

SISTEMAS ELECTORALES Y GOBERNABILIDAD

Dieter Nohlen

I

Nuestro tema es la relación entre sistemas electorales y gobernabilidad. Más específicamente: los efectos de los sistemas electorales en la gobernabilidad, que pasan a través del sistema de partidos y su relación con las instituciones políticas. Entiendo el tema limitado a América Latina. Esto significa que, pudiendo servirnos de la bibliografía general sobre la materia y que, por lo general, tiene como base los países altamente industrializados del occidente, no debiéramos perder de vista que América Latina, con sus específicos problemas socio-económicos y político-institucionales, incluido allí el del presidencialismo, es la región a la que nos referiremos.

Debemos antes que nada ponernos de acuerdo respecto a qué entendemos bajo los dos fenómenos o conceptos que ponemos aquí en relación. En el caso de los sistemas electorales esto es relativamente simple. Existe una bibliografía considerable, hoy bastante indiscutida, que los entiende como el procedimiento de conversión de los votos en cargos ejecutivos y legislativos (véase Nohlen 1981, 53 y ss.). En América Latina, el concepto es usado a menudo en forma muy poco específica. De esta manera se lo aplica, entonces, para todo lo que tenga que ver con elecciones y sus leyes y reglamentos como, por ejemplo, la organización electoral. Nosotros utilizaremos aquí el sentido estricto del concepto.

Respecto al concepto de gobernabilidad, que en todas partes se ha hecho familiar, resulta más difícil lograr un acuerdo sobre su contenido. Es un término, un concepto, un valor, que abarca mucho, un título de amplia cobertura (covering title). En términos generales, podría decirse que se refiere a las capacidades de gobierno como propiedades del sistema de gobierno, o sea, en relación con las necesidades de gobierno como propiedades del sistema gobernado, es decir, las demandas de la sociedad por políticas que den respuestas adecuadas a los problemas reales de la sociedad. El concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernado, entre capacidades de gobierno y demandas por políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas por resolver. El problema que enfocamos con este concepto es el de la adecuación. ¿La democracia pluralista, el presidencialismo, las formas de participación y de representación de intereses, los sistemas electorales, los estilos de hacer política, etc., son adecuados para resolver los problemas que surgen como demandas de los gobernados, sobre todo de tipo económico y social?

Conforme a este planteo, la relación entre sistema electoral y gobernabilidad se inserta en un cuestionamiento mucho más amplio del sistema de gobierno, inducido por el concepto de gobernabilidad.

II

En efecto, en su investigación de 1989, Angel Flisfisch puso la democracia en relación con la gobernabilidad, o bien, planteó un cuestionamiento de la democracia como forma de gobierno adecuado, es decir, a la altura de los problemas a resolver. El respondió negativamente a esta pregunta. El constata en la democracia una tendencia inherente a la disminución de la gobernabilidad, que define como "desempeño gubernamental a través del tiempo". Señala dos motivos: 1) la "desincronización o desajuste entre la periodización política a las temporalidades de los juegos políticos entre partidos", y 2) "la posibilidad efectiva de alternancia" que, según Flisfisch, "es equivalente con un grado importante de incertidumbre, respecto de los resultados sucesivos de los juegos políticos entre partidos" (pág. 116). Y concluye: "Estos dos rasgos están presentes, con niveles variables de intensidad, en la operación de cualquier orden político democrático realmente existente, y tienden a afectar negativamente, de maneras diversas, tanto el desempeño de un gobierno particular, como el

desempeño gubernamental en cuanto impacto agregado de la acción de varios gobiernos sucesivos a través del tiempo” (pág. 112).

En síntesis, la democracia, como método, es decir, elecciones periódicas y renovación de la conducción política si así lo determinan los votos del electorado, produce por sus mismas propiedades o defectos de ingobernabilidad, creciente por lo demás en el correr del tiempo. O, la democracia es el causante del fenómeno, y no tiene remedios para curarse. Pero no hay que preocuparse. Flisfisch nos asegura “que hay órdenes democráticos realmente existentes que perduran” (pág. 117), gracias a la existencia de las así llamadas órdenes sustantivas, pensadas independientemente de la democracia, que se asocian con ella y le proporcionan su viabilidad.

Esta no es la ocasión para ocuparnos de estas reflexiones relativizantes sobre la democracia. Pero, en todo caso, diremos aquí lo siguiente:

1. La gobernabilidad, como la hemos definido y enfocado, es un problema que tienen todos los regímenes políticos.
2. Para la democracia, como orden político diferente a la dictadura o el autoritarismo, el problema se plantea de forma distinta y, como orden genérico, dispone de una enorme variedad de estructuras y situaciones, que invitan a dar respuestas eficientes, en tiempo y lugar, a las adecuaciones funcionales requeridas.
3. Estas adecuaciones no pasa, ni por encima, ni por el lado de la democracia, sin ella o contra ella, sino a través de la democracia y en función de ella, como orden político deseado.
4. Es equivocado pensar, que los supuestos órdenes sustantivos sean gratuitos y autónomos respecto a la democracia. El estado de bienestar keynesiano, que Flisfisch menciona como ejemplo de orden sustantivo, fue el producto de las democracias occidentales, sólo hecho realidad en este orden político, apoyado y sostenido por el voto del electorado.
5. Correspondía, en cuanto política y su época, a una respuesta a la altura de lo demandado por lo gobernados. Sin embargo, con el correr del tiempo, se modificaron los problemas y, dentro de la democracia, se acordaron otras políticas para mejorar la relación entre capacidades y demandas, es decir, la gobernabilidad. In-

cluidas en el campo y la adecuación de esta relación estuvieron y están siempre, también, reformas institucionales.

III

Para tratar ahora nuestro tema más preciso, sobre sistemas electorales y gobernabilidad, que necesariamente deberá responder a la pregunta si se requieren reformas electorales para mejorar la gobernabilidad en América Latina, son imprescindibles algunas observaciones previas respecto a puntos metodológicos y a aquellos que aluden al "state of the art".

Me veo obligado a insistir permanentemente que, para la discusión sobre reformas electorales, es imprescindible conocer, en primer lugar, los sistemas electorales vigentes. Si hablamos de sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina, esto significa tener conocimiento acerca de un gran número de países de la región. No basta manejar un solo caso, el propio nacional, para indagar la relación entre sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina. En segundo lugar, es imprescindible investigar los verdaderos efectos de los sistemas electorales vigentes en América Latina. No basta referirse sólo a la experiencia fuera de la región, ni limitarse a un solo caso latinoamericano. Es cierto, y siempre lo he subrayado con fuerza, que los sistemas electorales constituyen un fenómeno histórico-contingente. Sin embargo, esta tesis de ningún modo excluye el que algunos países puedan aprender de las experiencias de otros países. La observación comparativa constituye un complemento muy importante al enfoque nacional justamente en la reflexión sobre reforma electoral.

Contrariando estas exigencias básicas, la discusión latinoamericana muestra, en términos generales, las siguientes características:

1. - A grandes rasgos el debate se restringe casi siempre a un solo caso, o el trasfondo empírico de la reflexión generalizadora lo constituye el caso nacional. Muchas veces, en las discusiones respectivas, apenas están presentes puntos de vista y experiencias extraídos del contexto latinoamericano.
2. - Por regla general, falta el análisis del sistema electoral vigente y de sus efectos concretos. Sobre todo falta la descripción precisa de cada uno de los elementos del respectivo sistema, que tienen especial importancia en el resultado global del mismo (lo que es

muy importante en función de posibles reformas) y faltan estudios empíricos sobre los efectos de los sistemas electorales.

3. - Faltan criterios para una evaluación adecuada de los efectos reales o supuestos de los sistemas electorales. A menudo, estos efectos se exageran enormemente. Con igual frecuencia, se miden los efectos sin precisarlos exactamente, conforme a dudosos parámetros de la teoría democrática:
 - a) El concepto de democracia corresponde a una norma que no es de este mundo y que no se ha realizado en ninguna parte, en ninguna democracia pluralista en el mundo. La realidad, si se la compara con esta norma, sólo puede verse como un fracaso, independientemente de que esté funcionando relativamente bien, o no. De hecho, el problema de la reforma electoral se ubica al nivel de las realidades terrenas, donde se buscan aproximaciones relativas a los valores normativos.
 - b) Se sobrevalúa un aspecto, una dimensión frente a otra, por ejemplo, el aspecto de la participación. Desde el punto de vista normativo, la participación puede ser asumida como objetivo con relativa facilidad y encontrar mucha aceptación en otros lados, frente a la idea del funcionamiento, que es, en cuanto norma, mucho más difícil de transmitir, y cuyo análisis supone amplios conocimientos sobre sistemas políticos.
 - c) El cambio de criterios según la posición ideológica, o bien, de acuerdo a cómo las reformas afectan a los partidos políticos.
4. - Reproducción de teorías largamente superadas en las ciencias sociales, abandonadas incluso por los propios creadores de las mismas. Aludo aquí especialmente a Duverger, un clásico en la materia, pero refutado y crítico —hasta distanciado— él mismo de sus teorías, sobre las que él dice hoy que nunca las pensó de la manera como la entienden sus partidarios, de modo que las tesis de Duverger sobre los efectos de los sistemas electorales no fueron desarrolladas en verdad por él, sino que le han sido adjudicadas (véase Duverger, 1988).
5. - Muy poca consideración de las diferencias entre los sistemas políticos. El presidencialismo latinoamericano constituye una va-

riable muy esencial en relación con el sistema electoral y el sistema de partidos (véase Nohlen 1991a). No se pueden trasladar fácilmente los resultados de la investigación sobre sistemas electorales de los regímenes parlamentarios a los regímenes presidenciales. Cabe plantear también otros interrogantes que son muy significativos para el contexto de los efectos de los sistemas electorales como, por ejemplo, el problema de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y las parlamentarias y el grado de dicha simultaneidad.

En lo que sigue vamos a presentar un panorama sistemático-comparativo de los sistemas electorales parlamentarios en América Latina. Luego vamos a determinar algunos efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos, en el supuesto que el formato del sistema de partidos y su capacidad de producir mayorías institucionales conforme al color político del Presidente representen unos interrogantes claves de la relación entre sistemas electorales y gobernabilidad.

IV

A continuación, se trata de dar una visión general sobre los sistemas electorales en América Latina. Distinguimos tres campos cuyo significado general —y para el actual que nos interesa— mencionaremos brevemente.

1.- Conforme a nuestras reflexiones previas (ver Nohlen 1991, 51 y ss.) 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, distinguimos 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 1 entrega 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 tiene 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

Cuadro 1

**Elecciones presidenciales y parlamentarias en América Latina:
su relación a través del voto**

País	Elección simultánea	Boleta única	Voto único
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	no	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			
Perú	sí	sí	no
R. 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 publicar.

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 esa 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 misma 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 a las estructuras político-partidistas existentes, la capacidad de desempeño gubernamental frente a las demandas políticas al sistema de gobierno o sea, la gobernabilidad.

2.- El segundo campo, respecto al cual primero hacemos un inventario, está compuesto por los sistemas electorales destinados a elegir los presidentes. El cuadro 2 nos ilustra sobre este aspecto.

Cuadro 2
La elección presidencial en América Latina*

PAIS CONSTITU- CIÓN	DURACION MANDATO	REELEC- CIÓN	ELECCION DIRECTA/ INDIREC- TA	MAYORIA EXIGIDA	VUELTAS ELECTORA- LES POSTE- RIORES
ARGENTINA 1853	6 años	No. Solo después de 6 años	Indirecta	Mayoría absoluta	Elige el Congre- so entre 2 candi- datos con mayor número de sufra- gios
BOLIVIA 1967	4 años	No. Solo después de 4 años	Directa	Mayoría absoluta	Elige el Congre- so entre 3 candi- datos con mayor número de votos. En tercera vuel- ta entre 2 con mayor número de votos
BRASIL 1988	5 años	No. Sólo después de 5 años	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candida- tos con mayor número de votos

(Continuación cuadro 2)

COLOMBIA 1886	4 años	No. Sólo después de 4 años	Directa	Mayoría relativa	
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 candida- tos con mayor número de votos
R. DOMINI- CANA	4 años	Sí	Directa	Mayoría relativa	
ECUADOR 1978	5 años	No	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candida- tos con mayor número de votos
EL SAL- VADOR 1983	5 años	No	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 partidos o coalición de partidos que ha- yan obtenido mayor número de votos
GUATE- MALA 1985	5 años	No	Directa	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre 2 candida- tos con las dos más altas mayo- rías relativas
HONDURAS 1982	4 años	No	Directa	Mayoría relativa	
MEXICO 1917	6 años	No	Directa		

(Continuación cuadro 1)

NICARAGUA 1986	6 años		Directa	Mayoría relativa	
PANAMA 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	
PERU 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	

(*) Datos hasta mediados de 1991

El período 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 en Congreso, toma la decisión.

En la elección popular, las más de las veces bastó, hasta hace poco, la mayoría relativa de las preferencias. En Costa Rica, el candidato triunfante debe alcanzar a 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 más votados en la primera etapa es la regla. Hay buenos argumentos para una y otra solución. A favor de un presidente elegido (en primera o segunda vuelta) por el pueblo habla una mayor legitimación. Conforme a esta medida, es también 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 o necesiten 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, si no 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 mayoría parlamentaria y asumió el gobierno. El fortalecimiento de esa manera de entender la forma presidencial de gobierno, apoyado en mayorías institucionales, constituye hoy el principal hijo conductor de las reflexiones para la reforma constitucional en Chile.

3.- El tercer y último campo que deseamos observar es el de las elecciones parlamentarias. Ellas, 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 (ver cuadro 3). Sólo en los pequeños países centroamericanos predominan sistemas unicamerales.

Para bien analizar los sistemas electorales parlamentarios conviene progresar sistemáticamente, pregunta por pregunta. La primera se refiera a cuál es el tipo básico en el nivel de las grandes alternativas: sistema de representación por mayoría o sistema de representación proporcional.

La respuesta: en América Latina se elige, en general, de acuerdo con el sistema de representación proporcional. En los sistemas bicamerales, este principio se aplica tanto para elegir la cámara de diputados, como para la elección del senado. Se desvían de ese 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 electoral, para la cámara de diputados, compuesto por dos partes: 3/5 por sistema mayoritario y 2/5 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 uninominales; en Bolivia el sistema de la 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.

Cuadro 3:
**SISTEMAS ELECTORALES PARLAMENTARIOS
EN AMÉRICA LATINA**

País	Circunscripciones	Candidatura votación	Procedimiento de adjudicación
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	26 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 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 (votos válidos incluyen los blancos 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	9 plurinominales: 28/1, 19/1, 18/1, 17/1, 13/1, 10/1, 9/2, 7/1.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Cociente electoral: a) de participación: cociente electoral simple para excluir a los partidos que no alcanzan este cociente; b) de asignación: (= votos de los partidos con derecho a escaños dividido por el número de escaños. Método del resto mayor para los escaños restantes y participación de los partidos que alcanzan el cociente de participación. Este cociente constituye prácticamente una barrera legal, cuyo monto varía según el tamaño de la circunscripción. (Desde reforma 1990: sistema St. Lague o de divisor, serie 1, 3, 5, 7, etc.
Chile	60 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.

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación cuadro 1)

País	Circunscripciones	Candidatura votación	Procedimiento de adjudicación
Colombia	33 plurinominales, 18/1, 17/1, 13/1, 7/3, 6/3, 5/5, 4/4, 3/2, 2/12.	Un voto. Lista cerrada y no bloqueada	Cociente electoral simple.
Costa Rica	7 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	5 uninominales, 16 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: a) eliminador: votos válidos dividido por número de escaños y dividido por dos (esto es, la mitad del cociente electoral simple; b) distribuidor: votos válidos de los partidos no eliminados escaños restantes: resto mayor incluyendo los partidos que hayan obtenido el 60% del cociente eliminador.
El Salvador	14 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	22 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	18 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 plurales para 200 diputados. El partido que obtiene más del 35% de los votos recibe más del 50% de los escaños. Por cada punto por ciento por encima de 35%, recibe dos escaños más, hasta un máximo de 60% de los escaños. Cuando ningún partido	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 con menos del 1,5%) divididos por escaños + 2 escaños restantes: primero cociente electoral de unidad =

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación cuadro 1)

País	Circunscripciones	Candidatura/ votación	Procedimiento de adjudicación
México (cont.)	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.		votos efectivos descontando votos utilizados en el procedimiento anterior dividido por escaños restantes; segundo, regla del resto mayor, participando sólo los partidos que obtuvieron escaños en los procedimientos anteriores.
Nicaragua	9 uni- y plurinominales: 25/1, 15/1, 14/1, 11/1, 10/1, 9/1, 3/1, 2/1, 1/1.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	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.
Panamá	28 uninominales y 12 plurinominales: 5/2, 4/4, 3/1, 2/5.	Un voto. Candidatura individual y en los distritos plurinominales, lista cerrada y no bloqueada; el elector vota por candidatos (uninomial).	Mayoría relativa; y en los distritos plurinominales con más de dos escaños: cociente electoral simple y medio cociente electoral para las aún no representados, escaños restantes: método del resto mayor. Dentro de las listas ganan los candidatos más votados.
Paraguay	16 plurinominales* 9/1, 7/1, 6/1, 5/2, 3/4, 2/7.	Un voto. Lista cerrada.	Método d'Hondt.
Perú	26 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	16 binominales y 14 plurinominales: 31/1, 11/1, 5/3, 4/1, 3/8.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Método d'Hondt.

* Para convencionales constituyentes 1991.

(Continuación cuadro 1)

País	Circunscripciones	Candidatura/ votación	Procedimiento de adjudicación
Uruguay	19 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 votante vota por una lista de candidatos o un sublema cuyo orden interior no puede variar.	Tres escrutinios: a) en el nivel de circunscripción: cociente electoral simple. b) en el nivel nacional: método d'Hondt: se adjudican todos los escaños. c) se restan los escaños ya otorgados en el nivel de distrito de los adjudicados en el nivel nacional; estos escaños restantes se adjudican por la "Tabla de Cocientes Decrecientes" y demás reglas constitucionales.
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.	Representación proporcional personalizada: en el nivel uninominal: mayoría relativa; en el nivel de circunscripción plurinominal: método d'Hondt. Los escaños obtenidos en el nivel de distrito uninominal se restan de los escaños en el nivel de circunscripción plurinominal 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.

La *segunda pregunta* se refiere al subtipo de representación proporcional, ya que a este nivel podemos diferenciar entre tres subtipos (véase al respecto Nohlen 1989, 1992).

La respuesta: sistemas de representación proporcional con 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.

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 política-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 en el 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.

La cuarta pregunta apunta a las formas de la candidatura junto con el sistema de votación. Ambos aspectos pueden tratarse conjuntamente, 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) hablan 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 de una circunscripción uninominal y con su segundo voto elige una lista de partido de una circunscripción plurinominal. Guatemala es otra excepción. Allí el elector, 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.

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 en el nivel de circunscripción electoral. Las excepciones son: Uruguay, como ya se dijo: asignación de escaños en el 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 en el nivel nacional; Venezuela: en el futuro la mitad de los mandatos se elegirá en circunscripcio-

nes 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 en el nivel nacional.

- b) La pregunta sobre el procedimiento de escrutinio, esto es, sobre 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 1990) 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, el 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.

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.

V

A continuación vamos a estudiar los efectos de los sistemas proporcionales de América Latina sobre los sistemas de partidos. Esto es de sumo interés para nuestro tema 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, aún 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 politólogos sostienen que la representación proporcional tiene cierta responsabilidad en los problemas políticos por los cuales, desde hace decenios, atraviesa América Latina. Afirman que no sería 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 sería la peor de todas las combinaciones posibles, 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 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 algún partido por medio del sistema electoral? ¿Se dan mayorías parlamentarias para un partido, lo que significa —en el caso de los sistemas presidenciales— una mayoría del Presidente en el Parlamento (Congreso Nacional)?

1. 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 80 en América Latina 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 difícil 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 o alianzas 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 es pequeño en Nicaragua y también en Guatemala. Es algo más fuerte en Ecuador y considerable en Costa Rica y recientemente, con la reforma de 1986, también Bolivia (la mitad, o menos de la mitad de los partidos obtiene un mandato). Donde es más fuerte es en Venezuela. Pero este 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 le abren chances 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 número grande 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.

2. En lo que respecta a la formación de mayorías, un cálculo hecho sobre elecciones de los años 80 en 14 países latinoamericanos, en

los cuales se llevaron a cabo a lo menos dos de estos eventos, ofrece el siguiente panorama:

En un total de 39 elecciones, 20 veces se alcanzó una mayoría partidaria absoluta. 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 cambio semejante. El caso peruano es también interesante, pareciendo depender aquí la formación de mayorías parlamentarias de la forma cómo 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 un 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 absoluta para un solo 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 1982), 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.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, nuestra perspectiva de evaluación, nuestros hallazgos respecto a los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos pueden resumirse de 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 ajenos a 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, etc.) resulta ser bastante alta en América Latina, si se la compara con los países altamente industrializados.
3. - Sin embargo, en el 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 set de elecciones que reúna 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 alcanzó la mayoría absoluta de los escaños en el parlamento, no convence el argumento de que sería la falta de una mayoría institucional la que determinaría 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 deberían infravalorarse ni dejarse de lado las posibilidades limitadas de la ingeniería política. Por ejemplo, en Bolivia se ha fortalecido la tendencia hacia un sistema tripartito a través de la modificación del método del

cociente electoral, en Perú, la votación preferencial, no sólo es importante para escoger los candidatos por parte del elector, sino también es un medio para facilitar la formación de alianzas electorales que, de otra forma, podrían fracasar al no poder ponerse de acuerdo en el tema del orden de los candidatos en las listas, como aconteció en ese país en 1980. Vale mencionar también el caso de Venezuela, donde una posible tendencia hacia un sistema tripartito, como se insinuó a nivel de las elecciones comunales a través de la lista no bloqueada, fue frenada por la introducción del sistema de representación proporcional personalizado, es decir, de más elementos mayoritarios en la competencia partidista.

VI

En consideración a esta situación propicia para reformas electorales de alcance medio o pequeño, que podrían tener incidencia en la gobernabilidad, en cuanto mayor capacidad de gobierno para tomar decisiones por el apoyo que éste tenga en el parlamento, queremos a continuación discutir brevemente posibles objetivos de una reforma electoral. En otra parte (véase Nohlen 1991a) ya había expresado que, en los debates sobre sistemas electorales, es mejor partir de una fijación de objetivos y no de presuntos sistemas electorales ideales.

Como posibles objetivos podemos mencionar:

1. - Fortalecimiento de la influencia del elector en la representación, por ejemplo, permitiendo tomar parte en la selección de los parlamentarios dentro de las listas de partidos. En términos generales, se persigue ampliar la participación.
2. - Fortalecimiento de los partidos en el sentido de un mejor cumplimiento de sus funciones, por ejemplo, en relación con su función de integración o de acumulación de intereses. Puesto que, en la democracia pluralista, son los partidos quienes tienen la función esencial de reclutamiento político, podría pensarse también en mejorar esta función.
3. - Mejoramiento de la capacidad funcional del sistema de partidos, por ejemplo, a través de la reducción del número de partidos (en el parlamento), o sea, desfragmentación, o mejoramiento de su

interacción o cooperación (en forma de acuerdos o coaliciones), o sea, despolarización.

4. - Mejoramiento de las relaciones entre las instituciones políticas, en especial, del Presidente y el Parlamento, por ejemplo facilitando mayorías parlamentarias absolutas para el Presidente o, al revés, desmontando procedimientos existentes que hayan conducido a relaciones políticas divergentes entre Ejecutivo y Legislativo.
5. - Mejoramiento de la *performance* del sistema político, a través de mejor rendimiento de los presidentes y de los partidos en el gobierno.

Se puede distinguir, en líneas gruesas, entre dos orientaciones finalistas: una, que acentúa la mayor participación; la otra, que se preocupa más de la capacidad funcional del sistema político, lo que en la actualidad se discute bajo la perspectiva de la gobernabilidad.

Estas dos orientaciones se hallan a menudo en conflicto entre sí. Una mayor participación no mejora necesariamente la capacidad funcional del sistema de partidos y, al revés, a través de una reducción del número de partidos no se perfecciona necesariamente la participación. La capacidad funcional del sistema político, vital para la gobernabilidad, no se fortalece cuando los electores, a través de una participación ampliada, quedan facultados para expresar qué es lo que no quieren, o a quién no quieren. Las reformas deben concebirse como vehículo para que los electores puedan expresar lo que quieren, qué candidatos, qué partidos, qué política; su objetivo debe ser, por lo demás, hacer posible la política y no impedirla. Las reformas deben, pues, mejorar la cooperación, la estructura y las relaciones de las instituciones. Y las reformas que se centran en la participación deben tomar en cuenta estos puntos de vista. De ser posible, una reforma debería fomentar las capacidades del sistema político en sus diversos aspectos (o sea, participación de los ciudadanos, representación a través de los partidos, relaciones ejecutivo-legislativo). Pero, como pueden surgir conflictos entre objetivos, deben aprobarse las reformas tomando en cuenta las diversas perspectivas.

Para ser más concretos, veamos el problema de la simultaneidad de las elecciones de Presidente y Parlamento. El elector debe disponer de un voto para cada elección, esto es, una preferencia para la de Presidente y otra para

la del Parlamento. Esta parece ser una exigencia indispensable si se quiere aumentar el significado de las elecciones parlamentarias y la posición del Parlamento en el sistema político. De esta forma se le ofrece al elector la posibilidad de elegir diferenciadamente, según sea el órgano de que se trate. Se da, entonces, la posibilidad de que el Presidente no obtenga una mayoría en el Parlamento. Desde la perspectiva de la decisión electoral en las elecciones presidenciales, que es la elección políticamente más importante en el presidencialismo, cada voto cruzado es un voto contra la mayoría del partido del Presidente en el Parlamento. El conflicto entre los objetivos es manifiesto. La elección separada de los órganos es, en principio, preferible. Sin embargo, cuando se requieren justamente mayorías parlamentarias, el voto cruzado efectivo, que puede impedir la mayoría para el partido del Presidente, puede alcanzar mucha importancia para el funcionamiento eficaz del sistema presidencial. Vale recordar que las mayorías institucionales resultan imprescindibles cuando se planifican reformas de dimensión estructural. La alternativa a la votación separada, sin embargo, no es una forma defendible de elegir. Como se aprecia en el caso de la República Dominicana, tampoco le garantiza la mayoría parlamentaria al Presidente.

VII

Para resumir un poco las reflexiones anteriores, podría decirse que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, son la funcionalidad y la capacidad de logro del sistema político y de sus partes, así como del sistema electoral, las que se ponen en el centro de la atención. Este cambio de perspectiva podría implicar que temas frecuentemente discutidos en el contexto de los sistemas electorales, como los de la participación y de la representación política, pasarían a un lugar secundario. Sin embargo, la relación entre estos objetivos no se parece a un juego de suma cero. Es más compleja, como ya insinuábamos al aconsejar, en el párrafo anterior, de tratar de atender y equilibrar los diferentes objetivos. Es la misma perspectiva de la gobernabilidad la que arroja luz sobre esta complejidad, puesto que una mayor participación de la ciudadanía o una mejor representación del pueblo podrían figurar como demandas principales por parte de los gobernados. De esta forma, participación y representación pueden incidir como problemas a resolver en la gobernabilidad. Así, la renuencia del sistema político a corresponder a demandas por reformas institucionales y especialmente electorales puede originar problemas de gobernabilidad.

Más allá del ámbito principal de 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 ha 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, se necesitaron para obtener un mandato 4.663 electores en un distrito y en otro 499.800 electores. 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).

VIII

En cuanto a la demanda, por parte de la opinión pública, de una reforma electoral que mejore la participación del electorado en la formación de las representación política, y, en segundo lugar, a través de mecanismos electorales que se bifurcaron en la forma señalada (lista versus tipo de distrito), Venezuela, con su reforma electoral de 1989, constituye un ejemplo magistral. En este país se encontraba, en el centro de la crítica al sistema electoral, un malestar respecto a la evolución de la democracia venezolana, alimentado en muy diferentes vertientes. La reforma del Estado fue aquí un tema muy discutido desde mediados del período de gobierno del Presidente Lusinchi, especialmente desde que una comisión por él nombrada se hizo cargo de esta problemática. El tema de la reforma electoral fue tratado primero a nivel comunal. Al comienzo, el Consejo Supremo Electoral (CSE), que tiene una palabra de peso que decir en cuestiones de reforma electoral, estaba abierto a una reforma en el nivel comunal, pero no en el nivel nacional. Aquí se podía concordar con el CSE en cuanto a que el sistema electoral vigente se había mostrado, en general, adecuado.

El sistema electoral venezolano pertenece al tipo de representación proporcional en distritos electorales con proporcionalidad imperfecta. Se favorece a los grandes partidos. No obstante, en un segundo procedimiento de asignación de escaños en el nivel nacional, se reparten mandatos adicionales, cuya limitada cantidad sólo permite una representación proporcional, pero no una compensación proporcional de mandatos. Con el uso del sistema de representación proporcional en distritos con mandatos adicionales se ha llevado a cabo, en Venezuela, un proceso de concentración de partidos que ha significado el paso desde un sistema multipartidista a uno bipartidista, con constantes cambios (desde 1968 a 1988) de los partidos AD (Acción Democrática) y COPEI (social cristiano) en el gobierno.

En el corazón de la crítica al sistema electoral estaba el problema de la representatividad de la representación, centrada aquí en el punto de la crítica a la partidocracia. Se lamentaba la deficiente formación democrática de la voluntad política dentro de los partidos y la escasa influencia del electorado en la selección de los representantes partidistas en el congreso. Para resolver este problema se señaló por algunos que tal vez una reforma al sistema electoral no era el planteamiento correcto. La verdadera solución estaba en una reforma de los partidos. Por otra parte, con respecto a las posibles proposiciones de reforma, se redujeron relativamente pronto

a la alternativa de las listas no bloqueadas y distritos uninominales, ambos medios para la personalización de la elección. En el debate científico se dividieron las opiniones. Entre científicos sociales venezolanos, una mayoría se inclinó por la lista no bloqueada. Entre los partidos, AD pareció también inclinarse a esta propuesta, mientras COPEI favoreció la representación proporcional personalizada. Con esta constelación se presentaron los partidos a comienzos de 1989 al debate parlamentario, en un momento en que las posibilidades de una reforma habían aumentado al haber aprobado la idea de llevarla a cabo los candidatos presidenciales de estas dos fuerzas. Los partidos querían ser fieles a estas promesas. Al iniciarse el trabajo de comisión en el congreso, el autor de esta líneas se mostró claramente a favor del sistema proporcional personalizado. En el debate, esta opción se impuso sólo al final. En esto puede haber influido la circunstancia de que, puesto que se iba a decidir simultáneamente sobre la reforma electoral en ambos niveles del sistema político, se llegó a una solución de compromiso consistente en introducir la lista no bloqueada para las elecciones comunales. De este modo, ambas opciones se pusieron en práctica, aunque naturalmente no se puede dejar de lado el hecho que las elecciones parlamentarias son las más importantes, que los partidos de la representación proporcional personalizada en el nivel nacional tenían esta meta a la vista y poco podrían objetar contra la nueva forma de lista en las elecciones municipales. En la comparación internacional es muy frecuente de que en las elecciones municipales aumente la influencia del elector sobre la selección de las personas dentro de sus preferencias político-partidistas.

Cabe destacar que el legislador venezolano introdujo hábilmente la personalización del sistema proporcional a través del distrito uninominal en el ya probado sistema electoral proporcional. Se hicieron los menores cambios posibles, limitando los efectos de la reforma sobre la correlación de poder al máximo. En los hechos, todavía debería aumentar la concentración a favor de los dos grandes partidos. Si sólo se toman de consideración puntos de vista sistemático-electorales, el tercer partido (MAS), que es comparativamente bastante pequeño, será empujado cada vez más al uso de los mandatos para las minorías para poder sobrevivir parlamentariamente.

Resumiendo, podemos retener respecto a Venezuela:

- una clara voluntad reformadora de los actores políticos;
- en general, no obstante, una nítida determinación de los objetivos de la reforma;

- una cantidad limitada de alternativas de reforma que al final se redujo sólo a dos;
- la posibilidad de una solución de conjunto que elevó la disposición favorable a una solución de compromiso;
- la reforma dentro del sistema básico de representación proporcional vigente.

No deja de ser interesante, a propósito, señalar que, con Venezuela tenemos ante nosotros un país que ya tiene una tradición ininterrumpida de elecciones de más de 30 años y que ha llevado a cabo una reforma a su sistema electoral. Y la forma en que lo ha hecho constituye, a pesar de toda discusión sobre la crisis, una prueba de notable madurez del sistema político.

IX

La experiencia venezolana de reforma del sistema electoral, las reflexiones en torno a la relación entre gobernabilidad y sistemas electorales y los análisis sistemático-comparativos dedicados a América Latina como región de estudio, muestran a los sistemas electorales como no exentos de críticas y susceptibles de mejoras, existiendo demandas de reforma, lejos, empero, de merecer un lugar de preferencia entre los factores que inciden en los problemas de gobernabilidad en América Latina. Se confirma la tesis de que las instituciones cuentan, pero sólo en términos relativos. Esta tesis debería guiar todo debate de reforma.

En el debate sobre reforma electoral en Uruguay, sostuvo el sociólogo Aldo Solari que las grandes reformas eran imposibles de conseguir, mientras que las pequeñas nada aportaban. Nosotros podemos hacer nuestra tesis, pero sólo en su primera parte. Es muy difícil hacer grandes reformas en torno a la alternativa sobre los tipos básicos de sistemas electorales. Esto, sólo resulta posible en circunstancias extraordinarias, en medio de rupturas políticas como las acaecidas en Francia, entre la Cuarta y Quinta República, o como acaba de suceder en Chile, donde las grandes modificaciones se hicieron a través de leyes dictadas por el régimen autoritario. También juega un rol si el sistema electoral es concebido como medio para asegurar el poder o como un instrumento en la confrontación política. Por el contrario, la regla está constituida por pequeñas reformas de efectos previsibles. Muy al revés de la segunda parte de la tesis de Aldo Solari, ellas aportan algo. Es justamente a través de las pequeñas reformas

Solari, ellas aportan algo. Es justamente a través de las pequeñas reformas que se pueden superar algunos déficits que presenta la representación política. Además, ellas no sobredimensionan el poder de las instituciones, que no son el factor causante de todo el proceso político. Mucho menos lo es el sistema electoral. Pero las instituciones crean estímulos y vallas para el logro exitoso de metas políticas. Las reformas electorales pueden fortalecer dichos estímulos. Los déficits en la representación política, que ponen en peligro la estabilidad del sistema político, pueden minimizar e, incluso, superarse, a través de pequeñas reformas, siempre que el sistema electoral tenga alguna responsabilidad en la existencia de esos déficits.

Sin tener en cuenta la poca viabilidad de las grandes reformas, el debate científico y político sufre permanentemente la tentación de discutir las grandes alternativas. La frustración de no poderlas imponer se ve compensada, aparentemente, por la mayor motivación que produce la posibilidad de proponer el supuesto mejor sistema electoral. Cuando el debate se concentra en la simplificada controversia de las grandes alternativas, se fortalece entre los partidos políticos la falta de orientación y la confusión, pues disminuye la posibilidad de ver el riesgo implicado en una reforma concebida en categorías de poder. Además, las grandes alternativas son las menos neutrales desde este punto de vista. Son los partidos políticos los que, al final, deben acordar las reformas. Es requisito de una reforma exitosa que disponga del consenso de, a lo menos, los grandes partidos.

Abogar por las pequeñas reformas, por el método incrementalista, por la consideración de los contextos políticos concretos, sólo tiene sentido cuando se sabe la forma servirse de la sistemática electoral moderna. Pues los déficits son, en su mayor parte, conocidos. Pero, las soluciones no se ven bloqueadas sólo por pensar en las grandes alternativas, sino también, porque no se conocen, o no se comprenden, los elementos técnicos existentes para la adaptación de los sistemas electorales vigentes a las exigencias funcionales de una representación mejorada. A este respecto, es significativo un comentario aparecido en "El País" del 10 de marzo de 1991, referido al debate sobre reforma electoral en España, que podría tener también validez para la discusión en algunos países latinoamericanos:

"Las primeras impugnaciones al sistema vigente hacen referencia a dos cuestiones fundamentales: las distorsiones del principio de proporcionalidad derivadas de la aplicación de la regla d'Hondt y de la asignación a cada circunscripción (la provincia, de acuerdo con la Constitución) de un mínimo fijo de escaños, indepen-

dientemente de su población, y el alejamiento entre electores y elegidos —falta de personalización del mandato—, consecuencia en buena medida del sistema de listas cerradas y bloqueadas (por el cual las candidaturas, designadas por las direcciones centrales de los partidos, se votan en conjunto, sin poder combinar nombres de varias de ellas o cambiar el orden en que figuran los candidatos)”.

“La dificultad es que los remedios imaginables para resolver cada uno de esos problemas agravarían el otro o harían surgir nuevos: una mayor personalización del mandato implicaría optar por circunscripciones más pequeñas, con candidaturas uninominales, pero ello significaría aumentar la distorsión global voto-escaño hasta el punto de llegar a falsear la voluntad popular; y una proporcionalidad más estricta favorecería la proliferación de pequeños partidos, a los que los juegos de alianza otorgarían una fuerza desproporcionada a su apoyo real, con el riesgo de distorsionar en no menor medida esa misma voluntad popular”.

Las metas de una posible reforma, extraídas de los principales puntos de la crítica, que aquí han sido estudiados como alternativos o mutuamente excluyentes, no son de esta manera incompatibles. Se puede alcanzar mayor proporcionalidad sin fragmentación del sistema de partidos, o mayor personalización sin distorsionar la representación. Pensamos que la reforma en Venezuela, en este y otros aspectos, ha mostrado cómo puede llevarse a cabo una reforma en que, teniendo presentes las supuestas metas alternativas o mutuamente excluyentes, se logra encontrar una solución equilibrada. Consideramos necesario probar, en primer lugar, barreras iniciales que sean adecuadas, al revés de lo expresado por la opinión común, para mejorar la proporcionalidad entre las fuerzas políticas verdaderamente significativas del sistema político, cuando deban repartirse mandatos después de haber excluido a los minipartidos. Y consideramos, además, necesario examinar el distrito uninominal, no como el elemento estructurador del resultado electoral -su conocido rol en el sistema mayoritario-, sino como un elemento complementario de la representación proporcional, que mejore la relación entre electores y elegidos. Subrayamos que estos instrumentos técnicos deben ser examinados para ver si son capaces, en cada caso, de mejorar la representación. La tesis no consiste en introducir en todas partes la representación proporcional personalizada. En el caso de Venezuela es interesante que se haya introducido el distrito

uninominal manteniéndose otros elementos básicos del sistema de representación proporcional venezolano como, por ejemplo, la representación de las minorías, garantizada por la Constitución. La relación equilibrada entre conservación e innovación, y la orientación de una reforma considerando que las cuestiones de sistema electoral son cuestiones de poder, constituyen importantes requisitos para las posibilidades de éxito de una reforma al sistema electoral.