

Sistemas electorales parlamentarios y modelos de representación política: efecto de los distritos electorales, la fórmula electoral y el tamaño del congreso

José Enrique Molina Vega*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 22 de octubre de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de diciembre de 2012.

Resumen: El trabajo analiza los sistemas electorales contemporáneos de América Latina para las elecciones parlamentarias desde una perspectiva comparada. Se analizan los elementos constitutivos del sistema electoral (fórmula electoral, magnitud promedio de las circunscripciones, forma de votación, umbral electoral, tamaño de la cámara legislativa) considerando las consecuencias políticas de ellos sobre la representación, gobernabilidad y poder de los electores. Se concluye señalando como hoy en día es indudable la influencia de los sistemas electorales tanto en los resultados electorales como en aspectos esenciales de los sistemas políticos, y en el grado de unidad y disciplina de los partidos políticos, pero esta influencia se ejerce en combinación con otros factores, en especial, el contexto político específico del país del que se trate. Este último debe ser tomado en cuenta a la hora de planificar cualquier reforma para que esté en condiciones de lograr los objetivos que se persiguen.

Palabras clave: Sistemas electorales / Representación política / Diseño de sistemas electorales / Gobernabilidad / América Latina.

Abstract: The paper analyzes contemporary Latin American electoral systems for the parliamentary elections from a comparative perspective. It discusses the constitutive elements of the electoral system (electoral formula, average magnitude of the constituencies, voting type, electoral threshold, size of the Legislative Chamber) taking into consideration their political consequences on representation, governance and power of voters. It concludes by pointing out how the influence of electoral systems today is undeniable in both the election results as well as in the essential aspects of political systems, and in the degree of unity and discipline of political parties, but this influence is exerted in combination with other factors, in particular the specific political context of the country. The latter must be taken into account when planning any reform so that it can achieve the objectives pursued.

Key Words: Electoral Systems / Political representation / Electoral system design / Governance / Latin America.

* Venezolano, abogado y politólogo, correo electrónico jemolinav@gmail.com. Profesor e investigador jubilado del Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público de la Universidad del Zulia, obtuvo doctorado (Ph. D) en Derecho Público en la Escuela de Economía y Ciencia Política de la Universidad de Londres, y título de Maestría en Comportamiento Político en la Universidad de Essex, Inglaterra, trabajó como profesor visitante y docente de postgrado y pregrado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Michigan, Estados Unidos, de 2000 a 2006. Es docente invitado de la Escuela de Formación Electoral y del Estado Civil de la Junta Central Electoral de la República Dominicana. Ha sido profesor visitante de la Universidad de Salamanca en varias ocasiones. Sus publicaciones incluyen los libros: *Los Partidos Políticos Venezolanos del Siglo XXI* (conjuntamente con Angel Alvarez); *El sistema Electoral Venezolano y sus consecuencias políticas*; *Los sistemas electorales de América Latina*; y *The Quality of Democracy in Latin America (conjuntamente con Daniel Levine)*, así mismo es autor de varios capítulos de libro y artículos en revistas científicas sobre temas de Ciencia Política y Derecho Constitucional.

El objetivo de este trabajo es analizar los sistemas electorales desde una perspectiva comparada, a fin de dar una visión general del tema. Esta visión nos permitirá luego analizar, dentro del contexto global, casos particulares de América Latina y el mundo.

En primer lugar, quisiera comenzar señalando lo que vamos a entender por sistema electoral. Hay diferentes nociones de sistema electoral, algunas más amplias y otras más restringidas. En el término de esta presentación, vamos a utilizar la definición restringida, de modo que cuando hablemos de sistemas electorales nos vamos a referir a las normas y prácticas relativas a como los electores emiten su voto y como estos votos se transforman en escaños o cargos (Nohlen, 2007: 295). Consideraremos los temas relativos a la manera como los electores emiten sus votos y como esos votos se transforman en escaños para el caso de elecciones de cuerpos deliberantes (cámaras legislativas, cabildos, etc.) o en cargos, si la elección se refiere a órganos ejecutivos como presidente, gobernador, síndico, alcalde, etc. Es en este sentido estricto del término que vamos a utilizar el concepto de sistema electoral.

I. Importancia de los sistemas electorales

Algunas preguntas interesantes de abordar en un inicio son: ¿por qué son importantes los sistemas electorales?, ¿por qué estudiamos los sistemas electorales? Alguien podría pensar que los sistemas electorales no tienen mucha importancia porque siempre gana el que tiene más votos. Pero, en realidad como veremos, los resultados pueden ser diferentes si cambiamos el sistema electoral. Aun con los mismos votos, no todos los sistemas electorales producen el mismo resultado.

a) Sistema electoral y resultado de la elección

Veamos un caso referido a los sistemas electorales para elegir las Cámaras del Congreso y otros cuerpos deliberantes. Pondremos un ejemplo sencillo, pero que ilustra bien como la composición política de los cuerpos deliberantes puede variar dependiendo del sistema electoral que se utilice, aunque la votación de los partidos sea la misma. Dependiendo del sistema electoral, y con la misma votación, la composición y la mayoría de la Cámara puede variar, y sobre todo, en unos casos un partido puede tener la mayoría por sí solo, y en otros pueden ser necesarias coaliciones. Coaliciones que eventualmente pudieran dejar en la minoría al partido que con un sistema electoral distinto hubiera tenido la mayoría por sí solo. En esta ocasión utilizaremos un caso ficticio de un cuerpo deliberante, pudiera ser una municipalidad que elige cinco (5) escaños. Supongamos que en esa elección votan cien mil electores y que la votación obtenida por los partidos es la siguiente:

- Partido A: 45.000 votos (45%)
- Partido B: 41.000 votos (41%)
- Partido C: 14.000 votos (14%)

Comparemos los resultados de esta elección con diferentes sistemas electorales. El Cuadro 1 nos muestra cuál sería la distribución de escaños entre los partidos con cada uno de los siguientes sistemas electorales: Sistema Mayoritario de Mayoría Relativa¹; Sistema de Representación Proporcional con la fórmula de cuota natural y cocientes más altos², y

¹ Se utiliza para el Colegio Electoral de los Estados Unidos de América en su versión de voto único en bloque por Estado. Esta es la que se presenta en el ejemplo. En su modalidad de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, o plurinominales con voto personalizado se aplica para el Senado en Brasil y República Dominicana; y para la Cámara de Diputados (parcialmente) en Bolivia, México, Venezuela y los circuitos uninominales de varios países.

² Esta fórmula se utiliza para la Asamblea Nacional unicameral o la Cámara de Diputados en Costa Rica, El Salvador, Honduras, México (parcialmente) y Panamá (en las circunscripciones plurinominales).

Sistema de Representación Proporcional con la Fórmula D´Hondt (también conocida como “media más elevada” y “cifra repartidora”)³.

Cuadro N.º 1

Comparación de resultados con diferentes sistemas electorales

Partido y % de Votos	Mayoría Relativa	Representación Proporcional Cuota Natural y Restos Más Altos	Representación Proporcional D´Hondt
	Escaños %	Escaños %	Escaños %
A (45%)	5 (100%)	2 (40%)	3 (60%)
B (41%)	0	2 (40%)	2 (40%)
C (14%)	0	1 (20%)	0
<i>¿Quién controla?</i>	A	Coalición	A
<i>¿Quiénes obtienen representación?</i>	A	A,B,C	A,B

Fuente: Elaboración propia

Como podemos ver en el cuadro 1, si el sistema aplicado hubiera sido el de mayoría relativa para elegir en bloque los cinco escaños en el municipio, entonces el partido A hubiera obtenido los cinco escaños, de modo que en este caso la Municipalidad estaría controlada totalmente por el partido A, y este sería el único partido que estaría representado con exclusión de los otros. Este sistema se caracteriza por ser menos incluyente que los de representación proporcional, pero garantiza el control unipartidista del cuerpo deliberante, en este caso del Concejo Municipal.

³ Esta fórmula es la más frecuente en los sistemas de representación proporcional en América Latina, la utilizan para la Cámara de Diputados o Asamblea Nacional unicameral: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile (en circuitos binominales), Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

De haber aplicado el sistema de representación proporcional con la fórmula electoral de cuota natural y restos más altos, la distribución de los escaños, tal como aparece en el cuadro 1, sería la siguiente: A hubiera alcanzado dos cargos; B, dos cargos y C, uno. Este resultado no solamente es diferente desde el punto de vista de la distribución de los escaños de concejales o regidores, sino también desde el punto de vista de sus consecuencias políticas: ahora el Concejo Municipal no queda bajo el control de un solo partido. Para lograr la mayoría debe formarse una coalición con al menos dos partidos. Un resultado diferente al que hubiera ocurrido con un sistema de mayoría relativa y voto en bloque. Un resultado más inclusivo, porque con este sistema, en nuestro ejemplo, estarían representadas las tres fuerzas políticas y no sólo una.

Si la distribución de los escaños se hace aplicando la representación proporcional mediante la fórmula electoral D´Hondt, entonces A obtendría tres escaños; B, dos escaños y C, cero. Con esta modalidad, A controlaría por sí sólo la mayoría del Ayuntamiento, pero B estaría también incluido, tendría dos representantes; C quedaría fuera y sus electores sin representación.

Estos ejemplos nos muestran como los resultados de una elección pueden variar dependiendo del sistema electoral que se utilice. De modo que los sistemas electorales son sumamente importantes, y es necesario conocer los efectos potenciales de cada uno de ellos; particularmente si estamos en un proceso de reforma electoral y se plantea la introducción de un nuevo sistema. El resultado político, quién gana o quién pierde, puede variar de manera sustancial de un sistema mayoritario a uno proporcional. Pero la fórmula electoral no es el único elemento de los sistemas electorales que influye en el resultado, la magnitud o tamaño promedio de las circunscripciones en las que se elijan los escaños es también decisivo para el resultado. Entendemos por magnitud o tamaño

de una circunscripción o distrito electoral el número de escaños que se eligen en él⁴. Siguiendo a Nohlen (2004: 56-57), se consideran distritos electorales pequeños aquellos con un número de escaños entre 2 y 5; medianos de 6 a 9 y grandes de diez o más. Para determinar el grado de proporcionalidad de un país se toma en cuenta usualmente la magnitud promedio de sus distritos o circunscripciones electorales⁵. Dentro de los sistemas proporcionales, tienden a ser más incluyentes y a arrojar resultados que reflejan más fielmente las preferencias del electorado, aquellos partidos que presentan una magnitud grande en sus circunscripciones. A mayor número de escaños a distribuir por circunscripción, mayor será la proporcionalidad del resultado.

Hemos hablado de sistemas proporcionales y sistemas mayoritarios. ¿Pudiera haber sistemas mixtos?

Los sistemas tienden a ser proporcionales o mayoritarios de acuerdo con la tendencia que resulte predominante. En ese sentido, como bien lo ha señalado Nohlen (2004: 103), los sistemas tienden a producir resultados proporcionales o mayoritarios, y pueden ser clasificados como tales. Este objetivo implícito en el diseño del sistema es su principio de representación (Nohlen, 2004: 98). Lo que define a un sistema electoral es la tendencia de representación que genera; se habla de sistemas mayoritarios cuando tienden a producir una mayoría de un sólo partido o coalición, cuando tienden a que el ganador esté ampliamente sobre-representado, con una representación mucho más allá de su porcentaje de votos. Lo que caracteriza a los sistemas mayoritarios es que tienden a sobre-representar a la fuerza política ganadora, de modo que las

⁴ En este trabajo utilizaremos indistintamente el término circunscripción o distrito electoral para referirnos al área geográfica en la cual se distribuye un número determinado de escaños aplicando la fórmula electoral. Se usarán los términos indistintamente.

⁵ Esta magnitud promedio se obtiene dividiendo el número de escaños total de la legislatura entre el número de circunscripciones o distritos electorales. Si hay una circunscripción o distrito nacional este se toma como uno más para determinar el número total de distritos.

asambleas, los concejos municipales, los cuerpos deliberantes, en general, estén controlados mayoritariamente por ella. Ese es el objetivo de los sistemas mayoritarios. Los sistemas de representación proporcional, en cambio, son sistemas que persiguen que los cuerpos deliberantes reflejen en su composición la composición política del electorado. Es decir, que si entre los votantes hay un 30% por ciento que prefiere al Partido Azul, también tengamos en el Congreso un 30% de diputados del Partido Azul. Si hay un 30% de partidarios del Partido Amarillo entre los electores, entonces los sistemas proporcionales se diseñan para que tengamos también un 30% de diputados del Partido Amarillo en el cuerpo deliberante del que se trate. Se busca que los cuerpos deliberantes sean un reflejo de las preferencias políticas de la población, de modo que cada uno de los sectores políticamente relevantes en que se divide la población, esté representado adecuadamente en los órganos legislativos.

Los sistemas mayoritarios y los proporcionales responden a lógicas y objetivos diferentes. Los primeros están diseñados para que haya un gobierno sólido que no requiera coaliciones, de modo que el partido ganador pueda dirigir el país sin obstrucción; se privilegia la gobernabilidad. Los segundos están diseñados para que los órganos deliberantes reflejen la composición política del electorado independientemente de que para poder gobernar sea necesario formar coaliciones. Para los sistemas proporcionales lo importante es que los distintos sectores estén representados de acuerdo con su peso entre los votantes. Se privilegia la representatividad. Así pues los sistemas mayoritarios tienen como objetivo gobiernos fuertes, con apoyo parlamentario mayoritario. Por su parte, el objetivo de los sistemas proporcionales es que los cuerpos deliberantes sean un reflejo de la composición política del electorado. Esta diferencia en cuanto a principios

de representación (Nohlen, 2004: 100-104) es lo que definitivamente distingue los sistemas proporcionales de los mayoritarios. El principio de representación dominante en un sistema electoral es producto de la combinación de la fórmula electoral con la magnitud de las circunscripciones en que se aplica. No basta utilizar una fórmula proporcional para obtener resultados proporcionales, es necesario combinarla con circunscripciones grandes (diez o más escaños en promedio), o al menos medianas (seis a nueve escaños en promedio).

Como veremos, puede haber y en efecto existen sistemas electorales de fórmula mixta que combinan una fórmula de representación proporcional con una fórmula mayoritaria, pero dependiendo de la forma en que se haga esta combinación, se tratará de sistemas con principio electoral mayoritario (mixtos mayoritarios) o de sistemas con principio electoral proporcional (mixtos proporcionales). Es decir, son de fórmula electoral mixta, pero su principio de representación dominante es, según el caso, proporcional o mayoritario.

b) Sistema electoral y representatividad

Los sistemas electorales son importantes porque afectan la representatividad del sistema político. Entendiendo por representatividad el grado en que los diferentes sectores de una sociedad están representados de acuerdo con su peso poblacional en los órganos legislativos en los diferentes niveles del gobierno (nacional, provincial, estatal, departamental o municipal). Este es un punto estrechamente vinculado a las diferencias en cuanto a principios de representación entre los sistemas electorales. Como hemos venido señalando, unos sistemas son más incluyentes y propician una representatividad mayor que otros. Los sistemas proporcionales, cuando funcionan realmente en forma proporcional (en distritos o circunscripciones grandes o medianos),

tienden a incluir en los cuerpos deliberantes a todos los sectores con una fuerza política significativa, de manera que son altamente incluyentes; mientras que los sistemas mayoritarios tienden a darles representación solo a las fuerzas políticas más grandes, y a excluir o a sub-representar (a dejar con una representación muy por debajo de su caudal electoral) a los partidos minoritarios. Representación muy por debajo de su caudal electoral en el sentido de que si un partido tiene 20% de los votos, uno supondría que proporcionalmente debería tener 20% de los escaños, pero en sistemas mayoritarios lo típico es que fuerzas políticas con 20% de los votos logren apenas un cinco por ciento o menos de los escaños. La contrapartida de esta sub-representación de las fuerzas medianas y pequeñas es que las organizaciones políticas mayoritarias tienden a resultar ampliamente sobre-representadas. Es decir, que si la primera fuerza alcanza el 45% de los votos, muy probablemente obtenga 60% o más de los escaños, y esto, por supuesto, en perjuicio de las fuerzas minoritarias, de modo que la representatividad del sistema político se ve afectada. Las consecuencias políticas de esta distorsión de la representación característica de los sistemas mayoritarios pudieran tener en algunos casos consecuencias políticas graves. Por ejemplo, si se tratara de que resultan excluidas de toda representación o fuertemente sub-representadas minorías nacionales muy aguerridas (un grupo étnico específico, un grupo religioso, etc.), con mucha conciencia de sus intereses políticos y además con la idea de que están siendo discriminadas. En esas condiciones, estos grupos excluidos de representación pudieran enajenarse del sistema, sentirse arrinconados políticamente, y tentados a recurrir a procedimientos no democráticos para hacer valer los que consideran sus derechos o a buscar la secesión del país para crear un Estado independiente.

Entre los factores que determinan la representatividad en los sistemas de fórmula proporcional está en primer lugar el número de escaños que se eligen por distrito o circunscripción electoral (a mayor número de escaños por circunscripción mayor proporcionalidad en el resultado y mayor representatividad), este es el factor más importante. Un segundo factor es la fórmula electoral (de las dos fórmulas proporcionales utilizadas en América Latina, la fórmula de la cuota natural y los restos más altos tiende a dar resultados más proporcionales que la fórmula D´Hondt). Otro factor a tomar en cuenta es el número total de escaños en la asamblea o congreso. Pero su efecto es indirecto, ya que actúa ampliando o restringiendo la posibilidad de que el promedio de escaños por distrito sea mayor o menor. A mayor número de escaños en la Cámara, Congreso o Asamblea, mayor es la posibilidad de que el promedio de escaños por circunscripción sea elevado, aunque esto no es necesariamente así. Lijphart (1994) encontró que en los países de representación proporcional el número total de escaños en la Asamblea está asociado a la proporcionalidad y representatividad del resultado. Porque como dijimos, a mayor número de escaños totales, mayor es la posibilidad de que tengamos un promedio alto de escaños por circunscripción, y, por consiguiente, mayor proporcionalidad y representatividad. El cuadro 2 presenta la situación relativa al número de escaños en las cámaras de las legislaturas latinoamericanas. Finalmente, otro factor a tomar en cuenta en relación a la representatividad de los resultados electorales es la existencia o no de un umbral o barrera electoral, a ello nos referiremos más adelante.

Cuadro N.º 2
Tamaño de las cámaras en América Latina

País	Población (millones)	Miembros Cámara Baja o Única	Miembros Cámara Alta
Argentina	40,3	257	72
Bolivia	9,9	130	36
Brasil	193,7	513	81
Chile	17	120	38
Colombia	45,7	166	102
Costa Rica	4,6	57	
República Dominicana	10,1	183	32
Ecuador	13,6	124	
El Salvador	6,2	84	
Guatemala	14	158	
Haití	10	99	30
Honduras	7,5	128	
México	107,4	500	128
Nicaragua	5,7	90	
Panamá	3,5	71	45
Paraguay	6,3	80	
Perú	29,2	130	
Uruguay	3,3	99	31
Venezuela	28,4	165	

Fuente: Unión Interparlamentaria Mundial, página web:

<http://www.ipu.org/parline-e/parlinelist.asp>. Rango para entre 10M y 30 M de habitantes: 99 a 183 escaños en Cámara Baja o Única. Rango para todos en la Cámara Baja o Única: 57 a 513

c) Sistema electoral y gobernabilidad

Los sistemas electorales son importantes también porque afectan el nivel de gobernabilidad del sistema político. Entendemos por gobernabilidad la capacidad del gobierno de adelantar su proyecto político, lo que conlleva la posibilidad de aprobar la legislación necesaria

para desarrollarlo, y la facultad efectiva de aplicar las políticas públicas destinadas a darle concreción⁶. (Molina y Hernández, 1995; Molina, 1999; Alcántara, 1995:38; Espinal, 1995:267). El efecto de los sistemas electorales sobre la gobernabilidad es el anverso de su efecto sobre la representatividad. Los sistemas mayoritarios favorecen la gobernabilidad, mientras que esta puede verse afectada por la proporcionalidad. La mayor tendencia a la inclusión de los sistemas proporcionales les permite a las minorías integrarse dentro de los cuerpos deliberantes y hacer juego político con el resto, pero ello conlleva dificultades para formar mayorías parlamentarias estables, lo que puede afectar negativamente la gobernabilidad porque en los gobiernos de coalición es más difícil que en los gobiernos de un partido lograr acuerdos políticos y desarrollar un programa de gobierno. Este es el caso, sobre todo, de los países parlamentarios, pero también en los países de régimen presidencial los sistemas proporcionales para la elección de la legislatura pueden llevar a la necesidad de que el partido que gane la elección presidencial se vea en la obligación de llegar a acuerdos con otras fuerzas para tener mayoría parlamentaria, de modo que la gobernabilidad se hace relativamente difícil. En cambio, los sistemas mayoritarios, si bien llevan a resultados menos representativos, tienen la ventaja de que dan prioridad a la

⁶ La gobernabilidad presupone, claro está, que los actores políticos con capacidad de destruir la estabilidad del sistema político aceptan funcionar dentro de las reglas del juego democrático (Molina y Hernández, 1995; Molina, 1999).

governabilidad y hacen mucho más fácil que el partido que gane tenga mayoría en la legislatura y pueda, por lo tanto, gobernar solo.

Este punto de la tensión o equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, como efecto de los sistemas electorales y sus cambios, es un tema de actualidad siempre que se va a una reforma electoral. Lo que se gana en gobernabilidad al introducir elementos mayoritarios, tiende a perderse en representatividad y en capacidad del control del parlamento sobre el gobierno; y viceversa. Gobernabilidad, representatividad y equilibrio de poderes con frenos y contrapesos son valores democráticos importantes respecto de los cuales debería buscarse el equilibrio más conveniente para el país. Y en esa búsqueda los sistemas electorales tienen un papel de primera línea. Un gobierno monocolor, en el cual presidente y mayoría legislativa corresponden al mismo partido, tiende a ser un gobierno con un elevado nivel de gobernabilidad y puede llevar adelante sus políticas sin mayores obstáculos institucionales, pero al mismo tiempo es un gobierno que va a estar poco sujeto al control parlamentario de la legalidad y de la conveniencia de sus acciones. Entonces, si se aumentan las características mayoritarias de un sistema electoral, se podrá ganar en gobernabilidad, pero probablemente se pierda en representatividad y en control parlamentario. Por el contrario, cuando se incrementa la proporcionalidad, probablemente se gane en representatividad y en control parlamentario, pero se perderá en

governabilidad. En un proceso de reforma electoral los actores políticos deben decidir cuál es el balance, entre estos valores, que resulta más beneficioso para el país en un momento dado.

d) Sistema electoral y poder de los electores

Los sistemas electorales afectan la amplitud de la decisión de los ciudadanos y su capacidad de control e influencia sobre sus representantes. Dependiendo de la "forma de votación" (no personalizada o personalizada), el elector podrá determinar con su voto solo el número de escaños que le corresponden a cada partido, o podrá también decidir cuáles de los candidatos postulados van a ocupar los escaños que le correspondan a cada partido. En el primer caso de voto no personalizado, el voto de lista cerrada y bloqueada, el elector se limita a indicar su preferencia por un partido. En esta modalidad, es el partido el que decide el orden de sus candidatos en la lista y el que tiene el control sobre la carrera de los políticos que forman parte de sus filas. La capacidad de decisión de los electores es relativamente baja, se limita a decidir con su voto el número de escaños que obtendrá cada organización. Dado que el control sobre la carrera de los políticos depende en gran medida de las direcciones de los partidos, en estos sistemas de voto no personalizado las organizaciones políticas tienden a presentar una elevada disciplina, de modo que las directrices de las jefaturas nacionales de los partidos son acatadas por sus diputados con relativamente pocas deserciones.

En el caso del voto personalizado, tanto en sus modalidades mayoritarias (voto nominal en circuitos unipersonales por mayoría relativa o absoluta) o proporcionales (voto preferencial en listas cerradas y no bloqueadas, voto en listas abiertas), el elector decide directamente sobre quién o quiénes van a ocupar los escaños. Se vota con nombre y apellido, no sólo por el partido sino por los candidatos. En los sistemas de listas abiertas el elector puede incluso votar por candidatos de distintos partidos. En estos casos la capacidad de selección del elector es mayor que en los sistemas no personalizados, ya que decide no sólo el número de escaños que ocupará cada partido, sino también quién los ocupará. La carrera de los diputados, y políticos en general, depende en este caso en una gran medida de la voluntad del electorado, y no tanto de las direcciones de los partidos lo cual, por una parte, estimula a los diputados a establecer una relación directa de servicio con las comunidades que los eligen, y por la otra, los hace más autónomos frente a las direcciones nacionales de los partidos. En el caso de los sistemas de voto preferencial en listas cerradas y no bloqueadas, y también en los de voto en listas abiertas, se genera competencia entre los candidatos del mismo partido ya que obtienen los escaños los candidatos individuales más votados. Esta característica tiende a ser criticada porque si la competencia entre los candidatos de un mismo partido no es bien regulada puede menoscabar la unidad de las organizaciones políticas, y puede llevar al predominio de los

candidatos mejor financiados, así como abrir las puertas a patrocinios no deseados. Si se establece el voto personalizado para aumentar el poder de decisión de los electores, deberían al mismo tiempo regularse, de forma estricta, las campañas electorales individuales para impedir el predominio de los mejor financiados y los financiamientos ilícitos.

II. Sistemas electorales de América Latina

Una vez establecida la importancia del estudio de los sistemas electorales, quisiera considerar los sistemas electorales que tenemos en América Latina, así como alguna de sus tendencias más recientes. Los sistemas modernos para la elección de cuerpos deliberantes se dividen en dos grandes familias: sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales, a las que nos hemos referido antes.

Ambos sistemas tienen detractores y tienen defensores, y ambos son considerados igualmente democráticos. Son sistemas mayoritarios los de Estados Unidos de América, el Reino Unido, Francia, Haití, los sistemas electorales de las islas del Caribe angloparlante; mientras que la representación proporcional ha sido adoptada fundamentalmente por los países del continente europeo, excepto Francia, con diferentes modalidades en Alemania, España y los países Nórdicos. Italia tenía una tradición proporcional, hoy en día, su sistema es predominantemente mayoritario, aunque utiliza parcialmente una fórmula proporcional. También América Latina adoptó los sistemas de corte proporcional con

origen en Europa Continental, o mejor dicho, adoptó formulas electorales de carácter proporcional. Ahora, el nivel de proporcionalidad depende del número de escaños que se elijan por circunscripción o distrito electoral, y a nivel del país de la magnitud promedio de los distritos electorales.

En el caso extremo, es evidente que no se puede distribuir proporcionalmente un solo cargo. Por eso, los sistemas electorales para la elección del presidente de la República y otros cargos ejecutivos unipersonales como gobernadores, alcaldes, síndicos son necesariamente mayoritarios. Si se elige un sólo escaño por circunscripción, el sistema es necesariamente mayoritario. Pero igualmente se observa una tendencia a favorecer a los partidos mayoritarios y excluir a los minoritarios, aunque en una situación menos extrema, cuando se utilizan distritos electorales pequeños (dos a cinco escaños). Si se eligen dos escaños por circunscripción o distrito⁷, solamente podrán lograr escaños la primera y la segunda fuerza política, aun cuando la distribución se haga utilizando una fórmula proporcional. Los partidos con la tercera votación hacia abajo en el distrito o circunscripción van a quedar absolutamente excluidos. Para poder obtener algún cargo un partido tiene que ganar o llegar segundo en algún distrito electoral. Pero si se trata de partidos que tienen digamos el 10% o el 15% de los votos nacionales, distribuidos regularmente en el territorio, entonces, en un sistema binominal ese

⁷ Sistema electoral "binominal" aplicado en Chile para las dos Cámaras del Congreso.

partido muy probablemente no ganaría ningún escaño, y sus partidarios resultarían excluidos de representación parlamentaria. Con distritos electorales con un promedio de tres a cinco escaños, los partidos con una votación nacional mediana como la antes indicada, o incluso pequeña, posiblemente obtendrían alguna representación pero igualmente la tendencia general es que estarían seriamente sub-representados. Es decir que su porcentaje de escaños sería muy inferior a su porcentaje de votos.

Los elementos o componentes de los sistemas electorales que definen las consecuencias políticas de los sistemas electorales, en particular su nivel de proporcionalidad y representatividad, son en primera línea la fórmula electoral y la magnitud promedio de las circunscripciones o distritos electorales, pero también deben tomarse en cuenta el tamaño de la cámara o legislatura (número de escaños total de la cámara), y la existencia de umbrales o barreras electorales. A estos se añade, por su efecto sobre el poder de selección y control de los electores sobre los candidatos, la forma de votación. La fórmula electoral es la fórmula matemática⁸ que se utiliza para determinar cómo se distribuye los escaños entre los partidos de acuerdo a su votación⁹. La circunscripción, es el área geográfica en la que se distribuyen un número determinado de escaños de acuerdo a la votación de cada fuerza política:

⁸ Son fórmulas electorales proporcionales las siguientes: Cociente natural y restos más altos; D´Hondt; Sainte Lagüe.

⁹ Si se trata de un cargo unipersonal, o de un solo escaño, es la fórmula matemática que nos permite dilucidar quién gana o quién pierde la elección: mayoría relativa o mayoría absoluta.

la provincia, el departamento, la municipalidad, o distritos electorales menores diseñados al efecto dentro de la provincia, el departamento, el estado o la municipalidad. Puede ser también el país entero cuando todos los escaños se distribuyen con base en la votación nacional (es el caso de Uruguay, y del Senado de Paraguay) (Nohlen, 2007). La forma de votación es la manera como el elector hace su selección personalizada o no personalizada (criterio al que ya nos referimos), única o múltiple, según sea que el elector tenga un solo voto para todos los órganos del poder público sometidos a elección, sin poder variarlo entre ellos; o, que el elector pueda votar por cada órgano del poder público por separado, con la posibilidad de votar por partidos distintos en cada caso. Esta última modalidad, la más extendida en América Latina, es la que da al elector mayor poder de selección, permitiendo el voto dividido. Al tamaño de la asamblea nos referimos anteriormente. Finalmente, hay que tomar en cuenta, por su efecto en el nivel de representatividad, el umbral o barrera electoral que consiste en un requisito que se exige para que el partido pueda participar en la distribución de los escaños proporcionales. Su finalidad es evitar el excesivo fraccionamiento de los órganos legislativos excluyendo de estos a las fuerzas políticas que se consideran con una votación que no es suficiente para ameritar presencia en el órgano legislativo. Es un mecanismo polémico al que se enfrentan usualmente las fuerzas minoritarias. En América Latina lo establece Argentina (3% en el

distrito electoral correspondiente), Bolivia (3% de los votos válidos nacionales), Colombia (mitad del cociente natural), Costa Rica (mitad del cociente natural), México (2% de los votos válidos nacionales) y República Dominicana (1% para la distribución de escaños por lista nacional).

a) Sistemas electorales mayoritarios

Los sistemas electorales mayoritarios utilizan varios tipos de fórmula electoral. La fórmula electoral más clásica de los sistemas mayoritarios, especialmente para la elección de cuerpos deliberantes, es la de mayoría relativa: el que alcanza más votos se lleva el cargo o los escaños en disputa. La fórmula de mayoría relativa se utiliza en América Latina en algunos casos para la elección del Congreso o Asamblea Nacional, pero nunca como única fórmula, sino combinada con la representación proporcional. Para el poder legislativo nacional se utiliza en México¹⁰, Bolivia¹¹ y Venezuela¹² para una parte de los escaños, y

¹⁰ En México para la Cámara de Representantes, se eligen por mayoría relativa 300 escaños, y por representación proporcional 200 escaños, este sistema electoral es conocido como Sistema Paralelo o Mixto Mayoritario. Una parte de los escaños se elige por representación proporcional y otra, por mayoría relativa en elecciones que funcionan separadamente, aunque se realizan el mismo día.

¹¹ Utiliza un sistema de representación proporcional personalizado (también conocido como Mixto Proporcional) en el cual la determinación del número de escaños que le corresponden a cada partido se realiza utilizando la fórmula proporcional de D'Hondt, pero el 50% de esos escaños se adjudica por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Para garantizar la proporcionalidad, a cada partido se le restan de los escaños que proporcionalmente le corresponden en la circunscripción, un número igual a los que haya obtenido en las circunscripciones uninominales.

¹² En Venezuela se utilizó hasta la elección del año 2000 un sistema de representación proporcional personalizada (Mixto Proporcional) similar al de Bolivia, aunque para esta última elección el número de escaños por mayoría relativa aumentó del 50% al 60%, para la elección de la Asamblea Nacional. Para la elección de 2005, en la que la oposición decidió no participar, en la práctica y por vía de la interpretación administrativa y judicial se eliminó la vinculación entre la elección proporcional y la mayoritaria (Molina, 2009), de modo que en forma similar a México (Sistema Paralelo o Mixto Mayoritario), el 60% de los escaños se eligió por mayoría relativa y, separadamente, el 40% se eligió utilizando la fórmula proporcional de D'Hont. La Ley Orgánica de

también en otros países que incluyen circunscripciones uninominales para la elección de los diputados, como Panamá donde el 37% de los escaños se elige en circunscripciones uninominales por mayoría relativa.

Otra fórmula electoral mayoritaria es la de mayoría absoluta y doble vuelta. En América Latina, para la elección de la legislatura nacional, sólo se utiliza en Haití. Para ganar hay que obtener mayoría absoluta, la mitad de los votos más uno. Si ningún candidato obtiene la victoria en la primera vuelta, entonces se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Esta fórmula logra resultados más inclusivos que la de mayoría relativa en las elecciones para cuerpos deliberantes. Ello se debe a que los partidos pequeños pueden ser importantes como aliados para la segunda vuelta, con lo cual pueden negociar su apoyo a los candidatos de alguna de las fuerzas mayoritarias a cambio del apoyo a algunos de sus candidatos para la segunda vuelta.

En la familia de los sistemas mayoritarios, para las elecciones legislativas, también tenemos los sistemas mayoritarios de fórmula mixta, conocidos como Sistemas Mixtos Mayoritarios (Shugart y Wattenberg, 2001) o también como Sistemas Segmentados o Paralelos. Es el caso de México, y también Venezuela (en la práctica desde 2005 y formalmente desde la reforma electoral de 2009). Son sistemas que eligen una parte de sus escaños por la fórmula de mayoría relativa, y otra mediante una

Procesos Electorales de 2009 institucionalizó este Sistema Paralelo o Mixto Mayoritario, elevando los escaños de mayoría relativa al 70%.

fórmula electoral de representación proporcional. En el conjunto, el principio electoral predominante es el mayoritario.

En cuanto a las circunscripciones o distritos electorales de los sistemas mayoritarios para la elección de cuerpos deliberantes, las más usuales son las circunscripciones uninominales, es decir, se crea una circunscripción o circuito electoral para cada escaño. También pueden utilizarse, pero son menos frecuentes, circunscripciones de dos o más escaños. En este caso la votación puede ser en bloque (lista cerrada), es decir, que el partido que gane se lleva todos los escaños de la circunscripción; o personalizada: el elector vota en forma personalizada por tantos candidatos como escaños se eligen en la circunscripción, y ganan los candidatos con las votaciones más altas; por ejemplo, si se trata de tres escaños ganan los candidatos con las tres votaciones más altas. En la práctica, el sistema mayoritario personalizado funciona de forma similar al del voto en bloque, porque los electores tienden a dar todos sus votos a candidatos del mismo partido. Aunque claro, tienen la opción de no hacerlo. En el caso de los sistemas mayoritarios, los partidos pequeños y medianos tienen más oportunidad de estar representados si se utilizan circunscripciones uninominales que si se utilizan circunscripciones plurinominales. La razón es que para los partidos pequeños es más probable que puedan ser la primera fuerza, y por tanto ganar el escaño, en áreas pequeñas que en grandes. Es más probable que

una fuerza minoritaria gane un escaño en un circuito uninominal a que gane una provincia o departamento como un todo.

b) Sistemas electorales proporcionales

Para la representación proporcional hay varias fórmulas electorales que distribuyen los escaños de acuerdo a la votación de cada una de las fuerzas políticas participantes. Pero, como hemos dicho antes, para que una fórmula electoral arroje resultados proporcionales es necesario que se aplique en circunscripciones medianas o grandes. En circunscripciones pequeñas los resultados tenderán hacia una fuerte sobre-representación de los partidos más grandes, aun cuando se utilicen fórmulas matemáticas proporcionales. Con este señalamiento previo podemos entrar a considerar las fórmulas electorales proporcionales. Las que se utilizan en América Latina son, con variaciones, las dos que expusimos en nuestro ejemplo sobre cómo los sistemas electorales pueden marcar la diferencia en los resultados electorales: la fórmula de la cuota natural y restos más altos; y la fórmula de D'Hondt, también conocida como la "media más alta" o la "cifra repartidora". Entre las dos, la primera tiende a producir resultados más proporcionales que la segunda. Ambas producen alguna distorsión, pero esta es menor con la fórmula de la cuota natural y los restos más altos. Por otra parte, la distorsión de la

proporcionalidad que usualmente se produce¹³, en el caso del sistema de la cuota natural y los restos más altos, tiende a favorecer a las fuerzas minoritarias; mientras que en la fórmula D´Hondt tiende a favorecer a las fuerzas mayoritarias.

También, entre los sistemas de representación proporcional de América Latina encontramos fórmulas electorales mixtas. Bolivia combina la fórmula electoral proporcional de D´Hondt con la adjudicación del 50% de los escaños en circunscripciones electorales uninominales en las que se decide por mayoría relativa. Se orienta Bolivia por el modelo alemán de la representación proporcional personalizada, también conocido como sistema mixto proporcional en el cual el principio electoral predominante es el de la representación proporcional, a diferencia de los sistemas mixtos mayoritarios a los que nos referimos antes (Shugart y Wattemberg, 2001; Mayorga, 2001).

En cuanto a las circunscripciones o distritos en los sistemas proporcionales, la magnitud promedio de las circunscripciones varía y es determinante para el grado de proporcionalidad, representatividad e inclusividad de los resultados electorales. La mayor proporcionalidad se logra cuando todos los escaños de la cámara o asamblea se distribuyen en una sola circunscripción nacional a objeto de determinar el número de

¹³ La distribución de los escaños de acuerdo a los votos usualmente no alcanza una proporcionalidad perfecta porque los resultados en votos de los partidos no son múltiplos exactos del costo proporcional en votos de un escaño.

escaños que corresponden a cada fuerza política. Este es el caso de Uruguay (ambas cámaras), Paraguay para el Senado, Colombia en el Senado, Alemania e Israel. En segundo lugar en cuanto a proporcionalidad, inclusividad y representatividad, están las llamadas circunscripciones grandes con una magnitud promedio de diez o más escaños (Nohlen, 2004: 57). En América Latina entrarían en esta categoría para la cámara de diputados Brasil y Bolivia (Payne, 2006: 58). Luego tenemos las circunscripciones medianas, con una magnitud promedio de 6 a 9 escaños (Nohlen, 2004: 57), en las cuales se logra una proporcionalidad moderada y un grado significativo de inclusividad y representatividad: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, y Honduras (Payne, 2006, 58). Finalmente, están los países que tienen una magnitud promedio en el rango de las que se consideran circunscripciones pequeñas, es decir, entre dos y cinco escaños (Nohlen, 2004: 57). Este es el tipo de magnitud promedio de circunscripción que predomina entre los países que utilizan fórmulas proporcionales en América Latina, y se encuentra en las Cámaras de Diputados o Asamblea Nacional de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. (Nohlen, 2004: 60-62).

III. Conclusión

En resumen, podemos señalar que los sistemas electorales son importantes porque generan tendencias que afectan tanto los resultados electorales como aspectos esenciales del sistema político: el número de partidos que va a haber en el sistema y la representatividad de este y las posibilidades de gobernabilidad; las cuales influyen igualmente en el grado de unidad y disciplina de los partidos políticos. Esta influencia se produce generando tendencias para que el sistema político vaya en una dirección. Sin embargo, es importante recordar que el sistema electoral nunca es el único factor que influye en estos aspectos fundamentales. Hay otros factores que pueden neutralizar o revertir el efecto al que tiende el sistema electoral. Esto significa que aunque los sistemas electorales son instrumentos poderosos de ingeniería institucional, su efecto real sobre el sistema político va a depender de su interacción con el resto de los factores en juego. Hay que tomarlos todos en cuenta a la hora de una reforma electoral para no verse sorprendido porque la introducción de un nuevo sistema electoral, o su modificación, produzcan efectos distintos a los deseados.

Literatura consultada

Alcántara, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1957.

Espinal, Rosario. "Democracia, Gobernabilidad y Partidos Políticos en América Latina". En: Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto, eds. *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995. Pp. 267-281.

Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. "Conclusion: Presidentialism and the Party System". En: S. Mainwaring y M. Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Pp. 394-439.

Mayorga, René. "The Mixed-Member Proporcional System and its Consequences in Bolivia". En: Matthew Shugart y Martin Wattenberg, eds. *Mixed-Member Systems: The Best of Both Worlds?*. New York: Oxford University Press, 2001. Pp. 432-446.

Molina, José. "La reforma informal del sistema electoral venezolano: de la representación proporcional al sistema mayoritario sin alterar una coma". En: Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker, eds., *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Estudios Políticos (CEP), Proyectamérica, Instituto Libertad y Desarrollo, y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), 2009. Pp. 139-164.

Molina, José. "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura". En: *América Latina Hoy*, (29):15-29, (diciembre, 2001).

Molina, José. "Venezuela: un sistema electoral que ha favorecido la gobernabilidad". En: Fernando Tuesta Soldevilla, ed. *Sistemas Electorales en los Países Andinos*. Santa Fe de Bogotá: Parlamento Andino, 1999. Pp. 113-132.

Molina, José y Janeth Hernández. "Sistema Electoral y Gobernabilidad en Venezuela". En: *Cuadernos del CENDES*, (12):111-125, (mayo-diciembre, 1995).

- Nohlen, Dieter. "Sistemas Electorales Presidenciales y Parlamentarios". En: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007. Pp. 294-333.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Tercera Edición. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Payne, Mark. "Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática". En: Payne, Mark; Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz, eds. *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Social (IDEA), 2006. Pp. 41-89.
- Rae, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1967.
- Shugart, Matthew y Martin Wattenberg. "Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology". En: Matthew Shugart y Martin Wattenberg, eds. *Mixed-Member Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001. Pp. 9-24.
- Vallés, Joseph y Agustí Bosch. *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*. Barcelona: Editorial Ariel, 1997.