

# **Las Instituciones Electorales y su Impacto Político:**

## **Los Países del Mercosur en Perspectiva Comparada\***

Aníbal Pérez Liñán, Universidad de Pittsburgh (asp27@pitt.edu)

**Resumen:** Este ensayo resume algunas conclusiones centrales de la literatura sobre sistemas electorales y compara el funcionamiento de las elecciones legislativas y presidenciales en los países del Mercosur. La primera parte aborda los procedimientos para elecciones parlamentarias (listas cerradas y abiertas, circunscripciones uninominales, sistemas mixtos) y las consecuencias de estos sistemas para la proporcionalidad, la gobernabilidad, la personalización del voto y la cohesión de los partidos. La segunda parte se centra en las elecciones presidenciales, analizando los diferentes procedimientos (colegio electoral, mayoría simple, balotaje, y doble vuelta parlamentaria) y sus consecuencias para la legitimidad de los mandatos y para la gobernabilidad, a través del análisis de 76 elecciones en América Latina. Las conclusiones resaltan la limitada congruencia de los sistemas electorales en el Mercosur y la dificultad para encontrar un sistema electoral “perfecto”.

**Abstract:** This paper summarizes some of the main findings of the literature on electoral systems and compares the performance of the presidential and legislative electoral systems in the Mercosur countries. The first part deals with the procedures regulating elections for legislatures (closed lists, open lists, single-member districts, and mixed-member proportional systems) and explores the effects of those systems in terms of proportionality, governability, incentives to seek the personal vote, and party cohesion. The second part compares the procedures for presidential elections (electoral college, plurality, runoff elections, and congressional runoffs), and models the impact of these systems on presidential mandates and governability using data for 76 presidential elections. The conclusions emphasize the limited congruence among Mercosur countries in terms of electoral rules, and the difficulties to design the “perfect” electoral system.

Número de palabras: 10.061

Palabras clave: sistemas electorales, Mercosur, balotaje, gobernabilidad

- Artículo publicado en *Revista Argentina de Ciencia Política*, no. 7/8, pp. 35-54 (2004) -

\* Agradezco la orientación y comentarios de David Altman, Carlos Guevara Mann, Charles Kenney, Simón Pachano y Sebastián Saiegh.

Subsiste en el debate público una idea algo ingenua de la reforma electoral como una “ingeniería” destinada a corregir las perversiones de la vida política. Diputaciones uninominales, el sistema mixto alemán, listas desbloqueadas, el balotaje para la elección presidencial; la lista de soluciones mágicas se multiplica con la cantidad de grupos que proponen alternativas e invocan lecciones de países ejemplares. Frente a este entusiasmo reformista, los legisladores consistentemente responden con promesas incumplidas y el establishment politológico una y otra vez reafirma la necesidad de proteger a los partidos políticos, demostrando su pasión por defender causas impopulares.

En verdad, pocas cuestiones han recibido tanta atención en ciencia política como el estudio de los sistemas electorales (entre los libros recientes más destacados: Cox 1997; Lijphart 1994; Norris 2004). Este artículo resume algunas de las principales conclusiones de la literatura sobre este tema, compara los procedimientos electorales (tanto legislativos como presidenciales) en los países del Mercosur y analiza los efectos de diferentes sistemas electorales sobre la vida política. La primera parte del artículo establece tres criterios centrales para caracterizar elecciones legislativas (fórmula electoral, magnitud de distritos y procedimientos de nominación), identifica cuatro tipos de sistemas electorales utilizados en América Latina (listas cerradas, listas abiertas, circunscripciones uninominales y sistemas mixtos) y analiza las consecuencias de estos sistemas para la proporcionalidad, la gobernabilidad, la personalización del voto y la cohesión partidaria.

En la segunda parte se analizan los sistemas de elección presidencial, enfatizando tres variables básicas (si la elección es directa o indirecta, el umbral de votos requerido para triunfar, y la naturaleza de una segunda vuelta). A partir de estos criterios se identifican cuatro sistemas (elección por colegio electoral, mayoría simple, balotaje y

presidencialismo parlamentarizado), y se analiza el impacto de estos sistemas sobre la legitimidad del presidente electo y sobre la gobernabilidad, utilizando datos de 76 elecciones presidenciales en América Latina.

En la sección final se aborda el caso boliviano como un intento por construir el sistema electoral perfecto. Las conclusiones de este artículo sugieren que existe poca congruencia entre los países del Mercosur en términos de sus procedimientos electorales, y enfatizan al mismo tiempo que todos los sistemas electorales tienen notables ventajas y desventajas. Los reformadores entusiastas deben ser conscientes de la necesidad de equilibrar las consecuencias negativas de toda reforma.

## **Elecciones Legislativas**

### **Criterios y Clasificación**

La literatura referida al diseño de elecciones legislativas se ha concentrado en tres cuestiones clave. La primera es la magnitud de los distritos. Por magnitud del distrito electoral (usualmente representada con la letra M) se entiende simplemente la cantidad de representantes electos en cada circunscripción. Por ejemplo, la magnitud de los distritos para la elección de senadores en Argentina es igual a tres ( $M=3$ ), dado que se eligen tres senadores por provincia. Las alternativas de diseño institucional aquí varían desde la adopción de circunscripciones uninominales ( $M=1$ ) como en las elecciones para la cámara baja en los Estados Unidos o Gran Bretaña, hasta la adopción de distritos plurinominales de alcance nacional, como en la elecciones para el Senado paraguayo, en donde todos los senadores representan al territorio nacional como distrito único ( $M=45$ ).

La mayor parte de los países han optado por una opción intermedia: el uso de las unidades políticas subnacionales (departamentos, provincias o estados) como distritos “naturales” que son representados en la cámara alta en pie de igualdad, y en la cámara baja de acuerdo al tamaño de su población. Este último caso significa que diferentes distritos (departamentos, provincias o estados) presentan distintas magnitudes de acuerdo con la distribución demográfica del electorado. En estos casos, los análisis comparativos usualmente estiman la *magnitud del distrito promedio* con el objeto de comparar la naturaleza del sistema electoral en diversos países.

El segundo criterio clave es la fórmula electoral: mayoritaria o proporcional. Las fórmulas mayoritarias operan bajo el principio de que el ganador de la elección se lleva todos (o casi todos) los escaños en juego en el distrito sin importar su margen de victoria, mientras que los sistemas proporcionales buscan traducir el porcentaje de votos en bancas lo más fielmente posible.<sup>1</sup> El ejemplo típico de sistema mayoritario es el sistema de distritos uninominales empleados en Gran Bretaña o Estados Unidos: dado que se elige un solo representante por circunscripción, el candidato con un mayor número de votos es el “ganador” (los votantes de la circunscripción que han optado por otros candidatos simplemente pierden su voto). Existen, sin embargo, algunos ejemplos de sistemas mayoritarios con distritos plurinominales (es decir,  $M > 1$ ). Por ejemplo, el sistema electoral de lista incompleta—utilizado en Argentina para las elecciones de diputados durante 1912-49 y 1958-62—que otorga dos tercios de las bancas del distrito la lista

---

<sup>1</sup> Existen diferentes procedimientos proporcionales para transformar votos en bancas. El lector puede encontrar una buena explicación de los métodos de resto mayor y de cociente (D'Hondt, Saint-Lague, etc.) en Molinelli (2003). El método de resto mayor es ligeramente más proporcional que los métodos de cociente; sin embargo, Mark Jones ha mostrado que en América Latina el uso de una u otra fórmula no tiene un impacto real en el sistema de partidos (Jones 1995, 152).

ganadora, representa un caso de sistema mayoritario en un contexto de plurinominalidad.<sup>2</sup>

El sistema de lista incompleta es usualmente considerado un vestigio del pasado; sin embargo, Paraguay lo utilizó para las elecciones de diputados hasta 1989, y Argentina y Bolivia lo utilizan actualmente para las elecciones de senadores (para un análisis detallado de la evolución del procedimiento electoral en Argentina, véase el excelente estudio de Abal Medina y Suárez Cao 2003). No obstante, todos los países latinoamericanos utilizan actualmente mecanismos (más o menos) proporcionales para sus elecciones de diputados.

El tercer factor clave es el control sobre las nominaciones y la conformación de las listas. ¿Quiénes tienen la capacidad para nominar a los candidatos a diputados o senadores? ¿Quiénes deciden el orden de las listas? En un extremo, un sistema de nominación estrictamente cerrado solamente permite al “jefe máximo” del partido (o a un comité central) nominar a todos los candidatos. En el otro extremo, los partidos pueden utilizar internas abiertas—en las que cualquier ciudadano estaría habilitado para votar—para seleccionar a sus candidatos. En la práctica, muchos partidos han optado por alternativas intermedias: la elección de candidatos a través de convenciones (en las que los delegados de las líneas internas negocian la composición de las listas) es una alternativa al centralismo extremo, y las internas cerradas (en la cual solamente los afiliados tienen el derecho de votar) constituye una opción frente a la apertura indiscriminada. El mecanismo para ordenar las listas de candidatos resulta no menos importante. Las llamadas listas “sábana” (cerradas y bloqueadas) ofrecen un control

---

<sup>2</sup> En el contexto de elecciones presidenciales, otro ejemplo notable es el del colegio electoral norteamericano, donde 48 de los 50 estados utilizan sistemas mayoritarios que otorgan al partido ganador la totalidad de los electores por el estado, aunque el partido haya obtenido una mayoría simple por estrecho margen.

pleno sobre la lista al partido, mientras que las listas desbloqueadas o abiertas, descritas más abajo, son una alternativa para transferir un mayor control sobre el orden de las listas a los votantes. A diferencia de las reglas sobre elecciones internas, que en casi todos los países son manejadas autónomamente por cada partido, las reglas sobre listas abiertas o cerradas afectan a todos los partidos por igual, dado que se refieren al procedimiento legal para contar los votos. Existen sin embargo países en los cuales todos los partidos deben utilizar los mismos procedimientos para sus elecciones internas. En Paraguay, por ejemplo, la ley estableció que todos los partidos deben utilizar internas cerradas (pero competitivas) para elegir candidatos y autoridades de partido, con el fin de acabar con la antigua práctica de las convenciones partidarias utilizadas hasta comienzos de los años noventa.

La articulación de estos tres criterios permite identificar cuatro tipos de sistemas electorales empleados en América Latina:

**Listas Cerradas y Bloqueadas.** Las listas cerradas constituyen un mecanismo electoral familiar para el lector argentino. Se trata de un procedimiento de representación proporcional (RP) en el que se emplean distritos plurinominales. El proceso de nominación dentro de cada partido puede ser más o menos abierto, pero una vez conformada, la lista partidaria está “cerrada y bloqueada”, por lo que el votante no puede alterar el orden de los candidatos propuestos por el partido. Las bancas en el congreso se asignan a cada partido de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido por su lista, y a cada candidato de acuerdo con su posición relativa en la lista. Por ejemplo, si un partido ha obtenido el 30% de los votos, aproximadamente el primer tercio en la lista de candidatos puede llegar a obtener una curul.

**Listas “Abiertas”.** La literatura en inglés utiliza el término “listas abiertas” (*open lists*) para referirse a tres procedimientos electorales de características similares: las listas desbloqueadas, las listas múltiples, y las listas abiertas en sentido estricto. Al igual que en el caso de las listas cerradas, todos estos procedimientos constituyen sistemas de representación proporcional con distritos plurinominales. Pero a diferencia de aquellas, los sistemas de lista abierta, desbloqueada o múltiple transfieren las disputas internas por las nominaciones o por el orden de las listas a la elección general.

En el caso de las listas desbloqueadas, el sistema utilizado en Brasil, los partidos presentan una lista de candidatos pero los votantes tienen la opción de alterar el orden de la lista, privilegiando a los candidatos favoritos y desplazando “hacia abajo” a los candidatos indeseados. Los mecanismos concretos para “desbloquear” la lista generalmente permiten a los votantes seleccionar candidatos preferenciales. En Brasil, por ejemplo, los candidatos hacen campaña individualmente, promoviendo un número de identificación personal a través de jingles, pasacalles, y afiches. El día de la elección, los votantes acceden a máquinas de votación electrónicas en las que pueden votar por la lista partidaria completa o pueden en cambio digitar el número personal de su candidato favorito. La máquina muestra entonces la foto del candidato y la lista (partido) a la cual él o ella pertenece, y le permite al elector optar por esta persona en lugar de por la lista completa. En Perú, los votantes pueden marcar dos candidatos preferenciales dentro de la boleta partidaria impresa en papel. En Panamá, los votantes pueden marcar un número ilimitado de opciones preferenciales. En todos estos casos, la distribución de bancas se realiza siguiendo dos etapas. En la primera fase, se cuentan en un solo pozo (*pool*) todos los votos acumulados por los candidatos de una misma lista, y se asigna a cada partido

una cantidad de bancas de acuerdo con el criterio proporcional. Una vez lograda la proporcionalidad entre partidos, en la segunda fase se determina qué candidatos dentro de cada partido obtendrán las bancas asignadas, de acuerdo con la cantidad de votos alcanzados por cada individuo. Esto significa en la práctica que cada candidato compite no solamente con los candidatos de otros partidos, sino también con sus colegas dentro de la misma lista.

El ejemplo más conocido de listas múltiples es la “ley de lemas” utilizada en Uruguay para elegir diputados y senadores y en algunas provincias argentinas para elegir gobernadores y legisladores. Bajo este sistema, diferentes facciones partidarias presentan sus propias listas “cerradas y bloqueadas” que compiten simultáneamente en la elección general. Este mecanismo unifica entonces la elección “interna” y la general en un solo acto comicial (o doble voto simultáneo). Al igual que en el caso anterior, la asignación de escaños se produce en dos etapas: los votos de todos los sublemas (listas de fracciones) primero se cuentan en un solo “pool” para determinar la cantidad de bancas correspondientes a cada partido, y luego estas bancas se distribuyen entre las listas con criterio proporcional dentro de cada partido. Un sistema diferente de listas múltiples es utilizado en Colombia, donde cada facción presenta su lista cerrada y bloqueada para diputados o senadores, pero no se unifican los votos de cada partido en un único “pool”. Los escaños se asignan directamente a cada lista con criterio proporcional, lo que hace que en la práctica las facciones operen como cuasi-partidos e incentiva las “microempresas electorales” (Pizarro Leongómez 2002).

Finalmente, las listas “abiertas” en sentido estricto permiten que los votantes accedan a un buffet frío de candidatos, combinando a placer miembros de diferentes listas

partidarias al momento de votar. Por obvios motivos, los diseñadores constitucionales latinoamericanos han evitado conceder semejante libertad a la dieta de sus electores. Solamente el Ecuador ha experimentado recientemente con listas realmente abiertas: el votante ecuatoriano se enfrenta con una extensa boleta que contiene las listas de todos los partidos, y en ella puede marcar libremente a tantos candidatos como curules estén en juego en el distrito.<sup>3</sup> De acuerdo con Simón Pachano, “en la modalidad de listas abiertas el elector vota por personas, dentro de una lista o de diversas listas, y puede hacerlo por tantas personas cuantas se eligen en su circunscripción. Por ejemplo, en la provincia de Pichincha se eligen 14 diputados, por tanto el elector puede seleccionar a 14 personas de las listas que él quiera (hipotéticamente puede llegar a seleccionar una persona por lista en 14 listas)” (Simón Pachano, comunicación personal, agosto de 2004).

**Circunscripciones uninominales.** El modelo de elección por mayoría simple bajo circunscripciones uninominales, conocido en Gran Bretaña como *first past the post* (FPTP) es hoy prácticamente desconocido en la región. En su forma convencional, este procedimiento requiere la división del territorio electoral en tantas circunscripciones como escaños están en juego. Cada partido presenta un candidato, y aquél con el mayor número de votos resulta electo. Actualmente, este mecanismo mayoritario es utilizado en forma pura solamente en la República Dominicana para la elección de senadores. En Brasil, se emplea de hecho cada dos elecciones porque el Senado se renueva por partes, y

---

<sup>3</sup> “Las listas se presentan en el orden del número que les corresponde según su inscripción y que, dado que lo mantienen a lo largo de las diversas elecciones, se ha convertido ya en rasgo identitario (por ejemplo, el PSC hace propaganda diciendo ‘vota por la 6’, la ID es la 12, Abdalá [Bucaram] utiliza su número 10 para aludir a los mandamientos y a Maradona, etc.). Por tanto, el elector tiene una clara referencia de la ubicación en la papeleta (que además, visualmente está generalmente bien diseñada)” (Simón Pachano, comunicación personal).

los tres senadores de cada estado se alternan en ciclos de dos y uno—de modo que en este último caso se aplica por necesidad un sistema uninominal.

**El Sistema Mixto “Alemán”.** Finalmente, un cuarto grupo de países emplea sistemas mixtos que combinan la elección de diputados por listas cerradas con otros electos en distritos uninominales. En Bolivia, la constitución de 1995 estableció que la mitad de los diputados serían “plurinominales” (de listas) y que la otra mitad serían uninominales (en la práctica, actualmente se eligen 62 en listas departamentales y 68 en circunscripciones uninominales) (Mayorga 1999). En Venezuela y en México también se emplean sistemas mixtos que combinan ambos tipos de diputados.

La Tabla 1 ofrece una comparación detallada de los sistemas electorales para el congreso en los países del Mercosur. La Figura 1 muestra la distribución de sistemas electorales en América Latina. De los 18 países que realizan elecciones competitivas para la cámara baja, ocho utilizan listas cerradas, siete emplean listas abiertas (incluyendo listas desbloqueadas o múltiples), y los tres restantes utilizan un sistema mixto. De los nueve sistemas bicamerales, cuatro eligen a sus senadores utilizando listas abiertas, cuatro, a través de listas cerradas, y solamente uno utiliza el sistema uninominal en todas las elecciones para la cámara alta.

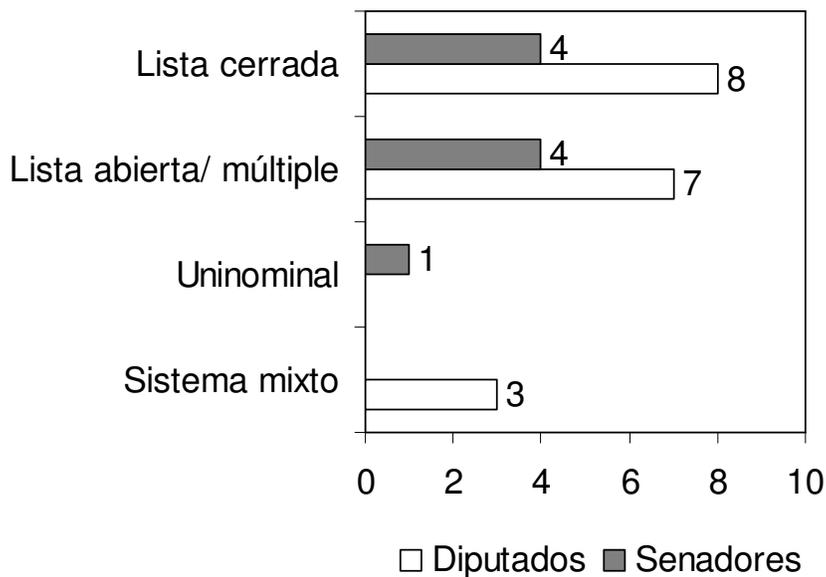
**Tabla 1. Sistemas Electorales para los Congresos en el Mercosur**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Bolivia
<b>Diputados</b>					
Magnitud del distrito medio	5,4	19,0	4,4	99,0	14,4
Fórmula electoral	RP	RP	RP	RP	RP (mixto)
Tipo de Listas	Cerradas	Desbloqueadas	Cerradas	Múltiples	Cerradas
<b>Senado</b>					
Magnitud de los distritos	3	1 ó 2	45	30	3
Fórmula electoral	Mayoritaria	Mayoritaria	RP	RP	Mayoritaria
Tipo de Listas	Cerradas	Desbloqueadas*	Cerradas	Múltiples	Cerradas

*Fuente:* Datos de Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand (2002, cap. 5)

\* Cuando M=2 (en el otro ciclo, la elección es uninominal).

**Figura 1. Distribución de los Sistemas Electorales en América Latina**



## Consecuencias de los Procedimientos Electorales

Los procedimientos electorales afectan cuatro parámetros de gran relevancia para el proceso legislativo: la proporcionalidad, la gobernabilidad, la personalización del voto y la cohesión partidaria. La principal tesis de este ensayo es que existen fuertes tensiones entre estos parámetros, por lo que resulta prácticamente imposible diseñar un sistema electoral que maximice todos estos objetivos simultáneamente.

La **proporcionalidad** se refiere a la fidelidad con que los votos emitidos por el electorado de cada partido se transforman en bancas legislativas. Idealmente, un partido que obtiene el 10,74% de los votos debería cosechar el 10,74% de las bancas. Sin embargo, esta exactitud es inusual, cuando menos por la simple razón de que cada banca no puede dividirse en fracciones para alcanzar una proporcionalidad perfecta. Las distorsiones con respecto al principio de proporcionalidad en una elección se miden normalmente a través del índice de Gallagher, que refleja el porcentaje total de votos asignados “incorrectamente” al momento de convertirse en bancas.<sup>4</sup> En el Mercosur, el índice promedio de desproporcionalidad para la cámara baja varía desde 0,6% en Uruguay (lo que indica que menos del 1% de las bancas se asigna al partido “equivocado”, una proporcionalidad casi perfecta) hasta 4,9% en Argentina, pasando por 2,3% en Paraguay y 2,6% en Brasil (Payne et al. 2002, 108). Estos valores reflejan niveles de proporcionalidad bastante aceptables comparados con otros países con

---

<sup>4</sup> Como ejemplo extremo, consideremos un distrito uninominal con dos candidatos, en donde el ganador obtiene el 55% y el perdedor, el 45% de los votos. Dado que la única banca en juego no puede dividirse, el 45% de los votos ha sido “transferido” del partido perdedor al ganador (que obtiene el 100% del premio). Es decir que los votos que un partido “pierde” en la conversión de votos a bancas, otro los “gana”. Para capturar este principio, el índice de Gallagher se calcula estimando la diferencia *absoluta* entre el porcentaje de votos y el porcentaje de bancas obtenido por cada partido, luego sumando estas diferencias para todos los partidos, y finalmente dividiendo el total por dos. Técnicamente:  $G = \sqrt{[\sum (v - s)^2] / 2}$  en donde  $v$  es el porcentaje de votos de cada partido y  $s$  es el porcentaje de bancas (Lijphart 1999, 158).

representación proporcional como Suiza (2,5%) o España (8,1%), y claramente frente a la desproporcionalidad propia de los sistemas mayoritarios como Gran Bretaña (10,3%) o Jamaica (17,7%) (Lijphart 1999, 162).

El grado de proporcionalidad depende no solamente de la fórmula electoral (mayoritaria o proporcional), sino también de la magnitud del distrito. Bajo una fórmula proporcional, cuanto mayor es el tamaño del distrito, mayor es el número de bancas en juego y por ende mayor es la oportunidad de otorgar bancas a partidos minoritarios.<sup>5</sup> Por el contrario, cuanto menor es el tamaño del distrito, mayor es la distorsión de la proporcionalidad. En Chile, por ejemplo, el sistema binominal implantado por el régimen del general Pinochet utiliza una forma particular de lista desbloqueada (presuntamente proporcional) con distritos muy pequeños ( $M=2$ ).<sup>6</sup> Como consecuencia, muchos votos se pierden en cada distrito y el índice de desproporcionalidad alcanza el 8,2% (Payne et al. 2002, 108).

Por otra parte, la **governabilidad** se ve facilitada en la medida en que resulta posible los partidos (y sobre todo para el partido de gobierno) conformar mayorías legislativas. Los sistemas mayoritarios, que permiten al ganador “tomar todo” (o casi todo) son en teoría más adecuados para lograr este objetivo. (En el extremo, el sistema de lista incompleta garantiza que el partido ganador obtiene una supermayoría de dos tercios aunque gane con apenas un pequeño margen de votos). En cambio, los sistemas de

---

<sup>5</sup> Lo opuesto es verdad en un sistema mayoritario: cuanto mayor es la magnitud del distrito, mayor es la cantidad de bancas que obtiene el ganador, mayor es la cantidad de votos “malgastados” por los perdedores, y mayor es la distorsión de la proporcionalidad.

<sup>6</sup> En Chile: a) cada distrito elige dos diputados o senadores; b) cada partido (o coalición) presenta una lista de dos candidatos; c) cada votante tiene un voto; y d) cada votante puede otorgar su voto a cualquiera de los candidatos en una lista. La distribución de los escaños utiliza un procedimiento en dos fases. Primero, los votos de cada lista se agrupan en un solo “pool” y se permite la lista ganadora obtener las dos bancas solamente si duplica en votos a segunda lista más votada (si no, la segunda banca se le asigna a ésta). Luego, los escaños se asignan al candidato con más votos de cada lista.

RP por listas (abiertas o cerradas) facilitan la representación de las minorías. Este punto introduce una primera tensión entre la búsqueda de una mayor proporcionalidad y la búsqueda de mayorías parlamentarias en el diseño de los sistemas electorales. Un sistema más proporcional evita distorsionar las preferencias del electorado, pero también facilita la fragmentación del sistema de partidos. En el Mercosur, el número efectivo de partidos (es decir, el número de partidos ponderados por su tamaño en la legislatura) en la cámara baja ha oscilado en promedio entre 2,4 partidos en Paraguay (donde el Partido Colorado preservó una mayoría absoluta en el congreso hasta 2003), 3,2 en Uruguay y 3,5 en Argentina, hasta 5,6 en Bolivia y 8,3 en Brasil (Payne et al. 2002, 108).<sup>7</sup>

Un tercer aspecto de importancia es la **personalización** del voto. En sistemas de lista cerrada, los votantes normalmente se quejan de las dificultades para conocer a quienes están votando y de la opción forzada les que imponen los líderes del partido al presentar una lista bloqueada que el elector no puede cuestionar. Para resolver este problema existen dos alternativas: utilizar un sistema uninominal, en donde cada circunscripción elige a un único representante, o utilizar un sistema de lista abierta, desbloqueada, o múltiple, en donde es posible utilizar el voto preferencial. Con respecto a la primera opción, por ser un sistema mayoritario el mecanismo de distritos uninominales impone un claro costo en términos de proporcionalidad, tiende a eliminar a los partidos pequeños y a generar sistemas bipartidistas (de acuerdo con la famosa *ley de Duverger*). No deja de ser paradójico que los promotores del sistema uninominal en nombre de una mayor personalización del voto sean muchas veces los partidos minoritarios, aquellos que justamente desaparecerían bajo este sistema. Con respecto a la segunda opción, dado que

---

<sup>7</sup> Datos para la cámara baja entre 1983 (o la transición democrática) y 2000. Para la fórmula del número efectivo de partidos, véase (Laakso y Taagepera 1979).

los sistemas de lista abierta articulan en un solo momento electoral la competencia inter- e intra-partidaria, los candidatos de las diferentes facciones tienen claros incentivos para desarrollar sus propias campañas y lograr un contacto personal con los votantes, dado que éstos no votan por el partido en general sino por los candidatos en particular. Los candidatos y sus facciones tienen también incentivos para recaudar sus propios fondos de campaña, montar aparatos clientelares propios, y negociar beneficios para sus bastiones electorales una vez que llegan al congreso, independientemente del resto del partido.

John Carey y Matthew Shugart han argumentado que, al igual que en el caso de la proporcionalidad, la promoción del voto personalizado depende no solamente del procedimiento electoral (listas abiertas vs. listas cerradas), sino también de la magnitud del distrito. Bajo sistema de listas cerradas y bloqueadas, cuanto mayor es el tamaño del distrito, más larga es la lista y menor es la personalización del voto. Bajo un sistema de listas abiertas, cuanto mayor es el tamaño del distrito, mayor es el número de miembros de un mismo partido que compiten entre sí, y mayor es el incentivo de éstos para cultivar una lealtad personal entre los votantes en lugar de una lealtad partidaria (Carey y Shugart 1995, 431).

La cuarta consecuencia de los sistemas electorales es la **cohesión de los partidos políticos** en el congreso. La capacidad de los legisladores de un mismo partido para actuar en forma coordinada es importante por varias razones. En primer lugar, la representación ejercida por los partidos tendría muy poco valor si los legisladores actuaran de acuerdo con criterios puramente personales en lugar de responder a la plataforma de su partido. En segundo lugar, la gobernabilidad resulta más compleja (y a veces más costosa) cuando el poder ejecutivo debe negociar con un alto número de

legisladores individuales en lugar de negociar con unos pocos líderes partidarios (Mejía Acosta 2002). Desde este punto de vista, un nivel razonable de cohesión partidaria es una necesidad imperiosa para todo sistema político. Los líderes partidarios tienen una mayor capacidad para preservar la cohesión del bloque cuando sus miembros dependen de ellos para progresar en sus carreras políticas. Por ejemplo, los líderes del partido pueden controlar el acceso a (o la posición en) las listas cerradas en la próxima elección, o pueden controlar el acceso a cargos más deseables en el poder ejecutivo nacional o provincial (Jones et al. 2002). Bajo estas circunstancias, los legisladores tienen pocos incentivos para desafiar al partido. Pero cuando los legisladores o sus facciones recolectan sus propios fondos, organizan sus propias campañas, controlan su propio aparato político y no dependen del partido para impulsar su propio proyecto político, los partidos pueden fragmentarse con facilidad.

Este punto introduce una segunda tensión entre la búsqueda de mayor personalización del voto y la búsqueda de una mayor cohesión partidaria. Los sistemas de lista abierta, desbloqueada, o múltiple, facilitan la personalización pero tienden a comprometer la unidad de los partidos. La literatura sobre Brasil, por ejemplo, ha enfatizado de qué manera el sistema de lista desbloqueada ha debilitado la disciplina partidaria y atomizado la representación (Ames 2001; Mainwaring 1999; Mainwaring y Pérez-Liñán 1997). Un proceso de atomización también se ha observado en Colombia, bajo el sistema de listas múltiples (Crisp y Ingall 2002; Pizarro Leongómez 2002). En Uruguay, la ley de lemas ha evitado una fragmentación extrema, aunque las fracciones partidarias, no los partidos políticos, han sido históricamente la principal instancia de representación legislativa y de conformación de coaliciones (Altman 2000). Por otra parte,

los sistemas de lista cerrada reducen la personalización del voto pero favorecen la cohesión partidaria. La literatura sobre Argentina, por ejemplo, ha enfatizado la cohesión de los partidos como resultante del sistema electoral (Jones 2002).<sup>8</sup> Una excepción interesante está dada por el sistema paraguayo: dado que la legislación electoral ordena el desarrollo de internas competitivas para determinar la conformación de las listas, la competencia entre facciones independientes se ha desarrollado a pesar de las listas cerradas. La consecuencia de este proceso ha sido una progresiva declinación en los niveles de disciplina partidaria. El Partido Colorado, que se preciaba de su “unidad granítica” bajo la dictadura del general Alfredo Stroessner, hoy en día presenta índices de cohesión entre los más bajos de la región (Molinas, Pérez-Liñán y Saiegh 2004).

## **Elecciones Presidenciales**

### **Criterios y Clasificación**

Todo sistema electoral destinado a regular la elección de un presidente debe atender dos problemas fundamentales: el carácter (directo o indirecto) de la elección y el establecimiento de un umbral electoral de legitimidad. El primer asunto consiste en estipular si los votos del electorado constituyen un gran distrito nacional uninominal o si se destinan a elegir un cuerpo colegiado que por su parte selecciona al líder del ejecutivo.

El segundo problema, independiente del anterior, consiste en estipular la proporción de votos (emitidos directamente por los ciudadanos o por sus electores) que se consideran “suficientes” para formar un gobierno. Este criterio apunta a establecer un umbral electoral de legitimidad que debe ser superado para garantizar la autoridad del

---

<sup>8</sup> Un estudio reciente sin embargo ha notado que en los últimos años, la efectividad en las funciones de gobierno facilitó la consolidación de los partidos brasileños y la crisis de los partidos argentinos (Abal Medina, Suárez Cao y Nejamkis 2002).

presidente electo. Históricamente, tres principios han regulado la definición de este umbral: la regla de competencia (el candidato con un mayor número de votos es el legítimo ganador), la regla de mayoría (el candidato con más del 50% de los votos es el legítimo ganador), y el principio mixto, por el cual el candidato más votado adquiere la presidencia siempre y cuando supere un requerimiento mínimo (v.g., 40%) o mantenga cierta distancia de su competidor (v.g., 10%).

Con el establecimiento de un umbral rígido de legitimidad surge un tercer problema: qué hacer cuando ningún candidato supera el mínimo legitimador. La respuesta histórica ha sido la organización de una segunda vuelta electoral restringiendo el número de participantes de acuerdo con la regla de competencia (solamente pasan a la segunda fase los dos o tres candidatos más votados). La realización de una segunda vuelta reabre la cuestión de establecer si ésta debe ser directa o indirecta, y (si hay más de dos candidatos) del nuevo umbral legitimador.

La articulación de estos criterios permite identificar cuatro tipos de procedimiento para la elección presidencial:

**Colegio electoral.** La institución del colegio electoral, forma tradicional de elección indirecta, perdió a lo largo del siglo veinte su significación histórica. Por ejemplo, bajo el sistema instaurado por la constitución argentina de 1853, los ciudadanos no votaban directamente por un candidato a presidente sino por listas de electores provinciales. “Como en el modelo norteamericano, no había una elección presidencial ni un colegio electoral, sino tantas elecciones y colegios como distritos existían” (Molinelli, Palanza y Sin 1999, 531). Reunidos en cada provincia, los electores emitían sus votos y luego el congreso computaba el total y declaraba al presidente electo. Si ninguno de los

candidatos obtenía una mayoría absoluta de estos votos, el congreso estaba autorizado para realizar una segunda vuelta parlamentaria y elegir así al presidente de entre los dos candidatos más votados (por los electores). Sin embargo, Molinelli, Palanza y Sin han documentado que nunca fue necesario activar la segunda vuelta indirecta para elegir al presidente (Molinelli, Palanza y Sin 1999, 531-532). Conservada en Argentina hasta la reforma constitucional de 1994,<sup>9</sup> esta institución ha sido eliminada en toda América Latina y subsiste hoy solamente en los Estados Unidos con carácter meramente formal (aunque las desviaciones de la proporcionalidad en la constitución del colegio electoral generaron la trágica victoria de George W. Bush en el año 2000).

**Mayoría simple.** En contraste con el sistema de elección indirecta representado por el colegio electoral, el sistema de mayoría simple representa un modelo de elección directa con un umbral de legitimidad móvil. Bajo el sistema de mayoría simple (conocido en inglés como *plurality*), la proporción *mínima* de votos que debe ser superada para obtener un triunfo legítimo resulta igual a  $V/N$ , en donde  $V$  es el total de votos válidos y  $N$  el número de candidatos. (La lógica de este sistema es básicamente equivalente a la empleada para la elección de diputados en distritos uninominales). Actualmente, cinco países utilizan sistemas de mayoría simple para elegir a sus presidentes: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

**Balotaje.** En las últimas décadas, muchos países latinoamericanos han abandonado sistemas electorales tradicionales de mayoría simple o colegio electoral para adoptar sistemas de elección directa con umbral fijo y segunda vuelta con nueva elección directa. Por motivos de simplicidad, en este ensayo utilizo indistintamente los términos “sistema de doble vuelta” y “balotaje” para referirme a este procedimiento, aunque estos

---

<sup>9</sup> El mecanismo de colegio electoral no fue utilizado en las elecciones de 1951 y 1973.

términos pueden resultar engañosos. Como bien ha señalado Martínez (2005), en términos estrictos la idea de “doble vuelta” podría aplicarse también a los sistemas que realizan la segunda elección a través de un procedimiento indirecto (descritos más abajo) (Martínez 2005). Originalmente, la idea de balotaje (del francés *ballotage*, empleado en la Quinta República) se aplicó a sistemas de elección directa con un umbral del 50%, procedimiento conocido en inglés como *majority-runoff* (Kenney 1998), aunque eventualmente el concepto se extendió en forma laxa a sistemas de doble vuelta directa con umbrales menos exigentes (Chasqueti 2001, 12). Actualmente se emplean tres tipos de umbral: el convencional de 50% (en Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Perú y Uruguay), el umbral reducido (40% en Costa Rica), y el sistema de umbral o distancia, empleado en Argentina (45% o 40% con 10 puntos de diferencia), Ecuador (50% o 45% con 10 puntos de diferencia) y Nicaragua (40% o 35% con 5 puntos de distancia).

**Segunda vuelta indirecta.** Los ejemplos clásicos de doble vuelta indirecta son la constitución chilena de 1925 y las constituciones bolivianas de 1967 y 1995, que permitieron la elección del presidente por los miembros del congreso en caso de que ningún candidato alcanzara la mayoría de los votos en la primera vuelta directa. En el caso boliviano (única instancia de segunda vuelta indirecta actualmente existente en Latinoamérica), la fragmentación del sistema de partidos ha llevado a que ningún candidato presidencial obtenga mayorías y a que por ende el presidente haya sido reiteradamente electo a través de coaliciones partidarias en el congreso. Por este motivo, Juan Linz ha argumentado que en Bolivia “el modelo puro de presidencialismo en la

práctica ha sido modificado en forma consistente con el parlamentarismo” (Linz 1994, 37).

La Tabla 2 ofrece una comparación de los procedimientos para la elección presidencial en los países del Mercosur. Como puede observarse, tres de los cinco casos han adoptado una versión del balotaje. Esta tendencia es también observable a nivel regional. Tal como muestra la Figura 2, en 1979 solamente dos países, Costa Rica y Ecuador, conducían sus elecciones bajo un sistema de doble vuelta directa (varios países sufrían entonces bajo dictaduras, pero sus constituciones de cualquier modo no contemplaban el balotaje). En 2002, 12 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay) utilizaban este sistema, de los cuales nueve habían adoptado el umbral de mayoría.

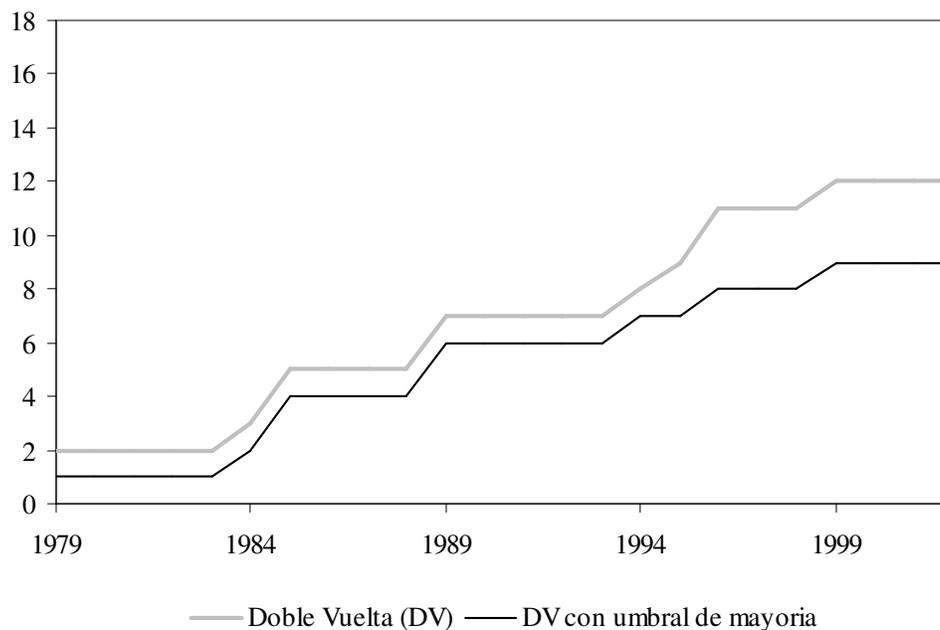
**Tabla 2. Sistemas Electorales para Presidente en el Mercosur**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Bolivia
Primera vuelta	Directa	Directa	Directa	Directa	Directa
Umbral (%)	45*	50	V/N	50	50
Segunda vuelta	Directa	Directa		Directa	Indirecta
Sistema	<i>Balotaje</i>	<i>Balotaje</i>	<i>Mayoría Simple</i>	<i>Balotaje</i>	<i>Parlamentarizado</i>

Fuente: Elaboración del autor

\* O 40% con distancia del 10%

**Figura 2**  
**Cantidad de Países que Emplean Balotaje en América Latina, 1979-2002**



Nota: se cuenta cada país a partir de la primera elección bajo balotaje.

## Consecuencias de las Elecciones Presidenciales

¿Cuáles son los motivos para esta expansión del sistema de balotaje? Los defensores del sistema de doble vuelta directa destacan dos ventajas fundamentales de este procedimiento. En primer lugar, se argumenta que éste fortalece la **legitimidad electoral** del presidente, no solamente porque garantiza la superación del umbral electoral fijo, sino también porque permite que el electorado mismo dirima la contienda en forma directa (Martínez 2002).<sup>10</sup> En segundo lugar, el sistema de balotaje tendería a fortalecer la **gobernabilidad democrática**, al garantizar un presidente con amplio respaldo popular y promover la formación de coaliciones electorales entre la primera y la segunda vuelta que fácilmente podrían transformarse luego en coaliciones de gobierno (véase Chasqueti 2001).

Los críticos del balotaje sostienen que la doble vuelta difícilmente cumple con estas promesas. En primer lugar, la supuesta legitimidad derivada del amplio respaldo electoral al presidente puede ser artificial e inestable. Simón Pachano, por ejemplo, ha argumentado que los votantes ecuatorianos perciben la segunda vuelta como la instancia para elegir el “mal menor”, votando *contra* el perdedor más que *en favor* del ganador (Pachano 1997). “En un país como Ecuador, con partidos relativamente débiles y alta volatilidad electoral, la segunda vuelta es nociva para el sistema político. Esta sirve para crear un *consenso negativo*.” Dado que los partidos débiles no pueden controlar a sus electores, “el candidato ganador llega al poder sin compromisos y no hay un acuerdo

---

<sup>10</sup> Martínez (2002) correctamente nota que la doble vuelta no necesariamente garantiza la “mayoría” de los votos para el ganador, porque los votos blancos o nulos de la segunda vuelta pueden erosionar la legitimidad del presidente electo. En la práctica, el sistema apunta a construir artificialmente un ganador con la mayoría de los votos *válidos*—excepto en el inusual caso peruano (1985 y 1990) en donde se exigía al ganador la mayoría sobre el *total* de votos.

político con otros sectores que permita equilibrar al gobierno” (entrevista con Simón Pachano, noviembre de 1999).

Al mismo tiempo, autores como Matthew Shugart (Mainwaring y Shugart 2002; Shugart y Carey 1992; Shugart y Taagepera 1994) y Mark Jones (Jones 1999, 2004) han sostenido que el sistema de doble vuelta genera menores incentivos para el voto estratégico y por ende favorece el incremento del número de partidos—lo que en el largo plazo tendería a *fragmentar* el caudal inicial de votos para los candidatos presidenciales. Charles Kenney y Jaime Yaffé han cuestionado con buenas bases empíricas este argumento, pero el debate sobre este punto aún no está cerrado (Kenney 1998; Yaffé 2002).

Un problema adicional está dado por la posibilidad de la **reversión del resultado** (Pérez-Liñán 2004). Con la segunda vuelta se abre siempre la posibilidad de revertir el resultado de la elección inicial, generando un ganador diferente al que hubiese triunfado de aplicarse la regla de mayoría simple en la primera vuelta. En ausencia de partidos fuertemente institucionalizados, esta situación puede agudizar el síndrome del presidente “tigre de papel”—un ejecutivo que se cree electoralmente muy fuerte pero que en realidad es institucionalmente muy débil—. Este síndrome tiene cuatro atributos distintivos: 1) aunque el presidente se elige en el balotaje, el congreso se elige en la primera vuelta, y por ende el presidente electo carece de una mayoría legislativa; 2) la campaña electoral previa a la segunda vuelta no favorece la formación de coaliciones sino la polarización electoral, dado que los dos candidatos en competencia intentan desprestigiar al adversario por todos los medios; 3) en la segunda vuelta, una mayoría de los electores vota *en contra* del candidato que triunfó en la primera vuelta, revirtiendo el

resultado inicial pero sin mayor lealtad por el nuevo presidente electo; 4) victorioso con una amplia mayoría de los votos, el nuevo presidente reclama un “mandato incontestable” de la población, sólo para encontrarse con un congreso que le es hostil y con una apoyo público que se evapora rápidamente.

Con partidos orgánicos y cohesionados, capaces de respaldar al presidente o acostumbrados a articular coaliciones, este síndrome puede ser eludido y la reversión del resultado puede no presentar mayores problemas. Como ejemplo de ello basta destacar los casos de los presidentes Andrés Pastrana de Colombia (1998-2002), Jorge Batlle de Uruguay (1999-2004), o Néstor Kirchner de Argentina (aunque en este último caso la ausencia de la segunda vuelta resolvió parte del problema). Sin embargo, con partidos fragmentados o que se presentan como “antipolíticos”, el riesgo puede ser significativo. Consideremos los casos de reversión del resultado en Ecuador (1984 y 1996), Perú (1990) y Guatemala (1991). Una vez llegados al poder, los presidentes León Febres Cordero, Abdalá Bucaram, Alberto Fujimori y Jorge Serrano desataron serias crisis institucionales en parte motivadas por su incapacidad para negociar con el congreso.

¿Cómo evaluar, entonces, los efectos de los sistemas de elección presidencial sobre la legitimidad electoral y sobre la gobernabilidad democrática? Para responder a esta pregunta utilizaré una base de datos que cubre 76 elecciones presidenciales realizadas en 18 países latinoamericanos entre 1979 y mayo de 2002.<sup>11</sup> Para cada

---

<sup>11</sup> Las elecciones analizadas son: Argentina 1983, 1989, 1995, 1999, Bolivia 1985, 1989, 1993, 1997, Brasil 1989, 1994, 1998, Chile 1989, 1994, 1998, Colombia 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, Costa Rica 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, República Dominicana 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000, Ecuador 1979, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, Guatemala 1985, 1991, 1995, 1999, Honduras 1981, 1986, 1989, 1993, 1997, 2001, México 1988, 1994, 2000, Nicaragua 1990, 1996, 2001, Panamá 1994, 1999, Perú 1980, 1985, 1990, 1995, 2001, Paraguay 1989, 1993, 1998, El Salvador 1984, 1989, 1994, 1999, Uruguay 1984, 1989, 1994, 1999 y Venezuela 1983, 1988, 1994, 1998, 2000. Se excluyeron del análisis, por carecer de mínimas garantías democráticas (o por haber sido anuladas), las elecciones de Bolivia en 1980, Guatemala y México en 1982, Nicaragua 1984, Panamá 1984 y 1989, Perú 2000, y Paraguay 1983 y 1988.

elección, la base de datos ha codificado dos variables dependientes: el porcentaje de votos obtenido por el candidato ganador en la primera (o única, en los sistema de mayoría simple) vuelta, y un índice de ingobernabilidad para el nuevo gobierno.

El porcentaje de votos obtenido por el candidato ganador en la primera o única vuelta busca evaluar cuán *necesario* es el sistema de balotaje. La lógica es la siguiente: si el balotaje constituye una solución necesaria para un problema real—la incapacidad de los candidatos para obtener porcentajes aceptables de votos en la primera vuelta—y no solamente una moda institucional, los sistemas que han adoptado el balotaje deberían haberlo hecho porque los candidatos que encabezan la primera vuelta consistentemente obtienen un porcentaje de votos que sería insuficiente para garantizar la legitimidad del presidente electo de aplicarse un sistema de mayoría simple. Es decir que, *ceteris paribus*, los candidatos que lideran la primera vuelta en países con balotaje deberían obtener porcentajes sustancialmente menores que los candidatos ganadores en la única vuelta en países que conservan sistemas de mayoría simple. Si esto no es verdad, el argumento de que el balotaje es necesario para asegurar la legitimidad electoral resulta débil, dado que todos los países podrían aplicar sistemas de mayoría simple sin mayores complicaciones.

La segunda variable dependiente busca medir el riesgo de ingobernabilidad a través de un índice sencillo. Cada uno de los gobiernos surgidos de las 76 elecciones fue analizado en términos de su estabilidad política hasta fines de 2003. Cuando los gobiernos no confrontaron ninguna crisis institucional seria (en 58 casos) el índice de ingobernabilidad adquiere un valor mínimo de 1. Cuando el presidente amenazó con disolver el congreso o el congreso amenazó con enjuiciar al presidente, el índice recibe

un valor de 2 (Ecuador 1984-87, Honduras 1985, El Salvador 1987, Ecuador 1990, Bolivia 1990, Nicaragua 1992, Colombia 1996). Cuando el presidente halló un mecanismo legal para disolver el congreso a través de una asamblea constituyente o el congreso halló un mecanismo legal para destituir al presidente (forzando su renuncia, o a través del juicio político o de una declaración de incapacidad), el índice recibe un valor de 3 (Colombia 1991, Brasil 1992, Venezuela 1993, Ecuador 1997, Paraguay 1999, Venezuela 1999, Argentina 2001). Finalmente, cuando los militares intervinieron en una crisis institucional y crearon una seria disrupción en el proceso político, el índice de ingobernabilidad recibe un valor máximo de 4 (Perú 1992, Guatemala 1993, Ecuador 2000, Venezuela 2002). Si el sistema de balotaje efectivamente favorece la gobernabilidad democrática, los gobiernos surgidos de estas elecciones deberían ofrecer en promedio valores *menores* en este índice que aquellos surgidos de elecciones por mayoría simple.

Para poner a prueba estas hipótesis, la Tabla 3 presenta dos modelos de regresión por mínimos cuadrados. El Modelo 1 utiliza el porcentaje de votos del candidato más votado en primera o única vuelta como variable dependiente. Las variables independientes en este modelo reflejan el tipo de sistema electoral empleado para la elección presidencial, medido a través de indicadores dicotómicos para el uso del colegio electoral, el balotaje y la doble vuelta indirecta. La evidencia sugiere que el candidato ganador en sistemas de mayoría simple obtiene en promedio el 48% de los votos, mientras que el candidato más votado en la primera vuelta en sistemas de balotaje obtiene en promedio cuatro puntos menos. Políticamente, la magnitud sustantiva de esta diferencia no es demasiado relevante (no resulta muy claro por qué un presidente electo

con el 48% debería ser considerado legítimo y otro electo con el 44%, no) y estadísticamente, su significación es marginal (las chances de que esta diferencia sea producto del azar están entre 5 y 10%). Los datos también sugieren que Bolivia realmente necesitaba un mecanismo de doble vuelta porque el candidato más votado típicamente obtuvo apenas un 32% de los votos; mientras que Argentina podría haber prescindido del colegio electoral ya en los años ochenta porque los ganadores obtuvieron un porcentaje similar al de los presidentes electos por mayoría simple en otros países.

El Modelo 2 utiliza el índice de ingobernabilidad como variable dependiente. Además de las características del sistema electoral, este modelo incorpora otras variables institucionales de control que presumiblemente pueden afectar la gobernabilidad: si una segunda vuelta directa efectivamente tuvo lugar (codificada como 1, ó 0 si no hubo balotaje), si en ella se produjo la reversión del resultado (1, ó 0 si no hubo reversión), la edad promedio de los dos partidos con más votos en la primera o única vuelta (un indicador de la institucionalización del sistema de partidos) y el número efectivo de partidos en la cámara baja inmediatamente después de la elección (un indicador de fragmentación).

Los resultados del Modelo 2 sugieren que la adopción del sistema de balotaje parece en principio mejorar ligeramente las condiciones de gobernabilidad, reduciendo los valores promedio del indicador de ingobernabilidad en 0,6 puntos (en un rango de 1 a 4). Sin embargo, este aparente beneficio queda totalmente anulado en los casos de reversión del resultado, en los que, por el contrario, la ingobernabilidad tiende a crecer en 0,8 puntos. La paradoja es que justamente en aquellos casos en los que el balotaje resulta

más necesario (porque la mayoría de electorado se opone al candidato que ganaría bajo el sistema de mayoría simple) es también cuando resulta más peligroso.

**Tabla 3. Impacto de los Sistemas Electorales para Presidente (Mínimos Cuadrados)**

Variable dependiente:	1. Legitimidad		2. Gobernabilidad	
Variables independientes:	Coef.	Error Est.	Coef.	Error Est.
Constante (a)	48,38 ***	(1,82)	1,60 ***	(0,33)
Primera vuelta indirecta (b)	16,08 *	(8,34)	0,12	(0,69)
Segunda vuelta directa (c)	-4,20 *	(2,42)	-0,59 **	(0,26)
Segunda vuelta indirecta (d)	-16,36 ***	(4,81)	-0,50	(0,40)
Balotaje tuvo lugar			0,47	(0,29)
Reversión del resultado			0,82 **	(0,38)
Edad promedio de los partidos			-0,01 **	(0,00)
Número Efectivo de Partidos			0,07	(0,08)
$R^2$	0,15		0,23	
N	76		76	

*Notas:* los valores son coeficientes de regresión (errores estandarizados). Las variables dependientes son: Modelo 1 - porcentaje de votos obtenido por el candidato más votado en la primera (o única) vuelta electoral; Modelo 2 – índice de ingobernabilidad para el gobierno surgido de la elección.

(a) La constante en el Modelo 1 puede interpretarse como el porcentaje de votos promedio obtenido por los candidatos ganadores en sistemas de mayoría simple, que es la categoría de base (primera vuelta directa sin segunda vuelta).

(b) Corresponde a colegio electoral (solamente en Argentina en 1983 y 1989)

(c) Sistemas de balotaje

(d) Segunda vuelta es resuelta en el congreso: incluye las elecciones realizadas en Bolivia y bajo el colegio electoral argentino (aunque la segunda vuelta en el congreso nunca fue necesaria).

\* Coeficiente significativo al 10%; \*\* Significativo al 5%; \*\*\* Significativo al 1%

El Modelo 2 también resalta la importancia de la institucionalización del sistema de partidos. Cuanto más consolidados están los partidos políticos, menos es la propensión a la crisis de gobernabilidad bajo cualquier sistema electoral. Es importante notar que en ambos modelos los valores de  $R^2$  son bastante bajos, lo que sugiere que, más allá de las tendencias generales, existe amplia variación dentro de cada grupo tanto en términos de los resultados electorales como de las condiciones de gobernabilidad, y por ende la capacidad explicativa de las ecuaciones es limitada.

### **Conclusiones: Bolivia y el Sueño del Sistema Perfecto**

Los resultados de esta panorámica sugieren que la búsqueda de un sistema electoral perfecto puede ser una utopía elusiva. En elecciones legislativas, un diseño electoral altamente proporcional, destinado a garantizar mejor representación de las minorías, puede incentivar la fragmentación del sistema de partidos y comprometer la formación de mayorías parlamentarias. Un sistema de lista abierta orientado a mejorar la personalización del voto puede por otro lado afectar la cohesión de los partidos. Al mismo tiempo, un sistema de lista bloqueada con distritos grandes puede aumentar la proporcionalidad y lograr partidos cohesionados, pero los votantes pueden sentirse muy poco representados por las largas listas de políticos desconocidos.

Tensiones similares se presentan en los diseños de elecciones presidenciales. Los sistemas de mayoría simple siempre presentan el riesgo potencial de generar presidentes de minoría con limitada legitimidad electoral y escaso apoyo público para gobernar. Por el otro lado, la evidencia presentada en este artículo sugiere que el sistema de balotaje, presunta respuesta a estos problemas, es necesario justamente en aquellos casos—casos

en los que la mayoría desea revertir el resultado de la primera vuelta—en los que resulta políticamente más peligroso.

Los países que integran el Mercosur han resuelto estas tensiones de diversas formas, de acuerdo con sus trayectorias históricas, sus dinámicas partidarias, y las dosis de oportunismo político aportadas por sus diseñadores constitucionales. Las Tablas 1 y 2 sugieren que actualmente existe convergencia institucional solamente con respecto a un par de principios muy básicos (que las elecciones para la cámara baja deben ser proporcionales y que la primera vuelta de una elección presidencial debe ser directa).

Es posible que el sistema electoral perfecto, al igual que muchas otras ilusiones, simplemente no exista. Pero si algún país de la región ha intentado perseguir este ideal, sin duda éste ha sido Bolivia. En sus elecciones presidenciales tanto como parlamentarias, Bolivia ha experimentado con sistemas electorales híbridos que buscan alcanzar los máximos beneficios en términos de representatividad y gobernabilidad sin imponer los costos normalmente asociados con otros sistemas electorales.

Las elecciones presidenciales, por ejemplo, se han realizado bajo el procedimiento “parlamentarizado” de primera vuelta directa con segunda vuelta legislativa, descrito anteriormente. Este sistema permite evitar la elección de presidentes de minoría sin caer en el síndrome del “tigre de papel,” usual en los sistemas de balotaje. Los politólogos han ponderado este procedimiento y le han atribuido, no sin razón, mérito por la estabilidad democrática de Bolivia en los años ochenta y noventa. De acuerdo con René Mayorga, en ausencia de mayorías electorales, “la construcción de alianzas parlamentarias para la formación de un gobierno (...) otorga espacios de negociación más amplios y perspectivas estables de gobierno” (Mayorga 1994, 51). Sin embargo, el

colapso de la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 derribó parte de este mito. Los acuerdos parlamentarios no necesariamente garantizan la gobernabilidad cuando existen nuevos partidos dispuestos a cuestionar estas reglas del juego en las calles.

Para las elecciones de diputados, la constitución boliviana de 1995 adoptó el sistema mixto (“alemán”) que combina representación proporcional por listas cerradas y por circunscripciones uninominales. Este sistema permite preservar la representación de las minorías y al mismo tiempo lograr una mayor personalización del voto sin promover una excesiva fragmentación partidaria. En el plano electoral, las consecuencias del sistema mixto en Bolivia han sido alentadoras. Una encuesta de la Universidad de Pittsburgh mostró que en el año 2002, el 67% de los bolivianos consideraba que los diputados uninominales eran quienes representaban mejor al votante, mientras que solamente el 7% apoyaba la labor de los diputados por listas (Seligson 2003, 64). Cuando, al año siguiente, preguntamos a los miembros del congreso por su función principal, un 42% de los diputados uninominales respondió que su papel era representar directamente a los votantes (frente a solamente el 28% de los plurinominales), otro 26% de los uninominales consideró que su rol principal era lograr proyectos para su distrito (frente al 13% de los plurinominales), y un 23% de los uninominales definió su función genéricamente como “legislar” (frente al 43% de los plurinominales). Estas diferencias entre ambos grupos sugieren que los legisladores electos por diferentes vías han desarrollado incentivos consistentes con los objetivos de la reforma constitucional.

Al mismo tiempo, la encuesta de legisladores no arrojó grandes diferencias entre estos dos grupos de diputados cuando preguntamos por su propensión a desafiar la

cohesión partidaria (aproximadamente un tercio de cada grupo había votado en contra del partido en los últimos meses) (Ames et al. 2004, capítulo I). Sin embargo, René Mayorga observó una serie de problemas vinculados a la actividad parlamentaria concreta: los diputados uninominales ocuparon un papel marginal en el congreso y centraron su tarea en la representación local (relegando las actividades de legislación y fiscalización), pero al mismo tiempo, dada la falta de recursos, su capacidad para resolver problemas locales fue muy limitada (Mayorga 1999, 21-34).

Estos ejemplos sugieren que, aún en aquellos casos en los que los diseñadores constitucionales tienen libertad para experimentar con el sistema “perfecto” (cosa que raramente ocurre), resulta engañoso concebir el diseño electoral como un instrumento quirúrgico destinado a ajustar la sintonía fina del sistema político. Tal como señalara tiempo atrás Guillermo Molinelli, “el césped del vecino siempre parece más verde”, y es tentador pensar que podemos resolver los problemas políticos del país propio copiando los procedimientos electorales de países “modelo” (Molinelli 2003, 385). La evidencia, sin embargo sugiere que no hay ningún sistema electoral que sea superior en términos absolutos, y que cada nuevo ajuste puede generar sus propios efectos colaterales.

## Referencias

- Abal Medina, Juan M. (h) y Julieta Suárez Cao. 2003. "Análisis Crítico del Sistema Electoral Argentino: Evolución Histórica y Desempeño Efectivo". *Revista de Ciencias Sociales* (14):121-150.
- Abal Medina, Juan M. (h), Julieta Suárez Cao y Facundo P. Nejamkis. 2002. "Las Instituciones Políticas en Brasil y Argentina: Diseños Similares, Comportamientos Distintos". *Revista Argentina de Ciencia Política* (5-6):113-133.
- Altman, David. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-Party Presidential Democracies - The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics* 6 (3):259-283.
- Ames, Barry. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Ames, Barry, Aníbal Pérez-Liñán, Mitchell A. Seligson y Daniel Moreno Morales. 2004. *Elites, Instituciones y el Público: Una Nueva Mirada a la Democracia Boliviana*. La Paz: Universidad Católica Boliviana.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies* 14 (4):417-439.
- Chasquetti, Daniel. 2001. "Balotaje y Coaliciones en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (12):9-33.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crisp, Brian y Rachel E. Ingall. 2002. "Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia". *American Journal of Political Science* 46 (4):733-748.
- Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark P. 1999. "Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections". *Journal of Politics* 61 (1):171-184.
- Jones, Mark P. 2002. "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress." En *Legislative Politics in Latin America*, comp. S. Morgenstern y B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press, 147-184.
- Jones, Mark P. 2004. "Electoral Institutions, Social Cleavages, and Candidate Competition in Presidential Elections". *Electoral Studies* 23 (1):73-106.
- Jones, Mark P., Sebastian Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi. 2002. "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System". *American Journal of Political Science* 46 (3):656-669.
- Kenney, Charles. 1998. "The Second Round of the Majority Runoff Debate: Classification, Evidence, and Analysis." Ponencia presentada a Latin American Studies Association, Chicago, Sept. 24-26.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe". *Comparative Political Studies* 12 (1):3-27.

- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy - Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" En *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, comp. J. J. Linz y A. Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 3-90.
- Mainwaring, Scott P. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 1997. "Party discipline in the Brazilian Constitutional Congress". *Legislative Studies Quarterly* 22 (4):453-483.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart, comps. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Martínez, Rafael C. 2002. "La Fórmula Electoral de Doble Vuelta en Sudamérica, Centroamérica, y el Caribe." Ponencia presentada a Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, 9-11 de julio.
- Martínez, Rafael C. 2005. "Conclusiones." En *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, comp. R. C. Martínez. Barcelona: ICPS (Institut de Ciències Polítiques i Socials).
- Mayorga, René Antonio. 1994. "Gobernabilidad y Reforma Política: la Experiencia de Bolivia". *América Latina Hoy* (8):35-61.
- Mayorga, René Antonio. 1999. *Los Diputados uninominales: Problemas y Redefinición de su Rol Parlamentario*. Serie de Cuadernillos de Investigación. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible--Dirección General de Participación Popular.
- Mejía Acosta, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática - Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador, 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Molinas, José R., Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh. 2004. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay" Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr229finaldraft.pdf>
- Molinelli, N. Guillermo. 2003. "Sistemas Electorales." En *Introducción a la Ciencia Política*, comp. J. Pinto. Buenos Aires: Eudeba, 351-88.
- Molinelli, N. Guillermo, M. Valeria Palanza y Gisela Sin. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pachano, Simón. 1997. "Bucaram, Fuera! Bucaram, ¿Fuera?" En *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis político-histórico actual*. Quito: Eskeletra Editorial, 229-64.

- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Florez y Andrés Allamand Zavala. 2002. *Democracies in Development - Politics and Reform in Latin America*. New York: Inter-American Development Bank and International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2004. "La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del Balotaje." Observatorio Electoral Latinoamericano, martes 31 de agosto de 2004. Disponible en <http://observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=22&page=0>
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 2002. "La Atomización Partidista en Colombia: el Fenómeno de las Micro-Empresas Electorales." En *Degradación o Cambio: Evolución del Sistema Político Colombiano*, comp. F. Gutiérrez Sanín. Bogotá: Norma, 357-401.
- Seligson, Mitchell A. 2003. *Auditoría de la Democracia: Bolivia, 2002*. La Paz: Universidad Católica Boliviana-USAID.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. y Rein Taagepera. 1994. "Plurality Versus Majority Election of Presidents - a Proposal for a Double Complement Rule". *Comparative Political Studies* 27 (3):323-348.
- Yaffé, Jaime. 2002. "Reforma Electoral y Configuración Partidaria (Uruguay 1984-2000)." Ponencia presentada a Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, Jul. 9-11.