

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 concurran 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 éstos 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 eligen 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 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 magni-

de que se usa una fórmula electoral que premia a los partidos más grandes y que los legisladores se eligen 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 (cerca de dos), induciendo así una importante personalización del voto a pesar del uso de listas cerradas y bloqueadas.

tud de los distritos o en la estructura de las boletas de votación, las 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 muchos de estos casos, los reformadores introdujeron cambios en las reglas que rigen la elección presidencial y en los ciclos electorales. 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

Pais	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

Fuente: Elaboración propia, basado en Colomer (2004), Nohlen (2005), Negretto (2006), Constituciones Hispanoamericanas (<www.cervantes.com>), Political Database of the Americas (<www.georgetown.edu/pdba>).

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 1978-2007

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 1978-2007

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 1978-2007

País	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	Limite 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.

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.

Tabla 6
Contenido y dirección de las reformas al carácter partidario del voto 1978-2007

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.

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 (Shurgart, 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, 2002).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 Lázarte (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. Wattenberg (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.
- FISICHELLA, 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 Henriquez (comp.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007* (pp. 265-314). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- LIJPHART, 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. Wattemberg (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 Henríquez (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 Henríquez (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.