

Este artículo pertenece al libro:  
Reforma del Sistema Electoral Chileno.  
Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores),  
Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, 2009.

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



RAFAEL LÓPEZ PINTOR

FUNDACIÓN INTERNACIONAL DE SISTEMAS  
ELECTORALES (IFES)

### INTRODUCCIÓN

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

### **La centralidad del sistema electoral como cuestión política**

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

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

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

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

### **Medias verdades y miseria de la filosofía**

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

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

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

### **Componentes esenciales o pilares clásicos del sistema electoral**

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

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

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

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

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

**Cuadro 1**  
Sistemas electorales en América Latina y el Caribe

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

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

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

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

### Al recuento de otros pilares del sistema

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

definitiva en la consolidación histórica de las más antiguas democracias.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### **Agotamiento de la fórmula de representación**

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

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

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

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

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

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

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

### Transiciones a la democracia

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

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

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

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

### Procesos de paz

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

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

**Cuadro 3**  
Normativa electoral y fecha de las elecciones

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

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

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

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

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

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

### **Sistemas cerrados o ingobernables**

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

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

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

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



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

### **Inestabilidad política crónica**

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

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

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

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

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

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

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

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

### Factores que facilitan u obstaculiza la reforma electoral en general

Deben mencionarse al menos los siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Como factores que facilitan la reforma para el mantenimiento de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Hechos que marcaron puntos de inflexión

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

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

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

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

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

## CONCLUSIONES

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## REFERENCIAS

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

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

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

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

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