

## CAPÍTULO TERCERO

### AMÉRICA LATINA: UNA COMPARACIÓN DE SUS SISTEMAS ELECTORALES

1. Elecciones presidenciales y parlamentarias . . . . .	43
2. Los sistemas electorales presidenciales . . . . .	46
3. Los sistemas electorales parlamentarios . . . . .	52
4. Los efectos de los sistemas electorales . . . . .	64
5. Deficiencias de los sistemas electorales . . . . .	69

## CAPÍTULO TERCERO

### AMÉRICA LATINA: UNA COMPARACIÓN DE SUS SISTEMAS ELECTORALES

A continuación se trata de dar una visión panorámica de los sistemas electorales en América Latina. Tomando en cuenta el hecho distintivo de que América Latina cuente con sistemas presidenciales, o sea, con dos órganos, el Ejecutivo y el Legislativo, que surgen de votación popular, vamos a estudiar tres campos: primero la interrelación entre elecciones presidenciales y parlamentarias, segundo los sistemas electorales presidenciales, y tercero los sistemas electorales parlamentarios. Como hemos señalado en otra oportunidad (véase Nohlen, 1991: 51 y ss.), el presidencialismo es una variable con mucho poder en la relación que se da entre las instituciones políticas que influyen en la estructura de los sistemas de partidos. Sin embargo, dado el principal interés de este estudio en los sistemas electorales parlamentarios, en los dos primeros campos nos restringimos a un análisis sistemático-descriptivo y damos la mayor atención a la elección de los órganos colectivos.

#### 1. *Elecciones presidenciales y parlamentarias*

Conforme a nuestras reflexiones previas, nos interesamos antes que nada por la interrelación entre elecciones presidenciales y parlamentarias. El punto central se refiere a si estas elecciones se realizan simultáneamente y, en caso de ser así, cuál es el grado de intensidad de esta coincidencia. Al respecto, distingui-

mos tres grados: baja simultaneidad (se da cuando estas elecciones se llevan a cabo en el mismo día); simultaneidad mediana (se produce cuando se sufraga con la misma boleta); alta simultaneidad (existe cuando el elector tiene un solo voto). El cuadro 3 (véase la página siguiente) presenta información respecto a la relación entre ambas elecciones en los países latinoamericanos.

Un punto en la discusión sobre reforma electoral consiste en determinar si debe mantenerse la relación actualmente existente o ella debe alterarse. En verdad, este aspecto es de importancia para el efecto estructurador que tienen entre sí los diversos tipos de elecciones. Con fines heurísticos y en términos muy generales puede constatarse que, mientras más intensa sea la simultaneidad, mayor será el influjo directo de la decisión en la elección presidencial —la más importante en el presidencialismo—, sobre la decisión del electorado en la elección parlamentaria. Las situaciones que no se sujetan a esta regla deben (y pueden entonces) ser explicadas separadamente.

La relación es del todo compleja y sutil. En un primer plano, se trata ante todo de saber cómo les va a los partidos en la votación misma. Con un mayor grado de simultaneidad, ¿atrae un buen candidato presidencial más votos a un partido en la elección parlamentaria? Pero esta pregunta no debiera ser la decisiva. Se trata, en último término, del efecto estructurador que esta relación adquiere sobre la situación decisoria del elector, de los partidos (internamente) y sobre el sistema de partidos, así como sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Estos diversos niveles pueden ser afectados por el solo *timing* de las elecciones para los diversos órganos (ninguna o baja simultaneidad). Y más allá de la cuestión sobre los posibles efectos de, por ejemplo, la igual o desigual duración del mandato (baja simultaneidad), se encuentra el problema de cuál es, desde el punto de vista político-constitucional, la mejor solución respectiva en relación con las estructuras político-partidistas existentes, la capacidad de desempeño gubernamental frente a demandas políticas al sistema de gobierno, o sea, la gobernabilidad.

CUADRO 3

ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS  
EN AMÉRICA LATINA: SU RELACIÓN A TRAVÉS  
DEL VOTO

<i>País</i>	<i>Elección simultánea</i>	<i>Boleta única</i>	<i>Voto único</i>
Argentina	Sí (no, respecto a la renovación parcial)	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí
Brasil	No	No	No
Chile	No (sí, cada 8 años)	No	No
Costa Rica	Sí	No	No
Colombia	No	No	No
Ecuador	Sí	No	No
El Salvador	Sí	No	No
Guatemala	Sí	No	No (sí, respecto al 25% de los diputados)
Honduras	Sí	Sí	Sí
México	Sí	No	No
Nicaragua	Sí	No	No
Panamá	Sí	No	No
Paraguay	Sí	No	No
Perú	Sí	Sí	No
República Dominicana	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	No	No

FUENTE: Nohlen, D. (comp.), *Enciclopedia electoral de América Latina y del Caribe*, por aparecer.

## 2. *Los sistemas electorales presidenciales*

El segundo campo, respecto al cual primero hacemos un inventario, está compuesto por los sistemas electorales destinados a elegir los presidentes. El cuadro 4 (véase la página 48) nos ilustra sobre este aspecto.

El periodo para el cual son electos los presidentes se eleva en América Latina, en general, a los cinco años, pero también, a menudo, a los cuatro años. Sólo en tres casos (Argentina, México y Nicaragua) se eligen los presidentes para seis años; y en Chile para ocho años. La elección directa por el electorado es hoy la regla. Sólo Argentina se distancia de esto: su colegio electoral, que duplica en miembros al Congreso, toma la decisión.

En la elección popular, las más de las veces bastaba, hasta hace poco, la mayoría relativa de las preferencias. En Costa Rica, el candidato triunfante debe alcanzar por lo menos el 40% de los votos emitidos. Las Constituciones latinoamericanas exigen ahora, en ocho de dieciocho casos, la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos (si se trata de los votos emitidos o de los votos válidos es algo que se discute en algunos casos). Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, la decisión debe tomarse en una segunda instancia electoral. En ocho casos los electores son convocados nuevamente a concurrir a las urnas; se lleva a cabo una elección entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos. Sólo en Bolivia y Argentina decide el Congreso; en Bolivia con la peculiaridad que opta entre los tres candidatos más fuertes. En cuanto a Argentina hay que recordar que la elección es indirecta, y que el Congreso decide cuando no hay la mayoría requerida en el Colegio Electoral.

Las cuestiones decisivas respecto al sistema electoral para designar presidentes son el tipo de mayoría exigida para elegirlo y, en el caso de ser la mayoría absoluta, si la decisión la toma en su caso el Congreso o la ciudadanía en una segunda vuelta electoral. La limitación de esta segunda vuelta a los dos o tres candidatos con más votos en la primera etapa es la regla. Hay buenos argumentos para una y otra soluciones. En favor de un presidente elegido (en primera o segunda vueltas) por el pueblo, habla una mayor legitimación. Conforme a esta medida, es tam-

bién preferible la elección por mayoría absoluta con segunda vuelta, que la elección por mayoría relativa. En América Latina, a raíz de las dificultades para un desempeño gubernamental exitoso, el apoyo de la ciudadanía, expresado en el acto electoral mismo, constituye, sin embargo, una dimensión muy poco estable en el tiempo. Para que un gobierno pueda gobernar eficazmente, puede ser más importante que el presidente disponga de mayorías institucionales. Puesto que los sistemas bipartidistas son escasos, pueden promoverse dichas mayorías a través de los acuerdos partidistas a tomarse para la elección por el Congreso, siempre y cuando la elite política desarrolle un tipo semejante de comprensión parlamentaria respecto al funcionamiento del sistema presidencial. En esta dirección de reorientar, digamos, los estilos políticos, caminan algunas reflexiones sobre reformas al presidencialismo en América Latina, que no necesitan cambios en la legislación electoral.

Bolivia ofrece, en la realidad constitucional, con las elecciones de 1985 y 1989, el caso más interesante. En cada una de ellas no se eligió presidente al candidato que obtuvo en la primera vuelta la más alta mayoría relativa, sino que se llegó, respectivamente, a acuerdos firmes de coalición para gobernar, que fueron condición previa para escoger después al candidato ubicado en el segundo lugar e, incluso, en el tercero. Curioso es el caso de Chile debido a la asincronía entre las reglas institucionales y las prácticas políticas. Cuando Allende fue elegido en la segunda vuelta por el Congreso, se respetó, siguiendo la tradición, la mayoría relativa alcanzada por él en las elecciones populares. Pero de allí no surgió una mayoría institucional que lo respaldara durante su gestión. La comprensión presidencialista del sistema político hizo a los partidarios de la Unidad Popular completamente insensibles a este fenómeno. En la nueva Constitución de 1980 se modificó el sistema electoral, estableciéndose la segunda vuelta llevada a cabo por el electorado para elegir al presidente. Para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989, que por primera vez en muchas décadas se realizaron en un mismo día, participó la oposición al régimen militar en una alianza electoral, la Concertación, que, después de su triunfo (en la primera vuelta), adquirió la forma de una coalición de la

CUADRO 4

## LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA\*

<i>País Constitución</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Reelección</i>	<i>Elección directa/ indirecta</i>	<i>Mayoría exigida</i>	<i>Vueltas electorales posteriores</i>
Argentina 1853	6 Años	No. Sólo después de 6 años	Indirecta	Mayoría absoluta	Elige el Congreso entre 2 candidatos con mayor número de sufragios
Bolivia 1967	4 Años	No. Sólo después de 4 años	Directa	Mayoría absoluta	Elige el Congreso entre 3 candidatos con mayor número de votos. En ter- cera vuelta entre 2 candidatos con mayor número de votos
Brasil 1988	5 Años	No. Sólo después de 5 años	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candidatos con mayor número de votos

<i>País Constitución</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Reelección</i>	<i>Elección directa/ indirecta</i>	<i>Mayoría exigida</i>	<i>Vueltas electorales posteriores</i>
Colombia 1991	4 Años	No. Sólo después de 4 años	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los 2 candi- datos con mayor número de votos.
Costa Rica 1949	4 Años	No	Directa	Mayoría de votos que exceda del 40% del total de votos válidos	Segunda vuelta entre 2 nóminas con más votos
Chile 1980	8 Años (1989=4)	No	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candidatos con mayor número de votos
República Domini- cana	4 Años	Sí	Directa	Mayoría relativa	
Ecuador 1978	5 Años	No	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candidatos con mayor número de votos

<i>País Constitución</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Reelección</i>	<i>Elección directa/ indirecta</i>	<i>Mayoría exigida</i>	<i>Vueltas electorales posteriores</i>
El Salvador 1983	5 Años	No	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 partidos o coalición de par- tidos que hayan obtenido mayor número de votos
Guatemala 1985	5 Años	No	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candidatos con las dos más altas mayorías re- lativas
Honduras 1982	4 Años	No	Directa	Mayoría relativa	
México 1917	6 Años	No	Directa	Mayoría relativa	
Nicaragua 1986	6 Años		Directa	Mayoría relativa	

<i>País Constitución</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Reelección</i>	<i>Elección directa/ indirecta</i>	<i>Mayoría exigida</i>	<i>Vueltas electorales posteriores</i>
Panamá 1972 Con reformas de 1978 y 1983	5 Años	No. Sólo después de 10 años	Directa	Mayoría relativa	
Paraguay 1967	5 Años	Sí	Directa	Mayoría relativa	
Perú 1979	5 Años	No. Sólo después de 5 años	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre candidatos con dos más altas mayorías relativas
Uruguay 1967	5 Años	No. Sólo después de 5 años	Directa	Mayoría relativa	
Venezuela 1985	5 años	No. Sólo después de 10 años	Directa	Mayoría relativa	

\* Los datos corresponden hasta mediados de 1991.

mayoría parlamentaria y asumió el gobierno. El fortalecimiento de esta manera de entender la forma presidencial de gobierno, apoyado en mayorías institucionales, constituye hoy el principal hilo conductor de las reflexiones para la reforma constitucional en Chile. (Para mayor información, se puede consultar el estudio recién publicado de Daniel Alberto Sabsay sobre el *ballotage* que analiza también los elementos a favor y en contra de las diferentes formas de elegir al presidente.)

### 3. *Los sistemas electorales parlamentarios.*

Ahora vamos a estudiar más a fondo los sistemas electorales para la elección de los órganos colectivos, y especialmente las segundas cámaras. Las elecciones parlamentarias, en los regímenes parlamentarios, cubren toda la temática relativa a los sistemas electorales, pero en los regímenes presidenciales expresan sólo una parte de la misma. La mayor parte de los Parlamentos latinoamericanos se componen de dos cámaras: Senado y Cámara de Diputados. Sólo en los pequeños países centroamericanos predominan los sistemas unicamerales.

1) La primera pregunta se refiere a cuál es el tipo básico al nivel de las grandes alternativas: sistema de representación por mayoría o sistema de representación proporcional. Por regla general, hoy se elige aplicando la regla decisoria proporcional. En los sistemas bicamerales, esta regla se aplica tanto para elegir la Cámara de Diputados, como para la elección del Senado. Se desvían de este modelo central: Chile, con un sistema de distritos electorales binominal para la Cámara de Diputados y con otro de mayoría relativa para el Senado; México con un sistema para la Cámara de Diputados, compuesto por dos partes: tres quintos por sistema mayoritario y dos quintos por representación proporcional, y un sistema de distritos electorales binominal para el Senado. En algunos países se aplica sólo para la generación del Senado el sistema mayoritario: en Argentina y la República Dominicana el sistema de mayoría relativa en distritos uninomi-

nales; en Bolivia el sistema de votación limitada en distritos trinominales.

Todos los otros sistemas electorales pueden clasificarse, en términos generales, dentro del tipo básico de representación proporcional, con grados de proporcionalidad bastante diferentes.

Es bien notable el hecho de que los sistemas electorales para la Cámara de Diputados y para el Senado no se diferencian de dicho tipo básico. En razón del menor número de miembros de los Senados, en comparación con el de la Cámara de Diputados, a menudo se modifica solamente la división de los distritos electorales, sin que por ello esto se vincule con un cambio en el criterio de la representatividad, por ejemplo, en dirección a una representación territorial de las regiones en que se divide el país. Los Senados no funcionan, por regla general, como cámaras federales o de representación de dichas regiones. Las excepciones son aquí sólo Argentina, Brasil y México, que son países organizados federalmente. En el Estado federal de Venezuela se eligen los senadores en distritos electorales binominales, pero además se entregan mandatos adicionales, a fin de asegurar la representación de las minorías garantizada por la Constitución.

En Perú, aunque en la Constitución (artículo 165) se dice que los senadores se elegirán por regiones, el país entero conforma, al igual que en el caso uruguayo para la elección de senadores, un solo distrito electoral de dimensión nacional.

El momento de la introducción de la representación proporcional varía enormemente según los países y se extiende a lo largo de todo un siglo. Costa Rica la introdujo en 1893 en los distritos electorales con más de dos diputados. Siguió Uruguay con el primer sistema electoral proporcional integral. En los años treinta realizaron el cambio de sistema electoral, Perú en 1931, Brasil y Colombia en 1932, así como Chile en 1937; Ecuador en 1945, Guatemala en 1946, Bolivia en 1956, Venezuela en 1958; El Salvador en 1963. En Paraguay se utilizó por primera vez la representación proporcional en 1990. El paso de un tipo básico de sistema electoral a otro se realizó en casi todos los casos de un modo más fluido que en Europa, puesto que se mantuvo la división de los distritos electorales, reemplazándose sólo la regla decisoria existente en los distritos pluri-

nominales, la mayoría relativa y el orden de los candidatos conforme a los votos alcanzados, por sistemas proporcionales de adjudicación de escaños. Así, por este camino se decidió en cierta medida el tipo de sistema proporcional, al cual se dirige nuestra segunda pregunta.

2) Como ya hemos establecido (véase arriba, cap. I.3) podemos diferenciar entre tres subtipos de representación proporcional. En América Latina, por regla general, los sistemas de representación proporcional son de proporcionalidad imperfecta. No se persigue una proporcionalidad exacta entre votos y escaños. La única excepción es Uruguay, con representación proporcional integral. En algunos países se alcanzan, por cierto, resultados electorales relativamente proporcionales (como por ejemplo en Nicaragua).

Los siguientes problemas se referirán a elementos particulares, que constituyen el sistema electoral. Aquí distinguimos, como se sabe, las áreas relativas a las circunscripciones electorales, las candidaturas, el sistema de votación y los procedimientos de escrutinios.

3) *La tercera pregunta* se refiere, entonces, a la configuración de las circunscripciones o distritos electorales. ¿Son grandes, medianos o pequeños?, ¿son variables o uniformes? Respuesta: las circunscripciones o distritos electorales son plurinominales y variables. La estructura de la distribución de los mismos varía según los países. Un antecedente decisivo es la división político-administrativa del país, pues en todos los casos se adopta la división en departamentos o provincias, o estados (territorios o distritos federales), para la división territorial de la circunscripción o distrito electoral. La variable número se refiere entonces a la cantidad de escaños (o asientos) por circunscripción o distrito. Llamativo para sistemas de representación proporcional es el gran número de circunscripciones pequeñas (uno a cinco parlamentarios), sin considerar el caso especial de Venezuela con la mitad de los mandatos a elegirse en circunscripciones uninominales en el sistema de representación proporcional personalizada (por primera vez en 1993). Este hecho es particularmente importante, pues en casi todos los países se asignan los escaños exclusivamente a nivel de circunscripciones o distrito, lo que

implica que no se asignan escaños en función de mayor (o menor) proporcionalidad en otros niveles, ni existen procedimientos de compensación. Constituyen una excepción, en cierto modo, los casos de Ecuador y Guatemala, con circunscripciones nacionales simultáneamente, y Uruguay, con la representación proporcional integral, donde la relación entre votos y escaños se establece a nivel nacional.

4) *La cuarta pregunta* apunta a las formas de la candidatura junto con el sistema de votación. Ambos aspectos pueden tratarse en forma conjunta, puesto que la mayoría de las veces se condicionan recíprocamente.

La candidatura es —por lo general en el sistema de representación proporcional— por listas. En todo caso, hay que tomar en cuenta que, debido al elevado número de circunscripciones electorales pequeñas en los sistemas latinoamericanos de representación proporcional, de hecho se produce a veces una situación uninominal o binominal. Las listas son por lo general cerradas y bloqueadas. En todas partes son cerradas y, en su gran mayoría, también bloqueadas. Las excepciones las constituyen Brasil y Perú. En Uruguay es discutible que pueda considerarse la lista como bloqueada o no bloqueada. El texto legal (y muchos autores se guían por él) habla de listas cerradas y bloqueadas. Pero se presentan al interior de los lemas diversos sublemas y listas de candidatos. El elector puede escoger entre ellos, pero ciertamente no puede modificar nada dentro de estas listas.

Respecto a la votación, el elector tiene un voto. Sólo Perú y Venezuela (después de la reforma de 1989) constituyen una excepción. El elector entrega su único voto a una lista de partido. Sólo Brasil se desvía de esto: el elector puede votar por una lista o por un candidato.

En los casos en que el elector dispone de más de un voto se procede de la siguiente manera: en Perú el elector escoge una lista y puede votar, como votos de preferencia, por dos candidatos que él escoja. En Venezuela, el elector escoge un candidato de un partido en una circunscripción uninominal y con su segundo voto elige una lista de partido en una circunscripción plurinominal. Guatemala es otra excepción; allí el elec-

tor, con el voto que emite para las elecciones presidenciales (que se realizan paralelamente), escoge un cuarto de los diputados a la Asamblea Legislativa.

En este lugar puede preguntarse también si el elector dispone de uno o varios votos para la elección de diversos órganos constitucionales. En Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana y Uruguay, el elector sólo tiene un voto para elegir los cargos ejecutivos y legislativos. Entonces surge la interrogante de hasta qué punto el voto vinculante tiene el efecto de un voto de arrastre.

5) Finalmente —y por fin— nos referimos al procedimiento de escrutinio. Esta *quinta pregunta* la subdividiremos así:

a) La pregunta sobre el nivel del escrutinio. Ya hemos dicho algo brevemente. En la mayoría de los países la asignación de los escaños se realiza exclusivamente a nivel de circunscripción electoral. Las excepciones son: Uruguay, como ya se dijo: asignación de escaños a nivel de circunscripción electoral, unida a una distribución global a nivel nacional. Ecuador: 12 diputados llamados nacionales, son elegidos en lista nacional en una circunscripción electoral nacional; Guatemala: como ya se dijo, un cuarto de los diputados se elige a nivel nacional; Venezuela: en el futuro la mitad de los mandatos se elegirá en circunscripciones uninominales y, por lo tanto, por debajo del nivel existente hasta ahora de circunscripciones plurinominales. Junto a esto permanece la asignación de los llamados mandatos adicionales a nivel nacional.

b) La pregunta sobre el procedimiento de escrutinio, esto es, sobre el cociente electoral o el método d'Hondt. La mitad de los países latinoamericanos utiliza el procedimiento del cociente electoral, la otra mitad el método d'Hondt, aunque a veces se habla de la cifra repartidora cuando no se trata de otra cosa que de la prolongación del método d'Hondt a través de algunos cálculos. En el método del cociente electoral se utiliza por lo general el cociente simple (votos válidos emitidos divididos por el número de escaños a repartir). Excepciones aquí son: Ecuador y Nicaragua para circunscripciones pequeñas (1 a 3 diputados). Más allá de esto se producen diferencias en el cálculo del cociente electoral a través del punto de referencia usado para

hacer dicho cálculo, que en el caso de Brasil incluye los votos válidos y los votos en blanco. El método del cociente electoral hace necesarios nuevos procedimientos para la asignación de los mandatos restantes. Por lo general se utiliza la regla del resto o residuo mayor; en el caso de Brasil se usa la regla de la media mayor.

En Ecuador (y Bolivia para 1989) hallamos una particularidad. Aquí se usan dos cocientes electorales, para determinar antes que nada los partidos que participarán en la asignación de los escaños. Sólo después se distribuyen los mandatos a través del renovado uso del cociente electoral, calculado ahora sobre la base de los votos emitidos a favor de los partidos determinados anteriormente. En el caso de Ecuador, sin embargo, los partidos más pequeños vuelven a participar en la asignación de escaños restantes si han logrado obtener el 60% de los votos del primer cociente electoral eliminador. Con esta aplicación doble del cociente electoral se elevan las barreras para la participación de los partidos pequeños en la distribución de escaños. En Bolivia, el procedimiento de dos cocientes electorales fue sustituido en 1991 por el método St. Lague (serie de divisores 1, 3, 5, 7, etcétera).

Las barreras legales son casi desconocidas en América Latina. La única excepción es Argentina, que tiene una barrera legal del 3% a nivel de distrito, calculada sobre la base de ciudadanos inscritos (hasta 1973 existía una barrera del 8%). La barrera legal es tan baja que sólo puede tener un significado de hecho en una sola circunscripción electoral (con 35 diputados).

En síntesis, el sistema electoral estándar en América Latina es el sistema proporcional en circunscripciones variables. El desarrollo de este sistema parece dependiente de la evaluación que se haga de los diferentes elementos que componen este sistema y que determinan lo específico de cada versión nacional del mismo: por ejemplo el tamaño de las circunscripciones, los sistemas de candidatura y votación, los sistemas de adjudicación de escaños, y barreras de exclusión. Para esta evaluación es importante tomar en consideración los efectos reales de los sistemas electorales sobre la representación política.

CUADRO 5

SISTEMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA (1991)

	<i>Circunscripciones</i>	<i>Candidatura/ votación</i>	<i>Procedimiento de adjudicación</i>
Argentina	Renovación parcial cada dos años: 24 plurinominales: 35/1, 13/1, 9/2, 5/2, 4/2, 3/11, 2/5.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Sistema d'Hondt. Barrera legal de 3% sobre electores inscritos.
Brasil	Veintiséis plurinominales: 60/1, 53/1, 46/1, 39/1, 31/1, 30/1, 25/1, 22/1, 18/1, 17/1, 16/2, 12/1, 10/2, 9/1, 8/10. Según la Constitución mínimo de 8 y máximo de 70.	Un voto. Lista cerrada y no bloqueada; el elector puede votar por un candidato o por una lista. Puede votar en blanco.	Cociente electoral (los votos válidos incluyen los que estén en blanco divididos por número de escaños, redondeándose a uno la fracción superior al medio); número de votos recibidos por una lista = suma de votos nominales de partido y votos de lista. Escaños restantes: método de la media mayor. Adjudicación dentro de las listas según orden de votación de sus candidatos.
Bolivia	Nueve plurinominales: 28/1, 19/1, 18/1, 17/1, 13/1, 10/1, 9/2, 7/1.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Sistema St. Lague (o de divisor; serie de divisores 1, 3, 5, 7, etcétera).

	<i>Circunscripciones</i>	<i>Candidatura/ votación</i>	<i>Procedimiento de adjudicación</i>
Chile	Sesenta binominales.	Un voto. Lista cerrada y no bloqueada.	Mayoría relativa. Obtienen los dos escaños las dos listas más votadas, siempre que el partido más votado no obtenga más del doble de la votación del segundo partido. En este caso, la lista mayoritaria obtiene los dos escaños. Dentro de la lista decide la mayoría de votos.
Colombia	Treinta y tres plurinominales: 18/1, 17/1, 13/1, 7/3, 6/3, 5/5, 4/4, 3/2, 2/12.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Cociente electoral simple.
Costa Rica	Siete plurinominales: 21/1, 10/1, 6/2, 5/2, 4/1.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Cociente electoral simple. Escaños restantes: método del resto mayor y subcociente (50% del cociente electoral).
Ecuador	Cinco uninominales, dieciséis plurinominales: 9/1, 6/1, 5/1, 3/9, 2/4, más uno nacional con 12 diputados.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Cociente electoral: <i>a</i> ) eliminador: votos válidos divididos entre el número de escaños y dividido entre dos (esto es, la mitad del cociente electoral simple); <i>b</i> ) distribuidor: votos válidos de los partidos no eliminados, escaños restantes: resto mayor incluyendo

	<i>Circunscripciones</i>	<i>Candidatura/ votación</i>	<i>Procedimiento de adjudicación</i>
			los partidos que hayan obtenido el 60% del cociente eliminador.
El Salvador	Catorce plurinominales: 16/1, 6/1, 5/2, 4/2, 3/8.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Cociente electoral simple. Escaños restantes: método del resto mayor.
Guatemala	Veintidós bi y plurinominales más uno nacional (para 25% de los diputados).	Dos votos. Para lista nacional (vale la votación presidencial, primera vuelta) y listas departamentales, ambas cerradas y bloqueadas.	Método d'Hondt; en los distritos binominales mayoría relativa, si la distancia entre las dos listas más votadas no supera 20 puntos por ciento.
Honduras	Dieciocho uni y plurinominales.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Cociente electoral simple. Escaños restantes: método del resto mayor.
México	Dos partes: a) 300 circunscripciones uninominales y b) 5 circunscripciones plurinominales para 200 diputados. El partido que obtiene más del 35% de los votos recibe más del 50% de los escaños. Por cada	Dos votos. a) Candidatura individual y voto uninominal; b) listas cerradas y bloqueadas, voto por lista.	a) Mayoría relativa. b) Sólo participan en la distribución de los escaños los partidos que obtienen el 1.5% de la votación. Cociente electoral rectificado = votos efectivos (votos válidos sin votación para los que obtengan menos del 1.5%) divididos entre escaños +

<i>Circunscripciones</i>	<i>Candidatura/ votación</i>	<i>Procedimiento de adjudicación</i>
<p>punto por ciento por encima de 35%, recibe dos escaños más, hasta un <i>maximum</i> de 60% de los escaños. Cuando ningún partido obtiene el 35% de los votos, la distribución de los escaños será proporcional a los votos. Ningún partido puede obtener más del 70% de los escaños.</p>	<p>2 escaños restantes: primero cociente electoral de unidad = votos efectivos descontando votos utilizados en el procedimiento anterior, divididos entre escaños restantes; segundo, regla del resto mayor, participando sólo los partidos que obtuvieron escaños en los procedimientos anteriores.</p>	
Nicaragua	<p>Nueve uni y plurinominales: 25/1, 15/1, 14/1, 11/1, 10/1, 9/1, 3/1, 2/1, 1/1.</p>	<p>Un voto. Lista cerrada y bloqueada.</p>
Panamá	<p>Veintiocho uninominales y doce plurinominales: 5/2, 4/4, 3/1, 2/5.</p>	<p>Un voto. Candidatura individual y en los distritos plurinominales lista cerrada y no bloqueada; el elector vota por candidatos (uninomial).</p>
		<p>Cociente electoral simple en los distritos de más de tres escaños, divisor más uno en los distritos bi y trinominales, divisor más dos en el distrito uninominal; escaños restantes: método del resto mayor.</p>
		<p>Mayoría relativa; y en los distritos plurinominales con más de dos escaños: cociente electoral simple y medio cociente electoral para los aún no representados; escaños restantes: método del resto</p>

	<i>Circunscripciones</i>	<i>Candidaturas/ votación</i>	<i>Procedimiento de adjudicación</i>
			mayor. Dentro de las listas ganan los candidatos con más votos.
Paraguay	(Para convencionales constituyentes) Dieciséis plurinominales: 9/1, 7/1, 6/1, 5/2, 3/4, 2/7.	Un voto. Lista cerrada.	Método d'Hondt.
Perú	Veintiséis uni y plurinominales: 40/1, 11/2, 10/2, 9/3, 8/3, 7/1, 6/1, 5/1, 4/2, 3/4, 2/3, 1/3.	Voto de lista con voto preferencial para dos candidatos de su preferencia. Lista cerrada.	Cifra repartidora (d'Hondt). Dentro de las listas deciden los votos preferenciales.
República Dominicana	Dieciséis binominales y catorce plurinominales: 31/1, 11/1, 5/3, 4/1, 3/8.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Método d'Hondt.
Uruguay	Diecinueve plurinominales (1989): 47/1, 11/1, 4/1, 3/5, 2/11 (mínimo constitucional: 2).	Un voto. Un partido (lema) se divide en sublemas, éstos en listas de candidatos. El elector vota por una lista de candidatos o un sublema, cuyo orden interior no puede variar.	Tres escrutinios: a) A nivel de circunscripción: cociente electoral simple. b) A nivel nacional: método d'Hondt (se adjudican todos los escaños). c) Se restan los escaños ya otorgados a nivel de distrito de los adjudicados a nivel nacional; es-

*Circunscripciones**Candidatura/  
votación**Procedimiento de  
adjudicación*

Venezuela

Dos tipos: uninominales, alrededor de 105 y 21 plurinominales, que engloban los uninominales: 25/1, 20/1, 18/1, 15/1, 12/1, 11/1, 9/1, 8/2, 7/1, 6/3, 5/2, 4/3, 3/1, 2/2.

Dos votos: uno para las candidaturas uninominales, otro para las listas plurinominales, que son cerradas y bloqueadas.

tos escaños restantes se adjudican por la "tabla de cocientes decrecientes" y demás reglas constitucionales.

Representación proporcional personalizada: a nivel uninominal: mayoría relativa; a nivel de circunscripción plurinomial: método d'Hondt. Los escaños obtenidos a nivel de distrito uninominal se restan de los escaños a nivel de circunscripción plurinomial alcanzados por los partidos. La diferencia se llena por los candidatos de la lista según el orden de su postulación. Si el número de escaños uninominales de un partido es mayor del que le corresponde, conserva la totalidad de los escaños uninominales.

#### 4. *Los efectos de los sistemas electorales*

Ahora vamos a estudiar los efectos de los sistemas proporcionales de América Latina sobre los sistemas de partidos. Esto es de sumo interés por la relación que se establece con frecuencia entre representación proporcional, multipartidismo, incapacidad del sistema de partidos para la generación de mayorías parlamentarias unicolores o estables y problemas de gobierno (*governing*) incluso en el sistema presidencial, aun cuando esta forma de gobierno —en contraste con el sistema parlamentario— no hace depender el Ejecutivo del Parlamento ni en su generación ni en su acción política. Es más, algunos políticos sostienen que la representación proporcional tiene cierta responsabilidad para los problemas políticos que desde decenios atraviesa América Latina. Sostienen que no es casual la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia en América Latina (Blais/Dion, 1990) y que la combinación del presidencialismo con la representación proporcional es la peor de entre las posibles combinaciones, estableciendo el siguiente *ranking*: sistema parlamentario y representación proporcional, sistema parlamentario y sistema mayoritario, sistema presidencial y sistema mayoritario, y finalmente, sistema presidencial y representación proporcional (Lijphart, 1992).

Los efectos de los sistemas electorales pueden precisarse más fácil y directamente en el campo de la conversión de votos en escaños. ¿Cuán proporcionales son los resultados de este proceso de conversión y qué consecuencias tiene para la representación política?, ¿se excluye a algunos partidos por medio del sistema electoral?, ¿se dan mayorías parlamentarias para un partido político, lo que significa —en el caso de los sistemas presidenciales de América Latina— una mayoría del presidente en el Parlamento (Congreso Nacional)?

a) En lo referente al efecto reductivo, cabe afirmar primeramente que todos los sistemas electorales tienen este efecto. Se trata de determinar su alcance o fuerza. Se le puede identificar en el número de los partidos que compiten, comparándolo con el número de partidos que obtienen mandatos parlamentarios. Una comparación de datos de los años ochenta en América La-

tina muestra, según los países, diversos efectos reductivos, que, en todo caso, no dependen sólo del sistema electoral, sino también del sistema de partidos, cuyo formato no es determinado solamente por aquél. En algunos países son difíciles los cálculos respectivos debido a las complicadas formas de las candidaturas (muchos partidos regionales, alianzas electorales por circunscripción). En otros países la complejidad de la estructura de los partidos (*fraccionalismo* interno) y del sistema electoral hacen difíciles estos análisis (Uruguay, Honduras, 1985). En Perú, alianzas partidistas que no conducen a la formación de nuevos grupos parlamentarios, escapan del posible efecto reductivo del sistema electoral. De esta forma, puede suceder que el número de los grupos parlamentarios sea mayor que el número de partidos que se hayan presentado ante el electorado. El efecto del sistema electoral para la simplificación del paisaje partidario se pierde. Puede decirse, en términos generales, que las posibilidades de pactos electorales en sistemas de representación proporcional en circunscripciones que tienen un cierto efecto reductivo, pueden anular dicho efecto.

El efecto reductivo —que no determina el efecto desproporcionador— es pequeño en Nicaragua, en Honduras y también en Guatemala; coincide en los dos primeros casos con alta proporcionalidad; en el tercero, sin embargo, con un efecto desproporcionador. Es algo más fuerte en Ecuador y considerable en Costa Rica —coincide con alta proporcionalidad—, y recientemente, con la reforma de 1986, también en Bolivia (la mitad, o menos de la mitad de los partidos, obtiene un mandato). Donde es más fuerte es en Venezuela. Por esto es un ejemplo sobre cómo los sistemas electorales pueden, en un primer momento, elevar el número de los partidos que se presentan a la elección, en la medida en que se abren oportunidades a los minipartidos —aquí a través de los asientos adicionales que se asignan a nivel nacional—. A pesar de que el sistema de partidos procura guiar la corriente hacia un sistema bipartidista y el sistema electoral colabora en ello, un gran número de partidos llega al Parlamento, la mayoría con muy pocos parlamentarios. En 1983 se presentaron 49 partidos y, en 1988, 68 partidos. En ambos casos, 11 llegaron al Parlamento.

b) En lo que respecta a la formación de mayorías, un cálculo hecho sobre elecciones de los años ochenta en 14 países latinoamericanos, en los cuales se llevaron a cabo por lo menos dos de estos eventos, ofrece el siguiente panorama:

En un total de 39 elecciones, 20 veces se alcanzó una mayoría partidaria. Estas mayorías parlamentarias se produjeron en 11 de 14 países, lo que significa una considerable dispersión. Sólo Bolivia, Ecuador y Uruguay no estuvieron en esta situación. De las 20 mayorías parlamentarias partidistas, 12 se produjeron en forma natural: los partidos respectivos alcanzaron una mayoría absoluta de los votos. En ocho casos, las mayorías fueron fabricadas por el sistema electoral. El porcentaje más bajo pero suficiente todavía para alcanzar la mayoría absoluta en el Parlamento, fue del 38.6% (Guatemala, 1985). Todos los otros porcentajes estuvieron, en todo caso, sobre el 44%, tres sobre el 48%. A nivel parlamentario, seis veces alcanzó un partido entre el 50.0% y el 52.0% de los escaños, una vez 53.6% (Brasil) y una vez 56.5% (Venezuela).

En lo que se refiere a las condiciones en el sistema de partidos para la formación de mayorías parlamentarias partidistas, cabe diferenciar los resultados de las visiones generalizadas, que siempre vuelven a reavivarse sin referencia empírica alguna. Se confirma, antes que nada, que los sistemas de partidos que se aproximan al bipartidismo (dos grandes partidos junto a numerosos partidos menores) forman un muy buen supuesto previo para el logro de mayorías parlamentarias absolutas por parte de un solo partido. Esto no es, considerado matemáticamente, un milagro, sino casi inevitable. Por esto, no debiera sobreevaluarse este resultado, sobre todo en la versión, que también encontramos en América Latina, de algunas situaciones bipartidistas en presencia de sistemas de representación proporcional, con esta consecuencia inherente de que en las elecciones se obtienen mayorías parlamentarias partidistas.

Catorce de las veinte mayorías de este tipo se produjeron en sistemas bipartidistas virtuales o en sistemas bipartidistas en forma. Pero, un sistema tripartito (que es el sistema que, por el número de partidos, más se aproxima al sistema bipartidista) parece ser la garantía más segura para que un solo partido no

alcance la mayoría parlamentaria, en forma relativamente independiente de los detalles del sistema de representación proporcional. Como casos deben mencionarse aquí Bolivia, República Dominicana (1990) y Uruguay, debiendo destacarse que los procesos de cambio en los sistemas de partidos en estos dos últimos países han coincidido con la pérdida de la capacidad de estos sistemas para producir mayorías parlamentarias partidarias. Interesante va a ser la interrogante acerca de si Colombia va a seguir un camino semejante. El caso peruano es también interesante, pareciendo depender aquí la formación de mayorías parlamentarias de la forma como se presentará a las elecciones el espectro partidario. En concreto, si la izquierda logra crear una coalición, el sistema de partidos se aproximará, en ese caso, al sistema tripartito en la estructura competitiva de las elecciones. Por cierto, aquí es muy importante considerar la volatilidad electoral que en Perú adquiere dimensiones extraordinarias.

De esta manera hemos mencionado otro factor muy importante, que condiciona la formación de mayorías partidarias en los sistemas de partidos, en los cuales esta capacidad no se produce en forma virtualmente forzosa como acontece en los sistemas bipartidistas. Respecto a este elemento —la volatilidad—, cuya dimensión (grande o pequeña) puede tener diversas causas, van a tenerse presentes factores no institucionales en la discusión de las variables que fundamentan las situaciones de mayorías partidistas (el problema de temas y candidatos —*issues and candidates*— en sistemas presidenciales que no conocen la posibilidad de reelección del gobierno en ejercicio).

Las observaciones empíricas nos llevan, desde el ángulo comparativo, a dos tesis respecto a los sistemas tripartitos y bipartidistas:

En sistemas tripartitos bien estructurados con volatilidad escasa, resulta muy difícil alcanzar la mayoría parlamentaria para un sólo partido, a diferencia de las elecciones presidenciales, donde con el procedimiento del *ballotage* se logra la mayoría absoluta para un candidato.

Por el contrario, en sistemas pluripartidistas no muy estructurados con alta volatilidad, la formación de mayoría por un

solo partido resulta posible, incluso más probable que en un sistema tripartito [Guatemala (1985), Brasil (1986)].

Así, la volatilidad ejerce una función de variable interviniente de evidente incidencia en la relación entre formato de sistema de partidos (bi, tri, multipartidismo) y su capacidad de producir mayorías unicolores o estables en apoyo a la acción del gobierno.

Nuestros hallazgos respecto a los efectos de los sistemas proporcionales sobre los sistemas de partidos en América Latina pueden resumirse en la siguiente forma:

1) Los sistemas electorales en América Latina en general ejercen un efecto moderado, sea reductivo (sobre la cantidad de partidos), o sea desproporcionador (sobre la relación entre votos y escaños). De esta manera, influyen, sin duda, en los sistemas de partidos, sin llegar a determinar en forma exclusiva y tajante la estructura de los sistemas de partidos.

2) La capacidad del sistema electoral de estructurar el sistema de partidos no sólo depende de su efecto reductivo y/o desproporcionador, sino también del formato del sistema de partidos. Dicho de otra manera, el formato del sistema de partidos afecta la incidencia que tiene el sistema electoral. Esto se aprecia en forma especialmente clara cuando cambia el formato del sistema de partidos debido a factores fuera de los sistemas electorales. Una variable muy importante es la volatilidad electoral, que gracias a factores institucionales (el no reeleccionismo; la falta de partidos bien estructurados) y de cultura y conducta políticas (el personalismo, el desgaste político, etcétera) resulta ser bastante alta en América Latina, comparándola con los países altamente industrializados.

3) Sin embargo, a nivel empírico, la confluencia de todos estos factores institucionales, estructurales, de cultura política, de comportamiento, de coyuntura, lleva a resultados electorales en América Latina respecto a la formación de mayorías parlamentarias unicolores muy semejantes en proporción a la media de resultados electorales de un conjunto de elecciones que reúne eventos electorales de mayor ámbito y de más larga data. Si en cerca de la mitad de los casos latinoamericanos de los años ochenta el partido del presidente alcanza la mayoría absoluta de los escaños en el Parlamento, no convence el argumento de que

sea la falta de una mayoría institucional la que determine la crítica relación entre representación proporcional y gobernabilidad en el presidencialismo latinoamericano.

4) A pesar de que en sistemas de representación proporcional el formato de los sistemas de partidos es determinado sólo en forma muy limitada por el sistema electoral, no debieran infravalorarse ni dejarse de lado las posibilidades limitadas de ingeniería política. En esta oportunidad, sólo queremos indicar que en el capítulo cuarto de este estudio se va indagar en las reformas de los sistemas electorales y sus respectivos efectos en los distintos países.

### 5. Deficiencias de los sistemas electorales

Más allá del ámbito de principal atención, el del efecto reductivo y/o desproporcionador del sistema electoral, al cual ya nos hemos referido en términos empíricos, en los sistemas electorales proporcionales de América Latina se han entendido y se entienden como problemáticos los siguientes aspectos:

a) La determinación de los distritos electorales en perjuicio de los grandes centros densamente poblados. Si se trata de alcanzar una representación igual (diputados por electores o votos), la representación proporcional en distritos exige el continuo ajuste de los mismos al desarrollo de las transformaciones demográficas y desplazamientos espaciales de la población. Este ajuste no se hizo o, bien, se establecieron o mantuvieron conscientemente las diferencias en la representación en perjuicio de una equilibrada representación territorial. La violación del principio de igualdad en el derecho electoral (*one man, one vote, one value*: un hombre, un voto, un valor) es legitimada por un concepto diferente de representación. Las deformaciones en la representación política son, en todo caso, considerables. En Brasil, en 1986, para obtener un mandato en un distrito se necesitaron 4,663 electores, y en otro 499,800. La diferencia llegó a estar en Bolivia, en 1985, entre 3,001 y 39,180; y en República Dominicana, en 1986, entre 9,139 y 65,471.

*b)* La falta de representatividad de la representación. De las críticas al sistema electoral en América Latina, ésta es, tal vez, la preferida entre todas. Esta crítica permanece casi siempre difusa, recoge todo el descontento hacia la democracia representativa y se articula a menudo bajo la premisa implícita de que el sistema electoral sería la causa principal de todo. Si dejamos estas exageraciones de lado, entonces se percibe, como problemática, sobre todo, la relación entre electores y elegidos, el desconocimiento del votante respecto a quién elige y quién lo representa, la deficiente responsabilidad del parlamentario frente a sus electores.

Para la superación de estas fallas de la representación, frecuentemente diagnosticadas en forma vaga, se discute un amplio abanico de proposiciones de reforma. La gran alternativa se da, en todo caso, entre formas de listas no bloqueadas (votos de preferencia) y la personalización de la representación proporcional (distritos uninominales).