

## Los sistemas electorales en América Latina: un estudio comparado

*Carlos Navarro Fierro\**  
*Juan Mora Heredia\*\**

### RESUMEN

*Una vez asumida la debacle del socialismo real, la oleada democrática en la década de los ochenta fue vista con un dilatado optimismo en todos los ámbitos del orbe. Sin embargo, hoy en día empieza a evidenciar sus dificultades y dilemas al tratar de convertir en efectivos mecanismos de gestión pública y convivencia social, una circunstancia a la cual no es ajena América Latina. En este sentido, el estudio comparado que aquí se desarrolla tiene como propósito básico examinar los componentes jurídico-institucionales de los sistemas electorales correspondientes a 17 países del continente, con el fin de avanzar en la indagación empírica que permita la conceptualización de los límites y alcances político-institucionales que para la región implica la fundación de la democracia política.*

### Presentación

**H**oy en día parece una obviedad afirmar que América Latina se encuentra en el centro de una vorágine de profundas alteraciones en sus estructuras y normas de convivencia social y política. Pero si bien la certeza acerca de tales variaciones es indiscutible, queda por responder ¿cómo se están registrando dichos cambios?; ¿existe un sesgo distintivo que pueda hacer previsible el carác-

\* Investigador del Área de Asuntos Internacionales del IFE.

\*\* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología, uAM-Azcapotzalco.

ter de las instituciones o reglamentaciones sociales por fundar? En otras palabras, hay que interrogarnos acerca de las coordenadas por donde se define la transición política en la región latinoamericana, y si la misma presenta líneas de continuidad común en todos los casos nacionales, de tal forma que podamos conceptualizar esta mudanza política como un movimiento uniforme al que asisten indisolublemente todos los países del continente, e incluso del mundo.'

Tales consideraciones surgen a modo de réplica frente a la vocación por calificar los ajustes políticos de años recientes como pujantes "procesos de democratización", encaminados a crear las condiciones políticas y sociales necesarias para el advenimiento de un "mejor" y más "equi librado" progreso de las sociedades. Mientras tanto, la "reorganización" de los regímenes políticos latinoamericanos arremete virulentamente contra las instituciones y los actores sociales surgidos al cobijo de los postulados del Estado asistencialista-popular, entronizando una etapa de secularización política que a la par de casi liquidar al viejo proyecto populista, ha desarticulado su diseño tanto en términos de organización y participación política, como de orden en la estructura social y política (Lechner, 1987 :257).

Así, hablar ahora del acontecer público es por antonomasia hablar de la decisión gubernativa concentrada en la sociedad política, mientras que la dimensión de lo social se circunscribe a la práctica ciudadana desempeñada por la sociedad civil, donde una y otra son concebidas como instancias autónomas regidas por una dinámica propia; y si bien existe articulación entre ambas, ésta es apreciada desde la gestión estatal *versus* el conflicto político. En consecuencia, la política deja de ser una lucha de intereses para trocarse en un asunto de compromisos o alianzas, y por ende de gobernabilidad. Resguardar esta consideración, premisa *sine qua non* para las sociedades contemporáneas es dirimir eficazmente sus controversias internas vía la instauración de la democracia política, en tanto que forma de gobierno predominante, cuyo principal soporte institucional y operativo es la práctica electoral, el mecanismo formal y legal por medio del cual las fuerzas integrantes de cada espacio político estipulan los procedimientos de designación de los gobernantes por sus gobernados, así como la planificación legislativa apropiada que auspicie representatividad para todos los grupos e intereses en cuestión (Cotteret y Erneri, 1973: 15-16).

En este sentido, a pesar de los cuestionamientos que arrastra

<sup>1</sup> Ejemplos destacados de esta interpretación son Samuel Huntington. *La tercera ola*. Buenos Aires. Paidós. 1994. y Francis Fukuyama. *El fin de la historia y el último hombre*, México. Planeta. 1992.

consigo la enaltecida oleada democrática de los años recientes, conveniente es indagar los alcances de dicho proceso en [os ámbitos jurídico-institucionales, organizativo y de participación política. De ahí que referirse a un régimen democrático sea pensar en [a concurrencia de los diferentes grupos sociales y [as esferas de poder dentro de la vida pública, acceso posible gracias a [a existencia de partidos políticos y elección libres. ¿Pero cómo se regulan las elecciones? y ¿en que tesitura se define [a convocatoria y [a representación? Estas son sólo algunas de las *novedosas* situaciones puestas a[ día con el advenimiento de [a democracia, mismas que han cristalizado en temas de reflexión como partidos políticos, procesos electorales o normatividad electoral. Ahora bien, cabe destacar que esta línea de trabajo se ha desarrollado fundamentalmente sobre [a base del recurso empírico, investigando [os resultados electorales, [a legislación electoral y comportamientos de los actores. Ello porque para [a filosofía política, [a democracia también es tema de discusión, sólo que en una dimensión prescriptiva encaminada a definir [os valores y e[ deber ser de [a misma, lo que significa encarar planos encontrados a [os pensados por los estudiosos de [a democracia político-electoral.

A este respecto, no es en absoluto fortuito que en [os últimos años se haya venido desplegando un importante esfuerzo entre algunos Círculos académicos y políticos por revalorizar [a importancia de las instituciones políticas y, muy especialmente para el tema que nos ocupa, de [os sistemas electorales, con e[ propósito de analizar y evaluar el "rendimiento" (eficacia-[egitimidad-gobernabilidad) de un determinado sistema político en [o particular, y mejor aún, de [os sistemas políticos desde una perspectiva comparada.? Dicha tentativa de recuperación y aprecio por [as instituciones electorales tiene como referente y nutriente fundamental [o que se ha dado en denominar [os procesos de transición y consolidación democrática, que alcanzan su punto climático con e[ colapso-desarticulación del bloque conformado por las experiencias socialistas realmente existentes y [a consecuente disolución del mundo bipolar, que han sido saludadas como el triunfo final y decisivo de [os principios y valores del "mundo libre".

El problema para muchos estudiosos que han superado o tomado con reservas las desmesuradas expectativas de los apologistas que

2 Entre los principales promotores de este proceso de revalorización se debe considerar a Arcnd Liphart, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992; Juan Linz (varios textos y artículos, entre ellos "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons", en *Democracy " 11", Americas. Ssoppin); the Pendulum*, New York, Holmes and Meier, 1989, y *Parliamentary Democracy. Does it Make a Difference?* Baltimore, John Hopkins University, 1995) y Giovanni Sartori, en *especialIn; ellieria' CmulilUciO/wl Comparada*. FCE México. 1995.

siguen festejando el "triunfo de la democracia", es que al diluirse el adversario que servía para justificar las presumibles bondades de los sistemas e instituciones democráticas, ahora resulta más claro advertir muchas de las insuficiencias y limitaciones de los órdenes sociales que recubren. Los problemas de ingobernabilidad democrática que en un pasado reciente encontraron condiciones propicias para ser encubiertos y contenidos ahora se han puesto a la orden del día. Si en el pasado se restó interés a las entidades políticas y los sistemas electorales en la conformación y reproducción de un orden político estable, legítimo y gobernable, no hay duda de que los nuevos enfoques y aportes para su estudio y valoración están cumpliendo una función cardinal y necesaria. Sin embargo, también se advierte cierta propensión por correr el péndulo hasta el extremo opuesto: atribuirle al cuerpo político-electoral una influencia excesiva en la configuración de un orden político estable y gobernable, soslayando las condicionantes socioeconómicas y político-culturales en las que operan.

El estudio comparado que en esta ocasión se presenta constituye el primer avance de un proyecto de investigación y análisis más amplio que tiene como propósito fundamental integrar y ofrecer una serie de elementos comparados a partir de los cuales reflexionar sobre la importancia que tienen algunas instancias político-electorales en el funcionamiento de los sistemas políticos de América Latina, pero saliendo al paso de las líneas de pensamiento que buscan llevar este proceso de reivindicación y alabanza hasta sus últimas e inadmisibles consecuencias. El proyecto en su conjunto pretende abarcar tanto los principales componentes jurídico-institucionales de los sistemas políticos correspondientes a 17 países latinoamericanos, como aquéllos referidos a sus normas, instituciones y procedimientos electorales.<sup>1</sup>

El universo de países seleccionados comprende a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú Uruguay y Venezuela. Este universo comparte dos características fundamentales que además de facilitar su estudio, pretenden conferirle

<sup>1</sup> Por ser éste su uso más convencional, aunque en rigor pueda ser inexacto, para efectos del presente estudio se utiliza el término sistema electoral entendido en su más amplia acepción, es decir, como el conjunto de normas, instituciones, procedimientos y prácticas involucradas en un proceso electoral. En aras de una mayor claridad y precisión discursiva y metodológica, Dieter Holten, quien es quizá el más connotado especialista electoral en el mundo, plantea que "el concepto sistema electoral se refiere al principio de representación política que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo por medio del cual los electores expresan su voluntad política con votos que a su vez se convierten en escaños o poder público. Lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá -principio mayoritario o proporcional- y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar" (1993: 11-12).

utilidad y relevancia. Por una parte, la forma de gobierno, sistema e instituciones políticas de todos ellos se nutren de una raíz histórica, jurídico-institucional y socio-cultural común, sin soslayar por ello el hecho de que su construcción y transformaciones hayan respondido a exigencias específicas de cada uno de ellos y, en tal virtud, expresen hoy en día formatos y contenidos notoriamente distintos y diferenciales.

En segundo término, en todos ellos se ha restablecido o reafirmado en mayor o menor medida la competencia electoral como única fuente jurídicamente válida, legítima y socialmente aceptada para la integración y renovación de los poderes públicos. De ahí el interés y utilidad por aproximarse, así sea someramente, a los rasgos comunes y particularidades específicas de sus respectivos sistemas electorales. En esta oportunidad se presenta como necesario punto de partida un estudio comparado sobre las elecciones presidenciales y legislativas y un planteamiento básico sobre su nivel de interrelación, en el entendido de que la institución presidencial y la temática electoral son dos ejes neurálgicos que condensan y reflejan el debate a propósito de la reforma (cambio y transformaciones) de los sistemas políticos como resultado de los procesos (aún inacabados e incluso inciertos) de transición y consolidación democrática en la región. Para facilitar el proceso de comparación-contrastación entre las distintas variables y países seleccionados, el tratamiento de cada tema abordado está acompañado por dos cuadros sinópticos en los que la información ha sido ordenada de manera distinta.

Para las elecciones presidenciales sólo se han incluido cuatro de las variables más representativas que caracterizan al sistema electoral vigente. Las dos primeras (vía y principio de elección) cumplen una función esencialmente descriptiva de la lógica y dinámica del proceso, en tanto que las dos últimas (duración de mandato y posibilidad de reelección) son el eje de una de las principales controversias a propósito de los sistemas presidenciales en la actualidad. Por lo que atañe a las elecciones legislativas, el desarrollo temático se circunscribe a las cámaras bajas no sólo por el hecho de que 8 de los 17 países estudiados cuentan con sistema unicameral, sino además y fundamentalmente, porque en los 9 países que cuentan con sistemas bicamerales ambas tienen carácter electivo y comparten responsabilidades de orden legislativo y fiscalizador. El primado en términos de peso e influencia política suele corresponderle a la cámara baja. En este caso, el estudio comparado comprende cinco variables fundamentales de las cuales, más allá e independientemente de la utilidad para efectos de contrastación, hay dos que tienen una especial importancia. La relativa a la duración del cargo, porque permite determinar su nivel de interrela-

ción respecto a la elección y el mandato presidencial, pero más importante aún, la relacionada con el sistema o principio de elección, porque si bien en esta ocasión se maneja a título indicativo y en referencia a la fórmula o fórmulas que se utilizan para convertir votos en escaños, en su lógica subyace, en última instancia, la finalidad de facilitar y garantizar o no la formación de mayorías parlamentarias (principio de representación política). Por su relevancia y trascendencia, este tema será objeto de un estudio específico y detallado posterior.

He aquí los contornos del presente trabajo que busca así coadyuvar a entender en sus justas dimensiones los perfiles y senderos por donde transita actualmente el cambio político para las sociedades latinoamericanas, tratando de inferir de ahí algunas claves de interpretación que en lo particular permitan calibrar las conversiones presentes y futuras del caso mexicano.

## 1. Elecciones presidenciales

Casi por definición, los regímenes políticos latinoamericanos se articulan en torno a la institución presidencial, que tanto formal como fácticamente reviste rasgos que le permiten asumir un acentuado predominio sobre los Poderes Legislativo y Judicial, por lo que suele típicamente clasificarse como presidencialista. Este predominio deviene no sólo del exceso de atribuciones formales y discrecionales de que dispone el titular del Ejecutivo, conjugado con la ausencia de normas jurídicas y prácticas constitucionales capaces de regular y controlar eficazmente sus funciones, sino también de las tradiciones y prácticas donde descansa el ejercicio del poder político en los países latinoamericanos.

Salvo raras excepciones, desde el inicio de su vida independiente las naciones latinoamericanas adoptaron la figura presidencial en su modalidad personal o unitaria. Su inspiración primordial fue la Constitución Norteamericana de 1787, aunque su implantación y desarrollo en un contexto radicalmente distinto propició su paulatino alejamiento o franco divorcio con respecto a los planteamientos fundamentales. Formalmente, se concibe una práctica de gobierno como presidencial cuando reúne cuatro condiciones básicas: 1) Los cargos y funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno se depositan y son ejercidos usualmente por una sola persona o instancia de decisión, el presidente o titular del Poder Ejecutivo, quien en tal calidad dirige la administra-

ción estatal con la colaboración de ministros o secretarios de Estado que él nombra y remueve libremente, y quienes suelen ser sólo responsables de rendir cuentas de sus actos ante el propio titular del Ejecutivo; 2) El acceso al cargo tiene carácter electivo y su mandato es por un lapso definido; 3) El Parlamento se dedica casi exclusivamente a funciones legislativas y sólo ejecuta tareas limitadas de control y fiscalización sobre los otros poderes, pero en ningún caso influye en la designación o sustitución del Ejecutivo, y 4) No existe en sentido estricto un gabinete con atribuciones propias, al margen de la intervención presidencial directa.

En contrapartida, en la usanza parlamentaria el jefe de Estado, que también recibe el nombre de presidente, se encuentra desvinculado de la administración pública y solo participa en ella de manera indirecta, toda vez que el superior jerárquico de la función ejecutiva es el primer ministro, quien preside el consejo de ministros o gabinete, que es un órgano colegiado compuesto por los ministros de Estado y en cuyo seno se toman las decisiones administrativas fundamentales. En este caso, aunque el presidente o jefe de Estado está investido de la facultad de integrar el gabinete o de formar el gobierno, este procedimiento se ve constreñido por una serie de factores, en los que resulta fundamental el que los ministros pertenezcan al partido o a la coalición que cuenta con mayoría en el Parlamento y sean miembros de éste. Además de sus cometidos estrictamente legislativos, el Congreso dispone de amplias facultades políticas, administrativas y jurisdiccionales (Borja, 1991: 112-154; Sartori, 1994: 97-156).

Finalmente, si bien es cierto que en la política mundial contemporánea se comprueba un amplio predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes u órganos de gobierno, es indiscutible que en América Latina el presidente de la República se ha constituido en el centro político del régimen por excelencia, siendo notable su preeminencia por encima de los órganos legislativos y judiciales. Claro que siempre y cuando los gobiernos hayan superado el agobio de los reiterados ensayos de dictaduras militares.

1. *Vía de elección:* Directa. Los 17 países considerados. En todos los países analizados la elección del Presidente de la República se realiza por sufragio popular directo.

<sup>4</sup> Todavía hasta 1994, en Argentina se utilizaba un mecanismo indirecto para la elección presidencial: el Colegio Electoral. Como parte de la reforma constitucional promulgada ese año, se consagró la elección presidencial directa en sustitución del Colegio Electoral, que se mantuvo vigente desde el siglo pasado. Además de disponer de la elección directa, la reforma constitucional de 1994 redujo el mandato de seis a cuatro años (a partir de 1995), y permitió la reelección inmediata pero limitada exclusivamente a un periodo adicional.

2. *Principio de elección.*<sup>t</sup> En los 17 países el titular del Ejecutivo es electo por el principio de mayoría, con las siguientes figuras: mayoría absoluta, mayoría relativa y mayoría calificada.

*a) Mayoría absoluta:* 8 países (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú). En caso de que esta mayoría no sea obtenida en una primera ronda de votaciones, las legislaciones de siete países (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú) disponen la realización de una segunda ronda de votaciones o *ballotage* entre los dos candidatos o fórmulas más votadas. Sólo en el caso de Bolivia, de no producirse una mayoría absoluta en la primera ronda, se faculta al Congreso para elegir entre las tres fórmulas más votadas.

*b) Mayoría relativa:* 6 países (El Salvador, Honduras, México, Panamá, Uruguay y Venezuela). En todos estos casos, el candidato presidencial que obtenga el mayor número de votos accede al cargo, independientemente del porcentaje que aquéllos representen sobre el total emitido a nivel nacional.

*e) Mayoría especificada:* 3 países (Argentina, Nicaragua y Costa Rica). La nueva Constitución argentina establece un principio *sui generis* para la elección presidencial, previsto inicialmente para dirimirse en dos rondas o vueltas electorales entre las dos fórmulas de los candidatos más votados. Sin embargo, se prescinde de este mecanismo si una fórmula obtiene más del 45% de los votos en la primera ronda, o si obteniendo al menos el 40%, supera por más de 10 puntos a la segunda fórmula más votada.

La Constitución de Costa Rica dispone que, en principio, resultará electo el candidato que obtenga un nivel de votación igual o superior al 40% del total emitido. De no producirse esta mayoría calificada, se ordena la realización de una segunda ronda electoral entre los dos candidatos más votados. Por su parte, la ley 192 de Reforma Parcial a la Constitución Política nicaragüense, que entró en vigor el 4 de julio de 1995, suprimió el principio de mayoría relativa para la elección presidencial, estableciendo ahora que para resultar electo, se debe obtener al menos el 45% de los votos válidos. En caso de que ningún candidato obtenga ese porcentaje en una primera elección general, se prevé la realización de una segunda ronda.

3. *Duración del mandato:* Las variaciones oscilan entre un mínimo de cuatro y un máximo de ocho años en la duración del mandato

<sup>t</sup> La gran mayoría de la información utilizada para la integración de los cuadros comparativos fue directamente retornada de *Legislación Electoral de Iberoamérica*, tres vols .. Ministerio del Interior de España, 1992.



constitucional para la detentación y ejercicio de la titularidad del Poder Ejecutivo.

- a) *Periodo de cuatro años*: 6 países (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Honduras).
- 17) *Periodo de cinco años*: 8 países (Brasil, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).
- e) *Periodo de seis años*: 2 países (México y Nicaragua).
- d) *Periodo de ocho años*: 1 país (Chile).

4. *Posibilidad de reelección*: Con excepción de la nicaragüense, la legislación de los países analizados hace referencia clara y explícita a la posibilidad de reelección a la presidencia de la República. Los casos analizados se pueden agrupar bajo tres vertientes fundamentales: reelección para un período consecutivo, reelección mediata y prohibición expresa.

a) *Reelección para periodo consecutivo*: 4 países (Argentina, Nicaragua, Paraguay y Perú).

En Argentina, Paraguay y Perú se permite la reelección inmediata al cargo, pero limitada a un solo periodo adicional. Tanto en Argentina (1994) como en Perú (1993), tal posibilidad es resultado de una muy reciente reforma constitucional promovida directamente por los presidentes en turno. La normatividad constitucional y electoral de Nicaragua no hace ningún tipo de referencia expresa a la posibilidad de reelección en el cargo. Sin embargo, tampoco la prescribe formalmente. Quizá por tal razón en la literatura especializada consultada se ubica a Nicaragua entre los países donde es posible la reelección presidencial, aunque no existen disposiciones o regulaciones específicas al respecto."

h) *Reelección mediata*: 6 países (Bolivia; Brasil, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela).

En los casos de Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay se permite la reelección presidencial siempre y cuando medie un periodo de mandato intermedio. En Panamá y Venezuela, el requisito es que medien dos periodos constitucionales.

c) *Prohibición expresa*: 7 países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México).

En todos estos países la legislación vigente prohíbe expresamente

(, En su descripción del derecho y el sistema electoral nicaragüenses y al hacer referencia a la elección del presidente y de los diputados de la Asamblea Nacional, la Enciclopedia Latinoamericana y del Caribe refiere que no está prohibida su reelección (Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica. 1993. p. 457).

la reelección al cargo presidencial para quien lo haya detentado previamente en cualquiera de sus características.

## 11. Elecciones legislativas (cámara baja)

La división de los poderes es una característica imprescindible de la forma republicana de gobierno. Se constituye como un mecanismo formal orientado a limitar las atribuciones de los órganos estatales mediante un método de pesos y contrapesos. Responde también a una finalidad técnica, determinada por el principio de la división y especialización del quehacer estatal.<sup>7</sup> Formalmente, si la función legislativa se deposita en un solo órgano, se habla de Congreso unicameral y comúnmente toma el nombre de Asamblea Nacional o Asamblea Legislativa. Si se deposita en dos órganos, se habla de Congreso bicameral, conformado por una cámara baja de diputados o representantes y por una cámara alta de senadores. En cierto sentido y desde el punto de vista electoral, el procedimiento de integración de los órganos legislativos guarda relación con el grado de descentralización jurídico-política de la formación estatal, pudiéndose distinguir al respecto entre Estados unitarios y Estados federales. Los primeros se caracterizan por contar con un solo orden jurídico válido para todo su territorio y cuyo poder político se ejerce por una estructura centralizada de gobierno. La mayoría de los países latinoamericanos se ubican dentro de esta condición,

En los Estados federales coexisten reglas jurídicas válidas en todo su territorio (Constitución General), y normas aplicables única y exclusivamente en las distintas entidades federadas promulgadas por sus propios órganos legislativos. De esta forma, las atribuciones relativas al ejercicio del poder político son compartidas por el gobierno federal y los gobiernos locales. En América Latina, sólo Argentina, Brasil, México y Venezuela corresponden a esta categoría. Dentro de

<sup>7</sup> Conforme a la teoría clásica de la división de poderes, al Legislativo le corresponden las atribuciones relacionadas con la formulación y aprobación de las leyes de validez y aplicación general, impersonal y abstracta. Por la naturaleza, dimensión y trascendencia de estas atribuciones, suelen ser encomendadas a órganos colegiados. A lo largo del siglo XIX y en las primeras décadas del presente siglo, las funciones legislativas fueron concentradas de manera preponderante en los parlamentos y, por ello, se les ha tipificado como los órganos legislativos por antonomasia. No obstante, en las últimas décadas ha sido notorio un sustancial incremento en las facultades legislativas del Ejecutivo (invariablemente predominante en los regímenes políticos latinoamericanos), en detrimento de las atribuciones y competencias del Poder Legislativo propiamente dicho. En contrapartida y para compensar parcialmente esta proclividad, las funciones de los órganos legislativos se han transformado y diversificado, aumentando de manera perceptible sus facultades de control y fiscalización de las actividades de los otros poderes estatales, especialmente del Ejecutivo (Fix, 1994: 15-15).

una representación federal, el origen de la tradición bicameral se explica en función de la necesidad que hubo de conferir a la cámara baja la manifestación popular propiamente dicha, y a la cámara alta la representación de las entidades federadas. Sobre esta base se estableció como convención genérica que la composición de la cámara alta se fundara en un principio de representación paritaria de las entidades federadas.<sup>x</sup> En suma, la influencia de maneras diferenciadas en lo concerniente a la organización estatal (unitaria y federal) y a la estructuración del Poder Legislativo (unicameral y bicameral), aunadas a las características propias de cada régimen político considerado en lo particular, han dado origen a una amplia variedad de criterios y procedimientos para la integración de los órganos legislativos en la legislación electoral de los países analizados, tal como se advertirá en los apartados subsecuentes.

Por otra parte, es importante destacar que aunque el principio de representación mayoritaria (relativa o absoluta) constituye el primer instrumento electoral que se adoptó para la constitución de gobiernos representativos (sean de orden presidencial o parlamentario y en todo caso, para la integración de los órganos legislativos), a partir de la década de los treinta se empieza a adoptar cada vez con mayor frecuencia el principio de representación proporcional bajo sus distintas formas para la integración de los órganos legislativos en América Latina, al extremo de constituir hoy en día el modo predominante."

En todo caso, considerando que la cámara baja es por excelencia la instancia de representación popular, para efectos del presente estudio a todos los países cuyo Congreso sea unicameral se les analizará bajo este rubro. En consecuencia, el estudio comparativo de la cámara alta se limitará a los países donde el Congreso es bicameral. En ese sentido, el agrupamiento de los 17 países analizados bajo estos dos rubros, nos indica la siguiente distribución:

Congreso unicameral: 8 países	Congreso bicameral: 9 países
Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú.	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

<sup>x</sup> Conforme a esta tesis, el último caso y más reciente antecedente en que se pudo haber llamado que los senadores eran representantes de las entidades federativas es el de Argentina, pues hasta antes de la reforma constitucional de 1994 todos ellos eran electos por las respectivas legislaturas locales. Hoy en día todos los senadores de los países que cuentan con sistema bicameral en América Latina son electos por sufragio directo, por lo que les es aplicable la tesis en el sentido de que son representantes de la nación.

El primer país latinoamericano que incorporó el principio de representación proporcional para la integración de los órganos legislativos fue Costa Rica, en 1893. Uruguay adoptó el primer Sistema electoral proporcional de carácter integral en 1910. Durante la década de los treinta introdujeron dicho principio Perú, Brasil, Colombia y Chile. El caso más reciente es el de Paraguay, quien utilizó por vez primera la representación proporcional en 1990 (Nohlen, 1993).

La asignación cuantitativa de la cámara baja (modelo de cámara arabe por un criterio de proporcionalidad) suele normarse por el número de habitantes o potencias electoras constante respecto al territorio nacional. En otros sistemas, se procura distribuirlos en el territorio nacional representando a una porción que sea un número aritmético de electores. El electivo cumples un imperativo jurídico y político esta sujeto y se ve afectado de manera recurrente por la dinámica poblacional (crecimiento y movilidad). Por ello es usual que la normatividad electoral prevea y provea las reglas o mecanismos aplicables para hacer frente a esta dinámica, y que tales disposiciones tomen como referente fundamental para introducir los ajustes requeridos a los datos y resultados de los censos de población. En este sentido, los procedimientos previstos para determinar la integración cuantitativa de la Cámara Baja se pueden agrupar bajo tres rangos fundamentales: fijo preestablecido, base mínima y variable.

a) *Fijo preestablecido*: 6 países (Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Perú).

En estos casos se ha optado por establecer en el ordenamiento electoral que la cámara baja se integre por un número fijo de escaños. En todo caso, lo que ocurre es que los datos censales se toman como base para revisar y ajustar la asignación de dichos escaños entre las circunscripciones electorales conforme lo exigen el crecimiento y la distribución demográfica. La Ley Electoral de Bolivia dispone que la Cámara de Diputados se integre por 130 miembros y establece también el número que le corresponde a cada uno de los nueve Departamentos (Artículo 132). La Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de Chile establece que la elección de los miembros de la Cámara de Diputados se realizará en 60 distritos electorales, cada uno de los cuales elegirá dos diputados (Artículo 178).

La Constitución de Costa Rica dispone que la Asamblea Legislativa se integre de 57 diputados y faculta al Tribunal Supremo de Elecciones para que cada vez que se realice un censo general de población, distribuya los escaños entre las provincias en proporción a su población (Artículo 106). El Código Electoral de El Salvador establece que la Asamblea Legislativa se integre por 84 diputados y fija el número preciso de ellos que se debe elegir en cada circunscripción departamental (Artículo 11).

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados se integra por un total de 500 diputados, 300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de

representación proporcional (Artículo 52). En relación a la elección de los 300 diputados de mayoría, dispone que la distribución de los distritos electorales uninominales correspondiente a las entidades federativas se realice tomando en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser de dos diputados de mayoría (Artículo 53). Como resultado de las más recientes reformas a la Constitución Política del Perú (octubre de 1993), se fijó en 120 el número de integrantes de la Asamblea Nacional.<sup>10</sup>

*h) Base mínima:* 3 países (Nicaragua, Paraguay y Uruguay).

En estos tres casos, la normatividad electoral opta por establecer que la cámara baja se integre por un número mínimo de escaños, pero deja abierta la posibilidad de que éste se incremente en función de decisiones o requerimientos contingentes. La Constitución Política de Nicaragua establece que la Asamblea Nacional se integre por 90 representantes, puntualizando que su número podrá incrementarse de acuerdo con el censo general de población y de conformidad con lo dispuesto sobre el particular por la legislación reglamentaria (Artículo 132).

La Constitución Nacional de Paraguay dispone que la Cámara de Diputados se integre por un número no menor de 60 miembros titulares (artículo 152) y, sobre esta base, faculta a la legislación reglamentaria para fijar su número preciso (Artículo 135). En el caso de Uruguay, la Constitución establece que la Cámara de Representantes se integre por 99 miembros, aunque dispone que esta cifra pueda ser modificada por la legislación reglamentaria, lo que requerirá para su sanción del voto aprobatorio de dos tercios del total de componentes de cada Cámara del Congreso (Artículo 88). No obstante lo anterior, la disposición primaria ha sido observada escrupulosamente desde 1934, es decir, invariablemente se han electo desde entonces sólo 99 representantes.

in

... C01110 se recordará, el 5 de abril de 1992 el Presidente Alberto Fujimori realizó una obra que fue interpretada como un virtual autogolpe de Estado mediante la que disolvió el Congreso (hasta entonces de carácter bicameral), suspendió la vigencia de algunos artículos de la Constitución, impuso censuras a la prensa y arrestó a dirigentes de partidos opositores. con el fin de establecer un gobierno de emergencia y de reconstrucción nacional que hiciera frente al terrorismo y a la corrupción gubernamental. Sobre esta base se eligió una Asamblea Constituyente de carácter unicameral que entró en funciones en noviembre de 1992.

Y coadyuvo en la elaboración y aprobación de una nueva Constitución, sancionada en febrero de 1995. Conforme a lo dispuesto por la nueva Carta Constitucional, a partir de las elecciones generales de 1995 (recién realizadas), el Congreso será de carácter unicameral y se integrará por 120 miembros. En principio y mientras se efectúa el proceso de descentralización que les permitirá a las provincias elegir a sus diputados. Todos los miembros del Congreso serán electos en un distrito nacional único.

e) *VariabLe*: 8 países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela).

En la mayoría de los países se preserva el mecanismo clásico para la integración de la Cámara Baja, conforme a la cual la ley determina una base mínima de representación para la asignación de un escaño y, por tanto, el número total de escaños tiende a irse modificando de acuerdo con las variaciones censales o los cambios en la distribución territorial de la población. Es importante mencionar que para evitar que el dinámico y, en ocasiones, explosivo crecimiento demográfico tuviera como consecuencia una ampliación creciente y sistemática en el número de escaños de la Cámara Baja, es usual que en algunas legislaciones se modere este fenómeno mediante la ampliación de la base mínima de representación requerida para la asignación de un escaño. Para efectos estrictamente ilustrativos e independientemente de las modalidades y diferencias mencionadas, a continuación se presenta un marco de referencia comparativo sobre la relación que prevalece actualmente en los países analizados entre el número de escaños y su base de representación poblacional (véase cuadro 5).

2. *Vía de elección*: Directa: 17 países. En todos los casos los miembros o representantes de la cámara baja son elegidos por sufragio popular directo.

3. *Principio de elección*: El principio o fórmula de *representación mayoritaria* (relativa o absoluta), constituye el primer instrumento electoral que se adoptó para la constitución de gobiernos representativos. No obstante, para tratar de corregir las distorsiones que tiende a provocar en términos de representación de la voluntad y creciente pluralidad del electorado, y muy fundamentalmente para dar respuesta a las legítimas expectativas de presencia y representación parlamentaria de las fuerzas y grupos políticos minoritarios, gradualmente han tendido a ser complementados o sustituidos por fórmulas de *representación proporcional*.

No obstante que sigue abierta la controversia sobre los pros y contras de las diversas fórmulas electorales para traducir y expresar las decisiones del electorado y otorgarle certidumbre y viabilidad a las tareas de mando, lo cierto es que a nivel de la legislación electoral latinoamericana se aprecia una marcada influencia y predominio del principio de representación proporcional, aunque bajo diversos términos, tal como lo muestran los siguientes apartados: representación proporcional, mixto y mayoría relativa.

## Artículos

12

) *Representación proporcional*: 11 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay).

De estos, en siete (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Paraguay) el territorio nacional se divide en diversas circunscripciones electorales plurinominales, que corresponden a la división política del Estado, a cada una de las cuales corresponde un número variable de escaños de acuerdo con el volumen de su población sobre el total nacional. En dos casos (El Salvador y Guatemala), un determinado número de escaños se elige en una lista nacional y el resto se divide en circunscripciones regionales con un número variable de escaños de acuerdo con su población. En Paraguay y Perú se utiliza una sola circunscripción nacional para elegir a la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados.

17) *Mixto*: 5 países (Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela).

En estos casos se disponen y aplican procedimientos que combinan los principios de representación mayoritaria y de representación proporcional, es decir, un porcentaje de los miembros de la Cámara Baja son electos en circunscripciones uninominales y el restante en circunscripciones plurinominales. En Ecuador y Nicaragua predomina el principio de representación proporcional. En Ecuador, de las 21 circunscripciones cinco son uninominales, cuatro binominales y doce plurinominales. En Nicaragua, de las nueve circunscripciones una es uninominal, una binominal y siete plurinominales.

En México, Panamá y Venezuela predomina el principio de representación mayoritaria. En México, como ya se ha indicado, de los 500 miembros que integran la Cámara de Diputados, 300 (60%) son electos por el principio de mayoría relativa en idéntico número de distritos electorales uninominales y los otros 200 (40%), por el principio de representación proporcional, mediante el plan de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales. En Panamá, de 40 circunscripciones 28 son uninominales y doce plurinominales. En Venezuela, la mitad de los escaños que le corresponden a los 20

11E.

up] ica-i- III;~)t"(a.nle. mencionar que existen seis métodos o modalidades diferenciadas para la  
Harc-An(-r~. ~\nclplO de representación proporcional (voto único transferible o sistema de  
rúnnllh d:Sc.coclent~ electoral simple; sistema badenes; media mayor o método D' Hondt;  
~onlún~lee t,alnte Lague y Cociente rectificado o sistema Gagenbach-Bischof). De ellos. los más  
genrcahn n e IIIhzados son el de cociente electoral simple y el método D' Hondt. Es  
partidos l~lnte ~ccll,ado que mientras el primero tiende a favorecer la representación de los  
dCsla~;r ( l~o;llanos. el segundo favorece a los partidos mayoritarios. En este sentido. cabe  
rcpre'ClII~l~e.(C los ll países cuya Cámara Baja se integra exclusivamente por el principio de  
Rra,il. cl~f~l~ploporelónal. siete optan por la modalidad de cociente electoral simple (Bolivia.  
aph~an él III i 1 la. C~sla Rica. El Salvador. Honduras y Uruguay), en tanto que los otros cuatro  
elodo D Hondt (Argentina. Guatemala. Paraguay y Perú).

estados y al Distrito Federal, así como todos los escaños correspondientes a los territorios, se eligen por mayoría relativa.

*e) Mayoría relativa:* 1 país (Chile).

Los 120 miembros que integran la Cámara de Diputados son electos por el principio de mayoría en 60 circunscripciones binominales. Conforme a la ley, los dos escaños de cada circunscripción se asignan a las dos listas más votadas, pero si la primera obtiene más del doble de votos de la segunda obtiene automáticamente ambos escaños.

4. *Duración del cargo:* En ningún caso la duración del mandato es menor de tres o mayor de seis años, oscilando la mayoría entre los cuatro y cinco años.

a) *Periodo de tres años:* 2 países (El Salvador y México).

b) *Periodo de cuatro años:* 8 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y Honduras).

c) *Periodo de cinco años:* 6 países (Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

ti) *Periodo de seis años:* 1 país (Nicaragua).

5. *Relegibilidad al cargo:* Únicamente la legislación de 10 países hace referencia explícita a la posibilidad de reelección al cargo, bajo las siguientes categorías:

a) *Reelección para periodo consecutivo:* 8 países. En Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela está expresamente permitida la reelección al cargo. En ninguno de esos casos se fijan restricciones o condicionantes.

b) *Reelección mediata:* 3 países. En Costa Rica, Ecuador y México se permite la reelección siempre y cuando transcurra un periodo intermedio.

c) *No reglamentada:* 6 países (Brasil, Colombia, Chile, Nicaragua, Perú y Uruguay). La legislación electoral de estos países no incorpora disposición o reglamentación alguna sobre la posibilidad de reelección al cargo.

### III. Elecciones legislativas (cámara alta)

Como ya se ha indicado, únicamente 9 de los países latinoamericanos analizados cuentan con un Congreso bicameral. En tal virtud, la figura del Senado se encuentra instituida en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

1. *Numero de integrantes:* En su origen, la integración de la cámara de senadores dentro de los Estados de tipo federal tuvo como



propósito fundamental asegurar la representación de las entidades o Estados federados en el Poder Legislativo Federal, en contraposición de la cámara baja, cuya composición expresaba la representación popular propiamente dicha. En tal virtud, no sólo ha sido regla general que a cada una de las entidades federadas le corresponda un número igual de escaños en el Senado (representación paritaria), sino que incluso haya cobrado carta de naturalización la idea de que los senadores representan a las entidades federadas.

A este respecto, ya se ha mencionado en el capítulo precedente la tesis conforme a la cual sólo es correcto afirmar que los senadores representan a las entidades federadas en el supuesto de que sean electos por las propias legislaturas locales (elección indirecta). Desde el momento en que los senadores son electos por sufragio popular directo, deben ser considerados como representantes de la nación. Se pierde así todo fundamento para sostener la idea de los senadores como representantes de las entidades federadas.<sup>11</sup>

Adicionalmente, al existir también modelos bicamerales en países cuyo poder político y jurídico-institucional no se funda en un Estado de tipo federal, sino unitario o centralista, es posible encontrar diversas características para la integración del Senado que respondan a exigencias concretas de cada país en lo particular. En tal virtud, es posible identificar tres variables fundamentales en cuanto a la integración de la cámara alta en los nueve países analizados bajo este rubro: fijo con representación paritaria, fijo sin representación paritaria y base mínima.

*a) Fijo con representación paritaria: 5 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México).*

En Argentina, Bolivia, Brasil, México y, hasta cierto punto, en Chile, se opta por una fórmula que reconoce y asegura expresamente la representación paritaria de las entidades federadas y, como colofón, la cámara alta se integra por un número fijo de escaños. En Argentina se dispone la elección de dos senadores por cada una de las 23 provincias y la capital para hacer un total de 48. En Bolivia se eligen tres en cada uno de los nueve departamentos para un total de 27. En Brasil son tres por cada uno de los 26 estados y el Distrito Federal para sumar 81. En México, cada una de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con cuatro senadores por igual, para sumar un total de 128 escaños. Finalmente, en Chile se eligen dos por cada circunscripción electoral para un total de 38. En este último caso, salvo

<sup>11</sup> DI! todos los países analizados en el presente estudio, únicamente cuatro (Argentina, Brasil, México y Venezuela), están organizados jurídica y políticamente bajo un pacto federal. Los cuatro cuentan con un poder legislativo bicameral.

algunas excepciones, cada entidad federativa constituye una circunscripción electoral. Como es lógico suponer, en estos países los senadores son electos esencialmente por el principio de mayoría relativa. Únicamente en el caso de México uno de los cuatro senadores que le corresponden a cada entidad federativa es asignado a la primera minoría.

*h) Fijo sin representación paritaria:* 2 países (Colombia y Uruguay).

En estos tres países, la integración del Senado no se sustenta en el principio de representación paritaria de las provincias o regiones constitutivas del país. La normatividad electoral refiere directamente el número total de senadores que conforma la cámara alta, y dispone su elección por el principio de representación proporcional. La Constitución Política de Colombia dispone que el Senado se integre por 100 miembros elegidos en una circunscripción nacional, así como por dos senadores elegidos 'en una circunscripción nacional especial por las comunidades indígenas (Artículo 17 1). Finalmente, la Constitución Política de Uruguay prescribe que la Cámara de Senadores se integre de 30 miembros elegidos en una sola circunscripción nacional. Asimismo, se integra por el Vicepresidente de la República, quien ejerce su presidencia con derecho a voz y voto (Artículo 94).

*e) Base mínima:* 2 países (Paraguay y Venezuela).

Mención especial merecen los casos de Paraguay y Venezuela. La Constitución de Paraguay dispone que el Senado se integre por 30 titulares y 18 suplentes como mínimo (Artículo 150) y, sobre esta base, faculta a la legislación reglamentaria para determinar su número preciso (Artículo 135). El caso de Venezuela es peculiar, ya que toma como base el principio de representación paritaria, pero lo complementa con un mecanismo tendiente a asegurar una mayor representación de los partidos de minoría. En efecto, la Constitución dispone que se elijan dos senadores en cada uno de los 20 estados federales y el Distrito Federal, más los senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de representación de las minorías conforme lo establece la legislación reglamentaria (Artículo 148).

2. *Vía de elección:* Directa: 9 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela). En todos los países considerados los integrantes del Senado son electos por sufragio popular directo."

1.- La reforma constitucional argentina de 1994, también consagró la elección directa de los senadores. que hasta entonces eran electos por la vía indirecta, Anteriormente, la legislatura de

### 3. Principio de elección:

a) *Representación Proporcional*: 4 países (Colombia, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

En Colombia, Paraguay y Uruguay se utiliza una sola circunscripción nacional para elegir a la totalidad de los senadores. En Venezuela, dentro del marco de representación proporcional prevaleciente, se prevé la adopción de un mecanismo especial para garantizar la representación de las minorías.

b) *Mayoría Relativa*: 5 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México).

En Bolivia, Brasil y Chile, así como en el referido caso de Argentina, se privilegia el principio de mayoría para la integración del Senado, aunque con algunas particularidades propias de cada nación. El caso de Bolivia guarda gran parecido con el imperante en México: se eligen tres senadores en cada una de las nueve circunscripciones, dos de los cuales se le asignan a la fuerza de mayoría, en tanto que el tercer escaño se le otorga a la primera minoría de cada circunscripción.

En el caso de Brasil, donde el Senado se renueva parcialmente cada cuatro años en proporción de un tercio y dos tercios alternamente, ocurre que cuando se renueva un tercio del Senado sólo se encuentra en disputa un escaño en cada una de las 27 circunscripciones plurinominales, mismo que se le asigna a la primera fuerza electoral. Cuando corresponde la renovación de dos tercios del Senado, se eligen dos escaños por igual en cada circunscripción, los cuales se le asignan a los dos candidatos más votados.

En Chile los 38 escaños del Senado se asignan en razón de dos por igual en cada una de las 19 circunscripciones. Los dos escaños de cada circunscripción se distribuyen entre las dos listas más votadas, pero si la de mayoría supera por más del doble a la segunda fuerza electoral, obtiene los dos escaños. En México se adopta a partir de una de las reformas constitucionales de 1993 un mecanismo tendiente a garantizar el acceso de las fuerzas de minoría a la cámara alta, pero preservando un Senado basado en el principio de representación mayoritaria. A cada uno de los 31 Estados y el Distrito Federal le corresponden cuatro escaños por igual, tres de ellos son para la fuerza mayoritaria y el cuarto le es asignado a la primera minoría de cada entidad.

4. *Duración en el cargo*: Se advierten variaciones significativas que van desde un mínimo de cuatro hasta un máximo de nueve años en la duración del mandato como integrante del Senado:

cada una de las 21 provincias elegía a sus dos senadores por el principio de mayoría relativa. En la capital federal, la elección de los dos senadores correspondía al Colegio Electoral.

- a) *Periodo de cuatro años*: 2 países (Bolivia y Colombia).
- l) *Periodo de cinco años*: 3 países (Paraguay, Uruguay y Venezuela).
- e) *Periodo de seis años*: 1 país (México).
- ti) *Periodo de ocho años*: 2 países (Brasil y Chile).
- c) *Periodo de nueve años*: 1 país (Argentina).

5. *Reelegibilidad al cargo*:

a) *Periodo consecutivo*: 3 países (Argentina, Bolivia y Paraguay). Únicamente la legislación electoral de estos países hace referencia expresa y favorable respecto a la posibilidad de reelección inmediata al cargo de Senador, incluso en Argentina se utiliza el término reelección indefinida.

h) *Mediato*: 1 país (México).

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los senadores no pueden ser reelectos para un periodo inmediato.

e) *No reglamentada*: 5 países (Brasil, Colombia, Chile, Uruguay y Venezuela).

En la legislación de estos cinco países no hay disposición ni referencia alguna respecto a la posibilidad de reelección al cargo. Si se apela a la máxima del derecho conforme a la cual lo que no está expresamente prohibido, está tácitamente permitido, podría suponerse que también en esos países es posible la reelección.

#### IV. Nivel de interrelación entre las elecciones presidenciales y legislativas!

Considerando que los 17 sistemas electorales latinoamericanos objeto del presente bosquejo son de carácter acentuadamente presidencial, parece conveniente identificar, al menos desde un enfoque global, cuál es el nivel y grado de interrelación entre las elecciones presidenciales y legislativas, es decir, qué condiciones son susceptibles de generar un potencial efecto de atracción o arrastre de la elección presidencial, en tanto que centro de gravedad del poder político, sobre la conformación de los órganos legislativos.

En principio, se podría establecer como premisa de validez y aplicación general que entre más intensos sean los elementos de *simultaneidad* entre ambas elecciones, mayor será la influencia o impacto directo de la decisión del cuerpo electoral en la elección

I ~ La fundamentación sobre la utilidad y relevancia de determinar el nivel de interrelación entre las elecciones presidenciales y legislativas, así como la metodología y variables clave para llevarlo a cabo, se han tomado de Ohlen, 1993:43-45.

presidencial sobre la elección parlamentaria. En todo caso, las referencias históricas y las evidencias empíricas disponibles permiten sostener que, por regla general, el partido o fuerza política que se impone en la elección presidencial, también logra adquirir o expresar este predominio a nivel parlamentario.

Como se podrá advertir a partir de la ponderación de los elementos seleccionados y analizados, en la mayoría de los sistemas electorales existe la posibilidad real y formal de que el elector emita un voto diferenciado (*split votin/?*) para cada una de las elecciones y, consecuentemente, de que se pudiera dar el caso de establecer una efectiva rutina de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, la cultura y prácticas político-electorales preponderantes en América Latina no se han orientado aún a promover esta importante veta como mecanismo correctivo, compensador o equilibrador para la distribución y ejercicio del poder político entre los órganos estatales.

1. *Duración deL mandato*: El indicador principal a partir del cual es posible determinar si existen bases y condiciones para determinar la existencia y, en su caso, el grado de intensidad del efecto estructurador de las preferencias del electorado en la elección presidencial respecto a la elección parlamentaria, reside en *eL nivel de correspondencia entre la duración deL mandato presidencial y La de Los miembros deL Poder Legislativo*. Obviamente, si la duración del mandato suele ser idéntica o parcialmente análoga (los miembros de alguna de las cámaras en los modelos bicamerales, o de una fracción de éstos), existen posibilidades reales de que se den elecciones concurrentes o simultáneas y, por ende, de que se fije una sólida base para generar el efecto de atracción. Al respecto pueden identificarse tres niveles: idéntico, parcialmente coincidente y diferenciado.

a) *Idéntico*: 12 países (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

En todos estos países los tiempos de conducción presidencial y la de los miembros del Congreso (unicamerales y bicamerales por igual) es totalmente coincidente. Las diferencias se dan entre la duración de los mandatos para cada país. En cinco países (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Honduras) la duración es de cuatro años. En seis países (Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) es de cinco años. Sólo en el caso de Nicaragua los mandatos son por seis años.

h) *Parcialmente coincidente*: 3 países (Argentina, Chile y México). En Argentina el mandato presidencial es idéntico al de los diputados (4 años), pero ambos difieren respecto al de los senadores, que es

de nueve años. En Chile y México el mandato presidencial es idéntico al de los senadores, ocho y seis años respectivamente, y en ambos difiere respecto al de los diputados, que es por la mitad del periodo respectivo.

*e) Diferenciado:* 2 países (Brasil y El Salvador).

En Brasil difiere totalmente el periodo de mandato entre el Presidente (cinco años), los diputados (cuatro años) y los senadores (ocho años), por lo que sólo muy esporádicamente podrían concurrir en un mismo año (cada 20 años entre Presidente y diputados y cada 40 entre Presidente y senadores). En El Salvador la presidencia se renueva cada cinco años y la Asamblea Nacional cada tres años.

## 2. Elementos de interrelación:

*a) Elección simultánea:* La duración del mandato sólo fija un marco de referencia para la posible existencia de elecciones concurrentes, pero esta situación realmente es determinada por la fecha que se fija para su elección. A partir de aquí es posible identificar las siguientes características:

*Sí: 14 países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).* En todos estos países las elecciones presidenciales y legislativas se celebran en una misma fecha o jornada comicial. Sin embargo, sólo se puede hablar de plena o total simultaneidad en once de los doce países donde los mandatos son idénticos (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). En tres casos (Argentina, Chile y México), la simultaneidad no es pura, pues aunque las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan el mismo día, ocurre que también existen elecciones legislativas intermedias (los tres casos) y que la duración del mandato de los senadores no corresponde con el presidencial (Argentina).

*No: 3 países (Brasil, Colombia y El Salvador).* En Brasil y El Salvador, como ya se ha indicado, no existen elecciones simultáneas por las diferencias en la duración del mandato presidencial y legislativo. El caso de Colombia es distinto, pues aunque la duración del mandato es idéntica, las elecciones se celebran en jornadas distintas.

*b) Una sola boleta:* Este indicador trata de determinar si, dado el caso de elecciones concurrentes o simultáneas, una sola boleta contiene la información requerida para sufragar por ambas elecciones o si se utilizan boletas diferentes para cada tipo de elección.

*Sí: 5 países (Argentina, Bolivia, Honduras, Perú y Uruguay).* En todos estos casos se utiliza una sola boleta para sufragar en las elecciones presidenciales y legislativas.

*No: 12 países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salva-*

dor, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela), tanto en los tres países donde los comicios no son concurrentes (Brasil, Colombia y El Salvador), como en los restantes nueve países~on elecciones concurrentes, se sufraga en boletas distintas para cada elección,

e) *Un solo voto*: En la hipótesis de que se utilice una sola boleta para sufragar por ambas elecciones, este indicador permite determinar si el elector tiene la opción de emitir un voto independiente o diferenciado para cada una de ellas.

*Sí*: 4 países (Argentina, Boli via, Honduras y Uruguay). Como se puede advertir, de los cinco países donde se utiliza una sola boleta, en cuatro de ellos el elector sólo tiene posibilidad de emitir un voto único. En otras palabras, serían los únicos casos en que el elector está totalmente impedido de emitir un voto diferenciado (*split voting*) para cada elección.

*No*: 13 países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela). Perú es el único caso donde existiendo una sola boleta el elector tiene posibilidad de emitir un voto independiente o diferenciado para cada tipo de elección. Por tanto, para efectos de agrupamiento para este rubro se suma a la lista de los doce países en que se utilizan boletas distintas.

3. *Nivel de interrelación*: A partir de los elementos anteriores, es posible adoptar un criterio clasificatorio sobre el nivel de interrelación entre las elecciones presidenciales y legislativas (más específicamente sobre el potencial efecto de atracción o arrastre de las primeras sobre las últimas), apreciándose el siguiente ordenamiento:

Cuadro 1

<p><i>Alto</i>: 411111srx (Argel/fin, 8oN1";" l tondurus y llrlgllyuy)</p>	<p><i>Medio</i>: 1 pais (Perú)</p>	<p><i>Bajo</i>: 9 países (Chile, CO.1a Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicuragua, Panamá, Puruguay y Venezuela).</p>	<p><i>Ninguno</i>: 3/wixes (Brasil, Cotombia y Ecuador),</p>
--	------------------------------------	--	--

Se produce un nivel de interrelación existiendo un nivel de interrelación y El hecho de que las elecciones presidenciales y legislativas también son posible efecto de atracción se presidencial y legislativo se sustentan exclusivamente en la realidad en momentos en que se utilizan una sola boleta para ambas simultáneamente y concurrentemente. En este caso y al momento de emitir un voto independiente o diferenciado para cada tipo de elección y el sistema electoral, no se dan condiciones para establecer un nivel de interrelación teórico, existe la posibilidad de un voto diferenciado y, por estos casos, se mejores consistente y sistemático. El hecho de que las elecciones presidenciales y legislativas también son posible efecto de atracción se sustentan exclusivamente en la realidad en momentos en que se utilizan una sola boleta para ambas simultáneamente y concurrentemente. En este caso y al momento de emitir un voto independiente o diferenciado para cada tipo de elección y el sistema electoral, no se dan condiciones para establecer un nivel de interrelación teórico, existe la posibilidad de un voto diferenciado y, por estos casos, se mejores consistente y sistemático. El hecho de que las elecciones presidenciales y legislativas también son posible efecto de atracción se sustentan exclusivamente en la realidad en momentos en que se utilizan una sola boleta para ambas simultáneamente y concurrentemente. En este caso y al momento de emitir un voto independiente o diferenciado para cada tipo de elección y el sistema electoral, no se dan condiciones para establecer un nivel de interrelación teórico, existe la posibilidad de un voto diferenciado y, por estos casos, se mejores consistente y sistemático.

## V. Consideraciones finales

1. El hecho de que buena parte de los países latinoamericanos tenga en su haber histórico un amplio caudal de violaciones al orden constitucional a través de la implantación de regímenes dictatoriales, ha servido de argumento para imputarle a los poderes de tipo presidencial una intrínseca incapacidad para sostener procesos democráticos sólidos y estables.<sup>15</sup> Frente a esa vulnerabilidad se plantea la necesidad de que los regímenes presidenciales sean remplazados por algún tipo de diseño parlamentario o semi presidencial como principal o única vía para lograr la consolidación democrática y alcanzar una conducción gubernativa eficiente. Temática discutible, debido a que aun suponiendo que los problemas de desarrollo democrático y firmeza en la gestión exhibida por esquemas presidenciales latinoamericanos se sitúen exclusivamente en el ámbito político, resulta desmedido que un cambio de reglas y de redistribución de poderes a nivel jurídico-institucional constituya en sí misma la única salida a estos dilemas.

Desde este punto de vista, no sólo se tendría que comprobar empíricamente que los gobiernos parlamentarios son capaces de aportar mayores o mejores capacidades e instrumentos políticos para reducir los sobresaltos en los procesos de construcción democrática y de gobernabilidad, sino además y fundamentalmente, habría que verificar el nivel de interrelación entre los distintos elementos jurídico-institucionales, actores y prácticas político-electoral que garantizan un funcionamiento y rendimiento óptimo. Y bueno, lo más importante sería comprobar con solidez si esos factores están presentes en la realidad de las distintas partes latinoamericanas. Más controvertido y objetable puede resultar el asunto si se toma en consideración que en el caso de los países latinoamericanos, las dificultades en la fórmula presidencial se asocian con circunstancias de orden socio-económico y cultural que lo condicionan. El establecimiento de un gobierno efectivo y responsable no queda constreñido sólo, ni puede ser así, a las disposiciones jurídico-institucionales.

Ahora bien, en virtud de lo antes dicho cabe aclarar que no intentamos en absoluto sostener un alegato a ultranza en favor de las prácticas presidenciales y presidencialistas imperantes en América Latina, sino llamar la atención sobre la urgencia de fomentar el análisis en torno a las propuestas orientadas a corregir los defectos y carencias que evidentemente poseen las entidades políticas latinoamericanas, sin caer en la tentación de dejarse guiar por reflejos condicionados y

<sup>15</sup> Esta tesis ha sido especialmente preconizada por el politólogo español Juan Linz, particularmente en sus obras más recientes (véase nota 2).



extrapolaciones analógicas que ven ahora en el parlamentarismo la forma arquetípica de la democracia y la gobernabilidad. Es excesivo y hasta sobresimplificador atribuirle a esta condición tal relevancia y fundar a partir de ella un falso dilema entre presidencialismo y parlamentarismo, que no necesariamente responde a las especificidades, complejidades y exigencias reales. En todo caso, el debate y la construcción de salidas viables y consistentes no sólo sigue siendo un expediente abierto, sino que resulta cada vez más inaplazable.

2. Estrechamente vinculado a lo antes dicho, una de las principales impugnaciones de que son objeto los regímenes de corte presidencial es la relacionada con su potencialidad para generar gobiernos divididos. Situación que no sólo plantea un riesgo permanente de conflicto y confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (desde el momento en que pueden estar controlados por fuerzas políticas distintas), sino que además puede derivar en una auténtica parálisis de mando ante la imposibilidad de lograr acuerdos mínimos indispensables para la toma de decisiones y el ejercicio administrativo, frente a los cuales los ordenamientos constitucionales no prevén mecanismos de solución.

En este sentido, desde el momento en que los poderes Ejecutivo (presidente) y Legislativo (congreso) suelen ser electos con relativa autonomía y cada uno dispone de una legitimidad de origen propia, la lógica del diseño y funcionamiento de los sistemas presidenciales tiende a dejar abierta la posibilidad de que el candidato presidencial que acceda al poder no necesariamente cuenta con una mayoría en el congreso que garantice la funcionalidad del gobierno. Así, a medida que los cambios políticos en el subcontinente latinoamericano apuntan hacia la conformación de sistemas pluripartidistas y de alta competitividad, no hay duda que las discusiones jurídico-institucionales en esa materia habrán de cobrar una especial significación para el futuro inmediato.

3. Para la mayoría de los países analizados, 14 de 17, la duración del mandato presidencial es por un periodo de cuatro y cinco años, en tanto que en 13 imperan restricciones para una posible reelección, mientras en siete es ostensible la prohibición absoluta. En este sentido, es importante mencionar las constantes fluctuaciones o vaivenes en la adopción de normas relativas al principio de no reelección a lo largo de su historia constitucional. De esta suerte, su adopción no es de factura reciente, en la mayoría de los casos ya se encuentran disposiciones en esta materia desde sus primeros textos constitucionales. Por tanto, es totalmente cuestionable que su simple ordenamiento o prescripción jurídica pueda surtir los efectos prácticos deseados. Si así

fuese mínimamente, el antecedente latinoamericano no estaría plagado de prolongadas o frecuentes dictaduras de todo cuño.

En cualquier caso, es quizás a partir de esta traumática experiencia golpista y a la luz de las múltiples orientaciones y complejidades de los procesos actualmente registrados, que se está evaluando en algunos países de la región la funcionalidad y eficacia del principio de no reelección y, de manera concomitante, la duración del mandato presidencial. Se afirma que la duración de los mandatos presidenciales es muy reducida como para facilitar la debida implantación de un programa de gobierno y que, peor aún, la imposibilidad de una reelección tiende a impedir una innecesaria continuidad o coherencia en los programas de gobierno. Como se puede advertir en las muy recientes experiencias de Argentina (Menem) y Perú (Fujimori), los cambios constitucionales introducidos en alguna forma han tratado de dar respuesta al debate en curso. Se ha permitido la reelección para un periodo inmediato a cambio de reducir la duración del mandato. Desde esta perspectiva, parece haberse dado una solución momentánea de compromiso que dista, con mucho, de agotar el tema, y seguramente seguirá provocando acaloradas disputas.

4. Como último aspecto, a partir de lo ya expuesto identificamos dos grandes tipos de sistemas electorales:

a) *Sistemas de representación por mayoría*, donde un candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría, absoluta o relativa, de los votos.

b) *Sistemas de representación proporcional*, donde el porcentaje de votos obtenidos por una lista de candidatos sobre el total emitido determina la asignación de una porción más o menos equivalente de escaños, que con frecuencia pero no necesariamente, busca reflejar con la mayor exactitud posible la distribución de votos entre los distintos partidos o fuerzas políticas.

Nomenclatura correcta, pero enriquecida cuando se considera el *objetivo de representación política que trata de alcanzar o asegurar el sistema electoral*. Al respecto cabe diferenciar entre dos principios de representación política" cualitativamente distintos que, en esencia, no guardan entre sí ninguna relación de continuidad o nivel de interrelación.

Un primer principio de representación política tiene como propósito fundamental *inducir o garantizar la formación de una mayoría parlamentaria que facilite el ejercicio de las funciones de gobierno*.

<sup>16</sup> Los fundamentos y planteamientos más sugestivos a propósito de la caracterización del principio de representación política que subyace cualquier sistema electoral se encuentran en una de las obras más recientes de Nohlen.

Este principio de representación política se corresponde normalmente con los sistemas electorales de representación por mayoría.

Un segundo principio de representación política tiene como propósito fundamental reflejar o expresar, con la mayor exactitud posible, las preferencias del electorado en la conformación de los órganos parlamentarios. Este principio de representación política suele corresponderse con los sistemas electorales de representación proporcional.

A partir de esta nueva distinción, es posible sostener que el principio de representación política que un sistema electoral busca satisfacer o asegurar es políticamente más relevante y trascendente que la fórmula de decisión que se aplica para convertir los votos en escaños, ofreciendo una serie de ventajas adicionales para la caracterización de los mismos. En ese sentido, permite resolver algunos de los problemas que se presentan para clasificar a un determinado sistema electoral cuando mezcla elementos de ambas fórmulas (sistema de mayoría con otros de representación proporcional).

La adopción del criterio de representación política para definir y diferenciar a los sistemas electorales tiene la virtud de fijar al mismo tiempo un *parámetro de valoración distinto para cada tipo de sistema electoral*. Así, sin menoscabo de utilizar otros indicadores para evaluar el desempeño y eficacia política de los sistemas electorales, el criterio político fundamental debe ser el de su grado de correspondencia con su respectivo principio de representación política. Sobre esta base, el juicio fundamental para medir la eficacia de un sistema que tenga como principio la formación de mayorías parlamentarias, no puede ser el de su grado de proporcionalidad en la relación votos escaños, sino el relacionado con su capacidad para producir un congreso estable. De ahí entonces, es admisible sostener dos observaciones a manera de conclusiones preliminares:

a) Un sistema electoral de mayoría guiado por el principio político de formación de mayorías parlamentarias puede, bajo determinadas circunstancias (circunscripciones binominales o trinominales o alta fragmentación del voto), producir resultados que lo acerquen al objetivo que buscan cumplir los sistemas guiados por el principio político de representación proporcional (alta correlación votos-escaños), pero *usualmente y salvo circunstancias excepcionales, tenderá a producir resultados consecuentes con su Lógica política* (formación de gobiernos o de mayorías parlamentarias).

b) Un sistema electoral de representación proporcional guiado por el principio político de la mayor proporcionalidad posible tiene efectivamente a su alcance y puede aplicar una serie de recursos y procedimientos (barreras legales, tamaño de las circunscripciones, varios niveles de asignación de escaños) susceptibles no sólo de

alejarse del efectivo cumplimiento de su propósito esencial, sino ademas de producir resultados Cap1J/ls de alterar o romper por completo su lógica (excluir a parti pequeños; favorecer a los partidos grandes, e incluso formar ml)ltias parlamentarias artificiales.

Sin duda, la adopción y aplicació e este nuevo criterio para caracterizar y clasificar a los sistem electorales que se utilizan en los países latinoamericanos para la ill acción de los órganos legislativos no sólo obliga a examinar situación nacional en lo particular, a fin de estimar la lógica p:ollica implícita en sus sistemas electorales y, por ende, el marco ju , -institucional que define y regula las relaciones entre los poder [ecutivo y Legislativo, sino que además abre una interesante veta!!!Prtir de la cual reconsiderar, almenas desde esta perspectiva jurfdopolftica, el asunto relativo a los límites y alcances de los sistemas ~J~idenciales para una práctica equi librada de las funciones de gobie.rm.

Establecido lo anterior, aunque fomn!mente desde el inicio de su vida independiente los países latinoarresanos adoptaron y reglamentaron la vía electoral como mecanisnqara la integración y renovación de los poderes públicos, lo cierto e en la mayoría de los casos y durante al menos siglo y medio, la~: cciones, cuando llegaron a darse, fueron usualmente rmediatizae o de plano supeditadas a formas violentas para el acceso, mant niento, ejercicio y reproducción del poder político. Sólo en la úl década, el panorama y las condiciones generales se han empeza modificar significativamente. Por lo menos en los 17 países ana!" os, las elecciones, en tanto única vía jurídicamente válida y sociabnte aceptada para la integración y renovación de los poderes pú . os, cumplen o empiezan a cumplir la crucial función dentro de!!! estado de Derecho para legitimar democráticamente a los rep . tantes electos popularmente. No obstante, es difícil sostener q etapa de transición política que tanto interés ha despertado en aÍ!J!Ds ámbitos académicos que sólo los miden por algunos indicadoresdffico-electorales de carácter formal, se encuentran plenamente inWJ!ltados y arraigados en algunos países de la región; con todo, las iplllsibles democracias latinoamericanas siguen siendo inciertas e irm~ables.

Cuadro 2  
Elección presidencial

País	Vía de elección	Principio de elección	Duración en años	Posibilidad de reelección
Argentina	Indirecta	Mayoría calificada: Más del 45% de los votos o al menos 40% con 10 puntos de diferencia respecto a la segunda fuerza electoral. De no producirse, se recurre a segunda vuelta.	Cuatro años (1999)	Sí. Pero limitada a un solo periodo consecutivo
Holivia	Indirecta	Mayoría absoluta: De no producirse, el Congreso elige por mayoría absoluta entre las tres fórmulas más votadas.	Cuatro años (1997)	Mediamente. Siempre y cuando transcurra un periodo intermedio.
Brasil	Directa	Mayoría absoluta: De no registrarse, se recurre a la segunda vuelta.	Cinco años (1999)	Mediamente. Siempre y cuando transcurra un periodo intermedio.
Colombia	Directa	Mayoría absoluta: De no registrarse, se recurre a la segunda vuelta.	Cuatro años (1998)	Prohibida
Costa Rica	Directa	Mayoría calificada: Superar el 40% de los votos válidos. De no producirse se recurre a segunda vuelta.	Cuatro años (1998)	Prohibida
Chile	Directa	Mayoría absoluta: De no registrarse, se recurre a la segunda vuelta.	Ocho años (a partir de 1994) (2002)	Mediamente. Siempre y cuando transcurra un periodo intermedio.
	Directa	Mayoría absoluta: De no registrarse, se recurre a la segunda vuelta.	Cuatro años (1996)	Prohibida
El Salvador	Directa	Mayoría simple	Cinco años	Prohibida
Guatemala*	Directa	Mayoría absoluta: De no registrarse, se recurre a la segunda vuelta.	Cinco años (2000)	Prohibida
Honduras	Directa	Mayoría simple	Cuatro años (1997)	Prohibida
México	Directa	Mayoría simple	Seis años (2000)	Prohibida
		Mayoría simple	Seis años (1996)	Sí
Nicaragua*	Directa	Mayoría simple	Cinco años (1999)	Mediamente. Siempre y cuando transcurra un periodo intermedio.
		Mayoría simple	Cinco años (1999)	Sí. Pero limitado a un periodo adicional consecutivo o alternativo.
Paraguay*	Directa	Mayoría absoluta: De no registrarse, se recurre a la segunda vuelta.	Cinco años (1999)	Sí. Pero limitado a un periodo adicional consecutivo o alternativo.

**Cuadro 2**  
(**Continuación**)

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Principio de elección</i>	<i>Duración * en</i> ( <i>el año</i> )	<i>Possibilidad de</i> ( <i>reforma</i> )
	<b>Directa</b>	<b>Mayoría absoluta:</b> De no registrarse, se recurre a la segunda vuelta.	<b>Cinco años</b> (1999)	<i>Si.</i> De acuerdo a la reforma constitucional de 1993.
Uruguay	<b>Directa</b>	<b>Mayoría simple</b>	<b>Cinco años</b> (1999)	<i>Mediana.</i> Siempre y cuando transcurra un periodo intermedio.
Venezuela	<b>Directa</b>	<b>Mayoría simple</b>	<b>Cinco años</b> (1999)	<i>Mediana.</i> Siempre y cuando transcurran dos periodos intermedios.

\* Existe un vicepresidente

\*\* Existen dos vicepresidentes

\*\*\* Se indica entre paréntesis el año de próximas elecciones.

**Cuadro 3**  
**Elecciones legislativas (cámara baja)\***

<i>País</i>	<i>Número de</i> <i>escaños</i>	<i>Principio</i> <i>de elección</i>	<i>Procedimiento</i> <i>para</i> <i>distribución de</i> <i>escaños</i>	<i>Duración en</i> <i>el cargo***</i>	<i>Características</i> <i>especiales</i>
Argentina	15 Variable	Representación Proporcional. 24 circunscripciones con número variable de escaños.	Método de D'Hondt	Cuatro años (1999)	- La Cámara se renueva por mitad cada bienio. - Reelegibilidad. - No participan en la asignación las listas que no obtengan al menos el 3% de la votación de la circunscripción correspondiente.
Bolivia	10 Fijo	Representación Proporcional. 9 circunscripciones con número variable de escaños.	Cociente electoral en dos rondas de com-puto sucesivas, y Resto Mayor	Cuatro años (1997)	- Reelegibilidad. - Se permite la candidatura simultánea a la Cámara Baja y a la Alta, si un candidato es electo en ambas, puede optar por el de su preferencia.

**Cuadro 3  
(Continuación)**

País	Sistema de circunscripciones	Número de escaños	Procedimiento para la distribución de escaños	Duración del cargo	Características especiales
50}	Variable	Representación Proporcional 1. 26 LirL1J11-JXiones con número variable de escaños.	Cociente electoral simple. Resto Mayor	Cuatro años (1998)	- Los <b>votos en blanco</b> ~ contabilizan <b>como</b> válidos para efectos de la asignación de escaños.
Cuba	16,1 Variable	<b>Representación</b> Proporcional. 33 circunscripciones territoriales con número variable de escaños.	Cociente electoral simple. Resto Mayor.	Cuatro años (1998)	- Por ley, se pueden <b>constituir</b> circunscripciones especiales para <b>asegurar</b> participación de <b>grupos</b> étnicos, <b>minorías</b> políticas y residentes en el extranjero. - Los <b>votos en blanco</b> se contabilizan como <b>válidos</b> para efectos de la asignación de escaños.
México	57 Fijo	<b>Representación</b> Proporcional 1. 7 circunscripciones territoriales con número variable de escaños.	Cociente electoral simple. Resto Mayor.	Cuatro años (1998)	- En la asignación de escaños se incluye también a los <b>partidos cuyo número de votos alcanza</b> por lo menos la mitad del <b>cociente simple</b> . - Se prohíbe la reelección para un período sucesivo <b>al cargo</b> .
Chile	130 Fijo	Mayoría. 60 circunscripciones <b>híbridas</b> .	Los <b>dos escaños</b> de cada circunscripción se asignan a las dos listas más votadas, <b>pero</b> si la primera obtiene más del doble de votos que la <b>segunda</b> los <b>dos</b> escaños se le asignan a <b>aquella</b> .	Cuatro años (1997)	

Cuadro 3  
(continuación)

Número de artículos	Principio de distribución	Procedimiento para distribución	Duración en el cargo	Características especiales
77 Variable	Mixto en 21 circunscripciones: 5 circunscripciones uninominales; 5 hinominales; 12 plurinominales.	Mayoría. Los dos escaños se distribuyen entre las dos listas más votadas, pero si la mayor duplica la votación de la se- gunda obtiene los dos escaños. Cociente elimina- dor y cociente distribuidor.	Cuatro años 1998	Reelección mediata después de un período legislativo.
U Salvador X'i Fijo	Representación Proporcional. 20 simple. diputados en una circunscripción nacional y 64 en 1 ~ circunscripcio- nes con número variable de esca- ños.	Cociente electoral Resto Mayor.	Tres años (1997)	- Reelegibilidad.
(U:Elmala) XO Variable	Representación Proporcional. 22 circunscripciones con número varia- ble de escaños y una lista nacional.	Método de D-Honl. Resto Mayor.	Cinco años (1999)	- Reelegibilidad. - Los candidatos a Presidente y Vicepre- sidente <b>que obtengan</b> al menos el 10% de la votación nacional en la <b>primera</b> vuelta obtienen <b>un escaño en</b> <b>el Congreso</b> . - La cuarta parte de los diputados se eli- <b>gen por lista nacional</b> de acuerdo a resulta- dos de la elección pre- sidencial.
Honduras 12X Variable	Representación Proporcional. 18 circunscripciones con número varia- ble de escaños.	Cociente electoral simple. Resto Mayor.	Cuatro años (1997)	- Reelegibilidad
México 1 500 Fijo	Mixto: 300 por mayoría relativa en distritos uninominales. 200 por repre- sentación propor- cional en cinco circunscripciones con 40 escaños cada una.	Cociente electoral simple. Resto Mayor.	Tres años (1997)	- Solo tienen derecho a <b>participar en la asig-</b> nación de las 200 di- <b>putaciones de repre-</b> sentación proporcio- nal. los partidos que obtienen más del 1.5% de la votación <b>nacional</b> tot a 1.



**Cuadro 3  
(Continuación)**

	<i>Número de escaños</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>Duración</i> (en años)	<i>Observaciones</i>	
<b>Nigeria</b>	12 Base Mínima	Mixto con preponderancia de <b>representación</b> proporcional. 9 circunscripciones con número variable de escaños.	Mayoría simple en una circunscripción uninominal. Cociente electoral de Hagenbach-Bischoff en las circunscripciones bi y trinominales. Cociente electoral simple en las seis circunscripciones restantes. Se complementa con resto mayor.	Seis años (1996)	- Los candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia que no <b>resu</b> ltan <b>elegidos ocupan un escaño siempre</b> y cuando cuenten con un número de votos iguales o superior al promedio de los cocientes electorales regionales.
<b>Panamá</b>	Variable	Mixto 40 circunscripciones en total. 2M Uninominales 12 Plurinominales	Cociente electoral simple. Se complementa con resto mayor.	Cinco años (1999)	- Reelegibilidad.
	Base Mínima	Representación Proporcional. Una sola circunscripción nacional.	Método de O'Hon.	Cinco años (1999)	- Reelegibilidad.
<b>Perú</b>	120 Fijo	Representación Proporcional. Una sola circunscripción nacional.	Método de O'Hon.	Cinco años (2000)	
<b>Uruguay</b>	15 Base Mínima	Representación proporcional. 15 circunscripciones con número variable de escaños.	Método de O'Hon. Contiene tres modalidades de escrutinio para la asignación pura.	Cinco años (1999)	
<b>Venezuela</b>	201 Variable	Mixto. Con representación proporcional imperfecta y en la mitad de los escaños se los reparten entre los 20 estados. el D.F. y los dos territorios federales de acuerdo a su población).	Mayoría en los dos territorios federales y en la mitad de los escaños de las circunscripciones plurinominales.	Cinco años (1998)	- Reelegibilidad.

\* En todos los casos, la vía de elección es por sufragio directo.  
 \*\* En los casos donde el número de escaños es variable o de base mínima, se indica la cantidad correspondiente a la elección más reciente de la que se disponen los resultados oficiales.  
 \*\*\* Se indica entre paréntesis el año de próximas elecciones.

**Cuadro 4**  
**Elecciones legislativas (cámara alta)**

País	Sistema de elección	Principio de representación	Procedimiento para distribución	Duración	Características
Argentina	IX Fijo con representación paritaria	Representación Mayoritaria.	- Las legislaturas de cada una de las provincias eligen a dos de sus integrantes por mayoría simple. - El Colegio Electoral de la capital federal elige a los dos que le corresponden por mayoría absoluta. En Caso de no producirse, se recurre a la segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas.	Nueve años 2003	- Rec legibilidad indefinida. - El Senado se renueva por tercera partes cada tres años. - Es presidido por el Vicepresidente de la República, quien cuenta con el derecho al voto en casos de empate.
Bolivia	17 Fijo con representación paritaria	Mayoría relativa con 9 circunscripciones trinominales	- 18 por mayoría relativa (dos de cada circunscripción). - 9 por primera mayoría (1 por circunscripción)	Cuatro años 1977	Relegibilidad
	XI Fijo con representación paritaria	Mayoría relativa con 27 circunscripciones trinominales	- Cuando se renueva un tercio del Senado (un escaño por estado), se le otorga a la fórmula ganadora. - Cuando se renuevan dos tercios (dos escaños por estado), se le asignan a los 2 candidatos más votados.	Ocho años 1998	El Senado se renueva parcialmente cada cuatro años (un tercio y dos tercios, alternativamente)
Colombia	102 Fijo sin representación paritaria	Representación proporcional. I ()() en una circunscripción nacional y dos en una circunscripción especial para comunidades indígenas	- Cociente electoral simple - Resto mayor	Cuatro años 1999	Los ciudadanos residentes en el extranjero pueden votar en las elecciones para senadores.
Chile	~X Fijo con representación paritaria	Mayoría relativa en 19 circunscripciones binominales	- Los 2 escaños de cada circunscripción se distribuyen entre las dos listas más votadas, pero si la mayor supera por más del doble a la segunda, obtiene ambos escaños.	Ocho años 1997	El Senado se renueva por mitad cada cuatro años.

**Cuadro 4  
(Continuación)**

1(11)	Número de integrantes	Principio de funcionamiento	Método de elección	Duración del cargo	Características
México	12M Fijo con representación en paritario	Y6 por mayor relativa en razón de ~ por cada estado y el D.F. 32 se asignan a la primera minoría de cada estado y el D.F.	Método D'Hondt	Seis años 1997	- A partir del año 2000, el Senado se renovará en su totalidad cada seis años. Actualmente se renueva parcialmente cada tres años. - En 1997 se renovará una cuarta parte de los escaños.
Paraguay	~O Base mínima	Representación proporcional en una sola circunscripción nacional	Método D'Hondt	Cinco años 1999	Reelegibilidad
Uruguay	~ I Fijo sin representación puritaria	Representación proporcional en una sola circunscripción nacional	Método D'Hondt	Cinco años 1999	El Jefe de Estado corresponde invariablemente al Vicepresidente que es miembro con voz y voto. Y además preside al Senado.
Venezuela	52 Unión; mínima	Representación proporcional imperfecta. Se eligen en cada una de las 21 circunscripciones que corresponden a la división política de 20 estados federales y el Distrito Federal	- Método D'Hondt para la primera asignación (escaños fijos). - Cociente electoral simple para una segunda ronda que corresponde a los partidos que hubiesen obtenido pocos o ningún escaño en el primer reparto (máximo 2 escaños adicionales por partido).	Cinco años 1998	Los representantes de la República ocupan escaños vitales en el Senado.

\* Se indica entre paréntesis el año de próximas elecciones.

**Cuadro 5**  
**Nivel de interrelación entre elecciones**  
**presidenciales y legislativas**

País	Características de las elecciones				Interrelación de las elecciones			
	Presidencial	Cámara Alta	Cámara Baja	Observaciones	Simultánea	U/I boletín	U/I voto	Nivel
Argentina	4	4	4	Parcialmente coincidente	Sí	Sí	Sí	Alto
Bolivia	4	4	4	Idéntico	Sí	Sí	Sí	Alto
Brasil	4	4	8	Diferenciado	No	No	No	Ninguno
Chile	4	4	4	Idéntico	No	No	No	Ninguno
Costa Rica	4	4	4	Idéntico	Sí	No	No	Bajo
Ecuador	4	4	8	Parcialmente coincidente	Sí	No	No	Bajo
El Salvador	4	4	4	Idéntico	No	No	No	Ninguno
Honduras	4	4	4	Idéntico	Sí	No	No	Bajo
México	6	6	6	Idéntico	Sí	Sí	Sí	Alto
Nicaragua	6	6	6	Parcialmente coincidente	Sí	No	No	Bajo
Paraguay	5	5	5	Idéntico	Sí	No	No	Bajo
Perú	5	5	5	Idéntico	Sí	No	No	Bajo
Uruguay	5	5	5	Idéntico	Sí	Sí	Sí	Medio
Venezuela	5	5	5	Idéntico	Sí	No	No	Bajo

**Cuadro 6**  
**Base de representación electoral**

País	Población (en millones)	Núm. de escaños	Base real de representación
Brasil	146.154*	503(en 1994)	290 mil
Bolivia	33.424.	163(en 1994)	2135 mil
Chile	22.454.	120(desde 1995)	187 mil
México	89.538.	500(desde 1988)	179 mil
Ecuador	113.741.	77(en 1994)	139 mil
Argentina	32.608 *	254(desde 1983)	128 mil
Chile	13.231 *	120(desde 1989)	1113 mil
Venezuela	213.249.	201(en 1993)	100 mil
Guatemala	9.745.	116(en 1990)	84 mil
El Salvador	5.047+	84( desde 1981)	60 mil
Paraguay	4.123.	72(en 1989)	57 mil
Costa Rica	3.099.	57(desde 1992)	54 mil
Bolivia	6.344 *	130(desde 19813)	49 mil
Nicaragua	4.1313.	92(en 1990)	45 mil
Honduras	5.462.	128(en 1993)	43 mil
Perú	2.515.	72(en 1994)	35 mil
Venezuela	3.131.	99(desde 1934)	32 mil

\* Censo 1991

+ Censo 1992

• Estimado 1992

## Bibliografía

- Boria, Rodrigo (1991), *Derecho político y constitucional*, México, FCE.
- Constituciones Políticas de América Latina (1995), en Revista *Perfiles Libcrules*, Bogotá, Fundación Friedrich Neumann, 3 vols.
- Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude (1973), *Los Sistemas electorales*, Barcelona, Oikos-Tau.
- Fix, Zamudio Héctor (1994), "La función actual del Poder Legislativo", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Hermet, Guy, et. al. (1986), (*Para qué sirven las elecciones* 1, México, FCE.
- Lechner, Norbert (1986), *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Siglo XXI.
- (1987), *Cultura política y democratización*, Buenos Aires, FLACSO-CLACSO-ICI.
- (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE-UAM.
- Legislación Electoral de Iberoamérica* (1993), Madrid, Ministerio del Interior de España, 3 vols.
- Nohlen, Dieter (1993), *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral*, México, UNAM.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de incentivos y resultados*, México, FCE.
- Touraine, Alain (1987), *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile, PREALC.

el anuncio de nuevos préstamos por parte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Además de las variables financieras, algunas variables reales de la economía mostraron un mejor desempeño. La encuesta de empleo de octubre reveló que la desocupación había disminuido dos puntos porcentuales desde mayo, al todavía altísimo 16.6% (aunque más por el desaliento de buscadores de empleo que se retiraron de la población económicamente activa, que por la escasa creación de nuevos puestos de trabajo). El *boom* exportador, junto con favorables negociaciones en el seno del Mercosur, dio aliento a las empresas manufactureras con capacidad exportadora. El sector agropecuario estaba concretando las mejores campañas de su historia en materia de carnes y algodón, así como resultados altamente positivos en cereales y oleaginosas, en un marco de crecidas exportaciones y precios internacionales elevados.

Sin embargo, contradiciendo optimistas predicciones gubernamentales, la anhelada recuperación no se produjo, y la recesión sigue siendo palpable en las calles, las fábricas y los comercios. El gobierno pronostica para 1996 un crecimiento del PIB del orden del 5% (y analistas independientes estiman un 2.5 ó 3%, o incluso menos). Tan modestas previsiones contrastan con la fuerte expansión lograda en años anteriores, y obligan a reflexionar sobre las falencias intrínsecas al modelo económico seguido, que dificultan la recuperación plena. En efecto, el plan de convertibilidad, si por un lado tuvo efectos virtuosos, como el crecimiento con moderada redistribución logrado entre 1991 y 1994 y la persistente estabilidad de precios y cambios, también los tuvo perversos.

Entre ellos el más grave es, sin duda, el desempleo, que no sólo sume en la desesperación a las familias que lo sufren, sino que aniquila las posibilidades de consumo de casi el 20% de la población, y con ello inhibe el crecimiento de la economía en general, y hace temer que la elevada tasa de desocupación se haya hecho estructural. Una recuperación firme -y las perspectivas de desarrollo a mediano y largo plazo- implicará necesariamente generar empleos y posibilidades de consumo, lo que a su vez alentará un ciclo virtuoso de consumo-producción inversión privada-recaudación impositiva-inversión pública generación de empleos públicos y privados.

Vinculado con la desocupación se halla el "costo argentino", o sea el nivel relativamente alto de los salarios y las prestaciones sociales=

<sup>35</sup> Al enviar a edición este trabajo, se anunció una nueva caída del PIB durante el primer trimestre de 1996.

<sup>36</sup> Salarios manufactureros medios de 800 dólares mensuales.

en comparación con países limítrofes y otros competidores en el mercado mundial. Mientras hay quienes piensan -empezando por el CTobierno Y el ministro Cavallo- que es necesario reducir los salarios, ~ por lo menos las cargas sociales o salario indirecto, podría argumentarse lo contrario: que el salario relativamente elevado ha de ser la clave de un pujante mercado interno, como desde mediados del siglo XX tuvo Argentina, y que a futuro permitiría un desarrollo económico más independiente de las fluctuaciones económicas internacionales. por cierto, un nivel salarial elevado tiene que corresponderse con altos niveles de productividad por persona ocupada, lo que implica grandes inversiones en capacitación y formación de recursos humanos.

Otro elemento discutible de la convertibilidad es que con ella Argentina no puede tener políticas monetaria y cambiaria. El gobierno no puede estimular el ciclo económico mediante, por ejemplo, el manejo de las variables monetarias, ni tampoco incentivar las exportaciones mediante ajustes controlados del tipo de cambio. Estas restricciones no son necesariamente negativas en un país con un historial de emisión desenfrenada, emisión galopante y devaluación constante como Argentina, pero sí obligan a pensar en mecanismos que permitan en el futuro salir de un esquema que impide a la Nación manejar según su mejor interés tan fundamentales variables económicas.

Por último, otro de los problemas del modelo es que éste es un modelo de ajuste de las variables macroeconómicas (se supone que el ajuste y la estabilidad inducirán de por sí el crecimiento, lo que puede haber sido cierto en el corto plazo, en los primeros años de su aplicación), pero no es de ninguna manera un modelo de desarrollo equilibrado a mediano y largo plazos. En esta perspectiva, es obvio que Argentina necesita una política industrial que incentive ramas altamente generadoras de empleos y con efecto multiplicador amplio (como la construcción), así como una política de desarrollo regional que cree fuentes de riqueza en las numerosas provincias que la han perdido (pe ea, minería, nuevos cultivos, parques industriales, estímulos fiscales, etc.). Lo anterior debería ir acompañado de una política social que mejore los ingresos y las expectativas de la población de bajos recursos, incrementando sobre todo sus calificaciones laborales (=incremento de la productividad general) y sus posibilidades de consumo (=incremento de la producción total).

En otras palabras, Argentina no puede darse el lujo de dejar su desarrollo económico y social librado exclusivamente a las fuerzas del mercado, y necesita de un Estado pequeño y eficiente que repare las agudas carencias sociales, asegure igualdad de oportunidades de progreso a todos su habitantes, y oriente el rumbo del esfuerzo común hacia metas compartidas.

### Las elecciones de 1995 y el futuro de Argentina

*Tanto poder en un s% hombre puede ser peligroso para la República. Sin oposición efectiva. ahora IOdo parece depender de Menem.*

Como ya se vio, diversas crisis políticas y económicas, una fracasada sublevación militar y reiterados escándalos de corrupción en el más alto nivel habían cimbrado más de una vez -especialmente en sus primeros dieciocho meses- los cimientos del gobierno del presidente Menem. Sin embargo, ni los múltiples problemas económicos, políticos y sociales, ni la recesión de 1995 y el dramático incremento de la desocupación, ni el rechazo que en la sociedad provocaron y provocan algunas de sus políticas y gestos, impidieron que Menem fuese afianzando progresivamente su poder, ganando sucesivas elecciones intermedias, cambiando sustancialmente los modos de operar de la economía, achicando al Estado nacional a tamaños nunca antes vistos en América Latina (salvo, tal vez, en Chile), disciplinando a las fuerzas armadas, imponiéndose sobre los más diversos actores sociales y políticos, y dándose el lujo de promover su propia reelección con el aval implícito del que había sido principal partido de la oposición, la UCR,

La clave del "menernato" radica en que, dentro de la multitud de males que aquejan a la sociedad, al gobierno y a la economía, ha devuelto a la Argentina y a sus ciudadanos la "normalidad", brindando les una estabilidad que se había perdido durante los últimos años del mandato de Alfonsín (y también durante la previa dictadura militar). Ciertamente es que al escribir estas líneas existe amplísimo desempleo y violentas y continuadas erupciones sociales (aunque minoritarias, en opinión de quien escribe), que ponen entre grandes signos de interrogación los logros gubernamentales en materia económica. Pero también hay inflación mínima, tipo de cambio fijo, crédito relativamente accesible aunque a tasas de interés todavía elevadas, y la esperanza de que el crecimiento económico se reanude en 1996,

Tras años -o décadas- de estancamiento productivo, inflación galopante y crónica incertidumbre cambiaria y monetaria, la estabilidad económica ha devuelto a los argentinos -por lo menos a aquéllos que tienen empleos o ingresos de otras fuentes- la capacidad de programar sus gastos, ingresos, consumo, inversiones y, en suma, sus propias vidas. El ciclo de sublevaciones militares iniciado en 1930 parece haber acabado, y las fuerzas armadas se han subordinado efectivamente al poder civil, lo cual no es poca cosa en un país signado por el golpe de Estado y la dictadura militar.

Tales son los principales logros de Menem, que una mitad de los



ciudadanos le reconoció votando por su reelección (aunque hay quien sostiene la hipótesis del "voto cuota": el de ciudadanos endeudados que habría votado por Menem sólo por ver continuarse la estabilidad y evitar así el posible incremento de las cuotas que pagan por créditos obtenidos en los años del auge);<sup>7</sup> La otra mitad que no votó por él, lo hizo en crítica a la corrupción y la frivolidad gubernamental, al privilegio y el amiguismo, al desempleo, a la miseria de jubilados y pensionados, al virtual abandono de las provincias pobres del interior, a la renuncia a los postulados nacionalistas y de justicia social propios del peronismo. Con el fino olfato político que lo distingue, sería bueno que el reelecto presidente reconozca estos problemas, y con la gran capacidad de hacer y conducir que también lo caracteriza, arbitre las medidas para irlos remediando en bien de la Nación.

Menem emergió de las elecciones de 1995 como el presidente políticamente más fuerte y con mayor consenso social-aunque pese a todo frágil y lleno de aristas espinosas- del período democrático iniciado en 1983, y con la mayor concentración de poder que se recuerde en un presidente constitucional desde los lejanos tiempos del primer mandato de Perón (1946-1952). Le son adictos la mayoría de ambas cámaras del Congreso, la Corte Suprema -en que logró nombrar nuevos ministros favorables a sus puntos de vista-, la mayoría de los gobiernos provinciales, el gran capital financiero (no tanto el capital industrial, que clama por una inexistente política de desarrollo industrial), la principal central de trabajadores (la CGT), y ha logrado por añadidura la disciplina -y tal vez la lealtad- de las siempre díscolas fuerzas armadas.

Ello plantea el doble peligro de que el gobierno no se vea sujeto a controles republicanos efectivos, y de que el presidente o sus acólitos "ultramenemistas" puedan intentar una nueva reforma constitucional que posibilite su segunda reelección en 1999, lo que en la práctica significaría desdeñar el gobierno de las instituciones para retornar al gobierno de caudillos que tanto daño ha hecho a Argentina. Que estas posibilidades pesimistas se concreten o no, dependerá de la moderación republicana del propio Menem (quien ya ha declarado que en 1999 dejará la Casa Rosada, para aspirar a un nuevo período apenas en el 2003) y de la actitud vigilante de la ciudadanía y la capacidad de los partidos de oposición para alertar la conciencia ciudadana y controlar al gobierno.

Que Menem finalice con éxito su segundo mandato significaría que en 1999 continúen la estabilidad y el crecimiento económicos, se

<sup>7</sup> Un ejemplo de esta tesis se encuentra en Wainfeld, 1995.

hayan tomado medidas efectivas para nivelar las desigualdades sociales y regionales y se reduzca el desempleo. En suma, que realice un gobierno serio, ordenado y respetuoso de las instituciones, y que oriente a Argentina por la vía del progreso económico y social. Tiene todas las condiciones para hacerla, y ya que por segunda vez será presidente de los argentinos por el voto mayoritario y libre de éstos, independientemente de posiciones políticas personales, sólo puede desearse que lo logre.

*Buenos Aires-México, diciembre de 1995.*

## Bibliografía

- Acuña, Carlos H., comp. (1995), *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Bologna, Bruno Alfredo (1991), *Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo*, CERI, Rosario.
- Cavarozzi, Marcelo y Landí, Oscar (1991), *Crisis y postransición en la Argentina*, CEDES, Buenos Aires.
- CEPAL (1994), *Panorama social de América Latina*, LC/G. 1844, Santiago de Chile.
- (1995), *Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile.
- Verbitsky, Horacio (1993), *Robo para la Corona*, Planeta, Buenos Aires.
- Wainfeld, Mario, Comp. (1995), *¿ En el 2000 también?*, Ediciones Unidas, Buenos Aires.