impugnadas han contribuido a una rutina de la alternancia. No obstante, naciones como Venezuela y Colombia, cuyas instituciones políticas poliárquicas fueron capaces de sobrevivir al ciclo autoritario militar que dominó el continente en los años sesenta y setenta, o incluso, Ecuador y Bolivia, precoces en el inicio del proceso de redemocratización (1979 y 1982, respectivamente), terminaron por registrar, más recientemente, una declive en el desempeño de sus instituciones democráticas. Considerando las notas anuales atribuidas a Freedom House, países que presentaron una mejoría en el conjunto de criterios de libertades civiles y derechos políticos durante los últimos veinte años fueron: Brasil, Chile, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Ninguno de éstos promovió reformas en las reglas que regulan la competencia por los asientos legislativos a lo largo de este periodo.

REFERENCIAS

- AMES, Barry. (1995). «Electoral strategy under open-list proportional representation». *American Journal of Political Science*, 39 (2): 406-33.
- . (2001). *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- ARCHER, Ronald y Matthew SHUGART. (2002). «El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia». En Scott Mainwaring y Matthew Shugart (editores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

- BEJARANO, Ana María y Andrés D'AVILA. (1998). *Elecciones y democracia en Colombia: 1997-1998*. Bogotá: Universidad Los Andes.
- BOIX, Charles. (1999). «Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies». *American Political Science Review*, 93 (3): 609-24.
- BOTERO, Felipe y Lucio RENNÓ. (2007). «Career choice and legislative reelection: evidence from Brazil and Colombia». *Brazilian Political Science Review*, 1(1): 102-24
- BOTERO, Felipe y Juan Carlos RODRÍGUEZ. (2007). «Ceticismo otimista. A reforma eleitoral colombiana de 2003». En Carlos Ugo Santander y Nelson Penteadó (editores), *Os processos eleitorais na América Latina*. Brasília: Ige.
- BUQUET, Daniel. (2007). «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16: 35-49.
- CAREY, John y Matthew SHUGART. (1996). «Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas». *Electoral Studies*, 14 (4): 417-39.
- COLOMER, Josep. (2003). «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)». *Revista Española de Ciencia Política*, 9: 39-63.
- . (2004a). *Cómo votamos. Sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- . (ed). (2004b). *Handbook of electoral system choice*. Nueva York y Londres: Palgrave-Macmillan.
- COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA. (2003). Projeto de Lei 2.679. Brasília: Câmara dos Deputados.
- COX, Gary. (1997). *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COX, Gary y Matthew SHUGART. (1995). «In the absence of vote pooling: Nomination and vote allocation errors in Colombia». *Electoral Studies*, 14 (4): 441-60 .
- CRISP, Brian y otros (2004). «Vote-seeking incentives and legislative representation in six presidential democracies». *The Journal of Politics*, 66 (3): 823-46.
- DAHL, Robert. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. New Heaven: Yale University Press.
- DAZA, Javier. (2006). «Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos, 1974-2006». *Convergencia*, 13 (41): 173-209.
- DEHEZA, Grace. (1998). «Gobiernos de coalición en el sistema presiden-

- cial: América del Sur». En Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio política en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- DOWNES, Anthony. (1957). *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harpen & Row.
- DUVERGER, Maurice. (1954). *Political parties*. Londres: Methuen.
- . (1983). *Sociología de la política*. Barcelona: Ariel.
- FISCHELLA, Domenico. (1984). «The double-ballot system as a weapon against anti-system parties». En Arend Lijphart y Bernard Grofman (eds.), *Choosing na electoral system*. Nueva York: Praeger.
- FLEISCHER, David. (1991). «Reforma do sistema eleitoral brasileiro. Análise das alternativas frente às experiências e casuísmos recentes». En Helgio Trindade (org.), *Reforma eleitoral e representação política*. Puerto Alegre: Editora Ufrgs.
- GUTIÉRREZ, Francisco. (2006). «Estrenando partidos». *Análisis Político*, 57: 106-25.
- HOSKIN, Gary y Miguel GARCÍA SÁNCHEZ. (2007). *Reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Ediciones Uniandes/Konrad Adenauer.
- HOYOS, Diana. (2005). «Evolución del sistema de partidos en Colombia: 1972-2000». *Análisis Político*, 55: 45-69.
- HUNTINGTON, Samuel. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- . (1991). *The third wave: democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
- JONES, Mark y Scott MAINWARING. (2003). «The nationalization of parties and party systems: Na empirical measure and application to the Americas». *Party Politics*, 9 (2): 139-66.
- KRENNERICH, Michael y Martin LAUGA. (1998). «Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales». En Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio política en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- LAMOUNIER, Bolívar, Juan LINZ, Arend LIJPHART y Arturo VALENZUELA. (1991). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp-Sumaré.
- LIJPHART, Arend. (1990). «The political consequences of electoral laws, 1945-85». *American Political Science Review*, 84 (2): 481-96.
- . (1999). *Patterns of democracy: government, forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- LIJPHART, Arend y Bernard GROFMAN. (1984). *Choosing an electoral system. Issues and alternatives*. Nueva York: Praeger.

- LIMA JUNIOR, Olavo. (1999). «Reformas de sistemas eleitorais mudanças, contextos e conseqüências». *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 42 (1): 17-61.
- LINZ, Juan. (1990). «The perils of presidentialism». *Journal of Democracy*, 1 (1): 51-69.
- LINZ, Juan y Arturo VALENZUELA (orgs). (1994). *The failure of presidential democracy*. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- LUCENA, Tibisay. (2003). «Las reformas del sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas: 1988-1998». *Alceu*, 3 (6): 245-65.
- MAINWARING, Scott. (1991). «Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada». *Novos Estudos Cebrap*, 29: 34-58.
- . (1993). «Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination». *Comparative Political Studies*, 26 (2): 198-228.
- MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY. (1994). «A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina». *Dados*, 37(1): 43-79.
- . (eds.) (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART. (1997). «Juan Linz, presidentialism, and democracy: A critical appraisal». *Comparative Politics*, 29 (4): 449-71.
- . (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.
- MOLINA, José E. (1991). *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*. Valencia: Vadel Hermanos Editores.
- MORGENSTERN, Scott. (2002). «Explaining legislative politics in Latin America». En Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott y Mariano TORCAL. (2006). «Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization». En R. Katz y W. Crotty (editores), *Handbook of political parties*. Londres: Sage Publications.
- MARENCO, André. (2006a). «Path-dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada». *Revista de Ciencia Política*, 26: 53-75.
- . (2006b). «Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional». *Dados*, 49 (4): 721-49.
- NICOLAU, Jairo. (2006). «O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil». *Dados*, 49 (4): 689-720.

- NOHLEN, Dieter. (1981). *Sistemas electorales en el mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- . (1998). «Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina». En Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- NORRIS, Pippa. (2004). *Electoral Engineering Voting Rules and Political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIERSON, Paul. (2004). *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Mercer: Princeton University Press.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina*. Nueva York: United Nations.
- POWELL, Bingham. (2000). *Elections as instrument of democracy*. New Haven: Yale University Press.
- POWELL, Bingham y Georg VANBERG. (2000). «Election laws, disproportionality and median correspondence: implications for two visions of democracy». *British Journal of Political Science*, 30: 383-411
- PRZEWORSKI, Adam, Susan STOKES y Bernard MANIN. (1999). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAE, Douglas. (1967). *Political Consequences of Electoral Law*. New Haven: Yale University Press
- . (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid: Citep.
- RIKER, William. (1962). *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- ROSE, Richard. (2000). *International encyclopedia of elections*. Washington: Congressional Quaterly Press.
- SARTORI, Giovanni. (1987). *Theory of democracy revisited*. New Jersey: Chatan House.
- . (1996). *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*. Nueva York: New York University Press.
- SCHULTZE, Rainer. (1998). «Ingeniería constitucional comparada. En torno al debate actual». En Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- SCHUMPETER, Joseph. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Londres: George Allen & Unwin.

- SHUGART, Matthew y John CAREY. (1992). *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew. (1992). «Leaders, rank and file, and constituents: Electoral reform in Colombia and Venezuela». *Electoral Studies*, 11 (1): 21-45.
- . (2001). «Electoral 'efficiency' and the move to mixed-member systems». *Electoral Studies*, 20 (2): 173-93.
- STROM, Kaare. (1997). «Democracy, accountability and coalition bargaining». *European Journal of Political Research*, 31: 47-62.
- TAAGEPERA, Rein. (1984). «The effect of district magnitude and properties of two-seat districts». En Arend Lijphart y Bernard Grofman (editores), *Choosing an electoral system*. Nueva York: Praeger.
- TAAGEPERA, Rein y Matthew SHUGART. (1989). *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Heaven: Yale University Press.
- TSEBELIS, George. (2002). *Veto players. How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.

LA REFORMA INFORMAL DEL SISTEMA ELECTORAL VENEZOLANO: DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL AL SISTEMA MAYORITARIO SIN ALTERAR UNA COMA



JOSÉ E. MOLINA VEGA

UNIVERSIDAD DE ZULIA, VENEZUELA

INTRODUCCIÓN

Las instituciones no son neutras en sus efectos políticos, mucho menos el sistema electoral. La ciencia política ha demostrado fehacientemente que la adopción de un tipo u otro de sistema electoral genera consecuencias en materia de comportamiento electoral, sistema de partidos, formación de mayorías, legitimidad y gobernabilidad (Lijphart, 1994; Nohlen, 2004; Vallés y Bosch, 1997). En el presente trabajo haremos un análisis sumario del sistema electoral venezolano, principalmente de sus desarrollos más recientes, y de sus consecuencias políticas.

A partir de la restauración de la democracia y sus primeras elecciones para Presidente y Congreso de la República en 1958, se adoptó en Venezuela para la elección presidencial el sistema de mayoría relativa a una sola vuelta, y para la elección de la legislatura nacional un sistema de representación proporcional con base en circunscripciones de tamaño mediano (Nohlen, 1981: 106), listas cerradas y bloqueadas, la fórmula D'Hondt para la distribución de los cargos, y un sistema compensatorio con base en la votación nacional que otorgaba cargos de diputados o senadores adicionales hasta un máximo establecido en la ley¹ a las fuerzas políticas que no hubieran obte-

1. En su última versión, según la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998, el número máximo de escaños adicionales que un partido podía obtener era de tres senadores y cinco diputados. A partir de la elección del año 2000 se eliminaron estos escaños adicionales compensatorios.

nido un porcentaje de escaños equivalente a su porcentaje nacional de votos, a fin de asegurar una proporcionalidad relativamente alta y la inclusión institucional de las fuerzas políticas con algún apoyo popular (Molina, 1991).

Este sistema fue reformado a final de los años ochenta para introducir el voto personalizado para los cargos a cuerpos deliberantes mediante una modalidad del sistema de representación proporcional personalizada (de origen alemán), conocido en la literatura anglosajona como sistema mixto proporcional (*mixed-member proportional electoral system*)² o como sistema de escaños adicionales (*additional member system*),³ y en el caso de los cargos ejecutivos para establecer la elección directa con reelección inmediata por una sola vez para los gobernadores y alcaldes. Hubo pues dos innovaciones importantes: la elección personalizada en circuitos nominales (unipersonales la mayoría) de la mitad de los escaños parlamentarios dentro de un sistema de representación proporcional, y la introducción de la reelección para cargos ejecutivos a nivel regional y local. Para entonces no se planteó la introducción de la reelección inmediata para el cargo de Presidente de la República. En este caso, como lo dispuso la Constitución de 1961, quienes hubieran ejercido el cargo de Presidente podían volver a ejercerlo transcurridos dos periodos constitucionales desde la finalización de su mandato, tal como ocurrió con los Presidentes Carlos Andrés Pérez (1974-79 y 1989-93)⁴ y Rafael Caldera (1969-74 y 1994-99). Hacemos notar esto porque hay una diferencia cualitativa entre la reelección presidencial inmediata y la no inmediata o diferida. Cuando hay reelección inmediata el presidente-candidato está en el ejercicio del cargo y existe el claro peligro de que utilice los recursos del gobierno y su influencia para obtener ventajas indebidas sobre sus contendores. Los casos de Fujimori en 1995 y 2000, y Chávez en el 2000 y 2006 son una clara ilustración de ello. Igualmente, las previsiones tomadas en Colombia para impedir la ventaja indebida del Presidente-candidato en las elecciones de 2006 son una advertencia sobre la realidad de este peligro. A esto se añade que la tendencia de los Presidentes-candidatos a usar los recursos del poder para lograr ventajas, incluso en países de

2. Véase Shugart y Watterberg, 2001.

3. Véase Nohlen, 2000.

4. El Presidente Pérez no culminó su segundo mandato, fue suspendido del ejercicio de su cargo en 1993 y sometido a juicio por malversación de fondos públicos, siendo finalmente condenado por este delito.

democracias consolidadas, ha sido verificada por la literatura que se enmarca dentro de la teoría del *ciclo económico de la política* (Tufté, 1978). La situación es claramente distinta cuando la posibilidad de reelección no es inmediata, sino diferida para luego de uno o más periodos fuera del cargo. En este segundo tipo de reelección, el ex Presidente ya no tiene control directo y personal sobre la administración pública, y aunque conserve la ventaja propagandística que le pudiera dar haber sido un Presidente popular, ya no está en condiciones de manipular directa y personalmente los recursos y políticas públicas para favorecer su reelección.

Estas dos modificaciones fueron producto del proceso de desinstitucionalización del sistema de partidos venezolano (Molina, 2004). Desinstitucionalización que ocurrió debido a la incapacidad de los partidos tradicionales de dar una respuesta satisfactoria a la crisis económica que se desató en el país a partir de la caída en los precios del petróleo y la renta petrolera desde 1983. Esta crisis encontró al país fuertemente endeudado con la banca internacional y sin haber tomado durante la época de bonanza las medidas que le hubieran permitido afrontar con éxito el problema de la reducción de la renta petrolera. La crisis económica significó un fuerte incremento de la pobreza y un deterioro significativo de los servicios públicos, lo que políticamente se tradujo en descontento con los partidos de gobierno, y con la institución partidista en general. Conforme los partidos fueron perdiendo el control de la sociedad, y debilitándose, crecieron las voces y los apoyos para el surgimiento de liderazgos personales autónomos de los partidos. Comenzó un proceso de desalineación partidista y de personalización de la política que aún hoy en día es una de las claves del sistema político venezolano.⁵

La elección directa de gobernadores y alcaldes acentuó este proceso de surgimiento de nuevos liderazgos personales dentro y fuera de las organizaciones partidistas, hasta el punto que para 1993 los candidatos presidenciales de Acción Democrática (AD) y del Partido Social Cristiano (COPEI) fueron un ex alcalde de la capital de la República y el gobernador del Estado de mayor población. Y aunque la figura dominante dentro de los nuevos liderazgos personalistas es Hugo Chávez, cuya notoriedad provino de haber encabezado un intento fallido de golpe de Estado militar en 1992, es de notar que sus

5. Para un análisis amplio de este proceso puede consultarse nuestro trabajo «Partidos y sistemas de partidos en la evolución política venezolana: la desinstitucionalización y sus consecuencias» (Molina, 2004).

principales competidores en las elecciones presidenciales de 1998, 2000 y 2006 han sido gobernadores de Estado. Sin embargo, los diputados electos en circuitos nominales no han logrado diferenciarse de los electos mediante listas. Los circuitos nominales para diputados no han generado hasta ahora ni la relación directa de servicio entre el diputado y sus electores que se esperaba, ni tampoco la consolidación de liderazgos personales en los circuitos (Kulisheck y Crisp, 2001). Aun cuando parezca paradójico el declive de la fuerza de los aparatos partidistas, no se ha visto acompañado por el surgimiento de diputados con mayor autonomía en los circuitos uninominales. El control que antes ejercía el partido sobre los diputados ha sido sustituido por la influencia y dirección del líder. Éste es claramente el caso del actual partido de gobierno que cultiva el culto a la personalidad respecto al Presidente Chávez; pero también ocurre en el principal partido de oposición, dominado por la figura del gobernador del Estado Zulia, Manuel Rosales.

La desinstitucionalización del sistema de partidos, la posterior personalización de la política y el intento de recentralizar el país, concentrando en términos reales, cuando no formales, tanto poder como fuera posible en el Presidente de la República, ha sido el marco en el que a partir de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se han introducido algunos nuevos y muy importantes cambios en los procesos electorales. En este trabajo nos referiremos a aquellos que en forma directa afectan el sistema electoral en sentido estricto, entendido como el conjunto de reglas formales e informales para la presentación de candidaturas, la expresión de preferencias respecto a ellas por los ciudadanos mediante el voto, y la distribución de los cargos y escaños entre los candidatos con base en dichos votos (véase al respecto la definición de Nohlen, 2007a: 295). En las secciones siguientes se hará un análisis de la situación actual del sistema electoral venezolano poniendo énfasis en las reformas ocurridas, sus causas y sus consecuencias. De los cambios acaecidos merecen destacarse: uno con respecto al sistema electoral para escaños legislativos (Asamblea Nacional, consejos legislativos de los Estados y concejos municipales), otro en relación a la elección del Presidente de la República, y un tercero que afecta tanto las elecciones de cuerpos deliberantes, como la de cargos ejecutivos. En cuanto se refiere al sistema electoral para escaños en cuerpos deliberantes, éste ha dejado de ser un sistema de tipo proporcional para convertirse en un sistema mixto mayoritario, también conocido como sistema segmentado (Nohlen, 2007a: 307; y Nohlen, 2004: 321-33), y

esto sin que haya mediado reforma legal alguna, sino por la vía de la interpretación de la legislación existente y de la práctica política de los actores partidistas, fundamentalmente el partido de gobierno, avalada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia.⁶ Por eso decimos en el título que Venezuela ha pasado de un sistema proporcional a uno mayoritario sin cambiar una coma del texto legislativo. En cuanto a los cargos ejecutivos, la Constitución de 1999 introdujo la reelección inmediata del Presidente de la República. En tercer lugar, con consecuencias tanto para las elecciones de tipo legislativo como ejecutivo, mediante una interpretación de constitucionalidad muy discutible de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, el Contralor General de la República asumió a partir del año 2002 la facultad de inhabilitar para el ejercicio del derecho a postularse como candidatos y de ser elegidos para cargos públicos hasta por quince años, a los funcionarios que sancione por considerarlos culpables de irregularidades administrativas, aunque no haya daño patrimonial al erario público, y sin que medie sentencia judicial definitivamente firme, con lo cual se ha producido un cambio sustancial con respecto a la postulación de candidaturas y a la capacidad de seleccionar entre ellas de los electores.

A continuación hacemos un análisis del sistema electoral venezolano poniendo énfasis en las causas y consecuencias de las tres modificaciones arriba enunciadas.

EL SISTEMA ELECTORAL VENEZOLANO: CARACTERÍSTICAS GENERALES

El sistema electoral venezolano combina la elección por mayoría relativa del Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes con un sistema de elección de cuerpos deliberantes mediante una fórmula electoral mixta⁷ en el que predominó el componente proporcional hasta el año 2000, pasando luego a dominar el elemento mayoritario a partir del 2004 por decisión política que se ha impuesto a pesar de contradecir la Constitución Nacional. Esta última esta-

6. Sentencia 74 del 25 de enero de 2006 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela.

7. El sistema combina la utilización de una fórmula electoral proporcional con una forma electoral mayoritaria en la forma que se indicará más adelante.

blece que en las elecciones de los cuerpos deliberantes debe regir el principio de la representación proporcional, pero éste no es más el caso a partir de 2004 como se indicará más adelante.

El régimen electoral venezolano se rige por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela adoptada en 1999, y, en lo que no contradiga a la nueva Constitución, por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política aprobada en 1997 y modificada en 1998. Sin embargo, las elecciones generales del 2000 se realizaron sobre la base de un régimen especial que, según el propio Estatuto Electoral de ese año, debería haber sido válido sólo para esas elecciones, manteniéndose la vigencia de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política para futuras elecciones. Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral (CNE) ha seguido aplicando el Estatuto Electoral del 2000, y por ello haremos referencia al mismo conjuntamente con la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. También haremos referencia a una modificación informal que se le efectuó al sistema electoral por la vía simplemente de la interpretación, sin cambiar una letra, pero produciendo un cambio sustancial del sistema electoral para cuerpos deliberantes por la vía de aplicar las así llamadas postulaciones *morochas*,⁸ con lo cual se pasó de un sistema de representación proporcional personalizada a un sistema mayoritario.

SISTEMA ELECTORAL PARA CUERPOS DELIBERANTES Y SU REFORMA 'INFORMAL'

Los diputados a la Asamblea Nacional y demás cuerpos deliberantes, de acuerdo tanto al Estatuto Electoral del 2000 como a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, deben ser elegidos mediante un sistema de representación proporcional personalizada, inspirado en Alemania (Nohlen, 2004: 255) y establecido en Venezuela en la reforma de 1989. Este sistema combina la elección proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas para distribuir el total de cargos, con la elección por mayoría relativa en circunscripciones mayoritariamente uninominales para la adjudicación personalizada de un porcentaje de los escaños. Este porcentaje de escaños adjudicado nominalmente fue del 50% para la Cámara de Diputados del Congreso Nacional hasta las elecciones de 1998 (siguiendo el porcentaje

8. En Venezuela se les dice *morochos* a los hermanos gemelos, y es en este sentido que se habla de candidaturas *morochas*, como se explicará más adelante.

establecido en Alemania), y cambió a 60% para los Diputados a la Asamblea Nacional a partir de la promulgación del Estatuto Electoral del año 2000.⁹

Para cada entidad electoral las organizaciones políticas y quienes postulen a nombre propio pueden postular una lista de candidatos y además candidatos para los cargos personalizados. El elector al votar selecciona una lista y tantos candidatos nominales como correspondan a su circunscripción (uninominal o plurinominal). Puede seleccionar la lista de un partido y un candidato de otro. Si se eligen varios cargos nominales puede seleccionar candidatos de una o varias organizaciones.¹⁰

Para la adjudicación, el procedimiento previsto tanto en el Estatuto Electoral como en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política equivale a lo siguiente: se determinan en primer lugar los ganadores de las circunscripciones nominales y las organizaciones o alianzas a las que pertenecen. A continuación, con base en la votación de cada lista (o alianza de listas)¹¹ se determina utilizando la fórmula de D'Hondt¹² el número de escaños que le corresponden proporcionalmente a cada partido o alianza del total de escaños de la circunscripción, y de ellos se restan los que hubiera obtenido nominalmente. Si realizada esta resta aún le corresponden escaños al

9. Aunque también existen algunas circunscripciones plurinominales, en las que igualmente se vota nominalmente y son electos los candidatos más votados.

10. Como se indicó antes, en algunos casos la circunscripción para los escaños nominales elige más de un escaño. En ese caso el elector tiene derecho a un voto lista y a un voto nominal por cada escaño que se elija en su circuito.

11. En Venezuela varios partidos pueden formar una alianza postulando candidaturas idénticas para la lista y para los cargos nominales. En adelante cuando nos referimos a la votación o los candidatos de los partidos, debe entenderse que nos referimos también a las alianzas que puedan conformarse. A los efectos de la distribución de escaños, las listas y candidaturas nominales de una alianza se tratan como si fueran las de un partido.

12. La fórmula de D'Hondt consiste en dividir la votación total de cada lista entre la serie de números naturales (1, 2, 3, 4, etcétera) hasta obtener para cada lista de partido tantos cocientes como escaños totales corresponde elegir en la circunscripción. En el caso venezolano, a fin de restar los escaños obtenidos nominalmente de los que proporcionalmente le corresponden, a cada partido o alianza se le eliminan de mayor a menor tantos cocientes como escaños nominales hubiera obtenido. Luego, los escaños que corresponde adjudicar a las listas (40%) se le otorgan a los cocientes más altos restantes. Más adelante mostraré un ejemplo.

partido o alianza, éstos se adjudican a los candidatos de su lista. Los escaños de lista se adjudican en el orden de postulación (listas cerradas y bloqueadas). Este sistema de distribución debería tener como resultado una distribución de los escaños suficientemente proporcional como para que el sistema cumpla con el mandato y principio constitucional de la representación proporcional.

En este sistema de representación proporcional personalizada, el total de los cargos de la circunscripción se distribuyen mediante el sistema proporcional sobre la base del voto obtenido por las listas de las organizaciones participantes. Esto diferencia este sistema de los sistemas mixtos mayoritarios o segmentados como el de México, en el cual una parte de los escaños se distribuye proporcionalmente (40%) y la otra parte se distribuye por el sistema de mayoría relativa. Debe recalcarse esto: en la representación proporcional personalizada no es una parte, sino el total de los cargos los que se distribuyen mediante el sistema proporcional. Ésta es la clave de la representación proporcional personalizada o sistema mixto proporcional. Repito: el cien por ciento se distribuye entre los partidos por la fórmula proporcional, y de los escaños que le tocan a cada partido, una parte se adjudica a quienes resulten elegidos nominalmente en los circuitos y otra parte a los candidatos de lista, pero la distribución que determina el número total de escaños de cada partido, y por ende su peso parlamentario, es la proporcional. Es esta vinculación entre la distribución proporcional de todos los escaños y la adjudicación de una parte de ellos por una fórmula mayoritaria lo que le da su característica propia al sistema.

Tomemos el ejemplo desarrollado en el cuadro 1 que nos muestra cómo se combina en Venezuela la distribución proporcional de los escaños con la adjudicación del sesenta por ciento de los cargos en circuitos nominales. Se trata de una circunscripción en la cual se eligen un total de catorce escaños mediante el sistema de representación proporcional personalizada. De ellos, en el sistema venezolano actual, ocho (60%) se adjudican en circuitos nominales por el sistema de mayoría relativa y el cuarenta por ciento se adjudica a los candidatos de las listas. En nuestro ejemplo, de los ocho escaños nominales A ganó seis, B ganó uno y C ganó uno, D no ganó ningún circuito nominal. En la votación por lista, se emitieron cien mil votos válidos distribuidos entre los partidos como se indica en el cuadro 1. Para cada partido, aplicando la fórmula de D'Hondt, se divide su votación entre 1, 2, 3, 4 y así sucesivamente hasta completar tantos concientes como escaños totales a elegir, en este caso catorce. A cada

Cuadro 1
Distribución de los seis cargos para las listas en la 'representación proporcional personalizada' (fórmula D'Hondt).

Partidos	A	B	C	D
Cociente 1	45000 X	21000 X	20000 X	14000 (1)
Cociente 2	22500 X	10500 (2)	10000 (3)	7000 (5)
Cociente 3	15000 X	7000 (4)	6666,66 (6)	4666,66
Cociente 4	11250 X	5250	5000	3500
Cociente 5	9000 X	4200	4000	2800
Cociente 6	7500 X	3500	3333,33	2333,33
Cociente 7	6428,57	3000	2857,14	2000
Cociente 8	5625	2625	2500	1750
Cociente 9	5000	2333,33	2222,22	1555,55
Cociente 10	4500	2100	2000	1400
Cociente 11	4090,90	1909,09	1818,18	1272,72
Cociente 12	3750	1750	1666,66	1166,66
Cociente 13	3461,53	615,38	1538,46	1076,92
Cociente 14	3214,28	1500	1428,57	1000

Circunscripción: 14 escaños por representación proporcional personalizada. Cargos nominales 8; cargos por lista 6; ganadores cargos nominales A: 6; B: 1; C: 1; D: 0; Resultados voto lista A: 45.000 votos, B: 21.000 votos, C: 20.000 votos, D: 14.000 votos.

partido se le eliminan tantos cocientes como escaños hubiera obtenido nominalmente, de mayor a menor (los escaños señalados con una x en el cuadro 1). Al partido A, que obtuvo seis escaños nominales, se le eliminan los seis primeros cocientes, al partido B se le elimina el primer cociente y al partido C también se le elimina un cociente, debido a que cada uno obtuvo un escaño nominal. Esta eliminación de los cocientes más altos es el equivalente, en Venezuela, a restarle a cada partido, del total de escaños que le correspondan proporcionalmente, los que hubiera obtenido en circuitos nominales. Esto es muy importante. El sistema no permite sumar los escaños obtenidos nominalmente a los que pudieran corresponderle a un partido proporcionalmente; ni tampoco separa las dos distribuciones. Como dijimos, se distribuyen proporcionalmente los catorce escaños entre los partidos; y luego, de los que proporcionalmente le corresponden a cada partido del total, una parte se les adjudica a los candidatos de ese partido que hubieren ganado escaños nominales, y si todavía el partido tiene derecho a más escaños, éstos se adjudican a los candidatos postulados en su lista. Por eso el sistema en su conjunto es un sistema proporcional. Es la distribución proporcional la que en prin-

cipio determina el total de escaños por partido. La elección nominal cumple el papel de permitirle al elector determinar mediante votos nominales los candidatos que ocuparán una parte del total de escaños que le corresponde al partido. Pero es la distribución proporcional la que debe dominar el proceso. Una vez que a cada partido se le han eliminado tantos cocientes como escaños haya recibido nominalmente, los seis escaños que corresponde adjudicar a las listas se le otorgan a los cocientes más altos restantes (indicados con números del 1 al 6 en el cuadro 1). En nuestro ejemplo, esos seis cocientes son dos de B (indicados como 2 y 4), dos de C (indicados como 3 y 6), y dos de D (indicados como 1 y 5). Ello implica que B, C y D obtienen dos escaños de lista cada uno, y éstos se adjudican a los dos primeros candidatos en las listas respectivas.

El resultado de la elección, utilizando la representación proporcional personalizada tal como está prevista en Venezuela, es el que aparece en el cuadro 2. El partido A, con el 45% de los votos obtiene seis escaños (todos nominales), es decir un 42,8% del total. El partido B, con el 21% de los votos obtiene tres escaños (uno nominal y dos de lista) que representan el 21,4% del total de escaños. El partido C, con el 20% de los votos, logra también tres escaños (uno nominal y dos de lista), para un 21,4% de los escaños. Finalmente, el partido D con una votación del 14%, alcanza dos escaños, ambos de lista, que representan el 14,4% del total de cargos en disputa. Como puede verse hay una correspondencia muy alta entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños, lo que implica que el resultado cumple con el principio constitucional de la «representación proporcional». Esto se demuestra también al aplicar uno de los estadísticos que miden el grado en que el resultado de una elección se aleja de la proporcionalidad perfecta. Según el índice D de distorsión de la proporcionalidad de Loosemore y Hanby (1971), en nuestro ejemplo la distorsión de la proporcionalidad es de 2,2. Ello quiere decir que los partidos que resultaron sobrerrepresentados, en este caso B, C y D, obtuvieron en conjunto un 2,2% del total de escaños más de los que proporcionalmente les correspondían de acuerdo a su porcentaje conjunto de votos. Al mismo tiempo, indica que los partidos que resultaron perjudicados, es decir subrepresentados, recibieron un 2,2% del total de escaños menos de los que proporcionalmente correspondían a su votación. Un resultado altamente proporcional bajo cualquiera de los parámetros desarrollados por la literatura comparada en materia de sistemas electorales, y que cumple con el principio constitucional de la representación proporcional (Lijphart, 1994: 57-78; Lijphart, 1999: 157-70).

Cuadro 2
Distribución de los escaños utilizando la representación proporcional personalizada

	A	B	C	D
Cargos lista	0	2	2	2
Cargos nominales	6	1	1	0
Total	6	3	3	2

Partido	% votos	Escaños	% Escaños	Distorsión
A	45%	6	42,8%	- 2,20
B	21%	3	21,4%	+ 0,4
C	20%	3	21,4%	+ 1,4
D	14%	2	14,4%	+ 0,4
				D = 2,2

Sin embargo, en la práctica, con el aval del Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Supremo de Justicia, este sistema se ha transformado a partir de las elecciones municipales y regionales de 2004, y las de la Asamblea Nacional de 2005, en un sistema mixto mayoritario o segmentado mediante la práctica política que en Venezuela se ha bautizado con el nombre de ‘morochas’. Mediante esta práctica los partidos o alianzas crean una especie de partido sucursal o hermano morocho (gemelo), de modo que uno de los partidos presenta candidatos de lista y, el otro, candidatos a los circuitos nominales. Como se alega contra toda evidencia que esos partidos morochos son partidos distintos e independientes, entonces no se le restan a los escaños que proporcionalmente les correspondan a uno, los que su morocho obtenga por vía de la votación nominal. La clave del asunto es que en realidad, para cualquiera que no quiera engañarse, las candidaturas morochas pertenecen al mismo partido o coalición. Se trata de un artificio para, en fraude a la ley, burlar el principio constitucional de la representación proporcional.¹³ Claramente un artificio

13. Esta práctica conocida en Venezuela como las *morochas* es, como se verá, un mecanismo para la distorsión de la representación proporcional en un sistema específico: el de representación proporcional personalizada. Persigue desvincular las dos distribuciones de escaños que el sistema declara obligatoriamente asociadas: la proporcional y la mayoritaria. Para ello un mismo partido se desdobra en dos, de modo que sus candidatos de lista sean tomados como pertenecientes a un partido distinto al de sus candidatos en los circuitos nominales. En ese sentido, es un procedimiento diferente a la ‘Operación Avispa’ que

que favorece al partido con mayor votación (véase un ejemplo más adelante), por eso sólo puede prosperar en un contexto político en el cual el partido de gobierno sea también el primero electoralmente y, al mismo tiempo, controle en forma absoluta el poder electoral y el poder judicial, como fue el caso específico de Venezuela entre los años 2000 y 2006. Este contexto político de un andamiaje institucional dominado casi absolutamente por el gobierno y su líder es la clave para entender por qué surge y es convalidada esta 'reforma' informal, y también la clave para suponer que si llegara a ocurrir en el futuro un debilitamiento electoral del partido de gobierno, posiblemente sea abandonada y se regrese al sistema inicial.

Hasta las elecciones de 1998 esta práctica de las *morchas* no se hizo presente, la utilizó por primera vez el partido Convergencia en el Estado Yaracuy en el 2000, y luego con mayor intensidad el Movimiento Quinta República (MVR) en el 2004, para el 2005 el MVR creó un partido morocho llamado Unión de Vencedores Electorales (UVE), y con ello llevó a la oposición primero a intentar defenderse utilizando también *morchas*, y finalmente a retirar sus candidatos de la elección. Si UVE hubiera sido un partido de verdad hoy sería la primera fuerza de la Asamblea Nacional para el periodo 2006-2011, porque 'ganó' más escaños que ningún otro partido en las elecciones de 2005. Sin embargo no es nada. No tiene fracción parlamentaria. No funciona en la Asamblea Nacional. Nunca fue nada más que un disfraz de la coalición de gobierno para evitar que se le descontaran los escaños ganados nominalmente de los que le correspondían de acuerdo a su votación proporcional.

Veamos cómo sería la distribución de los escaños en nuestro ejemplo, si los partidos utilizaran la práctica de las candidaturas *morchas*, tal como se ha hecho en Venezuela (cuadro 3). La elección es la misma que en nuestro ejemplo anterior. Cuatro partidos, A, B, C y D, y cien mil votos válidos. A diferencia del ejemplo anterior, ahora cada partido crea un partido morocho. Estos partidos serán AA, BB, CC y DD. El partido A presenta sus listas bajo su denominación tradicional, y sus candidatos nominales bajo la bandera de su morocho

se permitía en Colombia antes de las elecciones de 2006; en ella, el mismo partido, sin negar su identidad, se desdoblaba en varias listas que competían una contra otra en una misma distribución de escaños. También es un mecanismo diferente al de las 'listas espejo' de Argentina, en las cuales varias organizaciones en forma separada postulan la misma lista, a fin de que sus votos se sumen para la distribución de escaños.

Cuadro 3
Distribución de los escaños utilizando la práctica venezolana de 'las morochas'.
Distribución por los seis cargos para las listas (fórmula D'Hondt).

Partidos	A	B	C	D
Cociente 1	45000 (1)	21000 (3)	20000 (4)	14000 (6)
Cociente 2	22500 (2)	10500	10000	7000
Cociente 3	15000 (5)	7000	6666,66	4666,66
Cociente 4	11250	5250	5000	3500
Cociente 5	9000	4200	4000	2800
Cociente 6	7500	3500	3333,33	2333,33
Cociente 7	6428,57	3000	2857,14	2000
Cociente 8	5625	2625	2500	1750
Cociente 9	5000	2333,33	2222,22	1555,55
Cociente 10	4500	2100	2000	1400
Cociente 11	4090,90	1909,09	1818,18	1272,72
Cociente 12	3750	1750	1666,66	1166,66
Cociente 13	3461,53	615,38	1538,46	1076,92
Cociente 14	3214,28	1500	1428,57	1000

Ganadores cargos nominales AA: 6; BB: 1; CC: 1; DD: 0; resultados voto lista A: 45.000 votos, B: 21.000 votos, c: 20.000 votos, D: 14.000 votos; distribución por los seis cargos para las listas (fórmula D'Hondt).

AA. Como dijimos, en la práctica AA no existe, es A disfrazado para burlar la representación proporcional. Obviamente A nunca niega este vínculo, por el contrario, lo proclama para asegurar que sus electores entiendan que para los cargos nominales deben votar por AA. Lo mismo ocurre en el caso de los otros partidos.

En cuanto a los escaños nominales, igual que en el ejemplo del cuadro 1, A en su versión AA obtiene seis escaños, BB logra uno, y CC alcanza también uno. Los votos lista de A, B, C y D son exactamente los mismos que en el cuadro 1. A: 45.000 votos; B: 21.000 votos; C: 20.000 votos y D: 14.000 votos. A estas votaciones se les aplica la fórmula D'Hondt y se determinan los catorce cocientes que corresponden a cada partido. A continuación a cada partido se les deberían eliminar tantos cocientes como escaños haya obtenido en los circuitos nominales. Pero ahora, ninguno de los partidos, se dice, ganó cargo nominal alguno. En consecuencia no se les elimina ningún cociente. A continuación se determinan los seis mayores cocientes a fin de adjudicarles los escaños de lista, de esta manera, A logra ahora tres escaños de lista. B, C y D alcanzan un escaño de lista cada uno.

El resultado final al aplicar la práctica venezolana de las morochas a nuestro ejemplo puede verse en el cuadro 4. A (con su versión morocha AA) ahora logra un total de nueve escaños, es decir, el 64,3% de los escaños con 45% de los votos. De esos nueve escaños, seis se obtienen mediante el partido morocho AA en los escaños nominales, y tres se obtienen por lista. Como se ve, la diferencia con el caso de los cuadros 1 y 2 en que se aplicó la representación proporcional personalizada es que entonces A no recibió ningún escaño de lista porque su cuota proporcional de cargos había sido cubierta con los escaños nominales. En el caso de los cuadros 3 y 4, al utilizar la práctica de las morochas, A recibe su cuota de escaños de lista como si no hubiera obtenido ningún cargo nominal. El sistema funciona ahora como un sistema segmentado, en el cual las dos distribuciones se hacen en la práctica y, a pesar del texto de la ley, en forma separada. Por su parte, el partido B con el 21% de los votos recibe dos escaños, es decir, el 14,3%. De esos dos escaños, uno le fue adjudicado a su partido morocho, CC, y el otro a su lista. C, con el 20% de los votos, recibe también dos escaños, es decir, 14,3%, de los cuales uno lo obtuvo mediante su partido morocho BB en los circuitos nominales, y el otro le correspondió a su lista. Finalmente D, con el 14% de los votos, obtiene un escaño que equivale al 7,1% de los cargos a distribuir, y lo recibe en su lista.

Cuadro 4
Resultado de la aplicación del sistema venezolano de 'las morochas'

	A+AA	B+BB	C+CC	D+DD
Cargos lista	3	1	1	1
Cargos nominales	6	1	1	0
Total	9	2	2	1

Partido	% votos	Escaños	% Escaños	Distorsión
A + AA	45%	9	64,3%	+ 19,3
B + BB	21%	2	14,3%	- 10,7
C + CC	20%	2	14,3%	- 5,7
D + DD	10%	1	7,1%	- 2,9
				D = 19,3

El cuadro 5 presenta los resultados de las dos modalidades para el caso de nuestro ejemplo. Como puede verse, al aplicar las morochas el partido mayoritario queda ampliamente sobrerrepresentado,

Cuadro 5
Comparación de los resultados

Distribución de cargos si se aplicara la distribución proporcional personalizada

Partido	% votos	Escaños	% Escaños	Distorsión
A	45%	6	42,8%	- 2,20
B	21%	3	21,4%	+ 0,4
C	20%	3	21,4%	+ 1,4
D	14%	2	14,4%	+ 0,4
				D = 2,2

Distribución de cargos con 'las morochas'

Partido	% votos	Escaños	% Escaños	Distorsión
A + AA	45%	9	64,3%	+19,3
B + BB	21%	2	14,3%	-10,7
C + CC	20%	2	14,3%	-5,7
D + DD	10%	1	7,1%	-2,9
				D = 19,3

mientras que los partidos minoritarios todos resultan con un porcentaje de cargos inferior a su porcentaje de votos. La distorsión de la proporcionalidad es ahora mucho mayor que la que observamos al aplicar la representación proporcional personalizada en su versión correcta. Al deformar el sistema transformándolo en un sistema mayoritario por medio de las candidaturas morochas, en nuestro ejemplo, la distorsión alcanza según el estadístico D de Loosemore y Hanby (1971) a 19,3%. Esta distorsión se interpreta en el sentido de que él o los partidos sobrerrepresentados, en este caso sólo A, recibe un 19,3% de escaños por encima de lo que le correspondería en una estricta proporcionalidad. Claramente, se trata de un resultado que distorsiona gravemente la proporcionalidad y que nos muestra el carácter promayoritario del nuevo sistema electoral venezolano. Tal como ocurre en el ejemplo, lo usual será que la distorsión producida por las morochas permita a la primera fuerza política controlar en forma amplia los cuerpos legislativos, sin tener el apoyo de la mayoría absoluta de la población. Esto contradice el propósito central de los sistemas proporcionales que persiguen, precisamente, que las mayorías institucionales sean un reflejo de las mayorías populares.

En conclusión, al permitir que se desvinculen la postulación por lista de la postulación en circuitos nominales, mediante la práctica

conocida en Venezuela como de candidaturas morochas, se ha transformado en forma 'informal', pero radical, el sistema electoral para cuerpos legislativos. El sistema ha dejado de ser un sistema proporcional, para transformarse en un sistema mayoritario que encuadra perfectamente en la categoría que la literatura conoce como sistemas mixtos mayoritarios o segmentados. El nuevo sistema en relación con el anterior ha generado, como era de esperarse de acuerdo a las consecuencias características de los sistemas mayoritarios: a) la tendencia a que el principal partido, aun cuando no alcance la mayoría de los votos, logre una amplia mayoría de escaños; b) una amplia sobrerrepresentación del primer partido; c) una permanente subrepresentación de las fuerzas minoritarias; y d) la minimización de la oposición en los cuerpos legislativos, facilitando el ejercicio arbitrario e incluso, en algunos casos, corrupto del poder, porque los posibles controles parlamentarios resultan usualmente minimizados.

SISTEMA ELECTORAL PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SU REFORMA

En Venezuela, el Presidente de la República se elige por el sistema de mayoría relativa a una sola vuelta. Fue el sistema utilizado para la elección presidencial de 1947, también para la de 1958 que restauró la democracia, y fue ratificado por las constituciones de 1961 y 1999. Gana la elección el candidato que obtenga el mayor número de votos válidos, cualquiera que sea el porcentaje obtenido. El menor porcentaje de votos alcanzado por un candidato ganador de la presidencia fue de 29,1%, obtenido por Rafael Caldera en 1968.

El mandato del Presidente de la República es de seis años, el de los gobernadores y alcaldes es de cuatro años, y es posible la reelección inmediata, por una sola vez. La reelección de los gobernadores y alcaldes se estableció en la reforma de 1989 como antes se explicó. La novedad más importante introducida por la Constitución de 1999 en esta materia fue la reelección presidencial inmediata, de modo que el Presidente Chávez, electo por primera vez en 1998, fue ratificado en las elecciones del año 2000, con motivo del proceso de «relegitimación de los poderes públicos» ordenado por la Asamblea Constituyente, y reelecto bajo las normas de la Constitución de 1999 en el año 2006.

En Venezuela, como en otros países de América Latina, el debilitamiento de los partidos políticos abrió el camino para el surgimien-

to de fuertes liderazgos personales con apoyo popular directo, autónomo de sus partidos u organizaciones. Estos últimos han pasado a depender en buena medida de sus líderes para su subsistencia y permanencia en el poder. Una situación inversa a la que se presentaba en condiciones de alta institucionalización del sistema de partidos, tal como ocurrió en Venezuela entre 1973 y 1993. Cuando la institucionalización del sistema de partidos es alta, los individuos dependen para su postulación, elección y gestión de las organizaciones. Cuando los partidos se debilitan, son las organizaciones las que dependen de la permanencia en el poder de su líder para su subsistencia. Es este hecho, derivado de la desinstitucionalización de los sistemas de partidos, el que se ha convertido en una de las causas principales de las modificaciones constitucionales para adoptar la reelección presidencial inmediata. En condiciones de desinstitucionalización de los partidos y de personalización de la política, los miembros de las organizaciones que apoyan a los presidentes, los sectores sociales que los respaldan, e incluso áreas importantes de la población, desarrollan la percepción de que la continuidad de las políticas que consideran beneficiosas, y su permanencia en el poder en el caso de los activistas, dependen de la continuidad en el ejercicio de la presidencia del líder. De allí que se produzcan fuertes movimientos para la introducción de la reelección, como ha sido el caso en países como Argentina, Brasil, Colombia, Perú,¹⁴ República Dominicana y Venezuela. En definitiva, vemos en el debilitamiento de los partidos y en la personalización de la política, que es una de sus consecuencias, las causas principales del establecimiento de la reelección inmediata en Venezuela y otros países de América Latina.

La reelección inmediata es una institución común y no polémica en las democracias consolidadas. La razón de ello es que cuando las instituciones encargadas de controlar la legalidad de las actuaciones del Ejecutivo son fuertes y verdaderamente autónomas, el peligro de que el Jefe de Gobierno parlamentario o el Presidente en regímenes presidenciales hagan uso de los recursos del Estado para su ventaja electoral son relativamente menores, y difícilmente escapan a las sanciones correspondientes. El temor a que estos controles no funcionen en países de democracias no consolidadas y con instituciones relativamente débiles, como es el caso en muchos países de América Latina, es lo que generó una resistencia histórica al establecimiento de la reelección presidencial (Nohlen, 2007b).

14. En Perú, la reelección fue abrogada luego de la caída de Fujimori en 2001.

En el caso de Venezuela, estos temores se han visto confirmados; para la elección del 2006 hubo un uso amplio, evidente, no disimulado, de los recursos públicos, entre ellos de la televisión del Estado, al servicio de la reelección presidencial. Lo mismo ocurrió durante la campaña para el referendo revocatorio de 2004. El uso de los recursos del Estado ha ido desde la abierta realización de presiones a los empleados públicos para que voten por el presidente-candidato,¹⁵ hasta la utilización del canal del Estado para transmitir los actos proselitistas del partido de gobierno en los que participa el Presidente, y muchas veces incluso sin él. Así pues, la reelección ha introducido en Venezuela un incremento exponencial del uso de ventajas indebidas por parte del partido de gobierno. Ventaja que siempre está presente cuando las instituciones son débiles, pero que se expande enormemente cuando la reelección presidencial está en juego.

Un indicador de que el peligro del uso de los recursos del Estado para lograr una ventaja indebida a favor del presidente-candidato está presente en los casos de reelección inmediata nos lo brinda el darle un vistazo al resultado de las elecciones con reelección presidencial inmediata en América Latina a partir de 1990 y hasta junio 2008. Es decir, durante la presente época de resurgimiento del personalismo político. Se efectuaron trece elecciones en las que el presidente en ejercicio era candidato. El gobierno ganó once de ellas (85%),¹⁶ y sólo perdió en dos ocasiones (15%).¹⁷ En cambio, en un estudio de las elecciones democráticas efectuadas en América Latina hasta 1995, encontramos que los gobiernos ganaban menos de un tercio de las elecciones, y eran derrotados en más de dos tercios de las veces (Molina, 2001). Como vemos, ha habido una diferencia enorme en las posibilidades de que el gobierno gane las elecciones entre los ca-

15. Es ya un lugar común en Venezuela el referirse a una videoconferencia interna del Presidente de PDVSA (Petróleos de Venezuela) y Ministro de Energía, Rafael Ramírez, en la cual llamaba a los empleados de la empresa a definirse por el candidato Hugo Chávez y la revolución bolivariana en las elecciones presidenciales de 2006, porque según él esa empresa es toda «roja, rojita». Esta acción fue públicamente avalada y encomiada por el Presidente Chávez.

16. Alberto Fujimori en Perú (dos veces: 1995 y 2000), Hugo Chávez en Venezuela (dos veces: 2000 y 2006), Joaquín Balaguer en República Dominicana (dos veces: 1990 y 1994), Leonel Fernández en República Dominicana (2008), Alvaro Uribe en Colombia (2006), Carlos Menem en Argentina (1995), Fernando Henrique Cardoso (1998) y Luis Ignacio «Lula» da Silva en Brasil (2006).

17. Daniel Ortega en Nicaragua (1990) e Hipólito Mejía en República Dominicana (2004).

sos de reelección inmediata y los casos en los cuales el Presidente en ejercicio no es candidato. Esto no indica necesariamente que en todos los casos de reelección inmediata haya estado presente una ventaja indebida, pero sugiere que habría que mirar con mucho cuidado porque ese pudiera ser el caso. Lo que queremos apuntar es que en América Latina debemos mirar con cuidado este hecho de la «cuasi-imbatabilidad presidencial en reelección inmediata», porque una de las posibles causas pudiera ser el uso de ventajas indebidas. Como ciertamente lo es en Venezuela. El ejercicio del cargo genera ventajas implícitas no necesariamente antidemocráticas, como, por ejemplo, la familiaridad de la población con el candidato; pero esto por sí sólo no parece suficiente para explicar el radical cambio de tendencia en cuanto a las posibilidades de victoria del gobierno entre las elecciones con o sin reelección inmediata en juego, en América Latina.

Una posible explicación, preocupante, es que las instituciones en algunas de nuestras democracias no sean lo suficientemente fuertes o autónomas para impedir el uso de ventajas indebidas que afectan la igualdad de oportunidades. Si las instituciones no ejercen los controles necesarios es altamente probable que la ‘ventaja’ del candidato Presidente incluya entre sus componentes el manejo de los recursos públicos en forma directa o indirecta para ponerlos al servicio de su campaña presidencial y, en los peores casos, el que se utilicen las instituciones judiciales o policiales para hostigar a los oponentes.

Otra consecuencia del establecimiento de la reelección presidencial inmediata en un contexto de desinstitucionalización de los partidos, y personalización de la política, ha sido la tentación en los líderes de pasar de la reelección inmediata por una sola vez, a la reelección indefinida, o al menos a la búsqueda de un tercer mandato. Éste fue el caso de Argentina y Perú, donde Menem y Fujimori intentaron buscar un tercer mandato, sin éxito porque Menem no logró hacer prevalecer su interpretación de la Constitución, y Fujimori, aunque re-reelecto, tuvo que abandonar el cargo ante las acusaciones de fraude. En Colombia y en Brasil ya sabemos que algunos partidarios de los presidentes reelectos han intentado convencerlos de modificar la Constitución para buscar un tercer mandato. En Venezuela, el Presidente Chávez también ha intentado permanecer en el poder más allá de la reelección. En el año 2007 introdujo un proyecto de reforma constitucional que incluía la institución de la reelección indefinida del Presidente. La reforma fue derrotada en el referendo de diciembre de 2007, pero ya se ha anunciado que si las circunstancias electorales son propicias el Presidente la propondrá de nuevo. En resumen, en

un contexto político de debilidad de los partidos y personalización de la política, la reelección inmediata del Presidente parece llevar implícita la tentación de que se busque la prolongación en el tiempo del mandato del líder personal, con las consecuencias que esto conlleva en cuanto a obstaculización de la renovación del liderazgo político, abuso de los recursos del Estado y continuismo.

¿ELECCIONES LIBRES E IMPARCIALES?

LA INHABILITACIÓN POLÍTICA POR VÍA ADMINISTRATIVA

Una de las características definitorias de un régimen democrático es que las elecciones deben ser libres e imparciales, y que el sufragio, tanto pasivo como activo, pueda ser ejercido por los ciudadanos sin limitaciones indebidas o discriminaciones (Dahl, 1999: 97-116). Para que estas características se cumplan es indispensable que exista libertad de postulación, sin más limitaciones que las aceptadas por la comunidad internacional democrática y por la cultura democrática. Entre estas limitaciones aceptables tenemos las relativas a la edad, al ejercicio de la profesión militar, y la inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos accesoria a una condena penal. En este último caso, las constituciones democráticas y también la Convención Americana sobre Derechos Humanos, han estado conscientes del peligro que implica permitirle a un Estado que inhabilite para el ejercicio del sufragio pasivo u otros derechos políticos a un ciudadano. Por eso, reconociendo que esta inhabilitación puede aplicarse, sin contradecir la democracia, a quienes hayan sido condenados por haber cometido delitos, al mismo tiempo, se han establecido límites a esta facultad de los Estados, más allá de los cuales cualquier inhabilitación no puede considerarse aceptable democráticamente. Estos límites son que la inhabilitación debe establecerse mediante sentencia judicial penal definitivamente firme en un proceso en el cual los acusados hayan tenido todas las garantías del debido proceso y, obviamente, sin que el delito del que se les acuse sea un delito de opinión.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual es parte Venezuela, y a la cual la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela le reconoce jerarquía constitucional¹⁸ dispone en el numeral 2 de su artículo 23 referido a los derechos políticos, entre ellos expresamente el de 'ser elegido': «2. La ley puede reglamentar el

18. Artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal».

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ha establecido un criterio similar en sus artículos 42 y 65:

Artículo 42. Quien pierda o renuncie a la nacionalidad pierde la ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley.

Artículo 65. No podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito.

De estas normas resulta que en Venezuela el principio constitucional que debería aplicarse sigue las pautas aceptadas por la cultura democrática y la comunidad internacional democrática, e implica que sólo mediante sentencia judicial definitivamente firme, en un proceso penal, quienes sean condenados por haber cometido hechos tipificados como delitos pudieran ser objeto de la pena accesoria de la inhabilitación para el ejercicio de sus derechos políticos.

A pesar de la claridad de estas disposiciones, en el año 2001 la Asamblea Nacional dictó la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal en la cual se faculta al Contralor General de la República para imponer la sanción de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos a los funcionarios públicos hasta por quince años.¹⁹ Facultad que ha sido inter-

19. Esta disposición tiene antecedentes en leyes anteriores, pero nunca había sido utilizada para inhabilitar políticamente a funcionarios públicos sin condena penal definitivamente firme. Estas disposiciones anteriores estaban claramente referidas, y así fueron interpretadas, sólo a funcionarios designados, y las posibles inhabilitaciones impuestas por los superiores jerárquicos o el contralor se entendían como prohibición de que fueran designados para cargos en la administración pública nacional, nunca se entendían como operando contra el derecho a ser elegido a cargos públicos, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. «Artículo 105°. La de-

pretada por el Contralor General de la República en el sentido que puede imponer sanciones que impidan a funcionarios electos por la población ser candidatos a cualquier cargo hasta por un periodo de quince años luego de terminado su mandato. Y en efecto, el Contralor General de la República ha impuesto este tipo de sanciones a más de doscientos funcionarios. Entre ellos destacadas figuras de la oposición, incluyendo dos de sus líderes más descoltantes nacionalmente: Leopoldo López, alcalde del Municipio Chacao de Caracas, y aspirante a la Alcaldía Mayor del Distrito Capital (Caracas) en las elecciones de 2008; y Enrique Mendoza, ex gobernador del Estado Miranda, y también aspirante a la gobernación de ese Estado para las elecciones de 2008. La inmensa mayoría de los inhabilitados son dirigentes de oposición, a pesar de que 21 de las 23 gobernaciones de Estado, la mayoría de las alcaldías, y la administración pública nacional están en manos de los partidos de gobierno. En sentencia del 5 de agosto de 2008, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia respaldó la posición del Contralor declarando que la misma se ajustaba a la ley y a la Constitución.²⁰

claratoria de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 91 y 92 de esta Ley, será sancionada con la multa prevista en el artículo 94, de acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios que se hubieren causado. Corresponderá al Contralor General de la República de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento, acordar en atención a la entidad del ilícito cometido, la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un periodo no mayor de veinticuatro meses o la destitución del declarado responsable, cuya ejecución quedará a cargo de la máxima autoridad; e imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince años, en cuyo caso deberá remitir la información pertinente a la dependencia responsable de la administración de los recursos humanos del ente u organismo en el que ocurrieron los hechos para que realice los trámites pertinentes.

«En aquellos casos en que sea declarada la responsabilidad administrativa de la máxima autoridad, la sanción será ejecutada por el órgano encargado de su designación, remoción o destitución.

«Las máximas autoridades de los organismos y entidades previstas en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, antes de proceder a la designación de cualquier funcionario público, están obligados a consultar el registro de inhabilitados que a tal efecto creará y llevará la Contraloría General de la República. Toda designación realizada al margen de esta norma será nula».

20. Sentencia número 1265 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 5 de agosto de 2008.

El contexto político venezolano se caracteriza por un control total del gobierno sobre las otras instancias del poder público nacional, incluyendo el Tribunal Supremo de Justicia y la Contraloría General de la República. Y en la Venezuela del 2008, decir el gobierno es decir el Presidente de la República. Amparado en la gran popularidad que tuvo el Presidente Chávez, especialmente entre 1998 y 2002, y entre 2004 y 2006, el gobierno ha logrado copar con militantes de la llamada Revolución bolivariana todos los espacios del poder público nacional. En esas condiciones, es poco probable que la decisión de inhabilitar políticamente a figuras relevantes de la oposición haya sido tomada en forma independiente por el Contralor, como igualmente es poco probable que la decisión judicial sobre el tema sea producto de razonamientos estrictamente jurídicos. La propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la antes citada sentencia sobre las inhabilitaciones impuestas por la Contraloría,²¹ justifica la no aplicación del artículo 23, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, antes citado, con el argumento político de que la Convención se funda en principios individualistas que no pueden prevalecer sobre los principios de protección a los intereses colectivos que, según el Tribunal, tienen prioridad y orientan el funcionamiento constitucional del actual régimen venezolano.

La posibilidad de que un funcionario, altamente politizado, como el Contralor General de la República de Venezuela, pueda inhabilitar para el ejercicio de cargos públicos y, por ende, para el ejercicio del derecho a postularse como candidatos a políticos tanto del gobierno como de la oposición, se ha constituido en una innovación muy importante del sistema electoral venezolano, que como es evidente puede poner en entredicho el carácter democrático de los procesos electorales en nuestro país. El hecho de que un grupo de ciudadanos, entre ellos dos de las figuras más importantes de la oposición, que encabezaban ampliamente las respectivas encuestas, como son Leopoldo López y Enrique Mendoza, no hayan podido postularse para los cargos que aspiraban en las elecciones regionales y municipales de diciembre de 2008, sugiere que el sistema electoral ha definitivamente entrado en una situación en la cual el gobierno de turno podría anular el derecho a ser elegido y el derecho a elegir de los ciudadanos, con lo cual los procesos electorales en Venezuela dejarían de ser libres e imparciales.

21. Sentencia número 1265 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 5 de agosto de 2008.

CONCLUSIONES

Como se desprende del análisis anterior, a partir de la promulgación de la Constitución de 1999 ha habido tres modificaciones de gran trascendencia en el sistema electoral venezolano. Una de ellas establecida en la propia Constitución, y las otras dos impuestas en contra de sus principios en materia de derechos políticos.

La primera de ellas es la reelección presidencial inmediata. Esta institución, como hemos señalado, tiene entre sus ventajas que permite a los ciudadanos mantener en la presidencia un funcionario con cuya acción estén satisfechos. Sin embargo, en el contexto político venezolano de instituciones débiles, desinstitucionalización del sistema de partidos y personalización de la política, presenta dos peligros ya materializados en el país: en primer lugar, genera la posibilidad de que el Presidente-candidato utilice los recursos públicos a su cargo con impunidad para obtener ventajas indebidas sobre el resto de los candidatos. Ventajas que menoscaban el principio democrático según el cual los procesos electorales deben ser imparciales. Y, en segundo lugar, produce la tendencia a buscar la permanencia en el poder por sucesivos periodos, más allá de una reelección, debido a que la continuidad del equipo en el poder, de los privilegios para los sectores que lo apoyan, y la continuidad de las políticas que los benefician, dependen en gran medida de que el líder se mantenga en la presidencia.

La segunda modificación, en este caso contraria al principio constitucional de la representación proporcional, ha sido el paso de un sistema de representación proporcional personalizada, también conocido como sistema mixto proporcional, a un sistema de carácter predominantemente mayoritario conocido en la literatura como sistema segmentado o mixto mayoritario. Como consecuencia, ahora los escaños en las elecciones para cuerpos deliberantes no se distribuyen de una forma aproximada y adecuadamente proporcional a la votación de cada partido u organización, sino que se distribuyen de manera que la primera fuerza resulte sobrerrepresentada y con altas posibilidades de poder dominar en solitario el cuerpo deliberante de que se trate, aun cuando no cuente con el respaldo de la mayoría de los votantes. Es decir, se ha producido uno de los cambios que la literatura considera de mayor trascendencia en el ámbito de los sistemas electorales: se ha pasado de un sistema proporcional a uno mayoritario (Nohlen, 2004: 384). Y, lo que es también muy relevante, este cambio se ha producido por la vía de la práctica política y de la

interpretación de las normas, sin alterar una letra de la legislación que estableció la representación proporcional personalizada.

El tercer cambio, también en contra de los principios constitucionales, ha sido el de otorgar competencia al Contralor General de la República para que suspenda el derecho a ser elegido de aquellos funcionarios públicos que sancione por supuestas irregularidades administrativas, sin que se haya demostrado la comisión de un hecho tipificado como delito en la ley, ni medie sentencia judicial penal definitivamente firme tal como lo exigen la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Esta 'innovación' deja en manos de un funcionario altamente politizado, como ha sido y es en Venezuela el Contralor General de la República, la potestad de impedir que se presenten como candidatos dirigentes de oposición que pudieran amenazar las posiciones del gobierno de turno. Y en efecto, varios de los principales dirigentes nacionales de oposición, aspirantes a ser candidatos en las elecciones para alcaldes y gobernadores de diciembre de 2008, fueron inhabilitados.

Las tres reformas que hemos considerado son de una alta significación y consecuencia, sin embargo, la tercera es quizás la de mayor trascendencia. Las dos primeras, es decir, la reelección inmediata del Presidente y el establecimiento de un sistema electoral mayoritario para los cargos legislativos, están dentro de los límites aceptados por la cultura democrática; y si bien se puede considerar que no son instituciones convenientes para el país y que un sistema electoral mayoritario es inconstitucional en Venezuela, no se puede alegar que las mismas no sean aceptables en una democracia. La tercera en cambio, la posibilidad de que se suspenda por vía de decisiones administrativas el ejercicio del derecho a ser elegido, pone definitivamente en entredicho el carácter democrático de las elecciones en Venezuela.

REFERENCIAS

- DAHL, Robert. (1999). *La democracia*. Madrid: Taurus.
- KULISHECK, Michael y Brian CRISP. (2001). «The legislative consequences of MMP electoral rules in Venezuela». En Matthew S. Shugart y Martin Wattenberg (editores), *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?* (pp. 404-431). Oxford: Oxford University Press.
- LIJPHART, Arend. (1999). *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press.

- . (1994). *Electoral systems and party systems*. Oxford: Oxford University Press.
- LOOSEMORE, John y Victor HANBY. (1971). «The theoretical limits of maximum distortion: Some analytic expressions for electoral systems». *British Journal of Political Science*, 1: 467-77.
- MOLINA, José. (2001). «The electoral effect of underdevelopment: government turnover and its causes in Latin-American, Caribbean and industrialized countries». *Electoral Studies*, 20: 427-446.
- . (2004). «Partidos y sistemas de partidos en la evolución política venezolana: la des-institucionalización y sus consecuencias». En J. Molina y A. Álvarez (editores), *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI* (pp. 9-56). Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- . (1991). *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*. Venezuela: Vadell Hermanos Editores.
- NOHLEN, Dieter. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- . (2000). «Additional member system». En R. Rose (editor), *International encyclopedia on elections* (pp. 4-6). Washington: CQ Press.
- . (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . (2007a). «Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios». En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (editores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 294-333). México: Fondo de Cultura Económica.
- . (2007b) «La reelección». En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (editores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 287-293). México: Fondo de Cultura Económica.
- SHUGART, Matthew y Martin WATTENBERG. (2001). «Mixed-member systems: A definitional typology». En M. S. Shugart & M. Wattenberg (editores): *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?* (pp. 9-24). Oxford: Oxford University Press.
- TUFTE, Edward. (1978). *Political control of the economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- VALLÉS, Josep y Agusti BOSCH. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.



EL CASO CHILENO

LA VISIÓN POLÍTICA DEL SISTEMA ELECTORAL CHILENO¹



EDGARDO BOENINGER

CIEPLAN

Me han pedido que hable sobre las perspectivas de reforma electoral en Chile y la verdad es que les podría ahorrar la media hora de esta exposición con una sola palabra: malas.

La primera pregunta es cuáles son las perspectivas de análisis del sistema electoral. Un sistema electoral puede analizarse desde el punto de vista del sistema político del país, desde el punto de vista de los partidos y también desde la perspectiva de los parlamentarios que ocupan sillones en el parlamento y cuyo principal interés es retener su escaño. En cuanto al problema de qué es mejor para el interés del país, nunca vamos a llegar a una conjunción porque los sistemas electorales son innumerables y, evidentemente, dependerá de cada situación histórica y coyuntura específica cuál se considere mejor. Los partidos a su vez tienen objetivos e intereses diferentes.

Algunas notas previas respecto a las perspectivas de cambios electorales:

1. Los parlamentarios en Chile son juez y parte de una eventual reforma al sistema electoral lo que, evidentemente, la hace mucho más difícil sin mediar algún acuerdo entre ellos. Se necesita un 60% de mayoría para cambiar el sistema en una coma, lo que supone allegar la voluntad de una buena parte de los parlamentarios a quienes, de paso, de una u otra manera se les «movería el piso».

2. En Chile está vigente el sistema binominal que fue implementado por el gobierno militar después de perder el plebiscito. Como supo que sería minoría en un régimen democrático, se preocupó de dar máxima defensa a las fuerzas políticas que lo apoyaron mientras

1. Este artículo es la transcripción de la ponencia de Edgardo Boeninger en el Seminario Internacional sobre Reforma del Sistema Electoral en Chile.

estuvo en el gobierno y que, luego, devinieron en los actuales partidos de derecha: Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente. De todos los sistemas, el binominal es el que da mayores posibilidades a la segunda fuerza electoral ya que con un 33% de los votos tiene asegurado uno de los dos escaños. Está claro, entonces, por qué el sistema binominal le conviene a esos dos partidos mencionados.

3. Esto último es una dificultad para una eventual reforma; en especial para la Concertación, que busca cambiar un sistema que le es menos favorable que a sus adversarios y para lo cual, como hemos dicho, requiere tener un 60% de aprobación.

4. En Chile, en estos años, se ha desarrollado un debate muy ideológico en relación al binominal. Al respecto, quiero coincidir con que todos los sistemas electorales son democráticos. Cada sistema tiene su propio sesgo: lo tiene el binominal, el uninominal o cualquiera que uno analice. El sistema uninominal, por ejemplo, es más excluyente que el binominal, de modo que uno de los argumentos usados en favor del binominal es recordar que el uninominal aún está vigente en países tan importantes como el Reino Unido.

QUÉ LE CONVIENE AL PAÍS

Pasemos ahora a analizar el problema desde otro punto de vista: ¿qué le conviene al país? Hay dos posibilidades genéricas. Primero, un sistema que privilegie la gobernabilidad, es decir, que favorezca la formación de mayorías, que tienda a un menor número de partidos con cobertura nacional, que sean programáticos, que favorezcan la formación de coaliciones (para lo cual se requiere además un clima político cooperativo), disposición al acuerdo y consensos básicos.

La segunda posibilidad es un sistema que privilegie la representatividad, es decir, de alta proporcionalidad que induce a distritos grandes, con muchos escaños, representación de todas las tendencias (por muy minoritarias que sean) y mayor igualdad en el valor del voto ciudadano entre un lugar geográfico y otro. En Chile, con el actual sistema, hay una subrepresentación del ciudadano de Santiago y de otros centros urbanos y una sobrerrepresentación de áreas de menor población. El voto de un ciudadano de Aysén vale infinitamente más que el de un ciudadano de La Florida o San Miguel. Este razonamiento es válido para la Cámara de Diputados, ya que en el Senado la representación es territorial por razones de tipo político, histórico, etcétera, razón adicional para no repetir ese mismo desequilibrio en

la Cámara. Si hay algo prioritario en materia de reforma electoral es acercarse a una menor desigualdad del voto.

En regímenes parlamentarios multipartidistas las coaliciones se forman en el parlamento después de las elecciones: mientras no se constituyan mayorías no hay gobierno. En cambio, en un régimen presidencial, las coaliciones se forman antes de las elecciones para asegurarles a los candidatos una base suficiente de apoyo electoral. El presidencialismo tiene un riesgo: el que el presidente elegido se encuentre en minoría en el Congreso, con menor flexibilidad que en el parlamentarismo porque en éste el Primer Ministro surge de la coalición mayoritaria que se forma en el Parlamento. En tanto, un Presidente *ex ante* tiene la obligación de gobernar y la consiguiente necesidad de conformar una mayoría política.

Chile ha sido afortunado porque ha podido funcionar con un presidencialismo de coalición, ya que existen dos bloques sólidos que son inmensamente mayoritarios, los que surgieron del plebiscito de 1988 que dividió en dos grandes sectores a la sociedad chilena y que el sistema electoral binominal consolidó posteriormente.

En algunos sistemas electorales existen mecanismos especiales que favorecen la formación de mayorías; el uninominalismo y el sistema binominal no son los únicos que logran ese resultado. En Australia, por ejemplo, funciona el Second Alternative Vote en que el elector tiene que indicar sus segundas y terceras preferencias. Indicar una segunda preferencia tiene una serie de consecuencias interesantes: las campañas, por ejemplo, son menos confrontacionales porque ningún candidato y ningún partido hacen cosas que signifiquen alienar a electores que, potencialmente a través de su segunda preferencia, puedan permitirles ser elegidos. Este sistema favorece los acuerdos políticos porque va generando una cercanía relativa y eleva el porcentaje de preferencias centristas y moderadas, razón por la cual a mí me produce mucha simpatía.

El sistema binominal es un sistema técnicamente proporcional, pero es el menos proporcional de todos los que lo son y tiene otros defectos que impactan negativamente en el sistema político, entre los que se cuentan: poca competencia, escasas opciones para el ciudadano (normalmente elige entre dos o dos y dos), congela el sistema político ya que no permite salirse de una coalición sin un alto riesgo de quedar fuera del Parlamento (el congelamiento del sistema en el largo plazo es un punto negativo en términos de mirada de Estado del país), y excluye a terceras fuerzas que tengan un apoyo no mayor de 15 a 20%.

Para conciliar gobernabilidad y proporcionalidad en el régimen presidencial se puede recurrir a distritos con pocos escaños, digamos tres, cuatro o cinco y a un umbral mínimo de adhesión nacional (convencionalmente se apuesta por un 5% para acceder al Parlamento). Mi opinión, para concluir esta primera parte, es que en Chile debe privilegiarse la gobernabilidad. Para la inmensa mayoría de las democracias de países en desarrollo el tema de la gobernabilidad es una condición absolutamente necesaria para continuar con un crecimiento sostenido. Un país rico puede darse el lujo de que esa variable disminuya seriamente porque ya ha alcanzado el objetivo material fundamental, que es un nivel de vida muy alto.

QUÉ LE CONVIENE A LOS PARTIDOS

Veamos ahora qué le conviene a los partidos. A la Alianza, que es minoría parlamentaria y aunque ganara la elección presidencial seguirá probablemente siendo minoría en el Parlamento, le conviene por ahora mantener el sistema binominal. La Alianza, además, tiene la llave para el cambio electoral. Tampoco le conviene la presencia de los eventuales diputados adicionales electos para terminar con la exclusión, porque serían todos de izquierda (comunistas, humanistas y otros) y acentuarían, en consecuencia, la calidad de minoría en el Parlamento de la misma Alianza. Los dichos en contra de la exclusión son, en consecuencia, más que nada mediáticos y para la galería. De hecho, en el Congreso tanto la Concertación como la Alianza están sobrerrepresentados a costa de los votos del Partido Comunista que se pierden, lo cual es mucho más evidente en el Senado que en la Cámara de Diputados.

Al Partido Socialista y al Partido por la Democracia no les conviene el sistema binominal porque teniendo clientelas similares o vecinas, la Concertación y el binominal los obligan a pactos por omisión entre sí, por lo que no llevan candidatos en más de un 50% de las regiones o distritos. Esto se podría corregir con más candidatos que cargos, de modo que sea el ciudadano el que elija dentro de los partidos. A esto se opone la Alianza, porque son dos partidos y en consecuencia la posibilidad de cuatro candidatos sería un problema para ellos y le daría un beneficio a la coalición adversaria.

Por otra parte, el Partido Socialista, en un sentido, es favorecido por el sistema binominal ya que deja fuera a la izquierda del PC y el fenómeno del voto útil le significa recoger parte de la votación del

Partido Comunista y de otras fuerzas de izquierda. Pero también es posible sostener que al PS le podrían convenir los diputados adicionales porque reforzarían al bloque de izquierda en la coalición de la Concertación, inclinándolo al Parlamento más en esa dirección.

Hay un elemento bastante delicado, que es más bien un problema de país, y que se refiere a la posible presencia de un número limitado de diputados adicionales en el Parlamento, fundamentalmente comunistas, con la posibilidad de ser balance de poder cuando las dos coaliciones son relativamente cercanas, de modo que los parlamentarios marginales pertenecientes a un partido pequeño podrían tener un poder de veto de facto o inclinar las decisiones del organismo en su favor. Además, este hecho podría forzar a una izquierdización del propio partido socialista por la presión de estos diputados, principalmente comunistas, sobre la bancada respectiva.

A la Democracia Cristiana le convino inicialmente el sistema binominal porque le aseguró una lista íntegra de candidatos a lo largo del país con pocas o ninguna omisión, ventaja que se ha perdido al ser ahora mayor el número de adherentes a la suma del Partido Socialista, el PPD y el Partido Radical, que conforman la otra línea. Posiblemente, a la DC le convendría un sistema más proporcional si éste le permitiera ir sola y captar más votos de centro o centroderecha, lo que no es posible con el actual sistema binominal ya que no puede ir sola porque casi desaparecería del Parlamento. Si se observan los acontecimientos de los últimos años, se percibe una cierta tendencia de la Democracia Cristiana de ladearse un poco a la siniestra para poder competir con los votos que de otra manera serían favorable al PS o al PPD.

Al Partido Radical le conviene presentar candidatos en todas partes, porque actualmente lo hace en muy pocos lugares. El sistema de los cuatro candidatos es lo que más le convendría aunque no se modificara el sistema binominal, pero es una posibilidad utópica en la medida en que la Alianza no lo permita. En parte, ésta sería la explicación del porqué se adhirieron al sistema de la doble lista de la Concertación para las elecciones de concejales del año 2008. Por otra parte, el tema del PRSD se asemeja al funcionamiento de una ruleta rusa porque parte de los parlamentarios elegidos con los huecos que se les han otorgados ha significado tener diputados electos con subsidio; si tienen más candidatos, pero sin subsidio, es posible que terminen sacando menos parlamentarios electos. Esto está por verse en las próximas elecciones de concejales.

A la Democracia Cristiana le convendría el sistema australiano con segunda preferencia ya que, desde su posicionamiento como

partido moderado y básicamente centrista en la percepción ciudadana, habría muchas segundas preferencias inclinadas hacia la DC, con alguna ventaja en los resultados finales.

Al Partido Comunista le interesa un sistema de máxima proporcionalidad, ya que con distritos de quince o veinte diputados es obvio que serán electos parlamentarios comunistas; o si no, un mecanismo de diputados adicionales que les gustaría sobre todo en la medida de que ese hecho les otorgue un poder de veto político en la Cámara de Diputados, que se pueda sumar a su ya considerable poder social. Ninguno de estos aspectos, que no se debaten frente a la opinión pública, favorece una reforma electoral ya que las cosas se miran desde el punto de vista de los intereses de los partidos políticos.

QUÉ LE CONVIENE A LOS PARLAMENTARIOS

Veamos, por último, qué le conviene a los parlamentarios en ejercicio. Lo primero es asegurar su reelección y para esto lo que les importa es reducir la competencia en el partido y entre los ciudadanos y, desde luego, oponerse a todo diseño o rediseño que modifique el área geográfica o el universo de electores que lo ha elegido con anterioridad. Por eso es que los parlamentarios en ejercicio, en general, no tienen interés en el cambio del sistema. Se podría sospechar que sus intervenciones a favor del cambio no son del todo sinceras porque ellos parten de la base —y por eso es que pueden darse el lujo de manifestarse públicamente a favor del cambio— de que los otros impedirán la reforma y les evitarán tener que pagar el costo.

La aparición de los descolgados (Chile Primero, Adolfo Zaldívar, PRI, Movimiento Social Cristiano, etcétera) no aumenta la predisposición al cambio porque los partidos grandes en términos lógicos deben preferir controlar a estos grupos pequeños que están tratando de surgir y convertirse en partidos propiamente tales, ofreciéndoles cupos en las listas limitadas que permite el binominal, antes que favorecer con un cambio de sistema su más pleno desarrollo como partidos y en consecuencia convertirse en competidores que no les tengan que pedir favores.

Los parlamentarios son individualmente poderosos en su relación con sus partidos por lo cual, en general, van a ser contrarios a una reforma electoral que tenga, entre otros efectos, aumentar el poder de los partidos. Por ejemplo, es fácil oponerse en nombre de la democracia u otro argumento a la idea de una lista cerrada. En cambio,

los que están en ejercicio pueden ser extremadamente partidarios de las primarias porque ya conocen al electorado, el electorado ya los conoce a ellos y tienen todas las ventajas de ganar una reelección si la decisión de la candidatura se hace a través de primarias. Además, tienen un instrumento poderoso que queda de manifiesto cuando a un parlamentario en ejercicio (esto le está ocurriendo a la Alianza actualmente con algunos candidatos a alcaldes) le piden que no vaya a reelección y éste se niega añadiendo que si no lo apoyan se postulará como independiente y lo más probable es que salga elegido igual. Esta situación lleva a los partidos a aceptar al candidato y a pedirle que se presente, aunque sea de manera autónoma e independiente, ya que el partido no está disponible para perder el cupo.

A PROPÓSITO DE LOS INTENTOS DE REFORMA EN CHILE

En 1993, siendo yo Ministro Secretario General de la Presidencia, con Ángel Flisfisch y otra gente de la Segpres hicimos un anteproyecto de reforma electoral que buscaba un sistema más proporcional e invitamos a los diputados de la Concertación. Llegaron aproximadamente veinte o treinta. Estábamos con unos planos enormes en el escritorio. Los diputados entraron, se aproximaron a la mesa con los mapas, localizaron su distrito y nos dijeron «no». No hubo ni un solo partidario de la reforma, porque a todos se les movía en algo —los electores o los kilómetros cuadrados— el edificio de su circunscripción.

Como segunda anécdota sobre los intentos de reforma electoral en Chile, se ha mencionado al grupo de trabajo que al comienzo del gobierno de la Presidenta Bachelet formó el ministro del Interior Andrés Zaldívar. Quiero precisar que no fue una comisión electoral amplia, sino un grupo de trabajo oficial del Ministerio del Interior, es decir, formado solamente por gente de la Concertación. Con este grupo, que a mí me correspondió encabezar, planteamos un par de opciones proporcionales y lo hicimos así porque el mandato implícito (nunca nos dieron un mandato explícito), es decir, las perspectivas de la Concertación, eran reemplazar el binominalismo por un sistema proporcional. Fue, por efecto de un sentir mayoritario de los miembros de ese grupo, que propusimos dos alternativas proporcionales moderadas, de seis y ocho escaños como máximo, sabiendo de antemano que esta propuesta iba a ser rechazada. De hecho, uno de los miembros de este grupo señaló que colocaba su firma en el in-

forme final pues estaba seguro de que no iba a ser aprobado porque aspiraba a un sistema mucho más proporcional que el que se estaba planteando en la propuesta.

Otro aspecto discutido por el grupo fue el tema de la exclusión, que nunca se planteó realmente excepto en la medida que se propusiera un sistema de alta proporcionalidad con distritos de veinte o treinta escaños en los que de todas maneras entraban la totalidad de las fuerzas políticas. Pero cuando estábamos en la discusión de las alternativas que llegaron al final de la discusión, de seis u ocho hasta diez escaños, ese tema —que sí ya tenía validez— no se planteó y tanto es así que en el informe de ese grupo la propuesta de los diputados adicionales fue una opinión minoritaria de una sola persona, que por casualidad fui yo, y nadie más se matriculó con ella. Tres años después —y esto confirma mi hipótesis sobre la sinceridad sólo relativa de las cosas que se dicen— nadie más acompañó esta hipótesis como una posibilidad real. Sin embargo, el informe tuvo una virtud importante: hasta ese momento la discusión electoral en el seno de la Concertación había sido un tanto vaga, era el problema entre el binominal y el proporcional sin prefijar preferencia o sugerir alguna de las innumerables variantes existentes. Por lo tanto, el hecho de que se plantearan un par de opciones de seis y de ocho escaños por distrito, llevó a que el debate se concretara más y se comenzaron a analizar alternativas específicas con números de escaños, tamaños de distritos, etcétera, dejando de ser una discusión etérea y abstracta.

Hoy estamos en un proceso fundamentalmente mediático, donde el tema más importante desde el punto de vista de la Concertación es la presión sobre la derecha. En términos ciudadanos, tiene pocos efectos porque la gente no entiende mucho el sistema electoral y no le importa demasiado. Pero también está el ‘pololeo’ con el Partido Comunista; esto incluye a la Democracia Cristiana, que no va a obtener ningún voto comunista, pero piensa en que puede haber eventuales votos de ese sector en una segunda vuelta presidencial si llegara un candidato demócratacristiano a esa instancia.

En suma, las perspectivas de reforma electoral, en el corto plazo, son muy negativas porque hay demasiados intereses que favorecen la mantención del *statu quo*. Creo que se podrá lograr cuando analicemos en serio un cambio en el régimen político del país, que a la larga será necesario. Diré que soy un convencido de las ventajas del régimen parlamentario, que en el corto plazo es utópico por el bajo prestigio de los partidos y la política y por la tradición cultural del presidencialismo en Chile. Hay un dicho que sostiene que la función

crea al órgano y a lo mejor una de las cosas que necesitan los partidos para ser más fuertes y cumplir su función en el sistema democrático es tener mayores responsabilidades, y el parlamentarismo las entrega porque son justamente los partidos quienes tienen que formar las coaliciones. El ideal sería que hubiera una especie de Asamblea Constituyente para el cambio electoral, es decir, que hubiera un acuerdo político previo para que un grupo, que no incluya parlamentarios, tuviera la facultad de proponer un nuevo sistema electoral al país, de manera por lo menos de impedir que exista el fenómeno de ser juez y parte; fórmula que, por cierto, requeriría un consenso político previo respecto de tal método.

También es posible que la aparición de un liderazgo carismático fuerte, ajeno a los dos bloques, tuviera la capacidad de crear en un lapso probable de dos o tres elecciones un ente competitivo que en las condiciones actuales pudiera implicar un terremoto y cambiar el sistema en su globalidad. Asimismo, la eventual división de alguna de las coaliciones que llevaría al probable desmoronamiento de la otra y, a un debilitamiento de ambas, de modo que en el hecho cada una de estas coaliciones funcionen como partidos, podría ser un detonante en el mediano plazo de un cambio electoral al perderse entre los partidos la amistad cívica mínima que los mantiene unidos en coalición.

SISTEMA BINOMINAL: CONSENSOS Y DISENSOS¹



ENA VON BAER

INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO

La investigación sobre los efectos de los sistemas electorales en el funcionamiento de los sistemas políticos ha ocupado un espacio importante en la investigación académica de la ciencia política. De hecho, para algunos el destino de una democracia depende del sistema electoral aplicado. Sin embargo, dada la diversidad de factores que inciden sobre el funcionamiento del sistema político, establecer relaciones monocausales puede inducir a error. Aunque, conociendo los datos de diversas investigaciones empíricas respecto a esta materia, no se puede sostener que tenga poca importancia (Nohlen, 1995: 35). Por lo tanto, hay que darle al sistema electoral y a sus efectos la justa dimensión respecto al buen funcionamiento de una democracia.

Los sistemas electorales se pueden definir como la forma en que los votos son traducidos en escaños en el proceso de elección de cargos políticos (Farell, 2001: 5). La pregunta es cómo esa traducción afecta la composición de las fuerzas políticas en los cargos de representación y, por lo tanto, al sistema de partidos.

La afirmación, planteada por Duverger, de que los sistemas electorales mayoritarios de una vuelta favorecen la conformación de sistemas de partidos bipartidistas, se transformó en la base de la investigación académica sobre el tema. El autor explica este efecto por la existencia de dos factores combinados: uno mecánico y uno psicológico. El primero responde a la subrepresentación de los partidos pequeños que producen los sistemas mayoritarios, dado que no alcanzan el umbral electoral necesario para adjudicarse un escaño. El segundo responde a que frente a un sistema mayoritario los electores comprenden que sus votos se perderán si se los dan a un tercer

1. La autora agradece los comentarios de Jorge Navarrete P. y la colaboración de Mauricio Ortigón.

partido, lo que produce una tendencia natural a votar por el partido grande que les es más cercano. Adicionalmente, las élites partidarias evitan perder presentándose fragmentadas en partidos pequeños y, por lo tanto, concentran el poder político en grandes conglomerados (Duverger, 1994: 252). La discusión respecto a si estas afirmaciones de Duverger pueden ser calificadas como leyes psicológicas ha sido amplia, especialmente por las excepciones a la regla que se producen en la práctica (Sartori, 1994: 43).

Douglas Rae, en tanto, sostiene que todos los sistemas electorales tienden a sobrerrepresentar a los partidos más grandes y a subrepresentar a los más pequeños. Esta tendencia general se ve reflejada en tres efectos particulares:

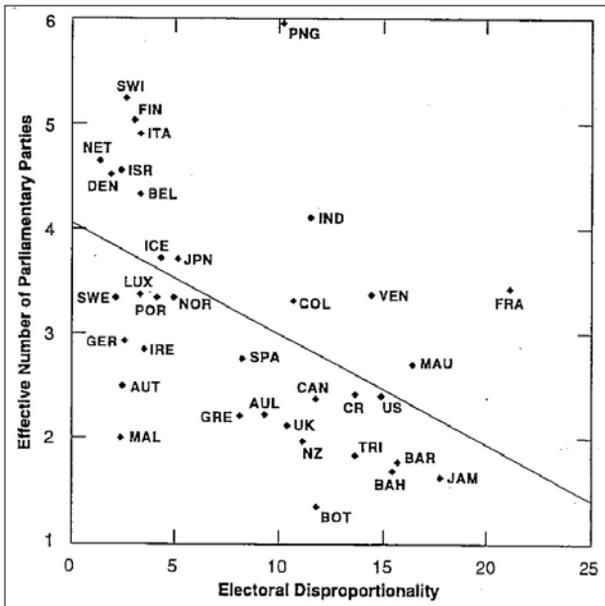
- Todos los sistemas electorales tienden a producir resultados desproporcionales.
- Todos los sistemas electorales reducen el número efectivo de partidos parlamentarios respecto al número efectivo de partidos electorales.
- Todos los sistemas electorales pueden producir mayorías parlamentarias de partidos que no alcanzaron la mayoría de los votos en las elecciones (Rae, 1967: 67-129).

Sin embargo, estos tres efectos son más fuertes en sistemas mayoritarios de una vuelta que en sistemas proporcionales. Por lo tanto, tal como muestra el resultado del estudio realizado por Lijphart en 36 democracias, los sistemas electorales, aunque no son la única variable que influye, son cruciales a la hora de determinar el tipo de sistema de partidos que tiene un país. Esto se refleja en que a medida que la desproporcionalidad del sistema electoral aumenta, decrece el número efectivo de partidos en el parlamento (Lijphart, 1999: 168).

Por lo tanto, el objetivo de los sistemas proporcionales es asegurar que el número de escaños recibidos por partido refleje con mayor exactitud el porcentaje de votos del conglomerado. Es decir, que el Parlamento sea un «espejo de la sociedad». En tanto, la meta de los sistemas mayoritarios es generar una mayoría clara en el parlamento y, por lo tanto, garantizar (dentro de lo posible) gobiernos fuertes y estables (Farell, 2001: 4).

Sin embargo, dada la amplia posibilidad de combinación entre los distintos componentes de los sistemas electorales, existen diversas variantes de sistemas proporcionales y sus efectos respecto a la proporcionalidad son muy diferentes.

Cuadro 1
 Relación entre desproporcionalidad y número efectivo de partidos en el parlamento



Fuente: Lijphart, A.: Patterns of Democracy, Yale University, 1999: 169.

Los componentes de los sistemas electorales básicamente son: magnitud de distrito, fórmula electoral y estructura del voto. Sin embargo, existe un consenso respecto a que la magnitud de distrito es la que tiene el efecto más importante sobre la proporcionalidad del resultado: mientras más escaños hay por distrito más proporcional es la transformación de votos en escaños (Farell, 2001: 6). Partiendo desde distritos de dos escaños hasta llegar a un solo distrito a nivel nacional, a medida que crece la magnitud del distrito existen más posibilidades para los partidos pequeños de alcanzar un escaño en el parlamento (Lijphart, 1999: 150). Por lo tanto, según Farell, la clasificación de los sistemas electorales debiera basarse primeramente en este aspecto (Farell, 2001: 6).

Una vez aclarado el efecto que tienen los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos, el paso siguiente es hacer una valoración respecto a estas consecuencias. Generalmente, quienes realizan esta valoración son los propios partidos. Sin embargo, dado que son los directamente afectados es inevitable que su juicio esté influenciado por las ventajas y desventajas que el sistema electoral tenga sobre las posibilidades electorales de su propio partido. En este sentido, los

partidos pequeños resaltarán el criterio de la «representación justa» y favorecerán el establecimiento de un sistema proporcional, mientras que los más grandes destacarán la necesidad de generar mayorías en el parlamento para asegurar la estabilidad del gobierno; en consecuencia, argumentarán a favor de un sistema mayoritario. Sin embargo, la valoración también se puede hacer desde consideraciones de interés nacional. El problema es que existe una legítima diferencia entre aquéllos que consideran más importante la representación proporcional de todas las corrientes de opinión de la sociedad en el poder legislativo, y quienes sostienen que la gobernabilidad del sistema político es más relevante (Nohlen, 1995: 37).

Haciéndose cargo de esta dicotomía, McLean sostiene que ambas posiciones son razonables, pero imposibles de reconciliar. Si se favorece a los sistemas proporcionales se busca que el parlamento represente fielmente los intereses de la sociedad; en tanto si se apoya los sistemas mayoritarios se procura mejorar la capacidad de decisión del legislativo (McLean, 1991: 172). La conclusión de Katz es que no existe un sistema electoral universalmente correcto o más democrático, más allá de las preferencias por mayor proporcionalidad o creación de mayorías (Katz, 1997: 308).

La instauración del sistema electoral binominal que rige en Chile se basa en una visión específica respecto a las causas de la crisis política que vivió el país a fines de la década de los sesenta. Los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos y el funcionamiento de la democracia, la necesidad de modificarlo, la discusión respecto a que fue instaurado por un sistema autoritario, han ocupado un espacio importante en la investigación y discusión académica de la ciencia política chilena durante las últimas décadas. Sin embargo, el apoyo o las críticas al sistema generalmente parten de una preferencia por uno más proporcional o mayoritario. En decir, se trata de una discusión sin posibilidades de término.

En este contexto, y partiendo de la premisa de Nohlen (1995: 37) que dice «que la medida de valoración del sistema electoral es el grado en el que el sistema cumple con el modelo esperado», el presente trabajo busca analizar el sistema binominal desde la perspectiva del grado de cumplimiento que logra respecto a los objetivos que se quería lograr con su establecimiento. No pretende, en cambio, analizar si éste es el mejor sistema para la realidad chilena, simplemente intenta hacer una valoración del binominal desde la perspectiva del cumplimiento sus objetivos.

Para elaborar este análisis se realizó una amplia revisión de la li-

teratura respecto al binominal,² luego se establecieron los puntos de consenso y disenso en cuanto a los efectos que el sistema ha tenido. En un siguiente paso se los contrastó con los objetivos que se había planteado el legislador respecto a los efectos que se esperaba del sistema. Por lo tanto, este trabajo reproduce a través de la revisión bibliográfica la controversia que se ha producido durante las últimas décadas en torno al sistema electoral chileno, para luego discutir si ha cumplido o no con el modelo esperado.

El actual sistema binominal mantuvo, respecto al sistema electoral que se aplicó antes de 1973 en Chile, la fórmula electoral y estructura del voto. La variación que se introdujo fue respecto al tercer componente de los sistemas electorales: la magnitud de distrito. Por lo tanto, este trabajo se centra en los efectos que ha tenido la magnitud dos, que es el elemento central del sistema proporcional binominal.

LOS OBJETIVOS

Fragmentación del sistema de partidos

Una de las explicaciones que se ha dado respecto al quiebre de la democracia chilena en 1973 es la fragmentación y polarización que había caracterizado al sistema de partidos chileno (Valenzuela y Sialvelis, 1991: 49; Valenzuela y Scully, 1997: 512; Sartori, 2000: 202; Larraín, 1984: 94). En tanto, tal como lo plantea Cumplido, la fragmentación y polarización del sistema de partidos se veía como una consecuencia del sistema electoral: «el sistema electoral de representación proporcional favoreció en Chile el multipartidismo y éste contribuyó a la falta de mayorías estables de gobierno que permitieran el cumplimiento de los programas de gobierno» (Cumplido, 1977: 1).

La *Historia de la Ley*³ evidencia que, durante la discusión respecto al sistema electoral que se instauraría en Chile, quienes integraban la comisión legislativa tenían la inquietud de establecer un sistema que frenara la polarización y fragmentación del sistema de partidos y que

2. Se revisaron en total 205 textos que hacen alusión al binominal. Luego se trabajó con 137 textos que se refieren en forma específica a los efectos que ha tenido el sistema.

3. Recopilación de documentos oficiales relativos a la Historia de la Ley 18.979 sobre Sistema Electoral, disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional. En adelante, *Historia de la Ley*.

conjugara su funcionamiento con el régimen presidencial.⁴ En esta línea se planteaba que el nuevo sistema debía contribuir a la eficacia del funcionamiento del sistema político, generando un sistema de partidos pragmático y moderado.

Este razonamiento se ve reflejado en la siguiente cita:

Las respuestas a estas y otras interrogantes inclinan al Ejecutivo a propiciar un sistema electoral mayoritario, que dé expresión, fundamentalmente, a las grandes corrientes de opinión, que tenga un cierto efecto reductivo en el número de partidos, que no reitere la nefasta experiencia electoral y partidista de la década que culminó en 1973, que ofrezca claridad al elector sobre el significado y consecuencias de su voto y que introduzca pragmatismo en las decisiones por el bien del país, favoreciendo la moderación de todos los actores políticos (*Historia de la Ley*, 48-9).

El hecho que afirmara que se quería establecer un sistema mayoritario llevó a que varios autores⁵ plantearan que lo que se buscaba con la instauración del binominal era que se generara un bipartidismo en Chile. Sin embargo, la siguiente cita de la *Historia de la Ley* aclara que se descartó la utilización de un sistema uninominal: «la elección de un diputado por distrito, en atención a que ella daría paso a la posesión de la Cámara por una mayoría incontrarrestable, a la cual no podría ponerse ningún quórum constitucional» (*Historia de la Ley*, 51). Según relata Marín (1986: 59) lo que se buscaba era un sistema que generara mayoría en el Congreso, pero que al mismo tiempo impidiera que ésta pudiera impulsar cambios institucionales radicales. Se pretendía, entonces, instaurar un sistema que obligara a los actores a llegar a acuerdos moderados.

En este sentido, quienes integraban la comisión legislativa decidieron por «un sistema que asegure por una parte, la gobernabilidad del país, la eficiencia del poder legislativo y, por la otra, la representación de las minorías sin el peligro del multipartidismo. La Comisión Conjunta estima que el sistema mayoritario en su modalidad binominal logrará tales objetivos, con el consiguiente beneficio para la Nación» (*Historia de la Ley*, 267). Por lo tanto, la utilización de

4. Para una revisión detallada de la historia del establecimiento del sistema binominal, véase Gamboa, 2006; Pastor, 2004; Cruz Coke, 2001.

5. Arriagada, 2005: 2; Navia, 2005a: 10; Navia y Cabezas, 2005: 9; Heine, 2000: 65; Urzúa, 1992: 767; Walker, 1996: 214.

la denominación «mayoritario» para el sistema binominal es la que generó la confusión, porque éste dada su magnitud dos es un sistema proporcional. Pero como se planteaba anteriormente, es el sistema proporcional de menor magnitud y, por lo tanto, sus efectos mayoritarios son importantes.

En este sentido, con la instauración del sistema binominal se buscaba generar efectos mayoritarios, pero con la existencia de una minoría que hiciera de contrapeso. Según se puede leer en la historia de la ley,

se estimó que a través del binominalismo se garantizaría en general la existencia de una minoría y se procuraría, además, la formación de no más de tres o cuatro corrientes políticas, con gran respaldo popular, lo que facilitaría la unión en torno a grandes planteamientos doctrinarios o programas políticos [...] Se consideró un parlamento en el que estén representados pocos y grandes partidos (*Historia de la ley*, 268).

En resumen, lo que buscaba el legislador con la implementación del sistema binominal era cierto efecto reductivo del número de partidos, es decir, la formación de no más de tres o cuatro corrientes políticas, con el objetivo de garantizar la eficacia del sistema político y el pragmatismo y moderación de los partidos. Pero asegurando además la representación de las minorías, que servirían de contrapeso, sin el peligro del multipartidismo.

Entonces, la primera pregunta respecto al cumplimiento de los objetivos del sistema binominal es si efectivamente produjo una reducción del número de partidos. Una amplia mayoría⁶ de los textos que contenían el análisis de este factor plantea que la aplicación del sistema binominal no ha reducido el número de partidos respec-

6. Véase Angell, 2003: 14; Altman, 2006b: 18; Arriagada, 2005: 2; Carey, 1998: 7; Etchepare, 2001: 176; Godoy, 2003: 24; Heine, 2000: 68; ILD, 2007b: 2; Navia 2001: 19; Navia, 2006: 10; Navia, 2002: 32; Navia, 2005: 9-14; Navia, 2004: 14; Navia, 2005: 256; Navia y Cabezas, 2005: 4; Navia y Schuster, 2005: 14; Navia y Sandoval, 1998: 3; Siavelis, 1993: 243; Siavelis, 1997: 345; Siavelis, 2005: 13; Siavelis, 2005: 196; Siavelis, 1999: 226; Siavelis, 2006: 217-9; Siavelis, 2000: 122; Siavelis, 1997: 655; Urzúa, 1992: 766; Valenzuela, 2006: 190; Valenzuela y Siavelis, 1991: 55; Veloso, 2001: 11; von Baer, 2007: 8-10; Fernández, 2000: 274; Morgenstern y Vasquez-Déla, 2007: 154; Rahat y Sznajder, 1998: 433; Valenzuela y Siavelis, 1996: 78.

to al período previo a 1973. Según diversos autores, la explicación para este hecho es que la ley permite los pactos electorales. En este sentido, Siavelis sostiene que «el número de partidos electorales y parlamentarios se ha mantenido estable en Chile durante el periodo postautoritario, dada la fuerza de los partidos políticos debido a los sistemas de negociaciones [al interior de las coaliciones] que les permiten asegurar su representación» (2005: 13).

Durante la discusión respecto al sistema electoral no existió una alternativa realmente fuerte frente al binominal, pero sí hubo opiniones discrepantes en cuanto a la posibilidad de que los partidos formaran pactos electorales (Marín, 1986: 67-8). La Primera, la Segunda y la Cuarta Comisión Legislativa estuvieron en contra de esta posibilidad:

En efecto el derecho de asociación [en grandes partidos] podría ser desvirtuado mediante pactos que no reflejen el auténtico respaldo que determinada colectividad pudiera tener. Así, los pactos podrían constituirse en el mecanismo por el cual se menoscabe el sano propósito de contar con escasos y amplios conglomerados políticos, pues facilitaría indirectamente el multipartidismo, permitiendo la subsistencia de la representación parlamentaria de partidos minoritarios (*Historia de la Ley*, 269-70).

Sin embargo, finalmente se impuso la posición de la Tercera Comisión Legislativa porque se consideró que la formación de pactos:

[era la única] forma realista posible de aunar diversas corrientes de opinión, de manera que el país pueda seleccionar lo que es más conveniente. [...] Postula como vía idónea para mantener el país dividido en amplios sectores definidos e ideológicamente afines, que el proyecto contemple la existencia de pactos electorales permitiendo así que se concreten resultados relativamente racionales, que no distorsionen el sistema (*Historia de la Ley*, 271).

De hecho, Renovación Nacional desde una perspectiva institucional y política también argumentó a favor de la posibilidad de formar los pactos electorales sosteniendo que:

[de otra forma] los partidos afines competirían entre sí, sin que la votación que obtengan pueda agregarse a favor del otro partido

aliado. Lo anterior envuelve la dramática posibilidad de que ninguna de estas fuerzas conexas, en general partidarias del Gobierno consiga individualmente una mayoría que le permita tener representación parlamentaria (*Historia de la Ley*, 335).

En todo caso, el ordenamiento del sistema de partidos chileno en torno a coaliciones no es una novedad, por lo que podría no ser un efecto del sistema binominal. Sin embargo, desde una perspectiva cuantitativa y también cualitativa, las coaliciones anteriores a 1973 y las actuales son distintas. Las primeras se caracterizaban por ser altamente fluidas desintegrándose durante el mandato presidencial y dejando muchas veces al Ejecutivo con apoyo minoritario en el Congreso, dificultando de esa forma el funcionamiento del sistema político (Shugart y Carey, 2003: 47; Siavelis, 2005: 17). En este sentido, Valenzuela (1994: 100) identifica diecinueve coaliciones distintas entre 1932 y 1973, etapa en que se contabilizan ocho periodos presidenciales. En promedio, las coaliciones duraban 2,1 años, teniendo la alianza más estable una duración de cinco años.

Actualmente, en cambio, las coaliciones se han mantenido unidas desde 1989, es decir, durante cuatro periodos presidenciales, siendo adicionalmente más sólidas e integradas que las de la etapa anterior. Esto porque, pese a las diferencias internas que puedan tener los partidos que las conforman, elaboran un programa de gobierno conjunto. Además ordenan el trabajo parlamentario, dándole la coalición de gobierno apoyo al Ejecutivo en sus proyectos. En base a estas diferencias, diversos autores han planteado que las actuales coaliciones son profundamente distintas a las del periodo anterior a 1973, por lo que han llegado a ser durante las últimas décadas un factor fundamental en la gobernabilidad del sistema político chileno.⁷ Ahondando en la misma línea, Nohlen (2001: 23) inclusive califica al sistema de partidos chileno como un bipactismo.

Sin embargo, la pregunta en el contexto de este trabajo es si la formación de las coaliciones se debe a un efecto del sistema binominal. Aunque hay autores que sostienen que la existencia de las actuales coaliciones se debe al clivaje formado en torno al plebiscito de 1988 (Huneus, 2006: 28; Reynolds, 2006: 92), el grupo más grande de los textos revisados plantea que su formación responde a un efecto del

7. Véase Siavelis, 1999: 244; Siavelis, 2005: 18; Carey, 1998: 138; Valenzuela, 2005: 55; Fernández, 2000: 111; Guzmán, 1993: 311.

sistema binominal o que refuerzan el efecto de esa división.⁸ Valenzuela lo grafica en la siguiente cita:

El sistema binominal tiene un efecto importante: obliga a los partidos afines a aglutinarse en dos grandes coaliciones. Las terceras listas electorales no eligen a nadie, y si son formadas por un partido o varios con votaciones importantes lo único que hacen es aumentar las probabilidades de que la primera lista ganadora doble los votos de la segunda. En consecuencia, no hay otra alternativa más que la de formar la coalición más amplia posible entre partidos que cuenten con la afinidad mínima necesaria para hacerlo. En consecuencia, la organización actual del sistema de partidos no es solamente el producto de una inercia política que se alarga desde el 'Sí' y el 'No' en el plebiscito que derrotó a Pinochet. Es también el producto de este sistema electoral que opera como una camisa de fuerza transformando el multipartidismo chileno en un sistema que se organiza en dos grandes coaliciones (Valenzuela, 2005: 54).

En la misma línea, Siavelis plantea:

Las coaliciones chilenas fueron notablemente efímeras en el pasado. La actual alineación de coaliciones es la más larga y duradera de la historia chilena contemporánea. Entonces, puede que el efec-

8. Aleuy M., Díaz C. 2001: 8; Altman 2006:19; Angell 2003:14; Aninat 2006: 23 -24; Aninat C., Navia P. 2005: 5; Arriagada 2005: 2; Auth 1994:361; Balbontín 2005: 5; Baño 1990:70; BID 2006:55; Carey 2006:153 Carey 1997:93; Carey 1998:8; Carey J., Baldez L. 1999:31; Correa E., Echevarría M. 1994:102; Cruz Coke 1992:314; Cuadra 1994: 368; Chasquetti 2002:39; Díaz 2005: 39-41; Dow 1998: 453; Fernández 2000: 111; Fuentes 1999:196; Fuentes C., Ríos M., 2006: 8; Godoy 1994: 301; Godoy 1994: 6; Godoy 2003:24; Gutiérrez 1990:16; Guzmán 1993:311; Guzmán 2006: 109; Guzmán 2000: 125; Heine 2000: 69; Huneus 2005: 79; Joignait A., Navia P. 2003:135; ILD 2006: 1; ILD 1993:2; ILD 2001: 8; ILD 2002:3; ILD 2003:2; ILD 1997: 1; ILD 2005: 1; ILD 2007: 4; Marín 1986: 140; Nohlen 2001: 23; Nolte 2003: 54; Ortega 2003:138; Payne 2003: 106; Rabkin 1996: 345; Rubano 2007: 370; Scully 1995: 83; Siavelis 2005:17; Siavelis 2004:59; Siavelis 1999: 228; Siavelis 2006: 217-219; Tirón E., Agüero F. 1999: 162; Urzúa 1992:766; Valenzuela A. 1994: 115; Valenzuela S. 2005: 4; Valenzuela S., Scully T. 1997:516; Valenzuela A., Siavelis P. 1991: 33; von Baer 2007: 11; Walker 1996: 214; Zúñiga 2005: 29; Cox 1997: 153; Rahat G., Sznajder M. 1998: 432; Siavelis 2000: 53; Munck 1998: 485; Siavelis 1997: 655; Hughes 2001: 644.

to más significativo del sistema electoral chileno sobre el gobierno [es el modo en que] ha transformado los incentivos para la formación y mantenimiento de las coaliciones (Siavelis, 2005: 17).

Por lo tanto, desde la perspectiva del cumplimiento de los objetivos, la revisión de la literatura muestra que existe un consenso en torno a que el sistema binominal no ha cumplido con el objetivo de la reducción de la fragmentación partidaria. Sin embargo, si en vez de considerar el número de partidos, se cuentan las coaliciones, y atribuyendo la existencia de las coaliciones a un efecto del sistema binominal, se podría sostener éste ha cumplido con el objetivo de ordenar el sistema de partidos chileno en dos grandes corrientes políticas.

Formación de mayorías

El segundo objetivo del legislador era implementar un sistema electoral que lograra sustentar la eficiencia del funcionamiento del sistema político en el marco de un régimen presidencial. En este sentido, se consideró que el sistema binominal era más «afín con el sistema presidencial previsto en la Carta Fundamental, al contrario de lo que ocurre en los sistemas proporcionales, que resultan más apropiados para los sistemas políticos de carácter parlamentario» (*Historia de la Ley*, 25). Por lo tanto, se pretendía que el sistema electoral le proporcionara mayoría en el Congreso al Presidente de la República asegurando así la gobernabilidad.

Sin embargo, tal como se planteó anteriormente, se buscaba que esta mayoría fuera estrecha para contrapesar el fuerte presidencialismo del sistema político chileno. En consecuencia, se pretendía «por una parte, la gobernabilidad del país y la eficiencia del poder legislativo y, por otra, la representación de las minorías, sin el peligro del multipartidismo» (*Historia de la Ley*, 267).

Si el sistema de partidos se analiza desde la perspectiva de los partidos políticos, los Presidentes de la República no han contado con mayoría en ninguna de las Cámaras. Sin embargo, tal como se planteó anteriormente, el sistema de partidos actual se ordena en dos grandes coaliciones. De hecho, Carey (1998) muestra que más que las cercanías ideológicas que pudieran tener los partidos como Renovación Nacional y la Democracia Cristiana, lo decisivo a la hora de definir el voto de los congresales respecto a un proyecto de ley es

la pertenencia a la Concertación, que es la coalición de gobierno, o a la Alianza, conglomerado de oposición. Por lo tanto, los autores que analizan si los Presidentes tienen mayoría en el Congreso lo hacen contando los congresistas de la coalición a la que pertenecen y no desde la perspectiva de sus partidos.

En este contexto se constata que un grupo de autores⁹ sostiene que el sistema binominal, dada la forma en que está diseñado, tiende a generar empate entre las dos alianzas políticas más grandes, porque es difícil alcanzar la «súper mayoría» necesaria para doblar en un distrito. En este sentido, Navia plantea:

Más que buscar dañar a los partidos de izquierda o sobrerrepresentar a los partidos de derecha, el diseñador electoral de Chile buscó hacer particularmente difícil la posibilidad de transformar una mayoría electoral en un control mayoritario en el número de escaños en cada distrito. Así el sistema fue diseñado como un seguro contra las mayorías (2005b: 263).

Sin embargo, hay un grupo de autores¹⁰ que plantea que, más allá del diseño, desde el punto de vista del resultado de las elecciones, el sistema le ha brindado mayorías a los Presidentes; más amplias en la Cámara y estrechas en el Senado. En este sentido, Auth sostiene:

El sistema binominal fue establecido para producir el empate entre la primera y la segunda vuelta electoral. La experiencia de aplicación del sistema en cuatro elecciones de diputados ha contradicho sistemáticamente esta pretensión, probablemente sustentada en una visión que suponía un alto grado de uniformidad en la

9. Alessandri 1986: 12; Aleuy M., Wilhelm R., 2003:2; Balboltín 2005:4; Burgos 2003: 7; Casas 2006: 2; Díaz 2005: 42; Duval 2006:139; Fuentes C., Ríos M. 2006: 20; Garretón 2006: 78; Gonnet 2008: 6; Herreros 2005: 2; Manasevich 2007: 3-10; Navia 2004: 3-23; Navia 2005:10; Navia 2004: 21; Navia 2005: 263; Navia P., Cabezas J.M. 2005: 9; Siavelis 2005: 22; Rahat G., Sznajder M. 1998: 433.

10. Aninat 2006: 31; Auth 2006: 164; Auth 2005: 4; BID 2006: 38; Carey J., Baldez L. 1999: 31; Cruz Coke C., 1986: 8; Cruz Coke R. 1992: 313; Fernández 2000: 111; Guzmán 1993: 314; Guzmán 2006: 96; Guzmán 2000: 1231; Hunneus 2004:4; ILD 2006: 2; ILD 2007: 2; ILD 2007: 5; Payne 2003: 107; Tagle 2006: 8; von Baer 2006:119; von Baer 2007:19; Zúñiga 2005: 29; Zucco 2007: 306.

distribución de las adhesiones a lo largo del territorio nacional. [...] El mayor tamaño de las circunscripciones senatoriales respecto a los distritos produce más uniformidad en la distribución de los votos, tornándose excepcional que la Alianza se ponga por debajo del tercio o la Concertación se acerque a los dos tercios de los votos en una circunscripción (2006: 164).

Siguiendo en la misma línea se sostiene que el binominal, aunque tiende a generar empate en la Cámara Alta, dado el sistema alternado de elecciones, finalmente ha producido mayorías de la Concertación también en el Senado, las que han apoyado la gestión de los Presidentes durante todo su mandato (von Baer, 2007: 12).

Por lo tanto, se puede sostener que el sistema binominal desde un punto de vista teórico tiende a producir empate. Sin embargo, gracias a la formación de coaliciones y a los doblajes en algunos distritos, ha cumplido con el objetivo de generar mayorías en el Congreso apoyando la gobernabilidad del sistema. En todo caso, tal como lo pretendía el legislador, estas mayorías son estrechas, generando un fuerte contrapeso al poder del Presidente.

Moderación de los actores políticos

Como consecuencia del análisis del sistema político chileno de los años previos al quiebre de la democracia, el siguiente objetivo que buscaba el legislador con la instauración del sistema binominal era introducir «pragmatismo en las decisiones por el bien del país, favoreciendo la moderación de todos los actores políticos» (*Historia de la Ley*, 48-9).

Al revisar la literatura emergen dos formas de aproximarse a la pregunta de si el binominal ha introducido moderación en los actores del sistema político chileno. La primera es si incentiva a que los conglomerados políticos compitan por el votante medio. La segunda es si la moderación se produce a través de la negociación para conformar coaliciones.

Hay autores¹¹ que sostienen que dado el alto umbral electoral del sistema binominal, los conglomerados políticos buscan obtener votantes más allá de su posición de origen, orientando su estrategia a atraer a aquellos electores moderados que se ubican al centro político.

11. Guzmán 1993: 307; Joignant 2003: 135; ILD 2002: 2; ILD 1993: 2; Marín 1986: 142; Rabkin 1996: 340; von Baer 2006: 119.

Al orientar su discurso según el votante medio, las posturas políticas de las coaliciones tenderían entonces a acercarse. En este sentido, Rabkin plantea que el «sistema binominal favorece la competencia política centrípeta, lo que ha favorecido la estabilidad democrática en Chile» (1996: 340).

En todo caso, muchos de los autores que se refieren al tema consideran que el binominal tiene justamente el efecto contrario, ya que según ellos incentiva a los candidatos a tomar posiciones alejadas del votante mediano. La razón esgrimida es que en un esquema binominal con lista cerrada, pero no bloqueda, los candidatos necesitan sólo de un tercio de los votos para alcanzar un escaño y, por lo tanto, no tienen incentivos para buscar más votos acercándose al centro.¹² Sin embargo, otro grupo de autores¹³ sostiene que el escenario es distinto cuando existe la posibilidad de doblar y por lo tanto alcanzar dos escaños. En esta línea, Joignant y Navia sostienen:

En efecto, precisamente porque es posible «adquirir» el 50% de los escaños en cada circunscripción y distrito con el tercio de los votos, la conquista del votante mediano termina siendo un verdadero despilfarro de recursos, salvo en aquellas ocasiones y situaciones en donde existe una real expectativa de alcanzar una aplastante mayoría (2003: 165).

En cuanto al segundo camino que se puede seguir para responder la pregunta —si el binominal ha provocado la moderación del sistema político chileno—, hay autores¹⁴ que plantean que, dado su alto umbral electoral, ha obligado a los partidos a formar coaliciones. En tanto, para formar estas alianzas los partidos deben emprender un proceso constante de negociación y fusión cuyo resultado final es la moderación de sus posiciones. De hecho, los partidos que no están dispuestos a negociar sus posiciones quedan fuera del Congreso

12. Aninat 2006: 24; Aninat C., Navia P. 2005: 3; Dow 1998: 467; 468; Fuentes C., Ríos M. 2006: 24; Joignant 2003: 135; Magar E., Rosenblum M. 1998: 715; Navia 2001: 2; Navia 2006: 10; Navia 2002: 7-8; Navia 2004: 2; Navia 2005: 8; Navia 2004: 14; Navia 2005: 259; Navia P., Cabezas M. 2005: 8; Navia P., Schuster M. 2005: 13; Siavelis 2005: 19; Siavelis 2004: 61; Siavelis 1997: 655; Valenzuela 2006: 189.

13. Joignant 2003: 135; Siavelis 2005: 19.

14. Carey 1998: 21; Cuadra 1994: 367; Díaz 2005: 39; Guzmán 1993: 3071; ILD 2006:2; ILD 2003: 2; ILD 2007: 2; Nohlen 2006: 194; Rabkin 1996: 340.

(Guzmán, 1993: 310). En este sentido, Siavelis sostiene que aunque las diferencias partidarias en temas controvertidos todavía son significativas, «el espectro político es ahora más estrecho en términos de ideología» (1999: 241). Siguiendo la misma línea, Nohlen plantea que «sería ingenuo negar el efecto bipolar y centripetal que ha ejercido el sistema binominal sobre la estructura del sistema de partidos chileno. Y por su parte, este efecto ha contribuido a la gobernabilidad del país» (2006: 194).

En resumen, el panorama que plantea la literatura revisada es que un grupo importante de autores sostiene que, dada la existencia de pactos electorales, el sistema binominal no produce una competencia por el votante medio. Según ellos, la disputa por el centro sólo se produce cuando hay posibilidades de doblar y por lo tanto alcanzar dos escaños. Sin embargo, hay otro conjunto de autores que plantea que el sistema sí genera incentivos para competir por el votante medio.

Desde el segundo enfoque hay quienes plantean que finalmente la moderación del sistema de partidos chileno se produce gracias a la formación de las coaliciones políticas, por lo que el sistema político podría calificarse de bipactista. Por lo tanto, el objetivo del binominal de lograr una moderación del sistema de partidos se estaría logrando gracias a la formación de dos grandes conglomerados.

LAS CRÍTICAS

Proporcionalidad

Una de las críticas que se le hace al sistema binominal es que sus resultados no son proporcionales y, por lo tanto, excluyen a los partidos pequeños.¹⁵ En esta línea, Aleuy y Wilhelm plantean que el sistema favorece a las dos grandes coaliciones en desmedro de los partidos pequeños que no son parte de ellas:

15. Alessandri, 1986: 11-2; Aleuy M., Díaz C. 2001: 4; Aleuy M., Wilhelm R. 2001: 5; Aleuy M., Wilhelm R. 2003: 4; Altman 2004: 52; Altman 2006: 2-5; Astaburruaga P. 1; Balbontín 2005: 7; BID 2006: 38; Boeninger 2006: 3; Burgos J., Walker I., 2003: 7; Díaz 2005: 37-41; FLACSO 2005: 6-7; Fuentes M.J. 1993: 372; Fuentes C., Ríos M. 2006: 8; Godoy 2003: 18; Heine 2000: 65; Huneus 2005: 79; Huneus 2004: 3; Mujica 2004: 2; Navia 2006: 9; Ochagavía 1986: 7; Payne 2003: 117; Reynolds 2006: 92; Siavelis 1997: 358; Siavelis 2000: 51; Siavelis 2005:7; Raht G., Sznajfer M., 1998: 433.

El requerimiento de votación para que una lista en el sistema binominal, con tres listas en competencia, pueda tener derecho a un representante, fluctúa de un mínimo del 25% de la votación del lugar para tener posibilidades, y del 33% para tener la certeza de lograr éxito. Esta condición deja automáticamente eliminada toda posibilidad de participación a los partidos o grupos minoritarios y les impone un umbral muy alto a posibles asociaciones (2001: 4).

De hecho, los impulsores del binominal tuvieron en consideración que los sistemas más proporcionales tienen la virtud de reflejar con mayor justicia el grado de adhesión de las distintas posiciones políticas que existen en la sociedad. Sin embargo, consideraron que la aplicación en Chile de un sistema más proporcional sería negativa:

[porque contribuiría] al multipartidismo, es decir, al fraccionamiento excesivo de las distintas posiciones políticas, no siempre basadas en diferencias ideológicas de trascendencia, y porque tienden a otorgarle un poder decisivo y sobredimensionado a partidos políticos pequeños o abiertamente minoritarios, todo lo cual redundaría en una baja gobernabilidad del país que adopta el sistema (*Historia de la Ley*, 266).

Por lo tanto, desde el punto de vista de sus objetivos, el sistema binominal no busca tener resultados proporcionales. En el mismo sentido, desde un punto de vista teórico, dado que el binominal es el sistema proporcional de menor magnitud sus resultados debieran ser poco proporcionales.

Sin embargo, pese a estos pronósticos, según algunos autores¹⁶ el sistema ha generado resultados proporcionales para los partidos que deciden entrar en una de las dos grandes coaliciones. Por ejemplo, Auth sostiene que «el sistema binominal es en rigor un sistema que distribuye escaños al interior de los principales pactos con alto grado de proporcionalidad, con la salvedad que distritos duales generan efectos políticos mayoritarios, al reforzar bloques y excluir

16. Auth 2006: 161; Auth 2006: 2; Carey 2006: 3; Fernández 2000: 113; Guzmán 2000: 121; Guzmán 2000:130; ILD 1997: 3; ILD 2007: 5; Nohlen 2001: 22; Nohlen 2006: 193; Rabkin 1996: 342-343; Siavelis 2005: 14; Tagle 2006: 8; Valenzuela S. 2005: 13; Valenzuela S. 2006: 188; von Baer 2006: 122; von Baer 2007: 24; Walker 1996: 214.

fuerzas no alineadas. Por ello es proporcional excluyente» (2006a: 2). En todo caso, según la literatura «esta proporcionalidad ha sido, en parte, creada por los líderes políticos que componen las listas» (Valenzuela 2005: 188).

Desde el punto de vista de sus objetivos, el sistema binominal no busca tener resultados proporcionales. De hecho, la revisión bibliográfica muestra un consenso en cuanto a que tiene un efecto mayoritario respecto a los partidos pequeños que no entran en las dos coaliciones grandes. Sin embargo, como consecuencia de la negociación entre los líderes partidarios, los resultados de los partidos que son parte de las alianzas políticas más grandes, son proporcionales.

Sistema diseñado para favorecer a la derecha

Varios autores¹⁷ plantean que el sistema binominal fue diseñado para favorecer a los partidos de la derecha, porque sobrerrepresenta a la primera minoría. En este sentido, Angell sostiene que «la idea era que la derecha, ahora reconocida como una minoría, se aseguraría la representación en el Congreso más allá de su resultado electoral» (1989: 2).

Sin embargo, desde un punto de vista empírico la literatura muestra que el sistema ha favorecido tanto a la Concertación como a la Alianza indistintamente, dependiendo del resultado de las elecciones. Navia plantea que si bien el sistema favorece a ambos conglomerados el resultado sí sería más beneficioso para la Alianza en el Senado:

Queda en evidencia una sobrerrepresentación tanto de la Concertación como de la Alianza por Chile en el número de escaños obtenidos respecto al porcentaje de votos logrados por ambas coaliciones. Los partidos y coaliciones minoritarias han quedado sistemáticamente marginados del legislativo. Ahora bien, resulta difícil encontrar una distorsión evidente e incuestionable a favor de la Alianza —la segunda coalición más votada— como argumentan muchos críticos del binominal. (...) Por cierto, un análisis de los resultados a nivel senatorial entregaría resultados que sí tienden a sobrerrepresentar a la Alianza (2005: 12).

17. Fuentes 1993: 274; Navia, 2001: 3; Aleuy, 2001: 5; Veloso, 2001: 11; Wilhelm, 2003: 4; Burgos 2003: 7; Hunneus, 2004: 4; Hunneus, 2005: 79; Duval, 2006:140; Auth, 2005: 8.

Por lo tanto, el sistema binominal por su efecto mayoritario, tiende a beneficiar a los dos grandes conglomerados políticos, los realmente desfavorecidos son los partidos pequeños que no entran en las coaliciones.

Competencia

Respecto a la competencia se plantean dos escenarios. Por una parte, hay autores¹⁸ que sostienen que si una coalición tiene la posibilidad de doblar, la competencia que genera el sistema electoral es alta y se produce entre las listas. Sin embargo, si la posibilidad de ganar los dos escaños es baja, el incentivo a la competencia entre las coaliciones se reduce. Siguiendo esta línea argumental, hay autores¹⁹ que afirman:

El binominalismo permite a los partidos conocer a priori que tendrán un cupo asegurado y las economías operacionales conducen a negociar el nombre de ese representante, llevando la elección a un mero formalismo, en desmedro de los ciudadanos, de los candidatos y del sistema político delegando todo el poder a las instancias partidarias (Aleuy y Wilhelm, 2003: 2).

Por otra parte, hay autores²⁰ que sostienen que dado que en gene-

18. Carey J., Siavelis P. 2003: 9; Guzmán 2006: 100; ILLD 1993:1; Magar E., Rosenblum M. 1998: 718; Navia 2005: 257; Navia P., Schuster M. 2005: 12; Navia P., Garrido C. 2005: 168; Rabkin 1996: 346; von Baer 2007: 33; Valenzuela A., Siavelis P. 1996: 80.

19. Aleuy M., Wilhelm R. 2003: 2; Altman 2006: 18; Aninat C., Navia P. 2005: 4; Auth 2006: 168; Balbontín 2005: 8; Boeninger 2006: 4; Burgos J., Walker I. 2003: 7; Carey J., Siavelis P. 2003: 9; Díaz 2005: 32; Duval 2006: 141; Garretón 2006: 77; Hunneus 2005: 79; Manasevich 2007: 10; Mujica 2004:3 ; Navia 2006: 10; Nohlen 2001: 92; Reynolds 2006: 92; Rubano 2007: 374; Siavelis 2005: 195-215; Cox 1997: 155; Valenzuela A., Siavelis P. 1996: 80.

20. Altman 2006: 18; Angell 2003: 16; Aninat C., Navia P. 2005: 4; Auth 2006: 168; Dow 198: 454; Duval 2006: 141; Fuentes C., Ríos M. 2006: 25; Garretón 2006: 77; Gonnet 2008: 6; Herreros 2005: 2; Hunneus 2005: 79; Hunneus 2004: 4-6; Hunneus 2006: 26; Magar E., Rosenblum M. 1998: 718; Manasevich 2007: 10; Mujica 2004: 3; Navia 2006: 10; Navia 2005: 257; Navia P., Joignant A., 2000: 10; Navia P., Sandoval J.M. 1998: 12; Navia P., Schuster M. 2005: 12; Navia P., Garrido C. 2005: 168: 193; Nohlen 2006: 200; Reynolds 2006: 92; Rubano 2007: 374; Siavelis 2005: 23; Siavelis 2004: 64; Siavelis 2005: 195; Valenzuela 2006: 189; Zuñiga 2006: 30; Cox 1997: 155.

ral en cada uno de los distritos gana un candidato de cada una de las coaliciones, finalmente la competencia se traslada al interior de las listas. Adicionalmente, el hecho que el sistema sea altamente predecible disminuye según algunos autores el interés por participar en las elecciones. En este sentido, Nohlen plantea:

Si miramos más de cerca, se observa que la competencia entre partidos se desplaza del nivel interbloque al ámbito intracoalicional, lo que sustrae importancia al acto electoral, dado que buena parte de esta competencia se decide en el proceso preelectoral de la formación de candidaturas a nivel de élites. La creciente presión por parte de los consensos, negociados dentro de los bloques por las élites, incluso obliga al electorado a votar por los acuerdos intracoalicionales, sin considerar los abanderados del bloque, sin libertad de votar ideológica y programáticamente (2006: 200).

En tanto, otro grupo de autores expone que producto de la competencia presidencial los bloques políticos van a tener incentivos a competir por los votos. Según Guzmán (2006: 100), sería difícil sostener que la competencia en un sistema proporcional de otra magnitud sería mayor: una cosa es la competencia entre partidos y otra intrapartidos.

Desde el punto de vista de la competencia entre partidos no es correcto señalar que la competitividad es baja porque un partido deba ganar un 33,34%. Si así fuera, debiéramos suponer que un sistema de distrito tamaño 3, en donde sólo se necesita un 25% más uno de los votos, sería menos competitivo e incluso en el límite y que en un sistema proporcional perfecto no habría competencia y sucedería lo contrario en un sistema mayoritario. Aquí el argumento es el uso del concepto «competencia» prestado desde la economía. Se debe tener cuidado de asignar falta de competencia en un «mercado» político si es pequeño. Si bien es limitado, la competencia puede ser intensa. En estricto rigor, la competencia puede estar dada por la proximidad de la votación de los bloques para ganar o perder un escaño».

Por lo tanto, según la literatura el sistema genera competencia cuando una de las coaliciones tiene posibilidad de doblar y por lo tanto sacar dos escaños. Sin embargo, si esta situación es improbable los candidatos no tienen incentivos para alcanzar más votos. En este escenario la incertidumbre respecto al resultado es baja porque lo más probable es que salga un candidato de cada lista. La consecuencia según esta línea argumental es que la competencia se traslada al

interior de las listas, enfrentando a los candidatos de la misma alianza por uno de los cupos que sacará su conglomerado.

Sin embargo, hay autores que sostienen que la competencia aumenta por factores externos, como el sistema mayoritario de las elecciones presidenciales. Adicionalmente, exponen que la competencia intralista no es una consecuencia sólo del binominal, sino que de todos los sistemas de lista.

CONCLUSIONES

Más allá de la valoración normativa que los distintos autores hacen del binominal, la revisión bibliográfica permitió establecer algunos consensos y disensos respecto a los efectos que ha tenido el sistema.

Por otra parte, en cuanto a los objetivos planteados por parte del legislador al implementar este sistema electoral, se puede concluir que el binominal cumple con el modelo esperado, pero sólo si se analiza el sistema de partidos desde la perspectiva de las coaliciones. En tanto, existe un consenso bastante amplio en cuanto a que el sistema produce o bien refuerza la existencia de las dos grandes coaliciones que caracterizan el actual funcionamiento del sistema político chileno.

En este sentido, la revisión bibliográfica establece que la reducción del número de partidos, que era un objetivo del binominal, no se cumple. Sin embargo, si en vez de considerar los partidos se analiza el sistema desde las coaliciones, sí ha cumplido con el objetivo de ordenar el sistema de partidos chileno en dos grandes corrientes políticas.

Una segunda meta del establecimiento del binominal era que generara un sistema de partidos que contribuyera al buen funcionamiento del régimen presidencial. Por lo tanto, se esperaba que produjera mayorías en el Congreso, que apoyaran la gestión del Presidente. Sin embargo, los textos revisados muestran que desde un punto de vista teórico el binominal tiende a producir empate. En todo caso hay un grupo de autores que esgrime que, gracias a la formación de coaliciones y a los doblajes en algunos distritos, sí ha producido mayorías en el Congreso aportando así a la gobernabilidad del sistema político. En todo caso, hay que tener en cuenta que justamente uno de los objetivos del legislador era que estas mayorías fueran estrechas, para que generaran un fuerte contrapeso al poder del Presidente.

Por lo tanto, si se parte de la base que el binominal apoya la existencia de las actuales coaliciones políticas se puede concluir que ha

cumplido con los objetivos de reducir el número de actores políticos y de generar una mayoría estrecha en el Congreso que apoye la labor del Presidente, planteados por el legislador.

Por otra parte, las opiniones en los textos revisados divergen fuertemente cuando se analiza el aspecto de la moderación de los actores políticos, otro de los objetivos de la implementación del binominal. Un grupo importante de autores sostiene que, dada la existencia de pactos electorales, el sistema binominal no genera una competencia por el votante medio. Según ellos la disputa por el centro sólo se produce cuando hay posibilidades de doblar y por lo tanto alcanzar dos escaños. Por lo tanto, no se cumpliría la meta de moderación. Sin embargo, hay otro conjunto de autores que plantea que dado el alto umbral electoral, el sistema sí genera incentivos para competir por el votante medio.

En todo caso, hay autores que sostienen que la moderación sí se logra gracias a la formación de las coaliciones, ya que las negociaciones entre los partidos reducen la distancia ideológica entre ellos, lo que explica la calificación del sistema de partidos chileno como bipactista.

En cuando a la crítica que se le hace al binominal por sus resultados poco proporcionales, hay que tener en cuenta que este aspecto no está entre los objetivos del sistema. Sin embargo, en la práctica los resultados son bastante proporcionales para los partidos que entran en las coaliciones, dadas las negociaciones entre los líderes partidarios.

Después de que la literatura ha avanzado con el tiempo, al establecer bastantes consensos en torno al binominal, ha emergido con mayor fuerza la discusión en torno a la baja competencia que generaría el sistema. Según algunos autores el sistema sólo produce competencia cuando una de las coaliciones tiene posibilidad de doblar, sin embargo este sería un escenario más bien improbable. En tanto, hay otros que sostienen que el sistema es competitivo por la influencia de la elección presidencial.

REFERENCIAS

- ALESSANDRI, Gustavo. (1986). «Sistema electoral». Santiago: Centro de Estudios Públicos. Documento de trabajo, núm. 62.
- ALEUY, Mahmud y Claudio DÍAZ. (2001). «El sistema binominal: una discusión interminable». Documento presentado al Seminario Internacional sobre Sistemas Electorales, noviembre de 2001, Fundación Chile XXI y Fundación Ebert.

- ALEUY, Mahmud y Ricardo WILHELM. (2001). «Sistema electoral binominal o plural». Estudio presentado a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.
- . (2003). «¿Qué régimen electoral deberíamos adoptar en Chile para elegir diputados y senadores?» Propuesta presentada al Departamento de Ciencias Políticas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- ALTMAN, David. (2004). «Redibujando el mapa electoral chileno. Incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas». *Revista de Ciencia Política*, 24 (2).
- . (2006a). «Reforma al binominalismo. Sistema paralelo de acumulación». Documento núm. 2, Instituto Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- . (2006b). «Continuidades, cambios y desafíos democráticos en Chile (2006-2009)». *Colombia Internacional*, 64: 12-33.
- ANGELL, Alan. (2003). «Party change in Chile in comparative perspective». *Revista de Ciencia Política*, 23 (2).
- ANGELL, Alan y Benny POLLACK. (1990). «The Chilean Elections of 1989 and the Politics of the Transition to Democracy». *Bulletin of Latin American Research*, 9 (1).
- ANINAT, Cristóbal, John LANDREGAN, Patricio NAVIA y Joaquín VIAL. (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ANINAT, Cristóbal y Patricio NAVIA. (2005). «Reformas políticas. Los avances y lo que faltaba». Documento de Expansiva, núm. 41.
- ARRAIGADA, Genaro. (2005). «Autopsia al sistema binominal I». Asuntos Públicos, Área Política Nacional, Informe núm. 463.
- . (2005). «Autopsia al sistema binominal II». Asuntos Públicos, Área Política Nacional, Informe núm. 464.
- . (2005). «La situación político-electoral de la Democracia Cristiana». Asuntos Públicos, Área Política Nacional, Informe núm. 515.
- AUTH, José. (1994). «Elecciones presidenciales y parlamentarias de 1993». *Estudios Públicos*, 54.
- . (2005). «Estudio sobre las elecciones parlamentarias 2005». Colección Ideas, núm. 57, disponible en <www.chile21.cl>.
- . (2006a). «De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente». Fundación Chile 21.
- . (2006b). «El sistema electoral chileno y los cambios necesarios». En *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Fundación Konrad Adenauer.

- BALBONTÍN, Ignacio. (2005). «Profundización de la democracia: el urgente cambio al binominalismo». *Asuntos Públicos*, 483.
- BAÑO, Rodrigo. (1990). «Chile: Tendencias políticas y resultados electorales después de veinte años». *Revista Mexicana de Sociología*, 52 (4).
- BOENINGER, Edgardo. (2006). «Documento Comisión Boeninger». Comisión Binominal.
- BURGOS, Jorge e Ignacio WALKER. (2003). «Hacia el parlamentarismo». *Foco* (Expansiva).
- CAREY, John. (1997). «Chile Latin American Proportionality or Majoritarianism?». En *The International Idea Handbook of Electoral System Design*.
- . (2002). «Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s». En *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (2006a). «Las virtudes del sistema binominal». *Revista de Ciencia Política*, 26 (1): 226-35.
- . (2006b). «Legislative Voting and Accountability». Department of Government, Dartmouth College Hanover.
- CAREY, John y Lisa BALDEZ. (1999). «Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lesson From General Pinochet's Constitution». *American Journal of Political Science*, 43 (1).
- CAREY, John y Peter SIAVELIS. (2003). «El 'seguro' para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación». *Estudios Públicos*, 90.
- CORREA, Enrique y Marcela ECHEVERRÍA. (1994). «Elecciones y proceso político: el caso chileno». *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (sede México), 5.
- COX, Gary. (1997). *Making Votes Count Coordination and entry in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CRUZ COKE, Carlos. (1986). «Análisis de sistema binominal para la elección de diputados del futuro Congreso Nacional». Centro de Públicos, Documento de Trabajo, núm. 63.
- . (2000). «En defensa del sistema electoral mayoritario binominal de escrutinio político». *Revista de Derecho Público*, 63.
- CRUZ COKE, Ricardo. (1992). «Democracia y sistema electoral. ¿Necesidad de una reforma?». *Política*, 30.
- CUADRA, Francisco Javier. (1994). «Claves del proceso político chileno: Apreciación sistémica de las elecciones generales de 1993». *Estudios Públicos*, 64.
- CUMPLIDO, Francisco. (1977). «Proyecto de cambio: multipartidismo y

- representación proporcional en Chile (1964-1973)». Documento de Trabajo, Flacso.
- DÍAZ, Francisco Javier. (2005). «Hacia una nueva era de reformas democráticas». En *Chile 21 reflexiona al Chile del XXI*. Santiago: Fundación Chile 21.
- DOW, J. (1998). «A Spatial Analysis of Candidate Competition in Dual Member Districts: The 1989 Chilean Senatorial Election Electoral Studies». *Electoral Studies*, 17: 61-76.
- DUVAL, Tomás. (2006). «Reforma al sistema binominal. Hacia un sistema proporcional compensatorio». En *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Fundación Konrad Adenauer.
- DUVERGER, Maurice. (1994). «Los partidos políticos». Bogotá: Fondo de Cultura Económico.
- ETCHEPARE, Jaime. (2001). «Sistemas electorales, partidos políticos y normativa partidista en Chile, 1891-1995». *Revista de Estudios Políticos*, 112.
- FARELL, David. (2001). *Electoral Systems: a Comparative Introduction*. Nueva York: Palgrave.
- FERNÁNDEZ, Mario. (2000). «El sistema electoral chileno: dilucidando equívocos y adaptando fórmulas». En *Democratizar la democracia: Reformas pendientes*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- FIGUEROA, Pedro, Andrés DOCKENDORFF y Alejandro SALINAS. (2007). «Sistema electoral binominal: Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma». Documento de Trabajo INAP, núm. 86.
- FUENTES, José María. (1993). «La alternativa proporcional con barreras de entrada». *Estudios Públicos*, 51.
- FUENTES, Claudio. (1999). «Partidos y coaliciones en Chile de los noventa: entre pactos y proyectos». En Paul Drave e Iván Jaksic, *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: Lom.
- FUENTES, Claudio y Marcela RÍOS. (2006). «Efectos de un sistema binominal». Programa de Gobernabilidad, Flacso Chile.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. (2006). «Sistema electoral y reforma política». En *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Fundación Konrad Adenauer.
- GODOY, Oscar (1994a). «Las ventajas de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias». *Estudios Públicos*, 55.
- . (1994b). «Elecciones de 1993». *Estudios Públicos*, 74.
- . (2003). «Parlamento, presidencialismo y democracia protegida». *Revista Ciencia Política*, 23 (2).

- GONNET, Marcel. (2008). «Mecanismos de democracia directa en Chile». Working Paper Series, Centre for Research on Direct Democracy.
- GUTIÉRREZ, Hernán. (1990). «Chile 1989: ¿Elecciones fundacionales?» Documento de trabajo núm. 3, Serie Estudios Públicos, Flacso.
- GUZMÁN, Eugenio. (1993). «Reflexiones sobre el sistema binominal». *Estudios Públicos*, 51.
- . (2000). «Apariencia y realidad: comentarios al sistema electoral chileno de Mario Fernández». En *Democratizar la democracia: Reformas pendientes*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- . (2006). «La última reforma: el sistema electoral binominal». En *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Fundación Konrad Adenauer.
- GUZMÁN, Eugenio y Paulina VILLAGRÁN. (1998). «Elecciones parlamentarias 1997. Una segunda lectura». ILD, Serie Informe Político, núm. 50.
- HEINE, Jorge. (2000). «El régimen chileno y sus efectos sobre nuestra democracia: ¿Qué régimen político necesitamos? En *Democratizar la democracia: Reformas pendientes*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- HERREROS, Francisco. (2005). «Crónica de unas reformas anunciadas: La operación política del ámbito constitucional». ICAL, Informe núm. 21.
- HUGHES, Emma. (2001). «The 1999–2000 Presidential Elections in Chile». *Electoral Studies*, 20 (4).
- HUNEUS, Carlos. (2004). «Binominalismo: sistema con pecado original que debe ser denunciado y reemplazado». *Asuntos Públicos*, núm. 424.
- . (2005a). «Chile: A Systems Frozen by Elite Interest». *The New International IDEA Handbook*.
- . (2005b). «Las coaliciones de partidos: ¿Un nuevo escenario para el sistema partidista chileno? *Revista Ciencia Política*, núm. 45.
- . (2006). «La necesidad de la reforma electoral». En *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Fundación Konrad Adenauer.
- ILD. (2005). «Proyecto de reforma constitucional sobre sistema electoral: Un chapucero nuevo ardid del Gobierno». *Temas Públicos*, 378.
- . (2006). «Propuesta de sistema electoral: Hacia la izquierda sin moderación». *Temas Públicos*, 775.
- . (1993a). «Sistemas electorales y distorsiones». *Temas Públicos*, 176.
- . (1993b). «Nuevas amenazas al sistema binominal». *Temas Públicos*, 139.

- . (1997). «Una historia sin fin: Reforma al sistema binominal». *Temas Públicos*, 357.
 - . (2001). «¿Modificaciones al sistema binominal?». *Temas Públicos*, 520.
 - . (2002). «¿Qué nos dice la reciente elección del sistema binominal?». *Temas Públicos*, 563.
 - . (2003). «Reforma al sistema electoral. ¿Conviene al país?». *Temas Públicos*, 633.
 - . (2005). «Sistema electoral: Una propuesta de perfeccionamiento». *Temas Públicos*, 733.
 - . (2007a). «Sistema binominal: Mucho mejor de lo que se dice». *Temas públicos*, 814.
 - . (2007b). «Sistema binominal: la importancia de las coaliciones». *Temas Públicos*, 8.
- JOIGNANT, Alfredo. (2007). «Modelos, juegos y artefactos: Supuestos, premisas e ilusiones de los estudios electorales y de sistemas de partidos en Chile». *Estudios Públicos*, 106.
- JOIGNANT, Alfredo y Patricio Navia. (2003). «De la política de individuos a los hombres de partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI». *Estudios Públicos*, 89.
- LARRAÍN, Hernán. (1984). «Democracia, partidos políticos y transición: El caso chileno». *Estudios Públicos*, 15.
- LIJPHART, Arend. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. Yale University Press.
- MAGAR, Rosenblum. (1998). «On the Absence of Centripetal Incentives in Double Member Districts: the Case of Chile». *Comparative Political Studies*, 31: 714-39.
- MANASEVICH, Rene. (2007). «El sistema binominal». *Revista Occidente*, 393.
- MARÍN, Arturo. (1986). «El sistema binominal como una opción para el centro político». *Política*, 9.
- MORGENSTERN, Vazquez-Délica y Javier SCOTT. (2007). «Electoral Law, Parties, and Party Systems in Latin America». *Annual Review of Political Science*.
- MUJICA, Pedro. (2004). «Efectos del sistema electoral en las próximas elecciones». Debate 'Los pesos y los votos', organizado por la Corporación Participa, Fundación Konrad Adenauer e Instituto de Estudios Mediales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MUNCK, G. (1997). «Democratic Stability and Its Limits: An Analysis of Chile's 1993 Elections». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36 (2).

- MUNCK, Gerardo y Jeffrey BOSWORTH. (1998). «Patterns of Representation and Competition: Parties and Democracy in Post Pinochet». *Party Politics*, 4 (4): 471-93.
- NAVIA, Patricio. (2000a). «Incumbency in the Chilean Parliament: Continuities and Change». Department of Politics & Center for Latin American and New York University.
- . (2000b). «A Shrinking Electorate in Post Pinochet Chile». Department of Politics & Center for Latin American and New York University.
- . (2001). «Una propuesta para terminar con el sistema binominal». Ideas.
- . (2002a). «You Select the Rules of the Game and Lose? Advantages and Constraints When».
- . (2002b). «Tres son multitud». Department of Politics, Nueva York University.
- . (2004a). «Participación electoral en Chile en Chile: 1988-2001». *Revista de Ciencia Política Católica*, 24 (1).
- . (2004b). «Legislative Candidate Selection in Chile». New York University y Universidad Diego Portales.
- . (2004). «The 2 Seat Proportional Representation Arrangement as an Insurance Mechanism Against Defeats: What Can Risk Averse Office Holders Do?». Department of Politics & Center for Latin American and New York University.
- . (2005a). «¿Qué diría John Rawls del sistema binominal? ». New York University y Universidad Diego Portales.
- . (2005b). «La transformación de votos en escaños: Leyes electorales en Chile, 1833-2004». *Política y Gobierno*, 12 (2).
- . (2006). «Principios rectores para una reforma electoral». Choosing Electoral Rules: the Case of Chile, CASO 0, 1, 4, 5 (Thesis Phd).
- NAVIA, Patricio y José Miguel SANDOVAL. (1998). «Binominal Electoral Law and Multy-Party System. The Chilean Contradiction». Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- NAVIA, Patricio y Alfredo JOIGNANT. (2000). «Las elecciones presidenciales de 1999: La participación electoral y el nuevo votante chileno». En Francisco Rojas *Chile 1999-2000. Nuevos gobiernos: Desafíos de la reconciliación*.
- NAVIA, Patricio y Martín SCHUSTER. (2005a). «¿Qué pasaría si Alemania tuviera el sistema binominal?». Universidad Diego Portales.
- NAVIA, Patricio y Carolina GARRIDO. (2005). «Candidatos fuertes en la Concertación: ¿Seguro para subcampeones o prevalecía de los dos tercios?». *Estudios Públicos*, 99.

- NAVIA, Patricio y Priscilla ROJAS. (2005b). «Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002». *Revista Ciencia Política Católica*, 25 (2).
- NAVIA, Patricio y José Miguel CABEZAS. (2005c). «Efectos del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile, 1989-2001». Documentos de trabajo ICSO, núm. 3.
- NOGUEIRA, Humberto. (1990). «Consideraciones y alternativas al sistema electoral vigente». *Revista de Derecho Público*, 47/48.
- NOHLEN, Dieter. (1995). *Sistemas electorales y partidos políticos. Política y derecho*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- . (2001). «Tendencias recientes en el desarrollo de los sistemas electorales y el caso chileno». *Política*, 41.
- . (2003). «El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada». *Revista de Ciencia Política*, 23.
- . (2006). «La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada». *Revista de Ciencia Política*, 26 (1).
- OCHAGAVÍA, Fernando. (1986). «Los sistemas electorales y su incidencia en el sistema de partidos políticos». Documento de trabajo núm. 64, Centro de Estudios Públicos.
- PASTOR, Daniel. (2004). «Origins of the Chilean Binominal Election System». *Revista Ciencia Política*, 24 (1).
- PAYNE, Mark. (2003). «La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina». Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- RABKIN, Rhoda. (1996). «Redemocratization, Electoral Engineering and Party Strategies in Chile 1989-1995». *Comparative Political Studies*, 9 (3).
- RAHAT, Gideon y Mario SZNAJDER. (1998). «Electoral Engineering in Chile: the Electoral System and Limited Democracy». *Electoral Studies*, 17 (4): 429-42.
- REYNOLDS, Andrew. (2006). «Diseño de sistemas electorales». En *El nuevo manual de IDEA Internacional*. IDEA Internacional.
- RIESCO, Manuel. (2005). «Cambiar el sistema binominal, ¡ahora!». Centros de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA).
- RUBANO, Mariela. (2007). «La reforma del sistema electoral chileno». *Estudios Constitucionales*, (5) 2.
- SARTORI, Giovanni. (1994). «Ingeniería constitucional comparada». *Política y derecho*. México.
- . (2000): *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza.
- SCULLY, Timothy. (1990). «Reappraising the Rol of the Center: The Case of the Chilean Party System». Working Paper núm. 143.

- . (1993). «Nuevos argumentos y viejos supuestos: simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones chilenas». *Estudios públicos*, 51.
- . (1995). *Reconstituting Party Politics in Chile: Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.
- SHUGART, Matthew y John CAREY. (2003). *Presidents and Assemblies: Constitutional design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- SIAVELIS, Peter. (1997a). «Executive-Legislative Relations post Pinochet Chile». En Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- . (1997b). «Continuity and Change in the Chilean Party Systems». *Comparative Political Studies*, 30 (6): 651-874.
- . (1999). «Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición modelo». En Paul Drave e Iván Jaksic, *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: Lom.
- . (2000). *The President and Congress in post authoritarian Chile* Pen. State University Press.
- . (2004). «Sistema electorales, desintegración de coaliciones y democracia en Chile. ¿El fin de la Concertación?». *Revista Ciencia Política Católica*, 24 (1).
- . (2005a). «Los peligros de la ingeniería electoral (y predecir sus efectos)». *Política*, 45.
- . (2005b). «La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas». *Estudios Públicos*.
- . (2006). «Electoral Reform Doesn't Matter or Does It? A Moderate Proportional Representation System for Chile». *Revista de Ciencia Política*, 26 (1).
- SQUELLA, Agustín. (2000). «La democracia que tenemos no es la democracia a que aspiramos». En *Democratizar la democracia: reformas pendientes*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- STEIN, E., M. TOMMASI, K. ECHEBARRÍA, E. LORA y M. PAYNE. (2006). «Actores y escenarios del proceso de formulación de políticas». En *La política de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- TAGLE, Andrés. (1993). «Comentario en torno a los trabajos de José María Fuentes y Peter Siavelis». *Estudios Públicos*, 51.
- . (2006). «Cambio del sistema electoral. Análisis del proyecto de reforma constitucional y propuestas de la Comisión Boeninger». *Estudios Públicos*, 51.

- TIRONI, Eugenio y Felipe AGÜERO. (1999). «¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?». *Estudios Públicos*, 74.
- URZÚA, Germán. (1992). *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- VALENZUELA, Arturo. (1994). «Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile»
- VALENZUELA, Samuel. (1994). «¿Hay que eliminar el sistema binominal?». *Revista Ciencia Política*, 45.
- . (2006). «¿Cómo reformar el sistema electoral? Reflexiones en torno a un desafío pendiente del retorno a la democracia en Chile». En *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Fundación Konrad Adenauer.
- VALENZUELA, Samuel y Timothy SCULLY. (1997). «Electoral Choices and the Party System in Chile». *Comparative Politics*, 29 (4).
- VALENZUELA, Arturo y Peter SIAVELIS. (1991). «Ley electoral y estabilidad democrática: un ejercicio de simulación para el caso de Chile». *Estudios Públicos*, 43.
- . (1996). «Electoral Engineering and Democratic Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile». En Lijphart y Waisan, *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*. Westview Press.
- VELOSO, Paulina.(2001). «Apuntes sobre el sistema electoral chileno para las elecciones parlamentarias». Colección Ideas, núm. 51.
- VON BAER, Ena. (2006). «Sistema electoral: objetivos y consecuencias». En *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Fundación Konrad Adenauer.
- . (2007). «El sistema binominal: discusión acerca de sus objetivos y efectos». Serie Informe Político núm. 99, Instituto Libertad y Desarrollo.
- WALKER, Ignacio.(1996). «Presidencialismo, multipartidismo y sistema binominal: una reflexión y una propuesta». *Política*, 34.
- ZUCCO, César. (2007). «Where's the Bias? A Reassessment of the Chilean Electoral Systems». *Electoral Studies*, 26 (2).
- ZÚÑIGA, Francisco. (2005). «Sistemas electorales: el sistema empírico en Chile». Colección Ideas, núm. 56, Fundación Chile 21.

DEMANDAS POR REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL CHILENO: LA VISIÓN DESDE LA OPINIÓN PÚBLICA¹



CAROLINA SEGOVIA Y DENISE LAROZE
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Desde el inicio de la década de los noventa, pero con mayor intensidad en los gobiernos de Ricardo Lagos y de Michelle Bachelet, se ha instalado en Chile la discusión sobre la necesidad de reformar el sistema electoral binominal y otros aspectos del régimen electoral chileno, tal como lo demuestran distintas iniciativas de ley ingresadas al Congreso.² Sin embargo, con excepción de la eliminación de los senadores designados y vitalicios el año 2005, los procesos de reforma que se han iniciado no han logrado sus objetivos.

Las dificultades que ha experimentado Chile en la materia no son excepcionales. Por el contrario, Bowler, Donovan y Karp (2006) hacen hincapié en las dificultades que existen para implementar reformas de este tipo, ya que suelen ir contra los intereses de los parlamentarios, quienes son, a su vez, los responsables de aprobar las nuevas instituciones. Más allá de la discusión respecto de las ventajas y desventajas de distintos sistemas electorales para la representación de intereses y grupos y para la gobernabilidad del país,³ la principal

1. Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el Seminario Reformas a Sistemas Electorales, Santiago, 20 de junio de 2008.

2. Véase por ejemplo: Boletines: 3586-06 «Inscripción Automática», 5221-07 «Iniciativa Ciudadana de Ley», 5898-07 «Fideicomiso Ciego»; 4968-07 «Reforma al Número de Diputados»; 3436-07 «Reforma Constitucional Gobiernos Regionales» y el artículo de Ricardo Gamboa en este mismo libro.

3. En el caso chileno existe abundante literatura sobre las fortalezas y debilidades del sistema binominal (Nohlen, 2006; Carey, 2006; Guzmán, 1993, 2006; Huneeus, 2006; von Baer, 2006), sobre los efectos que tiene en la asignación de escaños y en la formación de coaliciones (Navia, 2005, Navia y Schuster, 2005; Siavelis, 2004, 2005), sobre el debate respecto de la obligatoriedad del voto y sistemas de inscripción (Navia, 2004; Huneeus, 2004; Chuaqui, 2007; Sierra,

dificultad en los intentos de reformas han sido las percepciones de la élite política respecto de las consecuencias que estos cambios podrían traer en desmedro de sus propios intereses políticos.

Sin embargo, existen casos exitosos de reformas, como Japón (Shiratori, 1995), Nueva Zelanda (Vowles, 1995) e Italia (Donovan, 1995) donde sí se han podido llevar adelante estos cambios institucionales. Entre las razones que se esgrimen para justificar esta acción está la coincidencia temporal de los intereses de los parlamentarios con las propuestas de reformas del sistema electoral, como en Japón. Lo que puede ir acompañado o no por demandas de cambio desde la ciudadanía. Estas últimas demandas, manifestadas en referéndum nacionales, fueron las que indujeron a los parlamentarios a aprobar las reformas en Italia y Nueva Zelanda, y han comenzado a ser parte de la investigación en otros procesos o intentos de reformas electorales.

¿Existen demandas por cambios al régimen electoral en la opinión pública chilena? De existir esas demandas, ¿quiénes las realizan?, ¿cuáles son los factores asociados a estas demandas? Estas preguntas son las que guiarán la realización de este trabajo, a partir del análisis de una encuesta realizada a una muestra de 1.505 casos, representativa de la población mayor de 18 años en el país, en marzo y abril de 2008.

El trabajo continúa de la siguiente manera. En la primera parte se llevará a cabo una discusión de la —escasa— literatura existente en la materia. Revisando los factores que estarían asociados a demandas por cambios en el régimen electoral desde la opinión pública y extrayendo algunas conclusiones respecto de los factores que inciden en el interés que pueden tener los partidos políticos para iniciar reformas de este tipo. En la segunda parte se presenta y describen los datos y variables utilizadas en el análisis. Finalmente, se presentan y discuten los resultados de la investigación.

DISCUSIÓN BIBLIOGRÁFICA

Una revisión de la literatura referida a procesos de reformas a regímenes electorales muestra que las opiniones y demandas de la opinión pública en estas materias no han sido estudiadas de forma sistemática. Esto se debe a dos razones fundamentales. Por una parte, a la

2007; Valenzuela, 2004) y sobre el uso de cuotas (Gray, 2003; Muñoz y Levine, 1996).

preponderancia asignada a las preferencias de las élites y líderes políticos, que asume que ellos son los actores más importantes en este tipo de procesos (con justa razón ya que estos procesos requieren de cambios a las leyes existentes y son ellos quienes deben realizar esos cambios). Por otra parte, a la dificultad inherente que supone la realización de este tipo de estudios dada por la dificultad del tema y el supuesto de que las personas, al no tener el conocimiento necesario, pueden entregar respuestas poco válidas respecto del sistema electoral.

Los ciudadanos, sin embargo, «usan» el sistema electoral y lo experimentan cada cierta cantidad de años, lo que permitiría suponer que ellos sí poseen elementos suficientes como para evaluarlos, especialmente en lo referido a aspectos asociados al voto y a posibles resultados observables de los distintos sistemas electorales (Farell, 2001). En este contexto, entonces, es que aparece como necesaria la investigación en esta área.

Antes de iniciar una discusión sobre los factores que pueden incidir en la ejecución de un proceso de reforma electoral efectivo en Chile, es importante señalar que para los efectos de esta investigación se utilizará el término *sistema electoral* cuando nos refiramos a la regla de transformación de votos en escaños, y el término *régimen electoral* cuando nos refiramos a otros aspectos relacionados, como tipo de voto (obligatorio/voluntario), uso de cuotas, voto a los chilenos en el extranjero y sistemas de inscripción en los registros electorales.

Procesos de reforma internacionales

A pesar de los intereses que puedan influir en las decisiones de los parlamentarios de aprobar las leyes de reforma, existen casos exitosos como el de Nueva Zelanda e Italia, en los cuales las transformaciones se han generado principalmente por las presiones ejercidas desde la ciudadanía, entre otras formas, a través de referéndum (Sakamoto, 1999).

Para el caso particular de Nueva Zelanda, Vowles (1995), en una evaluación sobre el proceso político que decantó en la reforma, identifica una serie de factores de largo plazo que fueron cimentando el descontento de la sociedad civil con el sistema de mayoritario —*first-past-the-post*— utilizado en ese país.

Entre estos factores se encuentran una fuerte desalineación partidista, la cual se pudo observar a través del aumento de la volatilidad electoral, una baja considerable en la participación electoral y el aumento del apoyo electoral a los partidos chicos o fuera del sistema.

Además de lo anterior, la opinión pública experimentó una fuerte desilusión con los gobiernos de la época. Según el autor, esto se debió a que esos gobiernos implementaron programas agresivos de liberalización económica, contrarios a la postura de la opinión pública. Lo que se sumó a una percepción creciente en la ciudadanía de que no había una capacidad real de ejercer *accountability* vertical, por la dinámica del sistema electoral; y a un aumento en la desproporcionalidad en la asignación de escaños. En el fondo, es el descontento con el funcionamiento del sistema político lo que habría motivado a los ciudadanos a exigir reformas al sistema electoral.

No obstante, el autor además reconoce que estos factores de tendencia no fueron suficientes para iniciar la reforma. Fueron necesarios factores coyunturales como la realización de un plebiscito y el surgimiento de grupos de lobby —con grados de influencia superiores a sus contrincantes— y ciertos errores por parte de algunos políticos, para poder realizar la reforma.

En su análisis comparado de los procesos de reforma en Japón, Italia y Nueva Zelanda, Sakamoto (1999) ratifica las conclusiones de Vowles (1995), agregando como factor explicativo la existencia de escándalos políticos y la coincidencia de los intereses de los parlamentarios con los procesos de reforma. Entre las razones que él esgrime para la ocurrencia de este último fenómeno es que los congresistas estén convencidos de que si no hacen las reformas, eso les podría costar sus cargos en la próxima elección.

A su vez, los estudios de Donovan (1995) para el caso de Italia y de Diskin y Diskin (1995) sobre la reforma en Israel también confirman las variables de interés de los parlamentarios, fragmentación de los partidos políticos, problemas en la proporcionalidad de la asignación de escaños, crisis políticas y presiones desde la opinión pública. Sin embargo, también destacan la existencia de factores coyunturales y propios de cada país, como factores importantes para explicar el inicio de los procesos de reforma.

Factores asociados a las demandas por cambios al régimen electoral

Tal como se mencionó brevemente en la introducción, existe una vasta literatura que pone énfasis en las dificultades que existen para el desarrollo de un proceso de reforma electoral (Cox, 1997; Benoit, 2004; Boix, 1999; Andrews y Jackman, 2005; Blais y Massicotte, 1997; Dunleavy y Margetts, 1995). Esto se debería a que los parlamentarios electos bajo el sistema electoral que es cuestionado —el que se bus-

ca modificar— son los encargados de llevar adelante el proceso de reforma. Lo que a su vez implica alterar las reglas del juego bajo las cuales ellos llegaron a la situación de poder en la que se encuentran e introducir factores de incertidumbre para las elecciones venideras. Si se considera que los parlamentarios son actores racionales y que buscan permanecer en sus cargos, sería ilógico que alteraran las reglas del juego, a no ser que ellos temieran que la ausencia de un proceso de reforma podría sacarlos de sus cargos. A esto es a lo que hacía referencia Przeworski al plantear que las instituciones son *sticky* porque «los políticos quieren reglas durables que les permitan mantener el control sobre sus fortunas» (Przeworski en Bowler, Donovan y Karp, 2006: 1; nuestra traducción).

Aun así, como se ha mencionado con anterioridad, existen países donde estas reformas se han llevado a cabo, así como investigaciones que han buscado identificar empíricamente las razones por las cuales los políticos prefieren o les gustan las nuevas reglas electorales. Aunque estas investigaciones no se refieren, en su mayoría, a las preferencias del público en estas materias, es importante que las revisemos, pues ellas nos pueden entregar antecedentes importantes para los análisis que siguen. Este es el caso del trabajo de Bowler, Donovan y Karp (2006), en el que identifican que el factor de interés propio es fundamental para el apoyo o rechazo de un político al proceso de reforma electoral. Lo que se traduce en que aquellos políticos que ganaron las elecciones tienden a favorecer la mantención del *statu quo*, en cambio los que perdieron apoyan la reforma. Lo mismo es válido para los políticos que forman parte del gobierno y aquellos que son de oposición. Al menos para el caso de los sistemas parlamentarios incluidos en su estudio (Alemania, Holanda, Nueva Zelanda y Australia).

Esta misma condición fue descrita por Benoit y Hayden (2004) para el caso de Polonia (país que habría tenido cuatro sistemas electorales distintos desde el año 1989 cuando inició su transición a la democracia hasta la fecha de la investigación). De acuerdo con sus datos, en ese país habría existido un proceso de aprendizaje político que llevó a una toma de decisiones cada vez más centrada en intereses particulares, y en donde en cada nuevo proceso de reforma electoral los parlamentarios fueron adoptando posiciones cada vez más acordes con sus intereses maximizadores de votos, disminuyendo radicalmente el número de parlamentarios que, ya sea por razones ideológicas o por desconocimiento, votaban las reformas de manera contraria a su interés por mantenerse en el poder. Incluso se

llegó a una situación en la que parlamentarios de partidos políticos opuestos en la escala de izquierda-derecha se aliaran para aprobar la implementación de reglas electorales que maximizaran el número de escaños obtenidos por sus partidos.

Sin embargo, Bowler, Donovan y Karp (2002, 2006) también demuestran que, además del interés personal, existen actitudes y valores que influyen en la decisión de los parlamentarios por hacer cambios en la institucionalidad electoral. Entre ellos se encuentran: la pertenencia a un partido político de izquierda, la adhesión a valores posmaterialistas, la satisfacción con la democracia, la pertenencia a un partido político chico, el hecho de ser mujer y la edad del político (a menor edad más apoyo a la reforma); todos estos factores presentan efectos que son estadísticamente significativos para explicar la adhesión o cambios en el *statu quo*.

Por otra parte, Wenzel, Bowler y Lanoue (2000) demuestran que estas mismas variables explican el apoyo de la opinión pública a los procesos de reforma institucional en Inglaterra. De acuerdo con sus estadísticas, el hecho de identificarse con un partido político chico, con el partido perdedor y/o de izquierda; no adherir a una ideología mayoritaria, estar insatisfecho con el funcionamiento del sistema político, estar informado de los acontecimientos políticos y ser mujer son todas variables que explicarían la preferencia por un cambio en el *statu quo*.

En términos más generales, los autores (Wenzel, Bowler y Lanoue, 2000) plantean que, desde la opinión pública, la demanda por cambios al régimen electoral estaría asociada a, por una parte, evaluaciones generales respecto del funcionamiento de la democracia y de los gobiernos y, por otra parte, a personas que se identifican o pertenecen a grupos «perdedores» de la sociedad, tanto perdedores políticos (quienes se identifican con partidos de oposición o partidos pequeños) o perdedores sociales (que, dependiendo de los contextos específicos pueden estar asociados al género, clase social, edad, nivel de ingreso, etcétera, de los entrevistados).

Por su parte, Vowles, Karp y Banducci (2000) muestran una relación directa entre la cercanía o simpatía con ciertos partidos políticos y el nivel de apoyo de la opinión pública con cambios al sistema electoral. De hecho, la identificación partidaria estaría relacionada con las presiones ciudadanas en períodos previos y posteriores a la reforma vivida en dicho país.

Es importante tener en cuenta que tanto el estudio de Bowler, Donovan y Karp (2006), como el de Wenzel, Bowler y Lanoue (2000),

muestran diferencias en las características de quienes apoyan o rechazan los cambios en el *statu quo*, por tipo de reforma y entre países. A modo de ejemplo, la pertenencia de un partido político de izquierda explicaría en parte el apoyo de un parlamentario al uso de referéndum u otros mecanismos de democracia directa. Sin embargo, son los parlamentarios de derecha los que favorecen cambios institucionales que buscan hacer obligatorio el voto. De esta manera, entonces, no sería razonable esperar que el mismo conjunto de factores se asociara a demandas por cambios al régimen electoral, con la misma intensidad.

En síntesis, la investigación en esta área nos permite establecer las siguientes conclusiones y plantear algunas hipótesis para este trabajo.

Primero, es posible encontrar situaciones donde la opinión pública demande o exprese opiniones respecto de sus instituciones políticas en general y respecto de su régimen electoral en particular. Aun cuando las personas tienen bajos niveles de conocimiento político, poseen suficiente información como para evaluar distintos aspectos institucionales. En otras palabras, la investigación en esta área es importante y posible de realizar.

Segundo, existirían, al menos, dos conjuntos de factores asociados a tales demandas: la situación de ganador o perdedor político o social del entrevistado y la evaluación más general que se realiza de la democracia y el funcionamiento del sistema político. En términos generales, la investigación muestra que las demandas por cambios a diversos aspectos del régimen electoral están asociadas a factores relativos al interés personal y a evaluaciones más globales respecto de la calidad y funcionamiento de la democracia.

En efecto, aquellos que aparecen como perdedores de un sistema político en particular tendrán mayores probabilidades de demandar cambios, en la medida que se perciba que esos cambios pueden transformarlos en ganadores en las próximas elecciones. En este sentido, serían los partidarios de los partidos políticos que aparecen perjudicados en las elecciones anteriores, los perdedores, quienes presentarían mayores demandas de cambios al régimen electoral. Los ganadores, por otra parte, aquellos que tienen mayoría parlamentaria y el control del gobierno tendrían una menor demanda por cambios al sistema, especialmente si esos cambios los ponen en una situación de incertidumbre electoral, con posibilidades de perder las próximas elecciones.

Al mismo tiempo, las sociedades pueden generar otros «perdedores» que también podrían presentar demandas por cambios al régi-

men. En este sentido, podríamos esperar que las mujeres, por ejemplo, expresaran una mayor demanda por la introducción de leyes de cuotas, que beneficiarían su participación en el sistema político. En síntesis, entonces, las demandas por cambios se expresarían entre aquellos que perciben que podrían obtener alguna ganancia con esos cambios.

Por otra parte, sin embargo, las demandas también estarían asociadas a la evaluación y percepción general que las personas tienen del funcionamiento de su sistema político y de la democracia, así como de las preferencias asociadas a sistemas multi o bipartidistas. En este sentido, se ha observado que las demandas por cambios al sistema electoral estarían determinadas por la evaluación que se hace del funcionamiento de la democracia. Entre aquellos que tienen una buena evaluación de la democracia como forma de gobierno y de su funcionamiento específico, presentarían una menor demanda a cambios en el régimen, mientras que esas demandas aumentarían entre quienes consideran que la democracia o el sistema político no funcionan bien. Este efecto se produciría con independencia de las consideraciones respecto del interés personal asociado a los sistemas electorales.

Tercero, la investigación también ha mostrado que las demandas varían en intensidad y en los factores que las determinan, dependiendo del tipo de reforma a considerar. En otras palabras, no existirían factores únicos que expliquen las demandas de la misma manera en todos los posibles casos de reformas. De esta manera, algunas reformas podrían estar más asociadas a consideraciones respecto del interés personal, mientras que otras podrían estar más asociadas a la evaluación del funcionamiento de la democracia. La diferencia radicaría en el tipo de reforma a considerar (Wenzel, Bowler y Lanoue, 2000).

Con estas consideraciones, entonces, pasamos ahora al análisis de las demandas por cambios al régimen electoral en Chile y a los factores asociados a esas demandas.

METODOLOGÍA

¿Cómo podemos medir el nivel de demanda por cambios al sistema electoral chileno y los factores asociados a esa demanda? En esta sección presentaremos los datos a utilizar, detallando las principales características del estudio utilizado y la construcción de variables dependientes e independientes.

La Encuesta sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral

El Consorcio de Centros de Estudios, compuesto por CIEPLAN, CEP, ProyectAmérica y Libertad y Desarrollo, en conjunto con el PNUD, y en el marco del proyecto «Iniciativa chilena para la modernización del régimen electoral», decidió llevar a cabo una encuesta de opinión pública cuyos objetivos eran, fundamentalmente, conocer las percepciones y valoraciones del público chileno respecto de diversos aspectos del régimen electoral y los partidos políticos chilenos.

Esta encuesta se realizó entre el 26 de marzo y el 16 de abril de 2008, a un conjunto de 1.505 personas a lo largo de todo el país y representativa de la totalidad de la población chilena. La muestra fue seleccionada a través de procedimientos de selección aleatoria y probabilística, en cada una de sus etapas (manzana-hogar-individuo). El nivel de respuestas con sujetos originalmente seleccionados para la muestra fue de un 87%. El nivel de error asociado a la muestra es de un $\pm 2,7\%$, considerando varianza máxima y un nivel de confianza del 95%.⁴

A continuación presentamos una breve descripción de las variables dependientes e independientes a utilizar. Estadísticas descriptivas de estas variables se pueden observar en la tabla 1.

Variables dependientes

Tal como fue señalado, las preguntas que guían este trabajo se refieren al nivel de demanda por cambios en el sistema electoral y los factores asociados a ella. La encuesta nos permite identificar las opiniones de los entrevistados respecto de los siguientes aspectos del régimen electoral chileno: regla para la asignación de escaños (evaluación del sistema electoral binominal), cuotas (según género), tipo de voto (obligatorio o voluntario), tipo de inscripción en los registros electorales (sistema actual de inscripción voluntaria versus inscripción automática), y voto de chilenos residentes en el extranjero. Estas son, entonces, las dimensiones del sistema electoral que consideraremos en el análisis. En términos generales, es importante destacar que las variables dependientes fueron codificadas de tal manera que un mayor valor significa demanda por cambios en el *statu quo*.

4. Los datos y documentación de esta encuesta se encuentra disponibles en <www.cepchile.cl>.

Evaluación del sistema binominal. La encuesta incluyó una pregunta respecto del sistema electoral chileno. En ella, se le pregunta a los entrevistados «¿En su opinión el actual sistema electoral: en lo esencial, debiera mantenerse, o en lo esencial, debiera cambiarse?». Codificamos como 1 aquellas respuestas que indicaban que el sistema debía cambiarse y 0 aquellas respuestas que indicaban que el sistema debía mantenerse.

Obligatoriedad del voto. Se les preguntó a los entrevistados «En general, ¿usted cree que en Chile el voto debería ser obligatorio o voluntario?», y codificamos 0 aquellos que señalan que el voto debe ser obligatorio y 1 aquellos que señalan que debe ser voluntario.

Forma de inscripción. Se usó la pregunta «¿Usted estaría de acuerdo en que hubiera inscripción automática en los registros electorales de las personas cuando cumplan 18 años?», y codificamos 1 aquellos que señalaban que sí estarían de acuerdo con la inscripción automática y 0 aquellos que no están de acuerdo con la inscripción automática.

Voto a los chilenos en el extranjero. En este respecto, se les pregunta a las personas «¿Usted cree que los chilenos que viven en el extranjero debieran poder votar en las elecciones presidenciales o no debieran poder votar en las elecciones presidenciales?». Codificamos 1 aquellos que decían que sí y 0 aquellos que decían que los chilenos que viven en el extranjero no debieran poder votar en las elecciones presidenciales.

Cuotas. Finalmente, se les preguntó a las personas qué tan de acuerdo o en desacuerdo estarían con una ley de cuotas: «¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con que se establezca una ley que exija a los partidos tener un porcentaje mínimo de candidatas mujeres para los cargos de elección popular, como, por ejemplo, senadores, diputados, concejales o alcaldes?». Codificamos como 1 aquellas respuestas que indicaban acuerdo con una ley de ese tipo y 0 aquellas respuestas que indicaban desacuerdo con ella.

Variables independientes

Como se desprende de la discusión bibliográfica realizada anteriormente, esperamos que la demanda por cambios al régimen electoral chileno esté asociada a los siguientes factores: pacto político con el que se identifica el entrevistado, preferencia por gobiernos democráticos y evaluación del funcionamiento de la democracia en Chile, preferencia por muchos o pocos partidos políticos, percepciones

Tabla 1
Estadísticas descriptivas

	Promedio	Desviación estándar
VARIABLES DEPENDIENTES		
Binominal: mantener o cambiar	,53	,499
Cuotas mujeres	,69	,461
Voto voluntario	,78	,412
Inscripción automática	,47	,499
Voto en el extranjero	,64	,480
VARIABLES INDEPENDIENTES		
Se identifica con: Alianza	,16	,367
Se identifica con: Concertación	,25	,434
Se identifica con: Juntos Podemos	,06	,232
Apoyo a la democracia (1 = la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno)	,45	,497
¿Qué tan bien cree usted que funciona la democracia en Chile?	2,84	,796
A su juicio es mejor para Chile que existan muchos o pocos partidos (1 = muchos partidos)	,19	,391
¿Tiene parientes o amigos que vivan en el extranjero? (1 = sí)	,48	,500
Importancia del voto (1 = como uno vota puede influir en lo que pase en el país)	,70	,458
¿Cuán interesado está usted en la política?	1,52	,795
¿Está inscrito en los registros electorales para poder votar? (1 = sí)	,72	,451
Sexo (1 = mujer)	,51	,500
¿Cuál es su edad?	43,06	17,330
¿Cuántos años de estudios aprobados tiene usted?	10,84	4,286
¿Pertenece a alguno de los pueblos originarios o indígenas? (1 = sí)	,06	,246
¿En qué tramo de ingreso mensual se encuentra usted?	5,84	3,041
Situación laboral (1 = no trabaja)	,40	,491
Zona urbana o rural (1 = rural)	,13	,338

respecto de la importancia del voto e interés en la política. Además se incluyen una serie de variables asociadas a las características sociodemográficas de los entrevistados: sexo, edad, nivel educacional, nivel de ingreso, pertenencia a pueblos originarios o indígenas, situación laboral y zona urbana o rural de residencia.

Identificación política. Se incluyen en los modelos tres variables dicotómicas que indican el pacto político con el que los entrevistados se identifican: Alianza, Concertación o Juntos Podemos. La categoría

de base es aquellos que no se identifican con ninguno de estos pactos. Se espera que los entrevistados que se identifican con el pacto Juntos Podemos presenten una mayor demanda por cambios al sistema electoral.

Preferencia y evaluación de la democracia. Se incluyen dos variables que permiten hacer una evaluación del régimen político. En la primera se identifican a aquellos que dicen que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno». En la segunda, se le preguntó a los entrevistados por su evaluación del funcionamiento de la democracia en Chile, con menores valores indicando una mala evaluación y mayores valores indicando una mejor evaluación del funcionamiento de la democracia chilena.

Preferencia por número de partidos. Para el caso de las demandas de cambios al sistema electoral esperamos que ellas estén asociadas a las preferencias expresadas por los entrevistados respecto de si es mejor para Chile tener «muchos» o «pocos» partidos. En otras palabras, esta variable mide preferencias por tipos de sistemas de partidos.

Importancia del voto. Se incluyó una variable que mide la importancia asignada al voto por parte de los entrevistados. Esto podría tener alguna influencia en las demandas por cambios al sistema electoral, al tipo de voto y al tipo de inscripción en los registros electorales.

RESULTADOS

Demandas por cambios al sistema electoral chileno

¿Demandan los chilenos cambios al régimen electoral? Tal como veremos en los siguientes párrafos, la respuesta es: en algunos aspectos sí y en otros no. En otras palabras, para algunos de los aspectos asociados al régimen electoral existe disposición y demandas a cambiar el *statu quo* y en otros las personas preferirían la mantención del *statu quo*.

La figura 1 muestra las opiniones respecto al sistema electoral binominal. Tal como es posible apreciar, en ambas preguntas se aprecia que los chilenos están divididos en torno a sus opiniones respecto del sistema: un 46% señala que el sistema debiera cambiarse, un 42% considera que debiera mantenerse y un 12% no sabe o no contesta. En otras palabras, en esta materia la opinión de los chilenos aparece dividida, aun cuando se aprecia una pequeña superioridad en el por-

En su opinión, el actual sistema electoral



Figura 1: Demandas de cambio al sistema binominal

centaje de personas que demandan un cambio al sistema electoral. Por otra parte, se observan cambios estadísticamente significativos respecto de datos obtenidos en diciembre de 2006, aunque ellos no cambian la distribución general de las preferencias, con una leve mayoría demandando o apoyando un cambio al sistema binominal.⁵

Respecto del voto, la encuesta incluyó dos preguntas asociadas a este tema: obligatoriedad del voto y formas de inscripción. El voto en Chile es obligatorio para aquellas personas inscritas en los registros electorales; la inscripción, sin embargo, es voluntaria.⁶ Tal como se aprecia en la figura 2, existen mayorías sustantivas de personas que demandan o preferirían un cambio al *statu quo* en aquellas medidas relacionadas a la obligatoriedad del voto (un 78% señala que cree que el voto debiera ser voluntario). En el caso del sistema de inscripción, un 52% prefiere la mantención del *statu quo* (no debiera haber inscripción automática) y un 47% cree que debiera haber un cambio (sí a la inscripción automática).

Otras dos preguntas en la encuesta se refieren a otros aspectos del régimen electoral: la primera, respecto de la posibilidad para los chilenos que viven en el extranjero de votar en elecciones presidenciales. La segunda, referida a la posibilidad de una ley de cuotas que obligue a los partidos a tener un porcentaje de candidatas mujeres en sus listas para cargos de elección popular. Tal como se aprecia en la figura 3, en ambos casos los chilenos son partidarios de un cambio

5. En la Encuesta CEP de diciembre de 2006 se realizó esta misma pregunta. En aquella oportunidad los resultados obtenidos fueron: un 50% señaló que el sistema debiera cambiarse y un 47% señaló que el sistema electoral debiera mantenerse.

6. Ley 18.556 orgánica sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral, 1986.

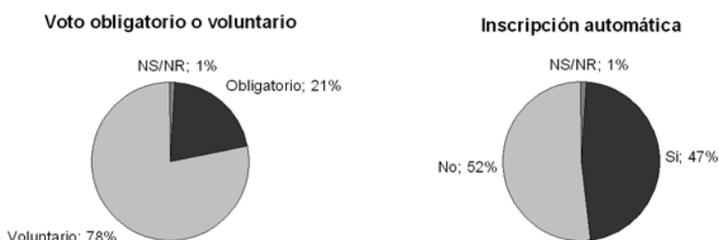


Figura 2: Demandas a cambios en el status quo en aspectos relacionados al voto



Figura 3: Demandas por cambios en voto a chilenos en el extranjero y ley de cuotas

en el *statu quo*: un 62% de los entrevistados cree que los chilenos que viven en el extranjero debieran poder votar en las elecciones presidenciales y un 64% está de acuerdo con una ley de cuotas para cargos de elección popular.

En síntesis, y tal como se aprecia en la tabla 2, los niveles de demanda por cambios en el *statu quo* en los distintos aspectos del régimen electoral considerados son:

Tabla 2
Nivel de demandas a cambios en el régimen electoral chileno

	Sistema electoral	Obligatoriedad del voto	Sistema de inscripción	Voto a chilenos en el extranjero	Ley de cuotas
Demanda cambio al <i>statu quo</i>	46	78	47	62	64
Prefiere el <i>statu quo</i>	42	21	52	35	28
NS/NC	12	1	1	3	7

En tres aspectos del régimen electoral chileno hay una demanda mayoritaria por cambios en el *statu quo*: una mayoría importante cree que el voto debiese ser voluntario, que los chilenos que residen

en el extranjero debieran poder votar en las elecciones presidenciales, y que debiera haber una ley de cuotas. En otros dos aspectos del régimen electoral, en cambio, las opiniones aparecen más divididas: por una parte, respecto del sistema electoral un mayor porcentaje demanda cambios al *statu quo*, pero una minoría bastante significativa se opone a un cambio. Por otra parte, una mayoría prefiere la mantención del *statu quo* en relación al sistema de inscripción en los registros electorales.

FACTORES ASOCIADOS A LAS DEMANDAS POR CAMBIOS EN EL SISTEMA ELECTORAL

¿Qué factores están asociados a estos distintos niveles de demandas de transformaciones al régimen electoral chileno? Tal como se señaló en un comienzo, la literatura existente tiende a centrarse en aquellos aspectos asociados a las preferencias de los legisladores y su influencia en los procesos de cambio. Sin embargo, es posible establecer algunas hipótesis respecto de cuáles factores explicarían estas distintas preferencias en el público chileno, tal como lo señalamos anteriormente en este trabajo. En esta sección, entonces, presentamos los resultados obtenidos en relación a la importancia de los distintos factores que, hipotéticamente, pueden ayudarnos a comprender los distintos niveles de demandas por cambios en el régimen electoral chileno.

Dado que nuestras variables dependientes son dicotómicas (en contra o a favor de cambios en el *statu quo*), se usarán regresiones logísticas binarias para evaluar el impacto de nuestras variables independientes en las demandas por cambio. Los resultados obtenidos en estos análisis se presentan en la tabla 3. En ella, se muestran el coeficiente obtenido, su nivel de significación estadística y los valores de los «odds ratios» obtenidos.

¿Qué nos indican estos resultados? Para facilitar el análisis presentaremos la discusión para cada uno de los tipos de reforma al régimen electoral por separado, y en las conclusiones presentaremos una discusión más general.

Sistema electoral

Para el primer modelo en la tabla, que se refiere a la demanda por cambios al sistema electoral —la regla de asignación de escaños—, encontramos que algunas de nuestras hipótesis principales son con-

Tabla 3
Determinantes de la demanda por cambios al régimen electoral

	BINOMINAL			CUOTAS		
	B	Sig.	Exp(B)	B	Sig.	Exp(B)
Se identifica con la Alianza	-0,166	0,418	0,847	-0,292	0,158	0,747
Se identifica con la Concertación	0,114	0,529	1,121	0,112	0,553	1,118
Se identifica con el Juntos Podemos	0,846	0,014	2,329	0,673	0,064	1,960
La democracia es preferible	-0,118	0,447	0,889	-0,293	0,068	0,746
¿Qué tan bien funciona la democracia en Chile?	-0,255	0,011	0,775	-0,023	0,821	0,978
A su juicio es mejor para Chile que existan pocos partidos	0,716	0,000	2,046	0,130	0,502	1,139
¿Tiene parientes o amigos que vivan en el extranjero?						
Importancia del voto	-0,349	0,034	0,705	0,520	0,002	1,682
¿Cuán interesado está usted en la política?	0,142	0,142	1,152	-0,157	0,104	0,855
¿Está inscrito en los registros electorales?	-0,272	0,163	0,762	0,438	0,030	1,549
Sexo	-0,118	0,458	0,889	0,389	0,017	1,475
¿Cuál es su edad?	-0,001	0,867	0,999	-0,018	0,003	0,982
¿Cuántos años de estudios aprobados tiene usted?	0,033	0,158	1,033	-0,057	0,018	0,945
¿Pertenece a alguno de los pueblos originarios o indígenas?	0,293	0,315	1,341	-0,470	0,097	0,625
¿En que tramo de ingreso mensual se encuentra usted?	0,034	0,260	1,034	-0,045	0,150	0,956
Trabaja	-0,183	0,310	0,833	0,247	0,198	1,280
Zona urbana o rural	-0,750	0,001	0,473	-0,358	0,108	0,699
Constante	0,776	0,100	2,173	1,910	0,000	6,755
Chi cuadrado	81.038***			61.148***		
- 2 log de verosimilitud final	1105.208			1067.366		
R ² de Cox y Snell	0.090			0.066		
R ² de Nagelkerke	0.120			0.092		
Porcentaje pronosticado correcto	60.6			69.5		

Tabla 3 (continuación)
Determinantes de la demanda por cambios al régimen electoral

VOTO VOLUNTARIO			INSCRIPCION AUTOMÁTICA			VOTO EN EL EXTRANJERO		
B	Sig.	Exp(B)	B	Sig.	Exp(B)	B	Sig.	Exp(B)
-0,157	0,515	0,855	0,150	0,463	1,161	0,019	0,924	1,019
-0,336	0,118	0,715	0,525	0,004	1,691	0,217	0,233	1,242
-0,713	0,044	0,490	0,388	0,229	1,474	0,311	0,336	1,365
-0,096	0,603	0,909	-0,155	0,327	0,856	0,110	0,473	1,117
-0,069	0,548	0,933	-0,059	0,548	0,943	0,287	0,003	1,332
-0,091	0,681	0,913	-0,253	0,192	0,776	-0,011	0,953	0,989
						0,348	0,024	1,417
-0,083	0,671	0,920	0,019	0,906	1,020	0,037	0,818	1,038
-0,151	0,146	0,860	0,540	0,000	1,716	0,216	0,030	1,241
-1,219	0,000	0,296	0,549	0,005	1,731	0,315	0,099	1,371
-0,285	0,121	0,752	-0,151	0,345	0,859	0,155	0,326	1,168
-0,010	0,140	0,990	0,026	0,000	1,026	0,000	0,988	1,000
-0,022	0,392	0,978	0,020	0,394	1,020	-0,019	0,417	0,982
-0,103	0,758	0,902	0,354	0,230	1,425	0,353	0,249	1,424
0,001	0,974	1,001	0,013	0,675	1,013	-0,029	0,332	0,971
-0,441	0,032	0,643	0,062	0,734	1,064	-0,263	0,141	0,769
-0,009	0,973	0,991	-0,005	0,982	0,995	-0,746	0,000	0,474
4,172	0,000	64,872	-2,882	0,000	0,056	-0,730	0,113	0,482
	80.584***			158.978***			63.409***	
	878.589			1107.252			1140.032	
	0.084			0.160			0.068	
	0.130			0.213			0.092	
	78.8			67.6			65.7	

firmadas. Primero, y controlando por una serie de factores, la probabilidad de cambios al sistema electoral aumenta significativamente entre aquellas personas que se identifican con el pacto Juntos Podemos. En efecto, si mantenemos fijas las otras variables en su valor promedio, obtenemos que la probabilidad de demanda por cambio al sistema electoral aumenta a un 0,74 entre aquellos que se identifican con este pacto.⁷ Este resultado confirma, para el caso del sistema electoral, la hipótesis de que los «perdedores» de la competencia electoral tienen mayores incentivos para demandar cambios.

Es importante destacar aquí cómo el interés de los parlamentarios puede replicarse entre los votantes: cambios en el sistema podrían generar incertidumbres que hacen que, para quienes se identifican con los pactos ganadores, no exista una mayor probabilidad de demanda por generar cambios. Al mismo tiempo, sin embargo, tampoco la disminuye. En otras palabras, identificarse con la Alianza o con la Concertación no son factores importantes a la hora de explicar las demandas por reformas al sistema electoral.

En segundo lugar, la probabilidad de demanda de cambios al sistema electoral disminuye significativamente cuando las personas evalúan positivamente el funcionamiento de la democracia chilena. En otras palabras, aquellos que consideran que la democracia chilena funciona bien indican una menor demanda por cambios al sistema electoral; la probabilidad de demanda por cambios aumenta, en cambio, entre quienes consideran que la democracia chilena funciona mal. Manteniendo fijas las otras variables a su valor promedio, se obtiene que la probabilidad de demanda por cambios al sistema electoral, cuando la evaluación del funcionamiento de la democracia está en su valor más bajo (mala evaluación), es de un 0,68, mientras que cuando la evaluación de la democracia está en su valor más alto la probabilidad de demanda por reforma es de un 0,43. En otras palabras, la demanda por cambios estaría asociada en este caso a una mala evaluación del funcionamiento del sistema.

En tercer lugar, la demanda por cambio sí disminuye significativamente para aquellos que consideran que es mejor que existan «pocos» partidos políticos o bloques. Para quienes prefiere «pocos partidos», la probabilidad de demanda por reformas al sistema electoral es de un 0,53, probabilidad que aumenta a un 0,70 para aquellos que consideran que es mejor tener «muchos partidos» en el país. En otras

7. Estas probabilidades fueron calculadas usando el software *Clarify* (Tomz, Wittenberg y King, 2001; King, Tomz y Wittenberg, 2000).

palabras, existiría una coincidencia respecto del sistema preferido y el número de partidos políticos deseados.

En cuarto lugar, respecto de las variables de control introducidas, los resultados indican que la probabilidad de demanda por cambios al sistema binominal aumenta entre aquellos que viven en sectores urbanos, donde la probabilidad de demanda por reformas es de un 0,62, mientras que la probabilidad para personas que habitan sectores rurales es, controlando por otros factores de un 0,54. El resto de las variables introducidas en el modelo no presentan efectos estadísticamente significativos.

Finalmente, es importante recordar, que la pregunta por cambios al sistema electoral sólo entrega como alternativas de respuesta si éste debe mantenerse o cambiarse, sin entregar alternativas específicas respecto de cuál sería el tipo de cambio más deseado. Al no haber acuerdo en la clase política respecto de estas materias es comprensible que la opinión pública tampoco manifieste preferencias más específicas. Las opciones de cambio al sistema pueden ir en diversas direcciones y es probablemente esta misma ambigüedad la que se ve reflejada en estos resultados.

Ley de cuotas

Respecto del segundo modelo, que examina los factores asociados a la demanda por una ley que exija un porcentaje mínimo de candidatas mujeres para cargos de elección popular, las hipótesis planteadas anteriormente no son, en su mayoría, confirmadas por los resultados obtenidos. De esta manera, se observa que la preferencia por una ley de cuotas no está asociada en forma significativa, *ceteris paribus*, ni por variables asociadas a la evaluación del sistema político, ni por variables asociadas a la identificación con partidos o bloques ganadores o perdedores.

La demanda por una ley de cuotas, por otra parte, aparece como fuertemente asociada a factores relacionados con la importancia asignada al voto y por la inscripción en registros electorales. En efecto, controlando por otros factores, la probabilidad de demanda por una ley de cuotas aumenta significativamente entre quienes consideran que la forma cómo uno vota puede influir en lo que pase en el país, desde un 0,60 a un 0,72. Al mismo tiempo, quienes están inscritos en los registros electorales presentan una probabilidad de demanda por reformas en este aspecto de un 0,71.

En segundo lugar, la preferencia o demanda por cuotas es significativamente mayor entre las mujeres (0,72 para las mujeres y 0,64 para los hombres), entre los más jóvenes y entre aquellos entrevistados con menores años de estudios aprobados. Dado que la pregunta utilizada hace referencia específica a cuotas que beneficiarían a las mujeres, estos resultados permiten concluir que el interés personal también emerge en este tipo de reformas, y que ese interés estaría en este caso asociado al género.

Tipo de voto

Respecto de la demanda por voto voluntario —que, como se presentó anteriormente, es de un 78% para el total de la muestra— podemos observar que ésta disminuye significativamente entre quienes están inscritos en los registros electorales, indicando que quienes no participan del sistema político no quieren estar obligados a votar. Al contrario, quienes son más activos políticamente favorecerían el voto obligatorio. En efecto, manteniendo otros valores constantes, la probabilidad de demanda por voto voluntario es de un 0,78 entre quienes están inscritos en los registros electorales y de un 0,92 para aquellos que no están inscritos, controlando por otros factores.

En segundo lugar, es interesante que quienes se identifican con el pacto Juntos Podemos también presentan una menor demanda por cambios al tipo de voto. Manteniendo otros valores constantes, la probabilidad de demanda por cambios al tipo de voto es de un 0,72 para quienes se identifican con el Juntos Podemos y de un 0,84 para quienes no se identifican con ningún pacto político.

En tercer lugar, los resultados indican que la demanda por voto voluntario aumenta entre aquellos que trabajan remuneradamente (0,85) versus aquellos que no trabajan (0,79). El resto de las variables introducidas en el modelo no presenta resultados estadísticamente significativos.

Tipo de inscripción

En relación al tipo de inscripción observamos que la demanda por inscripción automática en los registros electorales (un 47% del total de la muestra preferiría inscripción automática) aumenta significativamente entre aquellos que les interesa la política y entre aquellos que están inscritos en los registros electorales. En efecto, la proba-

bilidad de demanda por cambios al sistema de inscripción aumenta, *ceteris paribus*, de un 0,34 entre aquellos que no les interesa la política a un 0,72 entre aquellos que tienen un alto nivel de interés por la política. Además, la probabilidad de demanda al sistema de inscripción aumenta, controlando por otros factores, desde un 0,32 entre quienes no están inscritos en los registros electorales (y que lo estarían, de producirse la reforma) a un 0,44 entre aquellos a los que una reforma de este tipo no afectaría.

En segundo lugar, la demanda por cambios al sistema de inscripción aparece relacionada a la identificación con la Concertación. Identificarse con este pacto aumenta la probabilidad de demanda por reformas desde un 0,38 a un 0,50.

Finalmente, la demanda por sistemas de inscripción automática aumenta entre las personas de más edad. Tal como lo muestran los resultados, son los más jóvenes quienes más se oponen a este tipo de reformas. Aun cuando no hay evidencia directa, se podría pensar que este rechazo a la inscripción automática entre jóvenes y aquellos no inscritos en los registros electorales podría estar asociado al temor a que eso los obligue a participar en futuras elecciones.

Voto a chilenos en el extranjero

Finalmente, respecto de la demanda por derecho a voto de los chilenos que viven en el extranjero, encontramos que ella aumenta entre quienes tienen una evaluación positiva del funcionamiento de la democracia chilena, entre quienes se interesan por la política y entre aquellos entrevistados que tienen parientes o amigos viviendo en el extranjero.

Si comparamos la probabilidad de demanda para estos distintos grupos, manteniendo los otros valores constantes, obtenemos que quienes tienen una buena evaluación del funcionamiento de la democracia chilena presentan una probabilidad de demanda al cambio de 0,75, mientras que entre quienes tienen una mala evaluación la probabilidad de demanda por cambios disminuye a un 0,47. Tener amigos o parientes en el extranjero, una medida de interés personal en esta materia, aumenta la probabilidad de demanda por reformas desde un 0,58 a un 0,66. Finalmente, la probabilidad de demanda por cambios aumenta desde un 0,59 a un 0,73 si comparamos personas sin interés en la política con aquellos que manifiestan un alto nivel de interés. El resto de las variables no aparece como contribuyendo de manera significativa a un aumento en la demanda de reforma en este aspecto del régimen electoral chileno.

CONCLUSIONES

Este trabajo comenzó señalando que, en general, los principales obstáculos para los procesos de reformas están asociados a las preferencias e intereses de los legisladores: cambios en las instituciones generan incertidumbres que inhiben la realización de reformas. Por otro lado, hay algunos pocos casos donde el rol de la ciudadanía ha sido importante para impulsar estos procesos.

¿En qué está la ciudadanía chilena hoy? Los chilenos estarían a favor de iniciar procesos de reforma al régimen electoral. Pero sobre todo en aquellos temas que podrían interpretarse como de mejoramiento de la institucionalidad existente: voto voluntario, cuotas para las mujeres y derecho a sufragio a los chilenos residentes en el extranjero.

Por otra parte, existe un nivel de apoyo importante a la reforma del sistema de transformación de votos en escaños. Sin embargo, este apoyo pareciera no tener la intensidad necesaria para que surjan presiones fuertes desde la ciudadanía para una reforma radical al sistema actual. Más aún, el apoyo a este cambio en el *statu quo* proviene principalmente de sectores identificados con los «perdedores», aquellos que se identifican con el Pacto Juntos Podemos. Dado que no existen representantes de esta coalición actualmente en el Congreso y que el porcentaje de votos obtenido por los partidos que componen el conglomerado, en elecciones parlamentarias, no ha aumentado, es factible pensar que los parlamentarios en ejercicio no tienen razones para temer por sus cargos, si no aprueban los proyectos de reforma al sistema binominal.

Respecto de los factores asociados a las demandas de cambio, en primer lugar, es importante constatar que no existen variables unívocas que expliquen o incidan en la decisión de apoyar o rechazar cambios en el *statu quo*. La variable que presenta una mayor presencia explicativa es estar o no inscrito en los registros electorales, que presenta niveles significativos en las reformas de ley de cuotas, voto voluntario e inscripción automática. No obstante, la direccionalidad varía entre las distintas reformas, ya que las personas que están inscritas tenderían a apoyar la creación de una ley de cuotas y la flexibilización del proceso de inscripción, pero no la voluntariedad del voto.

En segundo lugar, la identificación con las coaliciones con representación parlamentaria, salvo en el caso de la inscripción automática, no incide en la decisión de apoyar o rechazar los cambios en el *statu quo* del régimen electoral. Lo cual permitiría presumir que no

existen presiones unidireccionales de los electores sobre sus representantes en esta materia, y, por tanto, no habría intereses políticos comprometidos en el caso de no aprobar las reformas.

En tercer lugar, la preferencia por el tipo de sistema político no tiene incidencia alguna sobre las decisiones evaluadas en esta investigación. No obstante, la evaluación sobre el funcionamiento del sistema democrático sí tiene influencia en las reformas al sistema binominal y la ampliación del sufragio a lo chilenos emigrantes.

En cuarto lugar, existe una baja incidencia de la variable «preferencia por número de partidos políticos». Logrando significancia estadística sólo en el tema de la reforma al sistema electoral, la cual es la única reforma que tendría efectos más directos sobre el número efectivo de partidos políticos en el Congreso.

Con respecto a la pregunta ¿quiénes demandan cambios al régimen electoral?, los resultados no permiten entregar una respuesta general. El hecho de ser mujer tiene significancia estadística en el apoyo a la ley de cuotas, pero no es relevante para explicar la reacción a las otras reformas.

La edad es otra variable demográfica que aparece como condicionante de apoyo o rechazo, para las reformas de cuotas e inscripción automática. No obstante las respuestas son cruzadas con respecto a los cambios al *statu quo*, pues los jóvenes apoyarían un cambio a favor de la ley de cuotas, pero son los mayores los que favorecen la inscripción automática.

En cuanto al lugar de residencia (urbano o rural), este factor aparece como relevante sólo respecto del apoyo o rechazo a los cambios en el sistema electoral binominal y al voto a chilenos residentes en el extranjero, siendo los ciudadanos residentes en las ciudades quienes más apoyan estas medidas.

Finalmente, estar inscrito en los registros electorales y el interés por la política son factores que también influyen. Los inscritos en los registros electorales aprueban un cambio tendiente a hacer automático el sistema de inscripción electoral, pero rechazan el voto voluntario. En cambio, quienes se interesan por la política apoyan la inscripción automática y la posibilidad que los chilenos que viven en el extranjero puedan votar en las elecciones presidenciales.

Los resultados aquí presentados todavía son tentativos y dejan varias preguntas sin contestar. Aun así, creemos que se han entregado algunas pistas que puedan ayudar al debate en esta área, que permiten comprender cuáles son los factores asociados a las demandas por cambios en el régimen electoral.

REFERENCIAS

- Andrews, Josephine, y Robert Jackman. (2005). «Strategic Fools: Electoral Rule Choice Under Extreme Uncertainty». *Electoral Studies*, 24 (1): 65-84.
- Benoit, Kenneth. (2004). «Models of Electoral System Change». *Electoral Studies*, 23 (3): 363-89.
- Benoit, Kenneth, y Jacqueline Hayden. (2004). «Institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989-2001». *The Journal of Politics*, 66 (2): 396-427.
- Blais, André, y Louis Massicotte. (1997). «Electoral Formulas: A Macroscopic Perspective». *European Journal of Political Research*, 32 (1): 107-29.
- Boix, Carles. (1999). «Setting the Rules of the Game: the Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies». *American Political Science Review*, 93 (3): 609-24.
- Bowler, Shaun, Todd Donovan y Jeffrey A. Karp. (2002). «When Might Institutions Change? Elite Support for Direct Democracy in Three Nations». *Political Research Quarterly*, 55 (4): 731-54.
- . (2006). «Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology?». *The Journal of Politics*, 68 (2): 434-446.
- Cabezas, José M., y Patricio Navia. (2005). «Efecto del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile, 1989-2001». *Política*, 45.
- Carey, John M. (2006). «Las virtudes del sistema binominal». *Revista de Ciencia Política*, 26 (1): 226-35.
- Chuaqui, Tomás. (2007). «Participación electoral obligatoria: una defensa». Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera Gallo e Ignacio Walker (eds.), *Modernización del régimen electoral chileno*. Santiago: pnud.
- Cox, Gary. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Diskin, Hanna, y Abraham Diskin. (1995). «The Politics of Electoral Reform in Israel». *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, 16 (1): 31-45.
- Donovan, Mark (1995). «The Politics of Electoral Reform in Italy». *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, 16 (1): 47-64.
- Dunleavy, Patrick, y Helen Margetts. (1995). «Understanding the Dynamics of Electoral Reform». *International Political Science Review*,

- 16 (1): 9-29.
- Farell, David M. (2001). *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Nueva York: Palgrave.
- Gray, Tricia. (2003). «Electoral Gender Quotas: Lessons from Argentina and Chile». *Bulletin of Latin American Research*, 22 (1): 52-78.
- Guzmán, Eugenio. (1993). «Reflexiones sobre el sistema binominal». *Estudios Públicos*, 51.
- . (2006). «La última reforma. El sistema electoral binominal». En Carlos Huneeus (editor), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Santiago: Konrad Adenauer.
- Huneeus, Carlos. (2006). «La necesidad de la reforma electoral». En Carlos Huneeus (editor), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Santiago: Konrad Adenauer.
- . «No al voto voluntario». *Asuntos Públicos*, 397.
- King, Gary, Michael Tomz y Jason Wittenberg. (2000). «Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation» en *American Journal of Political Science* 44 (2): 347-361.
- Muñoz, Adriana, y Scarlett Levine. (1996). «Importancia de una Ley de Cuotas en Chile» en *Mujer y Ciudadanía*. Santiago: Fundación IDEAS.
- Navia, Patricio. (2004). «Participación Electoral en Chile, 1988-2001» en *Revista de Ciencia Política*, 24 (1): 81-103.
- . (2005). «La Transformación de Votos en Escaños: Leyes Electorales en Chile, 1833-2004» en *Política y Gobierno XII* (2): 233-276.
- Navia, Patricio, y Martín Schuster (2005). «¿Qué Pasaría si Alemania Tuviera el Sistema Binominal? Simulaciones Electorales para Evaluar los Efectos del Sistema Electoral Chileno» en *Documentos de Trabajo ICSO*, N° 5.
- Nohlen, Dieter. (2006). «La Reforma del Sistema Binominal Desde una Perspectiva Comparada» en *Revista de Ciencia Política*, (26) 1: 191-202.
- Sakamoto, Takayuki. (1999). «Explaining Electoral Reform: Japan versus Italy and New Zealand» en *Party Politics*, 5: 419-438.
- Shiratori, Rei. (1995). «The Politics of Electoral Reform in Japan» en *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 16 (1): 79-94.
- Siavelis, Peter. (2004). «Sistema Electoral, Desintegración de Coaliciones y Democracia en Chile: ¿El Fin de la Concertación?» en *Revista de Ciencia Política*, 24 (1): 58-80.
- . (2005). «La Lógica Oculta de la Selección de Candidatos en las Elecciones Parlamentarias Chilenas» en *Estudios Públicos* 98.

- Sierra, Lucas. (2007). «El Voto como Derecho: Una Cuestión de Principios» en Fontaine, A., C. Larroulet, J.A. Viera Gallo, I. Walker (Eds.) *Modernización del Régimen Electoral Chileno*, Santiago.
- Tomz, Michael, Jason Wittenberg y Gary King. (2001). *CLARIFY: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results*. Version 2.0. Cambridge, MA: Harvard University, June 1. <http://gking.harvard.edu>.
- Valenzuela, Samuel. (2004). «¿El Voto Voluntario Fortalece o Debilita la Democracia?» en *Asuntos Públicos* 399.
- Von Baer, Ena. (2006). «Sistema Electoral: Objetivos y Consecuencias» en Huneeus, Carlos. (ed.) *La Reforma al Sistema Binominal en Chile. Una Contribución al Debate*. Santiago: Konrad Adenauer.
- Vowles, Jack. (1995). «The Politics of Electoral Reform in New Zealand» en *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 16 (1): 95-115.
- Vowles, Jack, Jeffrey A. Karp, y Susan A. Banducci. (2000). «Proportional Representation on Trial: Elite vs. Mass Opinion on Electoral System Change in New Zealand». Paper prepared for presentation at the Annual Conference of the American Political Science Association, Washington DC, August 30-September 3 2000.
- Wenzel, James P., Shaun Bowler y David J. Lanoue. (2000). «Citizen Opinion and Constitutional Choices: The Case of the UK» en *Political Behavior*, 22 (3):

INGENIERÍA ELECTORAL: ¿QUÉ NOS MUESTRAN LAS INVESTIGACIONES ACADÉMICAS SOBRE LOS EFECTOS ANTICIPADOS DE LAS REFORMAS ELECTORALES?



JOHN M. CAREY
DARTMOUTH COLLEGE

INTRODUCCIÓN

El tema de la reforma electoral ha estado en la agenda política de Chile por casi las dos décadas que han pasado desde el regreso a la democracia en 1990. Podría haber reforma en varias áreas, pero el elemento de las elecciones chilenas a que se apunta con más persistencia es el uso exclusivo de distritos binominales para las elecciones legislativas.

Este análisis entrega recomendaciones para la consideración de los reformadores chilenos. No tiene por objeto expresar una pericia profunda sobre el contexto legal o político propio de Chile (otros participantes de este proyecto reúnen esas cualidades por excelencia). En cambio, este análisis se basa en la literatura académica sobre la comparación de sistemas electorales y resume algunas lecciones de una amplia gama de sistemas políticos, para luego entregar una perspectiva comparativa sobre el debate de la reforma chilena. Con el fin de adelantar un resumen de la conclusión principal, sugiero que si Chile modificara su sistema electoral binominal sería prudente aumentar la magnitud del distrito solamente en forma moderada, quizás hasta cuatro a ocho escaños por distrito, pero no más allá de ese nivel.

LA MAGNITUD DE DISTRITOS

El sistema binominal

La magnitud de distrito se refiere a la cantidad de escaños existentes en un determinado distrito electoral. Algunos países (por ejemplo,

Estados Unidos y Canadá) utilizan exclusivamente distritos uninominales ($M = 1$). La mayoría de las democracias utilizan distritos plurinominales ($M > 1$) que permiten, en alguna medida, una representación proporcional. La magnitud del distrito generalmente varía dentro de los países que utilizan distritos plurinominales, fijándose los límites del distrito según los límites provinciales (o municipales o estatales o departamentales), y adjudicándose a cada distrito algún número (M) de escaños. Chile es el único país del mundo que usa distritos plurinominales de tamaño uniforme, $M=2$.

Las actitudes chilenas respecto del sistema binominal se han formado según las actitudes ante las condiciones en las cuales fue establecido el sistema, lo cual es entendible. Sin embargo, esos sentimientos los entienden mejor los chilenos que los extranjeros, y esta investigación no se dedica al análisis de los motivos tras la adopción del sistema electoral binominal. El análisis que sigue se basa, en cambio, en los efectos de la magnitud del distrito sobre la representación legislativa, aprovechando la amplia variedad de magnitud por y dentro de los países alrededor del mundo.

Magnitud e inclusividad

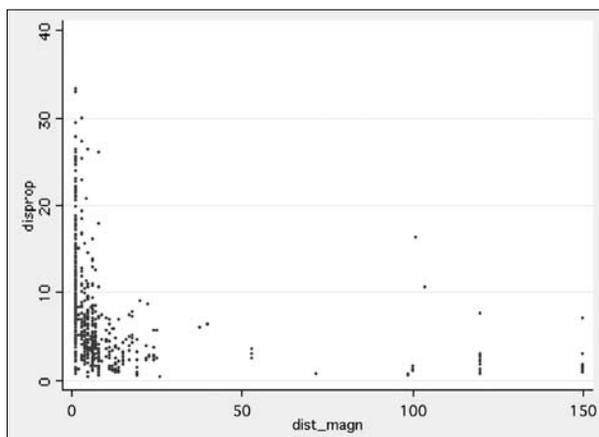
La crítica más fuerte del sistema binominal dice que es excluyente, que margina a los partidos que se encuentran fuera de las dos coaliciones principales y, por ende, desalienta la participación de votantes debido a que limita las alternativas viables en las elecciones. Los científicos políticos evalúan la inclusividad de sistemas electorales utilizando un índice de desproporcionalidad (Gallagher, 1991). La desproporcionalidad mide la relación entre la cantidad de votos que obtiene un partido o coalición en una elección y la cantidad de escaños que obtiene en el parlamento, y podría considerarse como la cantidad de votos emitidos que no se traduce en representación legislativa.

Por razones obvias de la aritmética, la cantidad de votos se podría transformar más precisamente en una cantidad de escaños cuando la magnitud del distrito es grande más que cuando es pequeña. Cuando la magnitud es grande, los partidos relativamente pequeños pueden obtener representación, y es posible incluir en el parlamento un rango más diverso de opiniones e identidades partidarias. Por lo tanto, está bien establecido en la literatura académica que la desproporcionalidad tiende a ser más alta en los sistemas electorales de baja magnitud y a reducirse en la medida en que aumenta dicha magni-

tud (Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1994; Cox, 1997). Dicho de otra manera, los sistemas electorales de alta magnitud maximizan la inclusividad de partidos.

A partir de esta relación se podría inferir que la magnitud debería aumentarse de manera significativa. Algunos países, como los Países Bajos e Israel —y últimamente Ucrania—, llevan este principio a su extremo lógico convirtiendo al país entero en un solo distrito electoral de una magnitud equivalente a la cantidad de escaños del parlamento. Aunque ningún país latinoamericano utiliza un solo distrito electoral nacional, la tendencia en la reforma electoral en la región durante las últimas décadas ha sido la de aumentar la magnitud, aumentando la inclusividad de partidos (Negretto, 2009). No obstante, si el objetivo de aumentar la magnitud fuera el de lograr una representación más inclusiva, es importante considerar la forma de la relación entre magnitud y desproporcionalidad, según muestran las figuras 1 y 2, que trazan el valor de la desproporcionalidad con respecto a la magnitud media de un país.¹

Figura 1
Desproporcionalidad según magnitud de distrito media

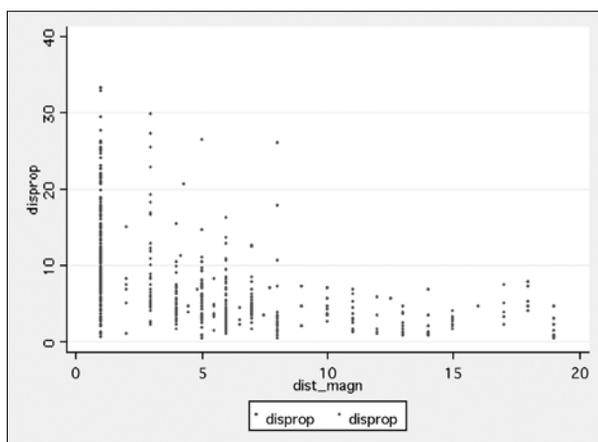


1. Los datos vienen de Carey y Hix (2008) y comprenden todas las elecciones desde 1945 en todos los países democráticos del mundo que tienen una población mayor a un millón de habitantes. Utilizamos la definición normal de democracia para determinar si un país es democrático en el momento de una elección: la que obtiene un puntaje para libertad política según *Polity IV* equivalente o mayor que +6 en el año de la elección (véase Przeworski y otros, 2000; Boix, 2003). El resultado asciende a 618 elecciones en 81 países.

La figura 1 muestra decisivamente que la mayor parte de la disminución fuerte de la desproporcionalidad se produce en niveles relativamente bajos de magnitud, después de los cuales los retornos disminuyen abruptamente en cuanto a la inclusividad por haber aumentado la magnitud aún más.

Se podrá examinar la relación con más detalle enfocándose en el bajo rango de magnitud, en donde se producen todas las mejoras de inclusividad. Esto se indica en la figura 2, que traza la desproporcionalidad con respecto a la magnitud exclusivamente para las elecciones en que la magnitud media estuviera bajo veinte. Está claro en la figura 2 que resultados electorales altamente desproporcionales son bastante infrecuentes cuando la magnitud media es relativamente moderada (por ejemplo, cinco). Cuando la magnitud es mayor que ocho, no se presentan casos en que la desproporcionalidad sea mayor a diez.

Figura 2
Desproporcionalidad según magnitud de distrito media en que $m < 20$



Para los escépticos del sistema binominal, la conclusión más importante en este caso sería que es posible mitigar las propiedades excluyentes aumentando la magnitud de manera relativamente moderada.

Magnitud e individualismo

Debido al potencial para mejorar la inclusividad de elecciones en forma sustancial sin aumentar dramáticamente la magnitud, es importante considerar lo que significan para la representación legislativa aumentos de magnitud, tanto pequeños como grandes.

En esta etapa se hace una distinción clave entre las elecciones de lista cerrada y las elecciones de lista abierta.² En el primer tipo de elección, los votantes podrán marcar una papeleta que indica su preferencia entre listas de partidos o coaliciones, pero no podrán alterar el orden en que se adjudiquen escaños a los candidatos de esas listas. En el segundo tipo de elección, al igual que lo que existe en Chile, los votantes indican una preferencia para los candidatos individuales dentro de las listas, y el orden en que se adjudican los escaños de una lista depende de los votos que obtiene el candidato.

El punto central que se propone aquí es que el efecto de cambios de magnitud depende de si se permite o no en las elecciones que los ciudadanos voten por sus preferencias entre listas. Cuando la votación por preferencias determina la suerte electoral de candidatos dentro de una lista, a medida que aumenta la magnitud, también aumenta la importancia, respecto de su posible éxito, que tienen las reputaciones individuales de los candidatos. Cuando no existe la votación por preferencias, a medida que aumenta la magnitud, disminuye, respecto de sus posibilidad de ser elegidos, la importancia de las reputaciones individuales de los candidatos.

La lógica es la siguiente: si aumenta la magnitud, también aumenta la cantidad de candidatos en cada lista. Cuando no exista la votación por preferencias disminuye, respecto del éxito general de la lista, la importancia relativa de la reputación de cada candidato individual. Por el contrario, cuando exista la votación por preferencias, a medida que aumente la magnitud y crezca la cantidad de candidatos, también se eleva la importancia de distinguirse no sólo de los candidatos en las listas opositoras, sino con respecto a los copartidarios en la misma lista. En resumen, la importancia de las reputaciones de los políticos individuales aumenta con la magnitud en una competencia de listas abiertas y disminuye con la magnitud en la competencia de listas cerradas.

Los estudios empíricos confirman esta relación, demostrando, por ejemplo, que las características personales de candidatos individuales para el parlamento son cada vez más importantes para el éxito electoral en la medida que aumente la magnitud en una representa-

2. Además de los sistemas de lista abierta, existen diferentes formatos electorales en que se vota por el candidato preferido, incluyendo sistemas de votos transferibles e intransferibles. Sin embargo, el tipo más común de votación por preferencias entre listas es el de la representación proporcional por lista abierta, al igual que lo que existe en Chile, de manera que para efectos de este análisis me concentro en ese formato.

ción proporcional según lista abierta, y son cada vez menos importantes en los sistemas con lista cerrada (Shugart, Valdini y Suominen, 2005); y que en los sistemas con lista abierta, la unidad de votos entre legisladores copartidarios de delegaciones estatales grandes es inferior a la de copartidarios de delegaciones más pequeñas (Carey y Reinhardt, 2004).

Magnitud y responsabilidad

¿Afectan las variaciones de magnitud a la calidad de la representación que entregan las elecciones? Consideremos la capacidad de los ciudadanos de exigir responsabilidad a sus representantes (para premiarlos o castigarlos por su conducta durante su mandato). Al igual que el individualismo, la naturaleza de la responsabilidad difiere entre sistemas con voto por preferencia y aquellos con voto sin preferencia.³ Sin embargo, en ambos tipos de sistemas los dilemas sobre la responsabilidad son más notorios cuando la magnitud es grande que cuando es pequeña.

Listas cerradas y niveles de responsabilidad de candidatos

En las elecciones con lista cerrada, a medida que un político logre mayor estatus de líder en su partido, su vulnerabilidad electoral disminuye de manera correspondiente, debido a que los líderes ocupan las primeras posiciones en las listas cerradas. Esto reduce la posibilidad de que el líder sea castigado por el electorado, aun cuando su partido pierda terreno electoral en general. En consecuencia, el partido y los líderes legislativos con mayor influencia sobre la política pública (y con el mejor potencial para dedicarse a la malversación) son precisamente aquellos que menos sentirán el castigo electoral por parte de los votantes. Mientras mayor sea la magnitud y mayor sea el número de candidatos incluidos en la lista de cada partido, menor será la exigencia de que los líderes del partido asuman responsabilidad directa por su conducta o la de su partido durante su mandato.

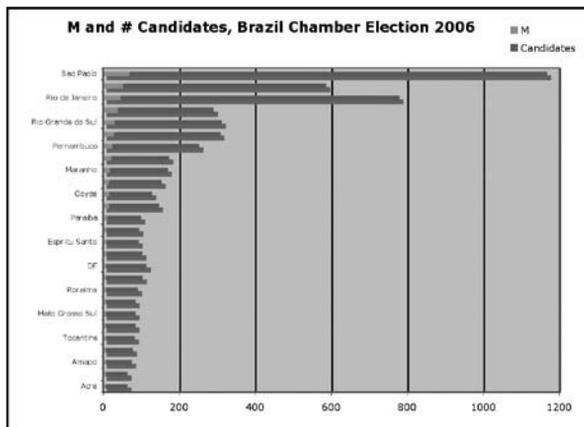
3. Refiérase a Negretto (2009), especialmente la tabla 2, para un análisis de las reformas electorales en América Latina que han afectado el uso de votación por preferencia.

Listas abiertas y exigencias cognitivas sobre votantes

En las elecciones de lista abierta existen dos desafíos diferentes respecto de la responsabilidad después de aumentar la magnitud. El primero es simplemente el potencial de lograr una cacofonía de candidatos individualistas que compiten por la atención limitada de los votantes. Con la magnitud, no sólo tiende a aumentar la cantidad de candidatos en cada lista, sino que aumenta también la cantidad de listas debido a que una mayor magnitud significa que las listas pueden obtener escaños con menos votos, siendo el efecto el que la cantidad de candidatos tiende a crecer geométricamente, y no sólo aritméticamente, con la magnitud.

Para ilustrar este efecto, debemos considerar la cantidad de candidatos en los estados brasileños en las elecciones de la Cámara de Diputados de 2006 de ese país. En Brasil, la magnitud varía de un mínimo de ocho en los estados menos poblados a un máximo de setenta en los más poblados. La figura 3 indica la cantidad de escaños y la cantidad de candidatos en los 27 estados. En los distritos de Brasil de una magnitud relativamente grande, la cantidad de candidatos en todas partes es alta, pero especialmente en la medida en que la magnitud sube por sobre su mínimo. Cuando $M > 10$, la cantidad de candidatos se mantiene cercana a los cientos, y se acerca a los mil en los distritos más grandes ($M > 40$).⁴

Figura 3
M y N de candidatos. Elecciones de Cámara de Brasil en 2006



4. Por el contrario, en las elecciones binominales ($M = 2$) de Chile, la cantidad media de candidatos por distrito es de 6,2, o un poquito más de tres candidatos por escaño disponible.

Cuando hay muchos candidatos, las exigencias cognitivas que se imponen en los votantes son formidables. Aunque sólo una fracción de los candidatos es viable, los votantes tendrían dificultades para distinguir las diferencias entre ellos.

Los beneficios de información negativa en la responsabilidad

El segundo desafío respecto de la responsabilidad, y cuando la magnitud es grande y las listas abiertas, también dice relación con la información sobre los candidatos de que disponen los votantes. Sin embargo, en vez de ser un problema de tener demasiada información, aquí se habla de una cantidad insuficiente de información negativa, y a la vez valiosa y de alta calidad.

Las campañas negativas se critican mucho en los medios populares (por lo menos en Estados Unidos), pero en general no merecen su mala fama. De hecho, las campañas negativas entregan información indispensable para mantener responsables a los funcionarios elegidos. Un análisis de la publicidad en campañas negativas en Estados Unidos demuestra que los avisos con mensajes negativos respecto de determinados candidatos son más probables de contener información específica sobre la política pública que los avisos sobre temas positivos (que tienden a ser vagos). Además, la publicidad negativa generalmente documenta sus declaraciones con referencia a fuentes específicas, de manera que son más confiables que la publicidad con mensajes netamente positivos (Geer, 2006).

Si la publicidad negativa fomenta campañas informativas y, de esa manera, la responsabilidad política, ¿cómo se debe alentar? La respuesta es evitando elecciones con distritos de gran magnitud. Esta lógica se basa en los incentivos que reciben los candidatos para destinar recursos limitados en campañas a la entrega, a los votantes, de información negativa sobre sus oponentes.

Consideremos primero la situación en un distrito uninominal en que los candidatos de los dos partidos principales predominan, como lo que pasa en Estados Unidos. Cada uno tiene un incentivo fuerte para dar noticias malas a los votantes sobre la trayectoria de sus oponentes debido a que todo candidato es el primer beneficiario de cualquier merma del voto popular que sufra su oponente. En este contexto, los candidatos mismos son transmisores importantes de información sobre las debilidades del otro. Esta información es, a su vez, un elemento importante en la responsabilidad.

En los sistemas electorales con distritos plurinominales ($M > 1$), que predominan en América Latina, existen menos incentivos para que los candidatos entreguen información negativa sobre oponentes específicos. En los sistemas de lista cerrada, como los que existen en Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua, las papeletas no le dan a los votantes la posibilidad de indicar una preferencia para legisladores individuales, de manera que cualquier castigo por comportamiento inadecuado (o premio por buen rendimiento) se reparte entre todos los candidatos de un partido, así como cualquier beneficio para las listas de otros partidos producto de dicho castigo podrá repartirse entre las otras listas de partidos. Dentro de cada una de estas listas, toda ganancia de apoyo electoral beneficia al candidato más alto en la lista, que de otra manera no sería elegido. Sin embargo, es poco probable que se conozca con certeza la identidad de este candidato marginal antes de la elección.

Los sistemas que permiten la votación por preferencias personales de candidatos dentro de partidos, tal como lo que existe con las listas abiertas de Brasil, Perú, Colombia y Chile, ofrecen mayores incentivos para la entrega de información sobre el rendimiento de los legisladores individuales. No obstante, esos incentivos no son tan fuertes como bajo el sistema de distritos uninominales debido a que cualquier provecho que se logra por haber expuesto las fallas de la trayectoria de determinados legisladores se repartirá probablemente entre múltiples candidatos. Concretamente, un candidato en un distrito peruano de $M = 8$ tiene legisladores en ejercicio que criticar, pero no se puede esperar que monopolice el apoyo electoral que quita a sus oponentes exponiendo su conducta negligente. En cambio, este apoyo se podrá repartir por toda la gama de otros candidatos para los ocho escaños disponibles.

En breve, la posible ventaja de revelar información negativa sobre sus oponentes depende de cuánto se dispersarán los votos cambiados por dicha publicidad entre los otros candidatos. A su vez, cuántos candidatos existen en el distrito depende de su magnitud. Su efecto general es el que las campañas en distritos de gran magnitud suministran menos información negativa sobre los candidatos individuales.

Esta lógica se basa empíricamente en un estudio del contenido de publicidad en el Horario Electoral Gratuito durante la elección de 1998 en Brasil, el que encontró publicidad negativa con información sobre candidatos opositores específicos en las elecciones senatoriales y gubernamentales de distritos uninominales, cosa que no encontró entre candidatos en las elecciones para la Cámara de Diputados

en distritos plurinominales (Desposato, 2004). Con esto contrasta fuertemente la experiencia de Estados Unidos, que depende casi exclusivamente de elecciones en distritos uninominales y abundante información negativa (Ansolabehere y Lyengar, 1995).

Los incentivos para que los candidatos actúen como ‘fiscalizados’ de la conducta del otro y revelen información negativa podrán ser el motivo tras el descubrimiento notable de que en los sistemas electorales de lista abierta se correlacionan positivamente los niveles de corrupción con la magnitud. Utilizando los datos transnacionales sobre la magnitud media y el Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, y las estimaciones de corrupción presupuestaria en los distritos legislativos italianos, Chang y Golden (2007) muestran que en los sistemas donde hay votación por el candidato preferido es menor la corrupción, siendo menor la magnitud.⁵ En los sistemas con un promedio de $M < 9$, se espera una menor corrupción en los sistemas con votación por preferencia que en los sistemas de lista cerrada, con la ventaja que aumenta esa expectativa de tener menor corrupción a medida que la magnitud se reduzca cada vez más.

Con su sistema electoral binominal actual, de voto personal y tres a cinco candidatos viables por distrito, se deberá esperar que las elecciones chilenas entreguen información negativa sobre los candidatos legislativos que tendría un nivel entre el de Estados Unidos y el de la Cámara de Diputados de Brasil. Si Chile aumentara la magnitud buscando lograr una mayor proporcionalidad e inclusividad, disminuiría el incentivo para que los candidatos revelen dicha información durante las campañas. Depende del aumento de la magnitud si dicho incentivo declina moderada o agudamente.

El argumento para elecciones en distritos de baja magnitud

La conclusión que surge del análisis de todos estos temas relacionados se mantiene igual: los reformadores deberán actuar con precaución si piensan en elevar la magnitud dramáticamente. El motivo principal para abandonar el sistema binominal es que dicho abandono produciría elecciones más inclusivas, que dan a los ciudadanos una

5. En los sistemas electorales de lista cerrada la relación opuesta entre tamaño y corrupción se mantiene, es decir, la corrupción disminuye con el tamaño. Chang y Golden (2007) lo atribuyen a la falta de un imperativo para que los candidatos individuales atraigan recursos para campañas en sistemas electorales en que cada candidato es efectivamente anónimo.

gama más amplia de alternativas viables y posiblemente aumentaría la intervención y participación en las elecciones. Éstas son metas notables para una reforma.

Y, como punto clave, se puede decir que es posible lograr estas ventajas con aumentos moderados de magnitud por sobre su nivel actual. La mayor parte del mejoramiento de inclusividad se podrá lograr aumentando la magnitud a niveles entre cuatro y ocho. Además, el aumento de magnitud por sobre un nivel moderado significa arriesgar incurrir en varias consecuencias negativas, las que incluyen:

- la reducción de la responsabilidad electoral de legisladores individuales (si las listas fueran cerradas);
- el individualismo legislativo excesivo y elecciones viciadas que disminuyen el valor informativo de las posturas de los partidos frente a los votantes (si las listas fueran abiertas); y,
- menos incentivos para que los candidatos entreguen información importante durante sus campañas sobre la trayectoria de sus oponentes.

Las ventajas de aumentar la magnitud son reales e importantes, pero están sujetas a retornos que disminuyen agudamente (Carey y Hix, 2008). Dicho de manera más simple, podrá ser útil considerar que la magnitud óptima es análoga a la cortesía en el contexto más mundano de una cena. Citando una fuente no académica, una revista popular sobre modales recomienda que los anfitriones planifiquen sus cenas con «mesas de seis a ocho personas para generar las mejores conversaciones en las que todo el mundo participa. Si hay más de ocho invitados, se debe dividir el grupo en dos o más mesas. De esa manera, no estarán gritando ni esforzándose por escuchar» (www.realsimple.com). Como correlación, sugiero que los diseñadores y reformadores del sistema electoral adopten lo que yo llamo la Regla de la Cena: la magnitud se podrá elevar al rango de 6 a 8, como máximo, para fomentar la inclusividad, pero más allá de ese nivel, las desventajas, en términos de responsabilidad, exceden de las ventajas.

REFERENCIAS

- ANSOLABEHERE, Stephen y Shanto IYENGAR. (1995). *Going negative: How attack ads shrink and polarize the electorate*. Nueva York: Free Press.

- BOIX, Charles. (2003). *Democracy and redistribution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CAREY, John M. y Simon HIX. (2008). *The Electoral sweet spot: Modified proportional electoral systems*. Manuscrito en progreso.
- CAREY, John M. y Gina Yanitell REINHARDT. (2004). «State-level institutional effects on legislative coalition unity in Brazil». *Legislative Studies Quarterly*, 29 (1): 23-47.
- CHANG, Eric C.C. y Miriam GOLDEN. (2007). «Electoral systems, district magnitude and corruption». *British Journal of Political Science*, 37: 115-37.
- COX, Gary W. (1997). *Making votes count: Strategic coordination in the world's electoral systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- DESPOSATO, Scott W. (2004). «Going negative in comparative perspective: The impact of electoral rules on campaign strategy». Artículo presentado en Annual Meeting of the American Political Science Association.
- GALLAGHER, Michael. (1991). «Proportionality, disproportionality and electoral systems». *Electoral Studies*, 10: 33-51.
- GEER, John Gray. (2006). *In defense of negativity: Attack ads in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- LIJPHART, Arend. (1994). *Electoral systems and party systems: A study of 27 democracies, 1945-1990*. Nueva York: Oxford University Press.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2009). «La reforma electoral en America Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas». En este libro, pp. 63-102.
- PRZEWORSKI, Adam, Michael ALVAREZ, José Antonio CHEIBUB y Fernando LIMONGI. (2000). *Democracy and development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew S., Melody E. VALDINI y K. SUOMINEN. (2005). «Looking for locals: Voter information demands and personal vote-earning attributes of legislators under proportional representation». *American Journal of Political Science*, 49 (2): 437-49.
- TAAGEPERA, Rein y Matthew Soberg SHUGART. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS DE REFORMA AL SISTEMA BINOMINAL: 1990-2007



RICARDO GAMBOA

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

INTRODUCCIÓN

Desde su entrada en vigencia en 1989, el sistema electoral binominal ha sido objeto de una amplia discusión académica, como también de profundo debate entre los actores políticos. En este contexto, desde 1990 se han presentado numerosas iniciativas legislativas para reformarlo.¹ Sin embargo, ninguna de ellas ha logrado convertirse en ley, de forma que las reglas establecidas entre 1988 y 1989 por la ley 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, han permanecido inalteradas. No obstante la ausencia de modificaciones al sistema electoral, un examen de esas iniciativas de reforma es necesario, no sólo porque no existen trabajos que las hayan recopilado, sino también porque permite explicar el estado de la discusión legislativa y cuáles son los puntos centrales de las mismas.

Este artículo describe los diferentes intentos de reforma al sistema electoral binominal vigente en Chile desde 1989. Para este efecto, se explican los principales contenidos y fundamentos de las distintas iniciativas legislativas de reforma de los siguientes elementos que componen el sistema electoral: la regla de asignación de escaños; el

1. La bibliografía académica sobre el sistema binominal es muy amplia; no es objeto de este artículo discutirla, sino sólo abordar las propuestas legislativas para su modificación. Para un análisis sobre el tema, y las numerosas propuestas no legislativas que hay para cambiar el sistema electoral, véase, entre otros: Altman (2006), Carey y Siavelis (2003), Comisión Boeninger (2006), Guzmán (1993), Huneeus (2006) y la *Revista de Ciencia Política* núm. 1 del 2006.

número y magnitud de distritos y circunscripciones; la composición de las listas de candidatos electorales; los pactos electorales; y los mecanismos que promueven la integración de determinados grupos. Con ello, quedan fuera de este trabajo otras materias relacionadas al sistema electoral, pero más accesorias a éste (aun cuando también muy importantes), como el sistema de inscripción electoral, los procedimientos de votación, la regulación de la propaganda, la edad para ejercer el derecho a sufragio o el carácter voluntario u obligatorio del voto. Asimismo, queda también fuera la discusión sobre la eliminación de los senadores designados y vitalicios, lo que fue resuelto por la reforma constitucional de 2005.

Por otra parte, por razones de espacio y siendo el objetivo del artículo sólo el describir y explicar los contenidos de los mensajes y mociones que buscan reformar el sistema, no se aborda el debate que sobre ellas se ha dado en el Parlamento, ni las razones de su, hasta ahora, imposibilidad de convertirse en ley.

LOS PROYECTOS DE REFORMA

Revisando la base de datos del Congreso chileno se encontraron diecinueve proyectos de ley o de reforma constitucional que pretenden modificar los elementos del sistema electoral individualizados anteriormente. Estos proyectos difieren no sólo respecto de quien los presenta (el Ejecutivo o parlamentarios) y de si buscan reformar la Constitución o la ley 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios (que establece el sistema electoral),² sino también en cuanto a su amplitud. Existen proyectos que buscan modificar varios de los elementos del sistema electoral, mientras otros se refieren a uno o dos elementos específicos.

Para efectos de este trabajo, se tratarán las mociones y mensajes sobre cada uno de esos elementos por separado, de forma que los proyectos que contengan proposiciones de cambio respecto de más de un tema serán estudiados en más de uno de los siguientes acápite. Con el objeto de simplificar la exposición, para cada uno de los temas se procede primero a indicar los contenidos centrales de las propuestas, y luego a agrupar los argumentos en que se fundan, cuando ello

2. No se pueden presentar proyectos de ley que al mismo tiempo contengan reformas constitucionales y legales (art. 15 ley orgánica constitucional del Congreso Nacional).

sea viable. Las referencias a los proyectos se hace a través del número de boletín con que ellos son individualizados en el Congreso, lo cual permite también identificarlos rápidamente en el anexo que se incluye al final del artículo. En éste, se resumen los aspectos centrales de cada proyecto, se indican sus autores y su estado de tramitación.

LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA REGLA DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS Y EL NÚMERO Y MAGNITUD DE LOS DISTRITOS

Modificación de la regla de asignación de escaños

El mecanismo de asignación de cargos establecido en el artículo 109 bis de la ley 18.700, y junto a ello el número y magnitud de los distritos, son los elementos más discutidos y donde se concentra la mayoría de las propuestas de reforma. Desde 1990 se han presentado nueve proyectos que proponen, sea a través de una reforma constitucional o de una ley, una modificación del sistema de asignación de cargos. Todas han sido presentados o por el Ejecutivo o por parlamentarios de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Del total, tres iniciativas promueven una reforma constitucional que modifique lo dispuesto en el art. 18 de la Constitución³ y en su lugar se establezca un sistema de representación proporcional,⁴ aun

3. Éste dice: «Habrà un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos».

4. Corresponden a los proyectos individualizados en los boletines 2028-07, 4061-07 y 4245-07. Este último se basa en la propuesta de la Comisión Boeninger, la cual fue un grupo técnico, formado por el Ministro del Interior, que trabajó entre abril y junio de 2006 para la formulación de una propuesta de reforma electoral y que fue dirigido por el ex ministro de Patricio Aylwin, Edgardo Boeninger. En definitiva, hizo tres propuestas para la configuración de la Cámara de Diputados, todas sobre la base de introducir un sistema proporcional (D'Hondt) y aumentar el número de diputados a 150. La diferencia básica entre ellas está en el número de distritos que se postulaban (la primera proponía 32, la segunda 29 y la última 35), y en la magnitud propuesta para los distritos (en la primera variaba entre dos y ocho, en la segunda entre dos

cuando no especifican cómo debe estructurarse el nuevo sistema. A ellas se suman otros dos proyectos presentados por el Ejecutivo que proponen modificaciones a las normas actuales para efecto de sentar las bases para el establecimiento de un nuevo sistema electoral, el cual no se especifica, pero que de acuerdo a la discusión que se dio en el Congreso sería proporcional.⁵

De los restantes cuatro proyectos, dos plantean modificar tanto el número de los parlamentarios como la introducción de nuevas reglas de asignación de escaños, estableciendo un sistema paralelo y manteniendo parcialmente el sistema binominal. El primero es el caso del proyecto de diputados del Partido Demócrata Cristiano (PDC) (boletín 2511-07). Éste plantea se aumente el número de diputados a ciento cuarenta y se realice una nueva distribución de distritos, en la que cada distrito elija entre dos y siete parlamentarios. Esta propuesta también modifica la forma de elegir el Senado a través de la introducción de un sistema paralelo de acumulación: a) por una parte se siguen eligiendo los 38 senadores, a razón de dos por cada circunscripción; b) por la otra se eligen doce senadores en una circunscripción nacional, aun cuando no especifica las reglas para ello. La segunda propuesta es la del diputado Ascencio del PDC (boletín 3976-06), que busca también la introducción de un sistema paralelo de acumulación, pero con reglas distintas. En el caso de la Cámara de Diputados, a los 120 diputados elegidos vía sistema binominal se agregan otros treinta que se designan de acuerdo a la proporción de votos que cada lista haya obtenido en la elección.⁶ En el caso del Senado, los electos por el sistema proporcional serían diez, aplicándose el mismo sistema para su designación.

De los restantes proyectos, uno fue presentado por el Ejecutivo en 1997 (boletín 2119-6), y plantea una modificación a la ley 18.700 para introducir un sistema de representación proporcional para la elección de la Cámara de Diputados, a lo cual agrega una nueva distribución de distritos, conforme se explica más adelante. Por último,

y seis y en la tercera entre dos y ocho). Para el Senado, postula se componga de 50 miembros, donde cada región constituya una circunscripción senatorial, variando la magnitud entre dos y ocho.

5. Boletines 720-07 y 1328-07. En el caso de este último sólo se establece que los distritos tendrán que elegir como mínimo dos diputados.

6. Específicamente propone que se proclamen elegidos los candidatos que obtengan la votación proporcional más alta de su lista (ordenada de mayor a menor), excluidos los que hayan obtenido el cargo vía sistema binominal.

la propuesta de otro grupo de parlamentarios del PDC (boletín 4027-06) pretende la introducción de una regla de asignación de asientos distinta a la proporcional. En efecto, lo que hace es sustituir la regla del art. 109 bis de la ley 18.700 por una que dispone que resultarán electos los candidatos que obtengan las primeras mayorías individuales en cada distrito o circunscripción. Es decir, si en una circunscripción se eligen tres parlamentarios, serán electas las tres primeras mayorías, independiente de los votos totales de las listas.

Como se dijo, todas estas proposiciones han sido presentados por los gobiernos de la Concertación o por parlamentarios vinculados a ella. En ese marco, los fundamentos de las propuestas coinciden ampliamente en el diagnóstico que se hace sobre las debilidades del binominalismo, como también en los argumentos para que el sistema que debe sustituirlo sea uno proporcional.

Vistos los textos de los nueve mensajes y mociones reseñados, las principales razones para terminar con el binominal son: a) origina una representación desigual, ya que con el 33,4% de los votos se asegura un escaño, independiente de los votos que obtenga la mayoría; b) al establecer umbrales de representación tan altos, provoca que minorías importantes queden sin representación; así, excluye a terceros privilegiando la primera minoría; c) impide o dificulta la representación de los independientes, siendo muy escasos los independientes que han resultado electos desde 1990; d) tiene efectos muy nocivos sobre la competencia, pues la traslada al interior de los pactos; e) el sistema «fuerza el empate», al hacer muy difícil que una lista doble a la que le sigue; y, f) dada la configuración de los distritos, se producen grandes diferencias en el valor del voto de las personas.

Por su parte, los argumentos centrales en que se basan las propuestas para que el nuevo sistema sea proporcional, son: a) este sistema es el que mejor permite expresar el multipartidismo chileno y elimina la ‘camisa de fuerza’ que sobre éste introduce el binominalismo; con ello, mejoraría también la representatividad que tendrán los cuerpos legislativos; b) permite mayor competencia entre los diferentes partidos (con este sistema no es necesario que los partidos se omitan a favor de otros), y con ello que los electores puedan optar entre todas las alternativas; c) si el sistema electoral proporcional es acompañado de la introducción de barreras de representación (*thresholds*) y las magnitudes de los distritos no son muy altas, se desincentiva la excesiva fragmentación del sistema de partidos, que afecta la gobernabilidad.

Cambios a los distritos y circunscripciones senatoriales y sus magnitudes

Como es esperable, los diferentes proyectos de reforma de la regla de asignación de escaños y que promueven un sistema proporcional, son complementados con proposiciones de cambio del número y magnitud de las circunscripciones o distritos. Al igual que en el caso de las reglas electorales, hay amplia divergencia en torno a la profundidad con que esas propuestas abordan el punto.

En efecto, en relación a la Cámara de Diputados, de los proyectos que plantean una reforma constitucional, tres plantean la eliminación del guarismo ciento veinte que establece el número de diputados (boletines 720-07, 4968-07 y 4061-07). Esto, con el objeto de eliminar la rigidez que impone ese número y abrir el espacio para introducir un nuevo sistema electoral a través de una reforma de la ley 18.700. Uno plantea el aumento de su número a ciento cuarenta (boletín 2511-07) y otro a 124, con el objeto de elevar de uno a dos los distritos de las regiones de Aysén y Magallanes (boletín 439-07). De los proyectos de reforma legal, sólo uno de ellos plantea un aumento concreto a ciento cincuenta (boletín 3976-06).

Respecto del número de los distritos y sus magnitudes hay también variaciones importantes. En cuanto al primer punto, las proposiciones difieren bastante. De los tres proyectos que proponen un 'redistributaje' concreto, el número de distritos propuestos son quince (que serían el número de las regiones del país hoy, boletín 2028-07), veinticuatro (boletín 4027-07) y treinta (boletín 2119-06).

En cuanto a las magnitudes de los distritos o circunscripciones, la mayoría establece una magnitud variable, mientras otros proyectos nada dicen al respecto (boletines 4061-07 y 4245-07) y uno plantea un número fijo para todos. Así, algunos proponen que el mínimo sea dos y el resto se determine conforme a la población de cada distrito (boletines 2119-06, 1328-07); otros entregan su definición a la ley (boletines 720-07, 2028-07); otro establece un mínimo de dos y máximo de siete (boletín 25011-07) y otro establece un número fijo de cinco por distrito (4027-06). Por último, la moción de Ascencio mantiene los distritos, y para la designación de los otros treinta diputados propone que se determinen de acuerdo a la proporción de votos de cada lista (ver nota 6).

En el caso del Senado ocurre algo similar en ambos aspectos. Sobre una nueva determinación de las circunscripciones senatoriales se pronuncian seis proyectos, de los cuales dos sostienen que cada

región constituirá una circunscripción senatorial (sin dividirse) (boletines 720-7, 4027-06). De los demás, uno plantea que aparte de los 38 senadores electos a través del binominal, se agreguen otros doce electos en una circunscripción nacional (boletín 2511-07); y otro sostiene que aparte de esos 38, se designen otros diez de acuerdo a la proporción de votos de cada partido a nivel nacional (boletín 3976-06). Por último, otros dos no se pronuncian específicamente, señalado uno de ellos sólo que los senadores serán elegidos por circunscripciones senatoriales (boletín 1328-07) y el otro que serán electos en una votación directa nacional (boletín 2028-07).

En relación a la magnitud de las circunscripciones, por una parte existen propuestas que no indican una regla específica (boletín 720-07) y otras que crean sistemas paralelos para elección de senadores a través de un mecanismo distinto del binominal (boletines 2028-07, 2511-07 y 3976-06). Por la otra, hay dos propuestas más específicas. La primera establece que la magnitud mínima es dos, aun cuando no dice nada sobre la máxima (boletín 1328-07), mientras la segunda es mucho más específica, estableciendo una magnitud variable, que varía entre seis para las tres regiones más grandes y dos para las más pequeñas (boletín 4027-06).

Como se desprende de lo anterior, las diferentes propuestas apuntan en general a bajar el número de distritos y a aumentar su magnitud. Vista la fundamentación de los mensajes y mociones, el objetivo principal de proceder en este sentido es hacer posible que efectivamente las fuerzas políticas relevantes accedan al Parlamento, por medio de bajar los umbrales de representación. Asimismo, se justifica que la magnitud no sea muy alta con el argumento de que así se evita una alta fragmentación del sistema de partidos. Por su parte, las proposiciones de 'redistribución' se justifican también en la necesidad de igualar el valor del voto, lo cual es bastante problemático en el sistema binominal.

CANDIDATOS A INSCRIBIR POR CADA LISTA O PARTIDO

Si bien los puntos anteriores constituyen el centro de la discusión sobre la reforma electoral, existen otras materias que también han sido objeto de debate y que se han planteado como soluciones intermedias para resolver algunas inconveniencias del sistema binominal. En particular, destacan tres mociones, una presentada por parlamentarios de la Alianza por Chile y dos por parlamentarios de la Concerta-

ción. De ellas, dos se plantean dentro del mantenimiento del sistema binominal y la otra dentro de un proyecto de reforma amplia.

La moción presentada por parlamentarios de la Alianza por Chile buscaba introducir el que cada partido o pacto pueda presentar hasta dos candidatos por circunscripción o distrito, independiente de si ha formado pacto con otros partidos o no (boletín 1005-07). La segunda pertenece a un ex parlamentario del PDC, que permitía que cada lista pudiera presentar hasta el triple de candidatos a elegir por distrito o circunscripción, es decir, seis (boletín 1835-06). La última propuesta es de parlamentarios del PDC, que en el marco de una reformulación de los distritos y circunscripciones y de cambio de la regla electoral, sostenía que cada partido o pacto de ellos puede presentar tantos candidatos como estime conveniente (boletín 4027-06).

Las dos primeras mociones reseñadas coinciden en el argumento de fondo para proponer que dentro del binominal cada partido o pacto pueda presentar más de dos candidatos. En lo medular, sostienen que la limitación de dos candidatos por partido o pacto, por una parte, obstaculiza la necesaria renovación del Parlamento dada la posición privilegiada que tienen los parlamentarios en ejercicio que son candidatos. De esta forma, el cambio propuesto permitiría compatibilizar la posibilidad de que buenos parlamentarios continúen en sus cargos y que nuevos candidatos puedan participar. Por la otra, se argumenta que la limitación existente tiene un efecto nocivo, pues establece la 'omisión' como principio de mantención de los pactos electorales o partidos, los cuales están también cruzados por diferencias internas y por tanto el sistema les genera importantes conflictos muy difíciles de resolver. Por último, se asegura que esta norma permite ejercer de mejor forma la soberanía popular ya que los electores tendrán más opciones para elegir.

LOS PACTOS ELECTORALES

Un tercer punto relevante dice relación con los pactos electorales, esto es, acuerdos entre partidos para conformar listas conjuntas y sumar sus votos para mejorar sus resultados electorales, y a la vez evitar que se 'pierdan' votos emitidos en su favor. Ésta es una materia de gran trascendencia, por una parte, porque su admisión o no tiene efectos muy relevantes sobre la competencia política. Por la otra, porque en el caso específico del sistema binominal la posibilidad de establecerlos sólo se incorporó luego de que los partidos de derecha

lo solicitaran para evitar un descalabro electoral, ya que los pactos no estaban incluidos en el proyecto original (Gamboa, 2006).

De los mensajes y mociones aquí considerados, cinco se refieren a esta materia, y lo hacen desde tres ángulos distintos. El primero se refiere a la actual situación que tienen los candidatos independientes en el marco de la formación de pactos electorales. Tres iniciativas han sido presentadas para regular esta materia. La primera, del senador Bianchi, propone que los candidatos independientes puedan celebrar pactos electorales entre sí (lo que hasta ahora no está permitido) y así sumar los votos que ellos pudieran tener. Esos pactos serían válidos sólo en la región en que se presenta la candidatura independiente (boletín 4945-06). De acuerdo a Bianchi, estas reformas son necesarias, principalmente, por dos razones. Primero, porque ponen fin a la supuesta inconstitucionalidad de las normas de la ley 18.700 que al no permitir pactos entre independientes va contra el artículo 18 de la Constitución, que prescribe la plena igualdad entre los independientes y los partidos políticos en la presentación de candidaturas como en su participación en los procesos electorales. Segundo, porque pudiendo los independientes constituir pactos, superan las desventajas que les impone el sistema binominal, que privilegia los grandes pactos electorales (que ahora compiten contra simples nóminas de independientes).

La segunda también apunta a mejorar la situación relativa de los independientes, pero de forma más restringida, permitiendo se incorporen en grupos de a dos a los pactos con partidos políticos. En todo caso, se aclara que no podrían constituir grupos fuera de toda alianza o coalición, pues no puede permitirse que se conviertan en partidos irregulares (boletín 1005-07). La última propone también que los independientes que participan de un pacto electoral formen subpactos entre sí, o con otros partidos del pacto. Esto, dice el proyecto, tiene por objeto el que los candidatos independientes tengan similares posibilidades que miembros de partido para acceder al Congreso. A la vez, agrega la posibilidad de dos o más partidos que conforman un pacto suscriban a la vez un subpacto (como existen para el caso de las elecciones municipales), para que así los votos de esos partidos los aprovechen primero los miembros del subpacto (boletín 2119-06).

Las otras dos iniciativas en materia de pactos abordan el tema desde ángulos distintos. En primer lugar, existió un proyecto del ex senador Piñera en torno a establecer pactos electorales para las elecciones presidenciales. Esto tendría por objeto el que el electorado

tenga claro que los candidatos presidenciales apoyados por un grupo de partidos, lo son formalmente de ese grupo de partidos y no sólo de aquel partido a que pertenezcan dentro del pacto (boletín 1339-07). La segunda tuvo por objeto volver al espíritu original del sistema binominal, eliminado la posibilidad de que los partidos formen pactos electorales. Esto, de acuerdo al diputado de RN Maximiano Errázuriz, porque la existencia de pacto impide que el electorado sepa «a quien está favoreciendo su voto», ya que eventualmente la votación de un candidato puede permitir la elección del que lo acompaña en la lista, en caso de que ésta doble a la que le sigue (boletín 4014-06).

MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN DE GRUPOS ESPECÍFICOS

El tema de la inclusión de mecanismos legales para favorecer y/o asegurar la integración de ciertos grupos o minorías políticas en el Parlamento no necesariamente está vinculado a una modificación de los elementos del sistema electoral antes considerados. Sin embargo, es conveniente reseñarlos aquí porque influyen también sobre la capacidad de representación del sistema electoral, que es uno de los temas centrales en la discusión.

Las propuestas legislativas en este ámbito apuntan a dos temas principales. El primero, y más discutido, se refiere a la introducción de «una ley de cuotas» que mejore las posibilidades de acceso a las mujeres a cargos de representación popular. Al respecto, se han presentado dos proyectos de ley. El primero es una moción presentada por diputadas oficialistas y de oposición. Por su intermedio, se pretendía, en lo que se refiere a la ley 18.700, incluir una norma que impedía que los candidatos a parlamentarios de un partido o pacto fueran ocupados en más de un 60% por personas del mismo sexo (boletín 3206-18). El segundo, corresponde a un mensaje enviado en octubre de 2007 por la Presidenta Bachelet, por el cual dice hacer efectiva una promesa de su campaña de introducir medidas de acción afirmativa para restablecer equilibrios de género y asegurar la representación de las mujeres en el Parlamento (boletín 5553-06). En concreto, y en lo que se refiere a la ley 18.700, establece una norma similar a la del anterior proyecto, pero cifra en setenta el porcentaje máximo de candidatos de un mismo sexo que pueden presentar los partidos o pactos. Se agrega que para el caso de que ello no se cumpla, se establecerá un plazo para su corrección antes de invalidar la presentación de la lista respectiva.

El fundamento que subyace a ambas iniciativas es que las mujeres están subrepresentadas en la actividad política y los cargos de representación, lo cual debe ser corregido para así dar cumplimiento cabal a los acuerdos internacionales firmados por Chile y las normas constitucionales que imponen al Estado el deber de asegurar el derecho de las personas de participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional. Esta subrepresentación quedaría demostrada por el hecho de que, no obstante constituyen más del 50% de la población, las mujeres no han superado nunca desde 1990 el 15% de los asientos en la Cámara de Diputados. Algo similar ocurre en los cargos comunales, donde ostentan cerca del 12% de las alcaldías y cerca del 25% de los cargos de concejal.

Con todo, estos proyectos no promueven una alteración de las reglas electorales, ya que sólo se refiere a la obligación de los partidos de que sus candidatas incluyan personas de ambos sexos, y en ningún caso asegura que personas de un determinado sexo ocuparán un porcentaje mínimo de cargos.

El segundo tipo de iniciativas se refiere a la representación de pueblos indígenas en el Parlamento, tema que sin embargo no ha sido aún discutido en profundidad. Así, el único proyecto que se encontró sobre la materia es muy general y sólo propone una reforma constitucional que establece que se asegurará a los pueblos indígenas que habitan en Chile representación en el Congreso, de acuerdo a los requisitos y condiciones que imponga la ley (boletín 5402-07).

Esta propuesta se fundamenta, en lo esencial, en que históricamente las decisiones sobre temas indígenas se han tomado sin que en ellos los destinatarios de las mismas hayan participado debidamente. Por esto, sería necesario incorporar normas que terminen con su exclusión en el debate político y en adelante puedan expresar sus propuestas al respecto, a través de asegurar que estén representados en el Parlamento.

COMENTARIOS FINALES

De lo expuesto, surgen algunos comentarios acerca de la discusión legislativa sobre la reforma electoral que es necesario relevar.

En primer lugar, sólo la Concertación aparece con un interés mayor en promover una reforma electoral y, en ese contexto, hay amplia coincidencia en que el sistema debe ser sustituido por un sistema proporcional. Sin embargo, al mismo tiempo hay una amplia

divergencia en torno a la fórmula específica que se debe introducir, la que ciertamente será difícil de superar pues la viabilidad de toda reforma depende de cómo afecte intereses específicos de partidos y parlamentarios.

En segundo lugar, el tema de los pactos electorales ha estado también presente en la discusión, lo que también permite prever que en el caso de que se alcance un acuerdo para una reforma, ellos estarán al centro de la discusión. Esto, fundamentalmente, por los efectos que tiene sobre la competencia, no sólo entre coaliciones, sino también entre los partidos que formen un mismo pacto.

Por último, se han incorporado a la discusión temas de inclusión de minorías políticas, los que probablemente seguirán estando presente y cruzarán en adelante la discusión sobre reformas electorales futuras.

REFERENCIAS

- ALTMAN, David. (2006). *Reforma al binominalismo: sistema paralelo de acumulación*. Documento de trabajo, PUC. Disponible en <www.puc.cl>.
- CAREY, John y Peter SIAVELIS. (2003). «El 'seguro' para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación». *Estudios Públicos*, 90: 5-27.
- COMISIÓN BOENINGER. (2006). *Grupo de trabajo sobre reforma al sistema electoral*. Disponible en <www.flacso.cl>.
- GAMBOA, Ricardo. (2006). «El establecimiento del sistema binominal». En Carlos Huneeus (editor), *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate* (pp. 45-74). Santiago: KAS.
- GUZMÁN, Eugenio. (1993). «Reflexiones sobre el sistema binominal». *Estudios Públicos*, 51: 303-24.
- HUNEEUS, Carlos. (2006). *La reforma al sistema binominal en Chile. Una contribución al debate*. Santiago: KAS.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE (PUC). (2006). *Revista de Ciencia Política* (Instituto de Ciencia Política), 26 (1).

ANEXO

Los proyectos de reforma del sistema electoral 1990-2008

Número	1	Boletín	439-07	Estado	Archivado
Año	1991	Cámara	Senado	Modifica	CPE, art. 43
Contenido	Aumenta el número de diputados de 120 a 124.				
Autores	Ruiz (PDC), Vodanovic (PS), Ortiz (RN) y Calderón (PS)				

Número	2	Boletín	720-07	Estado	Rechazado
Año	1991	Cámara	Senado	Modifica	CPE, art. 43, 45 y 47
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de reforma constitucional sobre distintas materias. En relación a la Cámara de Diputados, elimina la disposición que fija el número de diputados en 120 y establece que la ley determinará los distritos para su elección. • En el caso del Senado, establece que cada región constituirá una circunscripción senatorial y que la ley determinará cuantos senadores elige cada región. • Todo lo anterior, para establecer las bases para una reforma legal que introduzca un sistema de representación proporcional para la elección de ambas cámaras. 				
Autores	1992. Mensaje				

Número	3	Boletín	1005-07	Estado	Rechazado
Año	1993	Cámara	Senado	Modifica	Ley 18.700, arts. 4, 1165, 71, 73, 87, 88, 89, 107 y 109 bis
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica ley 18.700, estableciendo que cada partido puede presentar hasta dos candidatos por circunscripción o distrito, aun cuando haya formado pacto con otros partidos. • Los independientes pueden incorporarse a un pacto electoral de partidos en grupos de a dos. • Introduce el voto de lista a favor de un partido o pacto. 				
Autores	Alessandri (RN) y Thayer (designado)				

Número	4	Boletín	1328-07	Estado	Archivado
Año	1994	Cámara	-	Modifica	CPE, arts. 43, 44 y 45
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional que modifica la composición del Parlamento, estableciendo que la Cámara se compone de 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley, eligiéndose dos o más diputados por distrito. • En el caso del Senado, plantea se integre por 47 miembros, elegidos por circunscripciones senatoriales. Cada una debe elegir al menos dos senadores. 				
Autores	Mensaje				

Número	5	Boletín	1339-07	Estado	Rechazado
Año	1994	Cámara	Senado	Modifica	Ley 18.700, arts. 13 y 15
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica ley 18.700, a través de establecer que en las elecciones presidenciales los partidos puedan acordar un pacto electoral. • La declaración de candidatura de cada pacto puede incluir cualquier número de candidatos • El pacto se formaliza ante en Servicio Electoral, mediante la presentación de: a) una declaración de los partidos que debe indicar la decisión de concurrir en lista conjunta a la elección y que existe afinidad entre sus declaraciones de principios; b) una declaración de candidatura presidencial. 				
Autores	Piñera (RN)				

Número	6	Boletín	1835-06	Estado	Archivado
Año	1996	Cámara	Cámara Diputados	Modifica	Ley 18.700, art. 4
Contenido	Modifica ley 18.700, proponiendo que las declaraciones de candidaturas de que presenten partidos o pactos puedan incluir hasta el triple de los candidatos a elegir en el distrito o circunscripción.				
Autores	Elizalde (PDC)				

Número	7	Boletín	2119-06	Estado	Retirado.
Año	1997	Cámara	-	Modifica	Ley 18.700, arts. 3 bis, 20 71, 89, 107, 109 bis, 178 y 179
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma ley 18.700, estableciendo para la elección de la Cámara de Diputados un sistema de representación proporcional (D'Hondt) • Cambia el número de distritos, proponiendo que sean 30. Cada uno elegirá como mínimo 2 diputados, mientras los cupos restantes se distribuirán entre los distritos de acuerdo al porcentaje de electores de cada distrito. • Establece que los partidos que participan en un pacto pueden formar subpactos. Además, los independientes que participan de un pacto pueden subpactar entre ellos o con partidos del pacto o subpacto. 				
Autores	Mensaje				

Número	8	Boletín	2028-07	Estado	Primer trámite.
Año	1997	Cámara	Cámara de Diputados	Modifica	CPE, arts. 42, 43, 44, 45 y 57
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Propone reforma constitucional, estableciendo que en las elecciones parlamentarias se use un sistema de representación proporcional. • Se mantiene el número de 120 diputados. Cada región constituye un distrito y el número a elegir depende de su población. <ul style="list-style-type: none"> • Senado se compone de 47 miembros, elegidos en votación directa nacional (no especifica más). 				
Autores	Viera-Gallo, Arancibia y Pollarolo (PS)				

Número	9	Boletín	2511-07	Estado	Archivado
Año	2000	Cámara	Cámara de Diputados	Modifica	CPE, arts. 43 y 45
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Plantea modificar la Constitución, estableciendo que la Cámara de Diputados esté compuesta por 140 miembros. Ellos serían elegidos por los distritos que establezca la ley, no pudiendo ninguno de ellos elegir a menos de dos ni más de siete. • A los 38 senadores electos a través del sistema binominal, agrega se elijan 12 senadores nacionales elegidos en una circunscripción nacional única que comprende todo el territorio (elimina así los senadores designados). 				
Autores	Huenchumilla, Walker y Elgueta (PDC)				

Número	10	Boletín	3206-18	Estado	Primer trámite
Año	2003	Cámara	Cámara de Diputados	Modifica	Ley 18.700, art. 3 bis.
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica, entre otras, la ley 18.700, proponiendo que en la declaración de candidaturas de cada partido o pacto ningún sexo podrá superar el 60% del total de las candidaturas presentadas. • La infracción a esa norma acarreará el rechazo de las restantes candidaturas del pacto o partido. 				
Autores	Allende (PS), Saa (PPD), Ibáñez (RN), Sepúlveda (ex PDC), Tohá (PPD)				

Número	11	Boletín	4061-07	Estado	Pendiente discusión sobre insistencia
Año	2005	Cámara	-	Modifica	CPE, arts. 18 y 47
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional que introduce el sistema de representación proporcional para elección de diputados y senadores. • Suprime la norma constitucional que fija en 120 el número de diputados. • La ley deberá establecer el sistema electoral concreto. 				
Autores	Mensaje				

Número	12	Boletín	3976-06	Estado	Primer trámite
Año	2005	Cámara	Cámara de Diputados	Modifica	Ley 18.700, arts. 109 bis, 178 y 180
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica ley 18.700 estableciendo se agreguen 30 nuevos cargos de diputados y sobre la base de los votos obtenidos por cada lista en la elección (sistema de compensación). • Aumenta en 10 el número de Senadores, que también se determinan de acuerdo a la proporción de votos que cada lista obtiene a nivel nacional. • Para determinar los diputados y senadores electos en este sistema paralelo se proclama a los candidatos que obtengan la votación proporcional más alta de su lista ordenada porcentualmente a nivel nacional de mayor a menor, excluidos los electos a través del sistema binominal. 				
Autores	Ascencio (PDC)				

Número	13	Boletín	4014-06	Estado	Primer trámite
Año	2005	Cámara	Cámara de Diputados	Modifica	No modifica directamente ley alguna, sólo crea una
Contenido	• Modifica ley 18.700 prohibiendo pactos electorales entre partidos políticos.				
Autores	Errázuriz (RN)				

Número	14	Boletín	4027-06	Estado	Primer trámite
Año	2005	Cámara	Senado	Modifica	Ley 18.700, arts. 4, 109 bis y 178 a 181
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Propone una reconfiguración de los distritos para la elección de diputados y de las circunscripciones para la elección de senadores que establece la ley 18.700. De acuerdo a la propuesta serían 24 los distritos, eligiendo cada uno cinco diputados. En el caso de Senado, cada región constituiría una circunscripción senatorial. Tres regiones elegirían seis senadores cada una, otras cinco escogerían cuatro y otras dos tendrían tres y dos sólo dos senadores. • Reformula mecanismo de asignación de escaños, estableciendo que serían electos a los candidatos que dentro de cada lista hayan obtenido las primeras mayorías en cada distrito o región. • Modifica ley impulsando que cada partido o pacto pueda presentar tanto candidatos como quieran, independiente del número de candidatos a elegir. 				
Autores	Moreno, Sabag, Zaldivar (Andrés) y Zaldivar (Adolfo) (todos PDC)				

Número	15	Boletín	4245-07	Estado	Retirado
Año	2006	Cámara	-	Modifica	CPE, arts. 18, 47 y 49
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre la base de la propuesta de la Comisión Boeninger, plantea modificación constitucional para incluir en el texto una norma que establece que en las elecciones de parlamentarios se utilice un sistema de representación proporcional. • Elimina de la constitución el número 120 que fija los miembros de la Cámara de Diputados. • Establece que la ley puede crear mecanismos para incentivar la participación política de las mujeres. 				
Autores	Mensaje				

Número	16	Boletín	5402-07	Estado	En comisión. Primer trámite.
Año	2007	Cámara	Cámara de Diputados	Modifica	CPE, agrega art. 50 bis.
Contenido	• Modificación de la constitución, en orden a asegurar que los pueblos indígenas estén representados en el Congreso. La ley establecerá la forma en que ello se haga.				
Autores	-				

Número	17	Boletín	4945-06	Estado	En comisión. Primer trámite.
Año	2007	Cámara	Senado	Modifica	Ley 18.700, arts. 3 bis, 4, 5, 20, 23 y 31.
Contenido	Modifica ley 18.700 estableciendo que las candidaturas independientes pueden celebrar pactos electorales entre sí o con un partido político. Ese pacto rige para la región donde se presente la candidatura.				
Autores	Bianchi (Ind.)				

Número	18	Boletín	4968-07	Estado	Rechazado
Año	2007	Cámara	-	Modifica	CPE, art. 47
Contenido	Suprime la norma que establece en 120 el número de diputados.				
Autores	Mensaje				

Número	19	Boletín	5553-06	Estado	Primer trámite.
Año	2007	Cámara	-	Modifica	Ley 18.700, agrega art. 4 bis, y modifica art. 20
Contenido	Es el proyecto de "ley de cuotas". En relación a la formación de las listas, establece que las declaraciones de candidaturas de partidos o pactos no pueden incluir más de un 70% de personas del mismo sexo.				
Autores	Mensaje				

Fuente: <http://sil.senado.cl>. Abreviaturas: CPE (Constitución Política de Chile); PDC (Partido Demócrata Cristiano); PS (Partido Socialista de Chile); PPD (Partido por la Democracia); RN (Renovación Nacional).

*Este libro
compuesto y editado
por Tipográfica
fue impreso en los talleres
de CyC Impresores,
en una tirada
de mil ejemplares.*



*Santiago de Chile
11 de marzo del 2009*

