



Diseño de sistemas electorales:

El nuevo manual de IDEA Internacional

Diseño de sistemas electorales:

El nuevo manual de IDEA Internacional

Andrew Reynolds
Ben Reilly
y Andrew Ellis

Con
José Antonio Cheibub
Karen Cox
Dong Lisheng
Jørgen Elklit
Michael Gallagher
Allen Hicken
Carlos Huneus
Eugene Huskey
Stina Larsrud
Vijay Patidar
Nigel S. Roberts
Richard Vengroff
Jeffrey A. Weldon

Versión en español:
Carlos Navarro Fierro

Serie Manuales

La Serie Manuales de IDEA Internacional tiene como propósito ofrecer información, consejos y análisis comparados sobre una amplia gama de instituciones y procesos democráticos. Los manuales se dirigen especialmente a legisladores, tomadores de decisiones, políticos, actores de la sociedad civil y operadores en la materia, pero también se pretende que resulten de interés o utilidad para académicos, instituciones que proveen asistencia para el fortalecimiento democrático y otros públicos interesados.

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional o de los miembros de su Junta o Consejo. El mapa que incluye esta publicación no implica, por parte del Instituto ningún juicio sobre la situación legal de cualquier territorio o de sus límites geográficos, y la ubicación o tamaño de cualquier país o territorio no refleja alguna opinión política de IDEA Internacional. El mapa se ha creado para esta publicación con el propósito de brindar mayor claridad al texto.

Esta publicación es una traducción directa de la versión publicada originalmente en 2005 en inglés con el título "Electoral System Design: The New International IDEA Handbook" (ISBN 91-85391-18-2). La traducción fue realizada por el Instituto Federal Electoral de México. Primera edición 2006, reimpresión 2009

D. R © 2006 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
Unidad de Información, IDEA Internacional
SE 103- 34 Estocolmo, Suecia

D. R © 2006 Instituto Federal Electoral
Viaducto Tlalpan 100, Colonia Arenal Tepepan
14610 Tlalpan, México D. F.

D. R © 2006 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán
04480 Coyoacán, México D. F.

ISBN: 91-85391-67-0

Cualquier solicitud de autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación debe dirigirse a:

Unidad de Información
IDEA Internacional
SE – 103 34 Estocolmo, Suecia

IDEA Internacional alienta la difusión de sus trabajos y atenderá oportunamente cualquier solicitud para reproducir sus publicaciones.

Diseño gráfico: Magnus Alkmar
Fotos de la cubierta: © Pressens Bild
Diseño gráfico del mapa: Trydells Forums, Suecia

Impreso en Suecia/printed in Sweden
Por: Bulls Graphics, Suecia

Prólogo

La Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Por consiguiente, la Organización de las Naciones Unidas ha estado involucrada en el campo de la asistencia electoral desde su fundación en 1945, trabajando para establecer y promover los principios de la democracia y los derechos políticos.

El trabajo electoral de la Organización de las Naciones Unidas está con frecuencia asociado con operaciones integrales y modernas de construcción y mantenimiento de la paz, como en Camboya, El Salvador y Mozambique y, más recientemente, en Afganistán e Iraq. Sin embargo, estos esfuerzos sólo son la parte más visible de las actividades de asistencia electoral de la ONU que actualmente respalda procesos electorales democráticos en más de 50 países.

El diseño de los sistemas electorales es un componente vital de estos procesos que no puede ser concebido al margen del contexto más amplio del diseño constitucional e institucional y puede ser clave para áreas tan diversas como el manejo de conflictos, la representación de género y el desarrollo de un sistema de partidos políticos. El adecuado diseño de un sistema electoral puede contribuir de manera significativa a un proceso de cambio político, alentar la participación popular y permitir el surgimiento de representantes legítimos que sean capaces de atender diversas necesidades y expectativas, tanto a futuro como de manera inmediata. Un mal diseño puede obstruir un proceso de avance democrático e incluso amenazar la estabilidad política.

Para ser exitosos, los procesos de diseño de sistemas electorales deben generar comprensión y confianza no sólo entre los políticos y administradores electorales, sino entre organizaciones de la sociedad civil, entre analistas, pero sobre todo entre los ciudadanos de un país que esté llevando a cabo un proceso de reforma democrática. Los sistemas electorales deben ser diseñados para funcionar bajo las condiciones prevalecientes, así como para ajustarse a cambios futuros en las actitudes y comportamientos a medida que se modifiquen los incentivos electorales. Los sistemas electorales pueden contribuir al desarrollo de una democracia estable o convertirse en un dique que la obstruya.

Por ello, me complace dar la bienvenida a la publicación de este nuevo manual de IDEA Internacional.



Carina Perelli

Ex directora de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas

Prefacio

Es motivo de especial satisfacción para nuestras instituciones poner al alcance del público interesado de habla hispana el *Nuevo manual de IDEA Internacional para el diseño de sistemas electorales*, no sólo porque esta publicación se inscribe y constituye un testimonio más de la fructífera relación de cooperación que hemos desarrollado por varios años, sino además y fundamentalmente porque con ella se busca contribuir con renovado empeño a un debate cada vez más informado y riguroso sobre un tema clave para el arraigo y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Como lúcidamente lo advierte la ex secretaria general de IDEA Internacional en el prefacio a la edición en inglés de este manual, no fue fácil que los estudios especializados sobre los sistemas electorales, iniciados por Maurice Duverger hace ya casi medio siglo, trascendieran los confines académicos e influyeran en el mundo de la política real. Aunque la brecha entre estos dos mundos se fue cerrando gradualmente, no hay duda de que es en el marco del proceso de expansión y revalorización sin precedente de las instituciones y prácticas democráticas, que se registra en los últimos tres o cuatro lustros en diversas regiones del mundo, cuando la reflexión y el conocimiento especializados sobre los sistemas electorales se convierten en un insumo estratégico del diseño institucional.

Sobre todo a partir de la década de los 90, cuando muchas de las democracias emergentes o restauradas, pero también algunas de las desarrolladas, escrutan las opciones disponibles pero también exploran nuevas alternativas para reformar sus regímenes político-institucionales, asistimos a un tan vigoroso como inédito proceso de innovación y reforma tanto en la concepción como en el diseño de los sistemas electorales. Fue en ese contexto y en atención a las necesidades de información y directrices comparadas, que IDEA Internacional tomó la iniciativa para publicar en 1997 la edición original de su *Manual para el diseño de sistemas electorales*. Tres años después, conscientes de la importancia de poner esta obra pionera al alcance del público de habla hispana, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México, sumaron sus esfuerzos para publicar la correspondiente versión en español.

Como fuente de información de carácter integral y herramienta práctica de trabajo, el manual ha sido una obra ampliamente utilizada. Incluso se ha puesto a disposición del público interesado en el sitio de IDEA en Internet y ha sido editada en árabe, birmano y francés. Sin embargo, desde que se publicó la versión original se han producido importantes desarrollos e innovaciones en el campo de la concepción y el diseño de los sistemas electorales.

Varios países han modificado sus sistemas y explorado nuevas opciones. Los procesos de cambio han generado lecciones útiles. No hay duda de que hoy en día existe un mayor conocimiento, pero también una mejor comprensión, de la relación entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos con los marcos democráticos institucionales en su sentido más amplio, especialmente en las nuevas democracias. Existe una clara conciencia de que el cambio de un sistema electoral no constituye sólo una cuestión técnica, sino que se trata de un proceso político que requiere tanto de un debate público abierto como de un cuidadoso proceso de construcción de consensos y de una evaluación integral de las opciones disponibles. Además, existe una clara evidencia de que el diseño de un sistema electoral puede ser una herramienta clave de las estrategias para el manejo de conflictos, al coadyuvar a establecer firmes fundamentos para una democracia sustentable.

El contexto no podía ser más exigente y apropiado para que IDEA Internacional tomara la iniciativa de publicar una nueva edición del Manual para el diseño de sistemas electorales, y para que casi de inmediato conviniera con el IFE y el TEPJF de México la preparación de la versión en español, la cual refleja incluso los cambios de sistema más importantes que se han registrado desde la publicación del original en inglés y hasta principios de 2006. Si bien, el Nuevo manual se mantiene fiel a la idea original, incluye un texto central actualizado, nuevos estudios de caso y material novedoso respecto al proceso de reforma electoral y a temas específicos como la calidad de la representación, los desafíos que se plantean en situaciones de post-conflicto y el uso de opciones de democracia directa. También se incluye una lista revisada de los sistemas electorales que hay en el mundo, presentada mediante mapas, anexos y cuadros.

No deja de ser una coincidencia afortunada que la publicación de la versión en inglés del Nuevo Manual se haya dado en el marco de la conmemoración del X aniversario de IDEA y que la publicación de la versión en español se produzca en la víspera de las elecciones federales del 2 de julio de 2006 en México, y durante un año electoral particularmente intenso en América Latina. Realmente aspiramos a que esta publicación sea una fuente de información útil y de fácil acceso, que apoye a todos los que participan en procesos de desarrollo y fortalecimiento democrático.

Luis Carlos Ugalde
Consejero Presidente
Instituto Federal Electoral

Vidar Helgesen
Secretario General
IDEA Internacional

Leonel Castillo
Magistrado Presidente
Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación

Índice

Prólogo	I
Prefacio	III
Abreviaturas	IX
1. Panorama general	1
Introducción	1
Cómo utilizar este manual	3
¿Qué son los sistemas electorales?	5
La importancia de los sistemas electorales	6
Sistemas electorales y sistemas de partidos	6
Sistemas electorales y manejo de conflictos	7
Efectos psicológicos y mecánicos	7
La importancia del contexto	7
El andamiaje democrático en su conjunto	8
Criterios para el diseño	10
Ofrecer representación	11
Hacer que las elecciones sean accesibles y significativas	11
Ofrecer incentivos para la conciliación	12
Facilitar un gobierno estable y eficiente	13
Asegurar que el gobierno rinda cuentas	14
Asegurar que los representantes rindan cuentas	14
Fortalecer a los partidos políticos	15
Promover la oposición y supervisión legislativa	15
Hacer de las elecciones un proceso sustentable	16
Considerar las “normas internacionales”	16
Conclusiones	17
El proceso de cambio	17
Responsables del diseño	18
Mecanismos de reforma	22
Consejos para el debate y el diálogo	24
Consejos para la instrumentación	25
Evaluación del impacto del cambio	25
Tendencias en la reforma de los sistemas electorales	26
Componentes del diseño	26

2. El mundo de los sistemas electorales	29
Sistemas de pluralidad/mayoría	31
Sistemas de representación proporcional	31
Sistemas mixtos	32
Otros sistemas	32
3. Los sistemas y sus consecuencias	39
Sistemas de pluralidad/mayoría	39
¿Qué son los sistemas de pluralidad/mayoría?	39
Mayoría simple (MS)	39
Voto en bloque (VB)	50
Voto en bloque por partido (VBP)	54
Voto alternativo (VA)	55
Doble ronda (DR)	57
Sistemas de representación proporcional	67
¿Qué es la representación proporcional?	67
Representación proporcional por listas (RPL)	70
Voto único transferible (VUT)	83
Temas relacionados con la representación proporcional	90
Magnitud de los distritos	90
Umbrales	96
Listas abiertas, cerradas y libres	97
Sistemas mixtos	105
Representación proporcional personalizada (RPP)	106
Sistemas paralelos (SP)	120
Otros sistemas	129
Voto único no transferible (VUNT)	129
Voto limitado (VL)	135
Conteo de Borda (CB)	135
Niveles de aplicación de los sistemas electorales y sistemas híbridos	135

Consideraciones sobre la representación	139
Representación de las mujeres	139
Representación de las minorías	140
Representación comunitaria	141
Fecha de las elecciones	142
Voto a distancia	143
Cuestiones de participación electoral.....	144
Temas relevantes adicionales para elecciones en contextos de transición o posteriores a conflictos	144
4. Sistemas electorales, marcos institucionales y gobernabilidad	147
Elección presidencial	148
Mayoría simple	148
Doble ronda.....	151
Voto preferencial.....	153
Requisitos de distribución geográfica del voto	155
Elección de la cámara alta	156
Diferentes niveles de gobierno	158
Elección de órganos supranacionales	158
Elección de congresos federales/estatales y de jurisdicciones autónomas	158
Elección de autoridades locales	159
Sistemas electorales y partidos políticos	164
Opciones de democracia directa	169
5. Implicaciones presupuestales y administrativas de los sistemas electorales	171
6. Consejos para los diseñadores de sistemas electorales	177
Cuadros y Gráficas	
Cuadro 1. Cambios recientes en sistemas electorales	27
Cuadro 2. Sistemas electorales para legislaturas nacionales.....	33
Cuadro 3. Distribución de sistemas electorales para legislaturas nacionales.....	35
Cuadro 4. Países que utilizan sistemas de representación proporcional personalizada.....	106
Cuadro 5. Países que utilizan sistemas paralelos	128
Cuadro 6. Variantes de la representación proporcional	136

Cuadro 7. Cinco opciones de sistemas electorales: ventajas y desventajas.....	137
Cuadro 8. Potenciales implicaciones presupuestales y administrativas de 12 sistemas electorales.....	175
Gráfica 1. Familias de sistemas electorales.....	30
Gráfica 2. Familias de sistemas electorales: distribución de países y territorios	36

Estudios de caso

Columbia Británica	19
India	45
Palestina.....	51
Papua Nueva Guinea	58
Kirguistán	63
Sudáfrica	73
Indonesia.....	78
República de Irlanda	85
Chile	91
Brasil.....	99
Lesotho	107
México	111
Nueva Zelandia	116
Tailandia	121
Senegal.....	125
Japón	130
Parlamento Europeo.....	160
China	165

Anexos

A. Los sistemas electorales de 213 países independientes y territorios asociados (2006)	184
B. Glosario	193
C. Lecturas complementarias	203
D. Impacto de los sistemas electorales en la conversión de votos en escaños	207
E. Demarcación de distritos	210
F. Sobre los autores	212
G. Reconocimientos	217
H. Sobre las instituciones asociadas	219

Abreviaturas

CB	Conteo de Borda
DP	Distrito pluripersonal o plurinominal
DR	Doble ronda
DU	Distrito unipersonal o uninominal
MS	Mayoría simple
OE	Organismo electoral
SP	Sistema paralelo
RP	Representación proporcional
RPL	Representación proporcional por listas
RPP	Representación proporcional personalizada
VA	Voto alternativo
VB	Voto en bloque
VBP	Voto en bloque por partido
VL	Voto limitado
VUNT	Voto único no transferible
VUT	Voto único transferible

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 1

1. Panorama general

Introducción

1. LA SELECCIÓN DE UN SISTEMA ELECTORAL ES UNA DE LAS DECISIONES INSTITUCIONALES más importantes para cualquier democracia. Casi en todos los casos, la selección de un determinado sistema electoral tiene efectos profundos para el futuro de la vida política del país y, una vez adoptado, suele mantenerse estable por largo tiempo en la medida en que se cristalizan a su alrededor intereses políticos y el propio sistema responde a los estímulos que se le presentan. Si bien en los últimos tiempos se ha vuelto común el diseño consciente de los sistemas electorales, tradicionalmente que esto ocurriera, es decir, que se seleccionara de manera consciente y deliberada, era muy poco usual. Con frecuencia la selección de un sistema electoral ocurría de manera accidental, era el resultado de una excepcional combinación de circunstancias, de una tendencia pasajera o de un capricho de la historia, en el que generalmente gravitaron de manera decisiva los efectos del colonialismo o de un país vecino influyente.

2. Cualquier democracia emergente selecciona (o hereda) un sistema electoral para integrar su legislatura. De igual forma, una crisis política en una democracia establecida puede convertirse en una oportunidad para modificar el sistema electoral y cuando no existe crisis, los promotores de una reforma política pueden tratar de incorporar en la agenda política un cambio del sistema electoral. La decisión de modificar o conservar un sistema electoral suele verse influenciada por alguna de las siguientes circunstancias:

- Los actores políticos carecen del conocimiento e información básica para reconocer plenamente las variantes y consecuencias de los distintos sistemas electorales.
- Los actores políticos, por el contrario, utilizan su conocimiento sobre sistemas electorales para promover un diseño que piensan que va a operar en su propio beneficio.

Las decisiones tomadas pueden tener consecuencias que no se previeron en el momento de adoptarlas, como también efectos que sí lo fueron. Puede ocurrir que las decisiones no sean las mejores para la salud política del país a largo plazo e incluso, en ocasiones, pueden tener efectos desastrosos para sus perspectivas democráticas.

3. Por lo tanto, el contexto dentro del cual se selecciona un sistema electoral puede ser tan importante como la selección misma. La selección de un sistema electoral es más un proceso político que una cuestión en la que un grupo de especialistas técnicos independientes pueda dar una respuesta única correcta. De hecho, la consideración relacionada de las ventajas políticas es casi siempre un factor que influye en la selección del sistema electoral —a veces el único— mientras que el repertorio de alternativas disponibles es con frecuencia restringido. De igual forma, los cálculos de interés político a corto plazo pueden ocultar las consecuencias a largo plazo de un determinado sistema electoral, así como los intereses del sistema político en su conjunto. En consecuencia, este manual reconoce tales condicionamientos prácticos, pero también trata de enfocarse en los asuntos relacionados con la selección de un sistema electoral de la manera más amplia e integral posible.

4. En especial, el manual se dirige a los negociadores políticos, a los diseñadores de textos constitucionales y a todas aquellas personas involucradas en los debates sobre las instituciones políticas en democracias emergentes, restauradas o en transición. Sin embargo, como la construcción de instituciones políticas no sólo es una tarea clave para las nuevas democracias sino también para las establecidas que están buscando modificar sus sistemas para reflejar de mejor forma las nuevas realidades políticas, el manual también aborda las probables inquietudes de aquellas personas que, en las democracias establecidas, pueden estar diseñando o rediseñando sistemas electorales. En virtud de la audiencia a la que se dirige, este manual aborda algunos de los temas más complejos, al mismo tiempo que simplifica buena parte de la literatura académica en la materia. Si en algunas ocasiones el manual parece simplificar algunas cuestiones y en otras tornarlas complejas, la explicación usualmente reside en los intentos de equilibrar los principios de claridad e integración.

Si bien los contextos en los que las democracias emergentes y las establecidas llevan a cabo sus selecciones institucionales pueden diferir significativamente, sus objetivos a largo plazo son generalmente los mismos: adoptar instituciones que sean suficientemente fuertes para promover una democracia estable, pero suficientemente flexibles para ajustarse a circunstancias cambiantes. Cada democracia tiene mucho que aprender de otras.

El diseño institucional es un proceso constante y este manual trata de extraer las lecciones aprendidas de los múltiples ejemplos de diseño institucional que existen en el mundo.

5. Gran parte del diseño constitucional se ha realizado de manera relativamente reciente: la tendencia global hacia la gobernabilidad democrática que se desarrolló

durante la década de 1980 y 1990 despertó un nuevo interés tanto en la búsqueda de modelos duraderos de instituciones representativas como en la reevaluación de los sistemas electorales. Este proceso fue alentado por la percepción de que la selección de las instituciones políticas puede tener un impacto significativo en el sistema político en su conjunto. Por ejemplo, se reconoce cada vez más que un sistema electoral puede ser diseñado tanto para brindar representación geográfica local como para promover la proporcionalidad; puede promover el desarrollo de un sistema fuerte y viable de partidos políticos a nivel nacional y asegurar la representación de mujeres y minorías regionales y, puede ayudar a “manufacturar” la cooperación y el arreglo en sociedades divididas mediante el uso creativo de determinados incentivos y restricciones. Hoy en día los sistemas electorales son percibidos como una de las instituciones políticas más influyentes y de una importancia crucial para temas más amplios de gobernabilidad.

6. Si bien este manual se concentra en los sistemas electorales a nivel nacional, las alternativas que se examinan son todas aquellas que se le pueden plantear a una comunidad que quiere organizar una elección. Por lo tanto, el manual no solo puede ser de utilidad para los diseñadores de instituciones a nivel nacional, local o supranacional, sino también para asociaciones de profesionistas, gremios o grupos organizados de la sociedad civil.

Cómo utilizar este manual

7. Al proveer un análisis detallado de las distintas alternativas disponibles y sus consecuencias y mostrar como han funcionado los sistemas electorales a lo largo del universo democrático, este manual pretende lograr dos objetivos: expandir el conocimiento e ilustrar los debates políticos, y ofrecer a los diseñadores de constituciones, instituciones políticas y leyes electorales, herramientas que les ayuden a tomar decisiones informadas y, por lo tanto, evitar algunos de los efectos más disfuncionales y desestabilizadores que comporta la selección de determinados sistemas electorales.

8. El manual inicia con un examen de lo que son los sistemas electorales y por qué son importantes para el éxito y la estabilidad política de un país. Después sugiere 10 criterios que pueden ser utilizados cuando se busque decidir qué sistema electoral es más apropiado para una determinada sociedad (secciones 27 a 45) y analiza asuntos relacionados con un proceso orientado a su revisión y cambio. Habiendo establecido este marco, en las secciones 2 y 3 describe los distintos sistemas electorales y sus potenciales consecuencias. Las ventajas y desventajas de cada sistema son tomadas de experiencias históricas y de los textos de especialistas en la materia.

9. Actualmente se usa una gran variedad de sistemas electorales y son aún más las variantes de cada uno de ellos, pero en aras de simplificar el problema los hemos agrupado en *tres grandes familias*: sistemas de pluralidad/mayoría, sistemas proporcionales y sistemas mixtos. Dentro de ellas distinguimos nueve “*subfamilias*”: mayoría simple (MS), voto en

bloque (VB), voto en bloque por partido (VBP), voto alternativo (VA) y doble ronda (DR) son sistemas de pluralidad/mayoría; representación proporcional por listas (RPL) y voto único transferible (VUT) son sistemas de representación proporcional; y representación proporcional personalizada (RPP) y paralelos (SP) son ejemplos de sistemas mixtos. Además, hay otros sistemas como el voto único no transferible (VUNT), voto limitado (VL) y conteo de Borda (CB) que no encajan dentro de ninguna de las categorías planteadas (ver cuadro 1) y pueden ser considerados como otras tres subfamilias.

10. Este grupo de familias se ha diseñado con el propósito de brindar una guía clara y concisa para la selección entre los distintos sistemas. Si bien se basa en tipologías ampliamente reconocidas, trata de tomar en cuenta a todos los sistemas electorales que se emplean en el mundo hoy en día para elecciones legislativas a nivel nacional, independientemente de consideraciones más generales sobre democracia y legitimidad. Los sistemas han sido clasificados de acuerdo con los procedimientos en que se basan, más que en función de sus resultados: si bien los resultados en los países que emplean sistemas proporcionales son generalmente más proporcionales que en aquellos que utilizan sistemas de mayoría, esto no siempre es el caso.

11. Después de describir los mecanismos y las consecuencias de cada sistema electoral, el capítulo 3 aborda una serie de cuestiones que se relacionan con todos los sistemas electorales, como la representación de mujeres y de minorías, la representación comunitaria, la concurrencia de distintas elecciones, el voto obligatorio, el voto en ausencia o el voto en el extranjero. Este manual se enfoca en elecciones legislativas, como las de asambleas nacionales o de las cámaras bajas de un parlamento o congreso, pero las opciones de sistemas para elegir presidente, cámara alta en sistemas bicamerales u órganos de gobierno a nivel local, también se examinan en el capítulo 4, que aborda algunos temas específicos que enfrentan las elecciones para órganos supranacionales como el Parlamento Europeo, así como las implicaciones electorales de distintas formas de federalismo y de jurisdicciones territoriales autónomas.

El capítulo 5 trata las importantes implicaciones financieras y administrativas que comporta la selección de un sistema electoral y el capítulo 6 concluye con una serie de recomendaciones para los diseñadores de sistemas electorales, extraídas de las experiencias de un buen número de especialistas que han ayudado a redactar constituciones y leyes electorales en distintas partes del mundo. Los anexos comprenden una tabla que enlista las particularidades de los sistemas electorales de 213 países y territorios independientes, un glosario de términos, una bibliografía de lecturas adicionales y ejemplos de los efectos de los sistemas electorales y la delimitación de demarcaciones electorales.

12. A lo largo del texto se han intercalado 18 estudios de caso que tratan de conectar las teorías abstractas sobre el diseño de sistemas electorales con experiencias concretas. A los autores de estos estudios de caso, expertos en la política de los países que se les asignaron, se les pidió que abordaran interrogantes como las siguientes: ¿cuál es el

sistema electoral que se utiliza y como se adoptó?, ¿cómo funciona en la práctica?, ¿qué componentes funcionan adecuadamente?, ¿cuáles son objeto de crítica? y si se le ha hecho algún cambio, ¿qué lo motivó?, y ¿sí ha cumplido con lo se esperaba?

13. Este manual no pretende ofrecer respuestas a todas las interrogantes sobre el diseño de sistemas electorales, lo que se espera es brindar suficiente material para permitir una selección informada y estimular un debate más amplio sobre qué tipos de sistemas electorales pueden funcionar mejor en un determinado país. El manual no es prescriptivo: no existe fórmula alguna, ni puede existir, que le diga al lector, por ejemplo, que una sociedad que tiene 60% de población musulmana y 40% de población católica, un sistema tripartidista y una violenta historia secesionista debe adoptar un determinado sistema electoral. Lo que hace es sugerir parámetros sobre las opciones disponibles y, al hacerlo, ofrece una base para tomar una decisión informada.

A través de los ejemplos y los estudios de caso, el lector de un país puede estar en condiciones de identificar cómo han sido manejados problemas y necesidades análogos en otras partes del mundo. Cada país es distinto, pero su especificidad usualmente radica en la conjunción de factores socio-económicos; por ejemplo, en la forma en que una sociedad y una cultura definen el concepto de representación, la importancia que le confieren a los aspectos étnicos o su historia de conflictos internos. Por ello, al potencial diseñador de sistemas electorales se le recomienda empezar por los criterios para realizar una selección (secciones 27 a 45) y tratar de darle prioridad a aquellas cuestiones que resulten especialmente importantes para su país. Sobre esta base, el diseñador puede proceder a analizar las alternativas disponibles y sus potenciales consecuencias, así como a promover el proceso de consulta y debate que anteceda a la aprobación de una reforma del sistema. Por lo tanto, la búsqueda del sistema electoral más apropiado implica evaluar las alternativas disponibles a la luz de los criterios seleccionados (teniendo en todo momento presente la historia y la realidad política) a fin de identificar aquellas opciones que se ajusten a las necesidades del país. También implica la realización de un proceso que asegure que la selección final sea aceptada como legítima.

¿Qué son los sistemas electorales?

14. En su acepción más elemental, los sistemas electorales convierten los votos emitidos en la elección general en escaños ganados por partidos y candidatos. Sus variables claves son la fórmula electoral utilizada (por ejemplo si se utiliza un sistema de pluralidad/mayoría, uno proporcional, uno mixto o algún otro y qué fórmula matemática es utilizada para calcular la distribución de escaños), la estructura de la papeleta de votación (por ejemplo si el elector vota por un candidato o un partido y si sólo puede hacer una selección o puede manifestar distintas preferencias) y la magnitud del distrito (no cuántos electores viven en un distrito, sino cuántos representantes a la legislatura se eligen en ese distrito).

También se debe subrayar que, aunque este manual no se enfoca en el tratamiento de los aspectos administrativos de las elecciones (como la distribución de los sitios de votación, la postulación de candidatos, el registro de electores, etcétera), estos aspectos son de gran importancia y las posibles ventajas derivadas de la selección de un determinado sistema electoral pueden socavarse a menos que se les ponga la debida atención. El diseño de un sistema electoral también afecta otros componentes de la legislación electoral: la forma en que se delimitan las demarcaciones electorales, en que se registran los electores, en que se diseñan las papeletas de votación, en que se cuentan los votos y muchos otros aspectos del proceso electoral.

La importancia de los sistemas electorales

15. Las instituciones políticas moldean las reglas del juego bajo las que se practica la democracia y con frecuencia se argumenta que, para bien o para mal, el sistema electoral es la institución política más fácil de manipular. En una elección, al transformar los votos emitidos en escaños para integrar la legislatura, la selección de un sistema electoral puede efectivamente determinar quién resulta elegido y qué partido accede al poder. Mientras que con frecuencia algunos de los componentes del marco político de un país están plasmados en la Constitución y, por lo tanto, son difíciles de reformar, los cambios al sistema electoral generalmente sólo requieren de una nueva legislación.

16. Incluso en el caso de que cada elector emita el mismo tipo de voto y que cada partido obtenga exactamente el mismo número de votos, un sistema electoral puede propiciar la formación de un gobierno de coalición o de un gobierno de minoría, mientras que otro le puede permitir a un partido lograr una mayoría. Los ejemplos que se presentan en el anexo D ilustran la forma en la que los distintos sistemas electorales pueden convertir los votos emitidos en resultados dramáticamente diferentes.

Sistemas electorales y sistemas de partidos

17. Los sistemas electorales generan otras consecuencias que van más allá de este efecto primario. Algunos sistemas alientan, o incluso refuerzan, la formación de partidos políticos; otros sólo reconocen la figura de candidaturas individuales. El tipo de sistema de partidos que se va desarrollando, en especial el número y tamaño relativo de los partidos con representación parlamentaria, es algo en lo que influye de manera decisiva el sistema electoral. También influye en la cohesión y disciplina interna de los partidos: algunos sistemas pueden alentar la formación de facciones, donde distintas corrientes de un partido están constantemente en desacuerdo entre ellas, mientras que otros sistemas pueden fomentar partidos que hablen con una sola voz y supriman el disenso interno. Los sistemas electorales también pueden influir en la forma en que los partidos realizan campañas electorales y en la forma en que se conducen las elites, contribuyendo así a determinar el contexto político general; pueden estimular o inhibir la formación de alianzas interpartidistas y pueden ofrecer incentivos para que los partidos busquen

contar con una amplia base de soporte entre el electorado, o para que se concentren en bases de apoyo más restringidas de carácter étnico o de parentesco.

Sistemas electorales y manejo de conflictos

18. Esos distintos impactos subrayan el papel tan importante que los sistemas electores con frecuencia tienen en el manejo de conflictos. Es claro que los distintos sistemas electorales pueden acentuar o moderar las tensiones y conflictos de una sociedad. Por un lado, existen claras diferencias entre los sistemas que privilegian la representación de grupos minoritarios y los que alientan la formación de gobiernos fuertes basados en un solo partido. Por otro lado, si un sistema electoral no es considerado justo y el marco político no permite que la oposición crea que puede ganar la elección una próxima vez, los perdedores se pueden sentir inclinados a operar fuera del sistema, utilizando tácticas no democráticas, de confrontación e incluso violentas. Y finalmente, debido a que la selección del sistema electoral determina la facilidad o complejidad del acto de votar, inevitablemente impacta en los grupos minoritarios y menos privilegiados. Esto siempre es importante, pero lo es aún más en sociedades donde existe un gran número de electores sin experiencia o baja escolaridad (ver capítulo 5).

Efectos psicológicos y mecánicos

19. Usualmente se considera que los sistemas electorales tienen tanto efectos “mecánicos” como “psicológicos”. El impacto mecánico es más evidente en la forma en que los sistemas electorales tienden a alentar distintos tipos de sistemas de partidos. Los sistemas de pluralidad/mayoría tienen a menudo un efecto restrictivo en el número de partidos, en tanto que los sistemas proporcionales tienden a ser más “permisivos” y, por consiguiente, se traducen en un mayor número de partidos. El impacto psicológico de los sistemas electorales refuerza el efecto mecánico: bajo las reglas del sistema de mayoría simple, los electores que desean apoyar a un partido minoritario se enfrentan con frecuencia al dilema de cómo evitar que su voto se “desperdicie”, ya que sólo se puede elegir a un candidato en cada distrito electoral. El resultado de este dilema es que muchos electores terminan por no expresar su preferencia más profunda sino por votar por un candidato que creen que tiene más oportunidad de ganar el cargo en disputa (el cual usualmente representa a uno de los grandes partidos). El efecto general de esto es el de fortalecer a los partidos más grandes a expensas de los pequeños. En contraste, es más probable que los sistemas proporcionales o los que le permiten al elector señalar preferencias múltiples faciliten la elección de partidos pequeños y, por lo tanto, que se reduzcan las presiones por votar de manera estratégica.

La importancia del contexto

20. Es importante advertir que un determinado sistema electoral no va a funcionar necesariamente de la misma forma en todos los países. Si bien existen experiencias

comunes en diferentes regiones del mundo, los efectos de un determinado tipo de sistema electoral dependen en gran medida del contexto socio político en el cual opera. Por ejemplo, si bien existe el acuerdo más o menos generalizado de que los sistemas de pluralidad/mayoría tienden a restringir el espectro de la representación parlamentaria y los de representación proporcional tienden a fomentarlo, la idea convencional de que las reglas de mayoría producirán un sistema bipartidista y las de representación proporcional uno multipartidista parece cada vez más obsoleta.

En años recientes, el sistema de mayoría simple no ha facilitado la cohesión del sistema de partidos en democracias establecidas como las de Canadá o la India, ni tampoco ha conducido a la formación de partidos fuertes y duraderos en Papua Nueva Guinea. Han sido sistemas de representación proporcional los que han acompañado la formación de regímenes de partido dominante en países como Namibia y Sudáfrica, entre otros. En términos más generales, las consecuencias asociadas a la selección de un sistema electoral dependen de factores como la forma en que se encuentra estructurada la sociedad en función de divisiones ideológicas, religiosas, étnicas, raciales, lingüísticas o sociales; de si existen sistemas de partidos bien establecidos o en gestación y de cuántos partidos “serios” haya; y de qué tan concentrados o dispersos geográficamente se encuentren los simpatizantes de un determinado partido.

El andamiaje democrático en su conjunto

21. Es importante que no se considere a los sistemas electorales de manera aislada. Su diseño y efectos también dependen en muy buena medida de otras estructuras dentro y fuera de la Constitución. Los sistemas electorales sólo son un componente del complejo mosaico de relaciones que se establece entre los sistemas de gobierno y las reglas y vías de acceso al poder. El diseño exitoso de un sistema electoral tiene que ver con una apreciación integral del esquema de instituciones políticas: es probable que el cambio de una de las partes que integran este esquema provoque ajustes en la forma en que funcionan otras instituciones dentro de él.

22. Por ejemplo, ¿cómo puede el sistema electoral seleccionado facilitar o fomentar la resolución de conflictos entre las dirigencias partidistas y sus activistas de base?, ¿qué tanto control tienen los dirigentes partidistas sobre los representantes populares elegidos de su partido?, ¿existen disposiciones constitucionales para celebrar referéndums, promover iniciativas ciudadanas o aplicar instrumentos de “democracia directa” que pueden complementar a las instituciones de la democracia representativa?, ¿están especificadas en la Constitución las particularidades del sistema electoral o lo están en una legislación ordinaria? Estos factores determinarán qué tan afianzado está el sistema o qué tan abierto puede estar para ser objeto de modificaciones por parte de las mayorías parlamentarias (ver sección 49).

23. Hay dos asuntos de este tipo que vale la pena considerar con mayor detalle. El primero es el grado de centralización. ¿El país es federal o unitario? y, si es federal, ¿las entidades que lo conforman tienen las mismas atribuciones? La segunda es la elección entre un sistema parlamentario y otro presidencial. Los dos sistemas tienen sus defensores y las tradiciones de cada país pueden influir en la selección de uno de ellos o incluso decidir el debate entre las opciones; pero las distintas relaciones que se pueden establecer entre las instituciones legislativas y ejecutivas tienen importantes implicaciones para el diseño de los sistemas electorales que se han de aplicar en ambas. Los constantes debates sobre la elección directa de los alcaldes y los jefes de gobierno a nivel local combinan esas dos cuestiones.

24. En la mayoría de las legislaturas bicamerales de los sistemas federales de gobierno, las cámaras son elegidas por métodos diferentes (o incongruentes). Esto se explica por dos razones fundamentales que tienen que ver con las teorías que apuntalan al federalismo. Primera, la cámara alta de una legislatura federal sirve para representar a las regiones o estados del país, y cada una de ellas recibe a menudo la misma representación independientemente del tamaño de su población o de su territorio (por ejemplo, el Senado de Estados Unidos o el Consejo Nacional de las Provincias de Sudáfrica). Segunda, no tiene mucho sentido crear una legislatura con dos cámaras a menos que exista cierta diferencia en las funciones y quizá también en las atribuciones que tiene cada una de ellas y es más probable que de utilizarse el mismo sistema electoral para ambas se repita y refuerce el poder de la mayoría que controle la cámara baja, sobre todo si las elecciones para ambas cámaras se realizan de manera simultánea.

Como se hace notar más adelante (ver secciones 189 a 192), las cámaras altas brindan la oportunidad de que se incorporen ciertas innovaciones de carácter electoral para garantizar la inclusión de comunidades de interés que no pueden estar plenamente representadas en las elecciones nacionales de la cámara baja. Pero cuando se llevan a cabo elecciones en tres o más niveles distintos, por ejemplo, para la cámara alta, para la cámara baja y para las instituciones de gobierno a nivel regional o provincial, es clave que los sistemas utilizados se consideren de manera conjunta. Puede ser posible, por ejemplo, promover la representación de minorías a nivel regional al mismo tiempo que se cancela o incluso se prohíbe a nivel nacional. El que esto sea deseable o no, es un asunto de debate y decisión política.

25. Hasta hace algunos años había pocos ejemplos de democracias duraderas que utilizaran sistemas presidenciales, sin embargo, la adhesión al presidencialismo en América Latina y en algunas partes del sureste de Asia sugiere que la interrogante que ahora se tiene que responder es: ¿qué aspectos del diseño institucional contribuyen a que el sistema presidencial funcione? Algunas experiencias de América Latina ofrecen evidencia de que la estabilidad puede ser problemática en países con constituciones presidenciales y sistemas de partidos altamente fragmentados y de que existen tensiones entre el ejecutivo y el legislativo cuando el sistema para la elección presidencial es de

doble ronda, el sistema para las elecciones legislativas se basa en listas de representación proporcional y las elecciones no se celebran de manera concurrente. Sin embargo, parece que puede ser útil adoptar un sistema electoral que haga más probable que el partido o coalición que respalde al presidente tenga una porción significativa, aunque no necesariamente la mayoría absoluta de los escaños de la legislatura.

26. Las elecciones por mayoría simple para la presidencia y su celebración de manera simultánea con elecciones para la legislatura son frecuentemente percibidas como medidas que pueden ayudar a concentrar el sistema de partidos en un número más reducido y más viable de contendientes por el poder. Sin embargo, pueden crearse serios riesgos si se combina el gran poder que suele depositarse en manos de un presidente que es elegido directamente como jefe de gobierno, con el empleo de un sistema de pluralidad en un país dividido étnicamente donde ningún grupo cuenta con la mayoría absoluta. Los resultados pueden ser demoledores para la legitimidad o para el éxito de un proceso de paz. Un sistema electoral presidencial puede complementar a un sistema federal si se exige que el candidato ganador obtenga la mayoría de los votos no sólo a nivel nacional sino también en un número mínimo de los estados de la federación (como en Indonesia y Nigeria: ver secciones 187 y 188).

Criterios para el diseño

27. Cuando se diseña un sistema electoral es mejor empezar con una lista de criterios que comprendan lo que se quiera lograr, lo que se quiera evitar y, en un sentido amplio, el tipo de ejecutivo y de legislativo que se desea. Los criterios que se refieren a continuación cubren muchas áreas, pero la lista no es exhaustiva y el lector puede agregar otros igualmente válidos. También es cierto que algunos de los criterios esbozados se traslapan y pueden parecer contradictorios; esto ocurre porque a menudo lo son: es consustancial al diseño institucional que se tengan que buscar puntos de conciliación entre distintos deseos y objetivos.

Por ejemplo, se puede querer dar la oportunidad de ser elegidos a candidatos independientes y, al mismo tiempo, fomentar un sistema sólido de partidos políticos. O bien el diseñador de sistemas electorales puede pensar que es conveniente modelar un sistema que le ofrezca al elector un amplio rango de opciones para señalar sus preferencias entre partidos y candidatos, pero esto puede propiciar que se utilice una papeleta de votación muy complicada que le cause dificultades a los electores con menor escolaridad. La clave para seleccionar (o reformar) un sistema electoral es darle prioridad a los criterios que son más importantes y luego evaluar cuál sistema electoral facilita que se alcancen esos objetivos.

Ofrecer representación

28. La representación puede tomar al menos cuatro formas. La primera es la representación *geográfica*, la cual implica que cada región, sea un distrito electoral, una provincia o una ciudad, cuente con miembros en la legislatura que esa misma región elija y que en última instancia sean responsables de rendirle cuentas a sus electores. Segundo, las divisiones *ideológicas* dentro de la sociedad pueden estar representadas en la legislatura, ya sea a través de representantes de partidos políticos o de representantes independientes, o de una combinación de ambos. Tercero, una legislatura puede ser representativa de la situación *político-partidista* que existe dentro del país, incluso si los partidos políticos no cuentan con una base ideológica. Si la mitad de los electores votan por un partido pero este sólo obtiene unos cuantos escaños en la legislatura, entonces no se puede decir que ese sistema represente adecuadamente la voluntad de la gente. Cuarto, el concepto de representación *descriptiva* implica que la legislatura debe ser en alguna medida un “espejo de la nación” que debe parecer, sentir y actuar de una forma que refleje a la población en su conjunto. En este sentido, una legislatura descriptiva apropiada sería aquella que incluya a hombres y mujeres, a jóvenes y a viejos, a ricos y a pobres, y que refleje las distintas filiaciones religiosas, comunidades lingüísticas y grupos étnicos de la sociedad.

Hacer que las elecciones sean accesibles y significativas

29. Las elecciones son buenas y para bien, pero pueden significar poco para la gente si es difícil votar o si al final del día su voto no hace ninguna diferencia en la forma en que el país es gobernado. La “facilidad para votar” está determinada por factores como el grado de complejidad de la papeleta, qué tan sencillo es para el elector acceder al recinto de votación, qué tan actualizado está el registro electoral y qué tantas garantías y confianza tiene el elector de que su voto será secreto.

30. También se cree que la participación electoral —al menos en lo que concierne a una elección libre— se incrementa cuando se percibe que resultado de las elecciones, ya sea a nivel nacional o de cada distrito, va a marcar una diferencia significativa en la futura orientación del gobierno. Si el elector sabe que su candidato preferido no tiene oportunidad de resultar elegido o de ganar un escaño en su distrito, ¿cuál es su incentivo para votar? En algunos sistemas electorales los “votos no útiles” (es decir, los votos válidos que no se traducen en la elección de ningún candidato, en oposición a aquellos votos nulos o papeletas estropeadas que no son incluidas en el conteo) pueden representar un porcentaje significativo del total de los votos emitidos.

31. Finalmente, las atribuciones reales del órgano elegido contribuyen a determinar si las elecciones tienen algún significado. Las elecciones carentes de contenido, bajo regímenes autoritarios que no ofrecen ninguna opción genuina, donde las legislaturas tienen muy poca influencia real en la formación de los gobiernos o en sus políticas, son

mucho menos importantes que las elecciones para legislaturas que tienen efectivamente la capacidad de determinar elementos importantes para la vida cotidiana de las personas.

32. Incluso dentro de los sistemas democráticos, la selección de un sistema electoral puede influir en la legitimidad de las instituciones. Por ejemplo, entre 1919 y 1946 el Senado de Australia fue elegido mediante un sistema poco proporcional (el sistema de voto alternativo en distritos plurinominales) que produjo resultados sesgados y poco representativos. Esto socavó la legitimidad del Senado tanto entre el electorado como entre los políticos y, como algunos analistas sostuvieron, también minó el apoyo público a las instituciones del gobierno federal en su conjunto. Después de que en 1948 el sistema fue sustituido por uno más proporcional (voto único transferible) el Senado empezó a tener mayor credibilidad, representatividad y respeto, además de que se incrementó su importancia en los procesos de toma de decisiones.

Ofrecer incentivos para la conciliación

33. Los sistemas electorales pueden ser vistos no sólo como medios para integrar órganos de gobierno, sino además como instrumentos para manejo de conflictos dentro de una sociedad. Algunos sistemas, bajo ciertas circunstancias, alentarán a los partidos a buscar apoyo electoral fuera de sus bases tradicionales; por ejemplo, si un partido tiene su base de apoyo fundamental entre electores de color, un determinado sistema electoral puede brindarle incentivos para buscar respaldo entre las comunidades blancas o entre otros tipos de electores. Por lo tanto, la plataforma política del partido se tornará menos divisiva y excluyente y más unificadora e incluyente. Algunos incentivos de los sistemas electorales pueden hacer a los partidos políticos menos exclusivos o excluyentes en términos étnicos, regionales, lingüísticos o ideológicos. A lo largo de este manual se ofrecen varios ejemplos de cómo los distintos sistemas electorales han funcionado como herramientas para el manejo de conflictos.

34. Por otra parte, los sistemas electorales pueden alentar a los votantes a ver fuera de su propio grupo y contemplar la posibilidad de votar por partidos que tradicionalmente han representado a otros grupos. Ese comportamiento electoral promueve la búsqueda de acuerdos y la formación de comunidades de interés. Los sistemas que le ofrecen al elector más de un voto o le permiten ordenar a los distintos candidatos según sus preferencias les abren la oportunidad de cruzar fronteras sociales preconcebidas. Por ejemplo, los llamados acuerdos electorales del “buen viernes” que se celebraron en Irlanda del Norte en 1998 permitieron que las transferencias de votos bajo el sistema de voto único transferible (VUT) favorecieran a los partidos “pro pacifistas” al mismo tiempo que siguieron generando resultados altamente proporcionales. Empero, en las elecciones de 2003, un desplazamiento de las primeras preferencias hacia los partidos de línea dura contrarrestaron esos efectos.

Facilitar un gobierno estable y eficiente

35. Las perspectivas para un gobierno estable y eficiente no sólo son determinadas por el sistema electoral, pero los resultados que genere el sistema electoral pueden contribuir de distintas maneras a la estabilidad. Las cuestiones clave son si el electorado percibe o no como justo al sistema, si el gobierno puede aprobar leyes y gobernar de manera eficiente y si el sistema no discrimina contra determinados partidos o grupos de interés.

36. La percepción de que los resultados son o no justos varía sensiblemente de un país a otro. En dos ocasiones en Reino Unido (en 1951 y en 1974) el partido que recibió el mayor número de votos a nivel nacional consiguió menos escaños que sus oponentes, pero esto fue considerado más una peculiaridad de un sistema básicamente sólido (mayoría simple, ver secciones 76 a 79) que una evidente injusticia que debía ser corregida. Por el contrario, se reconoce que la existencia de resultados análogos en Nueva Zelanda en 1978 y 1981, en los cuales el Partido Nacional mantuvo el poder a pesar de obtener menos votos que la oposición laborista, marcaron el punto de partida para un movimiento de reforma que desembocó en la sustitución del sistema electoral (ver el estudio de caso sobre Nueva Zelanda).

37. La cuestión de si el gobierno en funciones puede promulgar leyes de manera eficiente está parcialmente ligada a la posibilidad de que pueda formar una mayoría en la Legislatura y esto a su vez está vinculado con el sistema electoral. Como regla general, es más probable que los sistemas electorales de pluralidad/mayoría den origen a gobiernos de coalición. Sin embargo se tiene que recordar que los sistemas de representación proporcional también pueden producir mayorías de un solo partido y que los sistemas de pluralidad/mayoría pueden provocar que ningún partido tenga la mayoría. Mucho depende de la estructura del sistema de partidos y de la naturaleza de la sociedad misma.

38. Por último, es importante que el sistema opere, hasta donde sea posible, de una manera electoralmente neutral hacia todos los partidos y candidatos, no debe discriminar abiertamente a ninguna agrupación política. La percepción de que las contiendas electorales en una democracia se desenvuelven en un terreno inequitativo es señal de que el orden político es débil y de que la inestabilidad no está muy lejana. Un ejemplo dramático de esto lo representa la elección de 1998 en Lesotho, en la cual el Congreso de Lesotho para la Democracia ganó todos los escaños de la legislatura con sólo 60% de los votos bajo un sistema de mayoría simple. El descontento popular que siguió a esto y que culminó en una solicitud de la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África de intervención militar en el país, demostró que ese resultado electoral no sólo había sido injusto sino también peligroso y motivó que el sistema electoral fuera cambiado para las siguientes elecciones (ver el estudio de caso sobre Lesotho).

Asegurar que el gobierno rinda cuentas

39. La rendición de cuentas es uno de los fundamentos del gobierno democrático. Su ausencia puede desembocar en condiciones de inestabilidad de largo aliento. Un sistema político en el que se rinden cuentas es aquel en que el gobierno es responsable ante los electores en el mayor grado posible. Los electores deben ser capaces de influir en la composición del gobierno, ya sea alterando la coalición de partidos en el poder o retirándole su apoyo a un partido que no cumplió con los compromisos contraídos. El diseño apropiado de algunos sistemas electorales puede facilitar el logro de este objetivo.

40. El conocimiento convencional en esta área puede ser resumido de manera muy simple. Tradicionalmente, se ha creído que los sistemas de pluralidad/mayoría permiten la formación de gobiernos de un solo partido, mientras que los sistemas de representación proporcional han sido asociados con coaliciones multipartidistas. Si bien la lógica fundamental de esta asociación sigue siendo válida hay numerosos ejemplos en los años recientes de elecciones por mayoría simple que han desembocado en gabinetes multipartidistas (como en la India) o de elecciones de representación proporcional que culminan en la elección de gobiernos fuertes de un solo partido (como en Sudáfrica), como para poner en duda la presunción automática de que un determinado tipo de sistema electoral va a generar ciertos resultados en términos de gobernabilidad. En todo caso es claro que los sistemas electorales tienen un efecto importante en los asuntos de gobernabilidad, tanto de los sistemas presidenciales como de los parlamentarios.

Asegurar que los representantes rindan cuentas

41. La rendición de cuentas a nivel individual reside en la capacidad del electorado de verificar efectivamente quienes, una vez elegidos, traicionan las promesas que hicieron durante la campaña o demuestran incompetencia en el cargo. Algunos sistemas enfatizan más el papel de candidatos populares a nivel local que el de aquellos nominados por un partido fuerte a nivel central.

Tradicionalmente se ha considerado que los sistemas de pluralidad/mayoría maximizan la capacidad de los electores para deshacerse de representantes que no satisfacen sus expectativas. Una vez más, este argumento sigue siendo válido. Sin embargo, la conexión se vuelve tenue donde los electores se identifican más con los partidos que con los candidatos en lo individual, como ocurre en Gran Bretaña. Al mismo tiempo, las listas abiertas y libres y el sistema de voto único transferible han sido diseñados para permitirle a los electores indicar sus preferencias entre los candidatos en el contexto de un sistema proporcional.

Fortalecer a los partidos políticos

42. La evidencia disponible, tanto en las democracias establecidas como en las emergentes, sugiere que la consolidación democrática a largo plazo —es decir, el grado en que un régimen democrático resguarda frente a desafíos domésticos, la estabilidad del orden político— requiere el crecimiento y mantenimiento de un sistema de partidos fuerte y efectivo y, por lo tanto, que es importante que el sistema electoral aliente esto en lugar de promover la fragmentación partidista. Se pueden modelar sistemas electorales para excluir específicamente a partidos con un reducido o mínimo nivel de apoyo. El desarrollo del papel de los partidos como un vehículo para la promoción de líderes políticos individuales es otra tendencia que puede ser facilitada u obstaculizada por las decisiones relacionadas con un sistema electoral.

La mayoría de los expertos también concuerdan en que es importante que un sistema electoral estimule el desarrollo de un sistema de partidos basado en valores e ideologías políticas amplias y en programas políticos específicos y no en estrechas inquietudes de carácter étnico, racial o religioso. Al mismo tiempo que disminuyen las amenazas de conflictos sociales, es más probable que los partidos que cuentan con amplia base social que comprende a distintos grupos y sectores sociales reflejen la opinión nacional que aquellos que se basan predominantemente en asuntos sectarios o regionales.

Promover la oposición y supervisión legislativa

43. Un gobierno efectivo reside no sólo en los que están en el poder sino también, casi en la misma medida, en los que se oponen a ellos y los supervisan. El sistema electoral puede ayudar a asegurar la presencia de un grupo opositor viable que puede examinar críticamente la legislación, cuestionar el desempeño del ejecutivo, salvaguardar los derechos de las minorías y representar a sus electores de manera efectiva. Es importante que los grupos opositores cuenten con suficientes representantes para ser efectivos (en el entendido de que su desempeño en las urnas lo avala) y en un sistema parlamentario deben ser capaces de ofrecer una alternativa realista al gobierno en funciones. Evidentemente, la fuerza de la oposición depende de muchos otros factores además del relativo a la selección del sistema electoral, pero si el sistema mismo vuelve impotente a la oposición, la gobernabilidad democrática quedará intrínsecamente debilitada. Una de las principales razones para adoptar un sistema de representación proporcional en Nueva Zelandia fue, por ejemplo, la sistemática subrepresentación de los pequeños partidos de oposición bajo el sistema de mayoría simple. Al mismo tiempo es importante que el sistema electoral dificulte el desarrollo de una actitud del tipo “el ganador se lleva todo” que vuelve insensibles a los gobernantes a otras opiniones y a las necesidades y deseos de los votantes de los partidos opositores y que concibe tanto a las elecciones como al gobierno mismo como juegos de suma cero.

En un sistema presidencial, es necesario que el presidente cuente con el apoyo confiable de un grupo sustancial de legisladores: sin embargo, es igualmente importante el papel de aquellos que se identifican con la oposición y vigilan las propuestas legislativas del gobierno. La separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo le brinda efectivamente a todos los legisladores la posibilidad de supervisar al ejecutivo, no sólo a los miembros de la oposición. Esto conlleva a concederle particular atención a los elementos del sistema electoral que tienen que ver con la importancia relativa de los partidos políticos y los candidatos, junto con la relación entre los partidos políticos y sus representantes que resultan elegidos.

Hacer de las elecciones un proceso sustentable

44. Las elecciones no se llevan a cabo en las páginas de los libros, en la academia, sino en el mundo real. Por esta razón, la selección de un sistema electoral depende, en cierta medida, de las capacidades presupuestales y administrativas del país. Si bien algunos donantes internacionales proveen a menudo un apoyo financiero sustancial para las primeras, o incluso las segundas elecciones que celebran algunos países en tránsito democrático, es poco probable que esta tendencia se mantenga a largo plazo, aunque se quiera. Un marco político sustentable toma en cuenta tanto los recursos del país en términos de la existencia de personal con capacidad para realizar tareas de administración electoral, como de la capacidad financiera del presupuesto nacional.

Un país con bajo nivel de desarrollo no puede, por ejemplo, estar en condiciones de hacer frente a los preparativos y gastos que exige un sistema electoral de doble ronda o de administrar con facilidad el complicado procedimiento de conteo de un sistema de voto preferencial. Sin embargo, un imperativo de simplicidad a corto plazo puede ser incompatible con un principio de costo-efectividad a largo plazo. Un sistema electoral puede resultar económico y fácil de administrar pero no por ello dar respuesta a las necesidades urgentes de un país, y cuando un sistema electoral no es congruente con las necesidades del país, los resultados pueden ser desastrosos. Por el contrario, un sistema que en un principio parezca un poco más costoso y más difícil de entender puede a la larga ayudar a garantizar la estabilidad del país y su consolidación democrática.

Considerar las “normas internacionales”

45. Finalmente, en la actualidad el diseño de un sistema electoral tiene lugar en el marco de un gran número de convenios internacionales, tratados y otras clases de instrumentos legales relacionados con asuntos políticos. Si bien no existe un solo conjunto completo de normas internacionalmente reconocidas para realizar elecciones, sí es base de consenso que esas normas deben incluir los principios de elecciones libres, justas y periódicas que garanticen el sufragio universal de los adultos, la secrecía del voto, la libertad de emitirlo sin coerción alguna y el compromiso con el principio de *un hombre un voto*. Más aún, si bien no existe ningún mandato legal que prescriba que un determinado sistema

electoral es mejor que otro, cada vez se reconoce más la importancia de los asuntos que se ven afectados por los sistemas electorales, como la representación equitativa de todos los ciudadanos, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de las minorías, una atención especial a las personas con capacidades diferentes, entre otros. Estos asuntos están consagrados en instrumentos legales internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, así como en varios convenios y declaraciones relativas a elecciones democráticas suscritas por organizaciones regionales como la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Conclusiones

46. Los diez criterios delineados en ocasiones entran en conflicto entre sí e incluso llegan a ser mutuamente excluyentes. Por lo tanto, es importante que el diseñador de un sistema electoral lleve a cabo un cuidadoso proceso para determinar cuales son los criterios prioritarios o más relevantes para un determinado contexto antes de evaluar qué sistema puede funcionar mejor. Una forma útil de proceder puede ser la de enlistar primero todas las cosas que deben evitarse por todos los medios, como una catástrofe política que puede desembocar en el colapso de la democracia. Por ejemplo, un país étnicamente dividido puede querer por encima de todo no excluir a las minorías étnicas de la representación a fin de promover la legitimidad del proceso electoral y evitar la percepción de que el sistema electoral es injusto. En contraste, si bien para una democracia emergente estos asuntos también pueden ser importantes, es probable que tenga prioridades distintas: quizá garantizar que un gobierno pueda promulgar leyes de manera eficiente sin temor a que los acuerdos se paraliquen o que los electores puedan deshacerse de dirigentes desacreditados si así lo desean. Establecer las prioridades entre criterios que pueden entrar en conflicto es una tarea que sólo puede ser llevada a cabo por las fuerzas domésticas involucradas en el diseño del proceso de cambio institucional.

El proceso de cambio

47. El proceso a través del cual se moldea o modifica un sistema electoral tiene un gran impacto en el tipo de sistema que finalmente resulta, en su adecuación a la situación política y en el grado de legitimidad y apoyo popular del que finalmente disfrutará. Muy rara vez los sistemas electorales son diseñados en un tablero en blanco donde no existen precedentes, incluso los esfuerzos para diseñar un sistema en Afganistán e Iraq cuentan con precedentes históricos de competencia multipartidista en los cuales basarse (aunque distantes en el tiempo y poco susceptibles de indicar lo que puede funcionar en el futuro).

Algunas de las cuestiones clave en el diseño de un sistema electoral son: ¿quién lo diseña? es decir, ¿quién pone en la agenda política la idea de cambiar el sistema electoral y quién tiene la responsabilidad de delinear la propuesta para modificar o cambiar el

sistema y mediante qué procedimiento?, ¿cuáles son los mecanismos establecidos dentro del marco político y legal para llevar a cabo las reformas?, ¿qué procesos de análisis y diálogo son necesarios para garantizar que el nuevo sistema o los cambios propuestos sean aceptados como legítimos? Una vez que los cambios han sido decididos ¿cómo se van a poner en práctica?

Responsables del diseño

48. Hay distintas formas para adoptar un sistema electoral.

Primera, puede ser heredado de una administración colonial o de ocupación sin alteraciones sustanciales (Malawi, Malí, Islas Salomón y Palau, son algunos ejemplos).

Segunda, puede ser el resultado de las negociaciones de un proceso de paz entre grupos internos que buscan ponerle fin a una guerra o a sus divisiones (por ejemplo, Lesotho, Líbano y Sudáfrica). Bajo estas circunstancias, la selección de un sistema electoral puede no haber estado abierta a un debate pleno o al escrutinio público.

Tercera, el sistema puede haber resultado de la imposición de los grupos responsables de la reconstrucción política posterior a un conflicto (por ejemplo, las autoridades de la coalición en Iraq o el Consejo para la Transición Nacional que se designó en Afganistán).

Cuarta, los elementos de un régimen autoritario previo pueden desempeñar un papel clave en el diseño de un nuevo sistema electoral durante el periodo en el que se va negociando su relevo del poder (como en Chile).

Quinta, se puede crear una comisión de expertos con el único propósito de adoptar un sistema electoral (como en Reino Unido o Mauricio) o hacerlo como parte de un diseño constitucional más amplio (como en Fiji). Esto puede llevar a que las recomendaciones de la comisión sean sometidas a un referéndum nacional (como fue el caso de Nueva Zelandia) o a un voto del legislativo (como en Fiji).

Sexta, los ciudadanos se pueden involucrar más ampliamente en el proceso de diseño a través del establecimiento de una asamblea ciudadana sobre el sistema electoral. Este fue el enfoque adoptado por la provincia canadiense de Columbia Británica que desembocó en la recomendación para sustituir el sistema de mayoría simple por uno de voto único transferible que sería sometido a referéndum en toda la provincia (ver el estudio de caso sobre Columbia Británica).

COLUMBIA BRITÁNICA: Participación reforzada de los ciudadanos

La Asamblea Ciudadana sobre Reforma Electoral de Columbia Británica

El gobierno de la provincia canadiense Columbia Británica, contando con la plena aprobación de la Asamblea Legislativa Provincial, realizó un proceso histórico único y sin precedentes de reforma electoral a través del establecimiento de una Asamblea Ciudadana sobre Reforma Electoral. Esta es la primera ocasión en que un gobierno le ha otorgado a un grupo de ciudadanos seleccionado de manera aleatoria, la oportunidad y responsabilidad de revisar de forma totalmente independiente el sistema electoral y de someter sus recomendaciones al veredicto público mediante un referéndum.

En la elección de la legislatura provincial de Columbia Británica celebrada en 1996 bajo un sistema de mayoría simple en distritos uninominales, el Nuevo Partido Democrático (NDP) obtuvo 39 escaños con 39% de los votos, superando los 33 escaños conseguidos por el Liberal, que sin embargo había recibido 42% de los votos. De esta forma, con un menor apoyo popular que el Partido Liberal, el NDP fue el que constituyó el gobierno para los siguientes cinco años. Este resultado motivó que el Partido Liberal planteara una reforma electoral como la primera prioridad de su campaña política para los siguientes comicios. En 2001, después de una victoria electoral que le otorgó 97% de los escaños en la legislatura con 58% de los votos, el Partido Liberal prometió llevar a cabo una reforma electoral a través de una Asamblea Ciudadana, pues era claro que había recibido un mandato para alcanzar esos objetivos.

El método tradicionalmente utilizado por el gobierno en Canadá para tratar de introducir cambios en las políticas públicas consiste en establecer una comisión o junta de consulta pública, normalmente dirigido por jueces, expertos o líderes políticos. Después de invitar al público a presentar propuestas y de un amplio periodo de consulta, el gobierno toma una decisión sobre las acciones a seguir, considerando el informe elaborado por la Comisión.

El proyecto sobre la Asamblea Ciudadana y la elaboración de sus términos de referencia fueron preparados de manera conjunta por el Sr. Gordon Gibson —un especialista en temas de democracia, ex líder de un partido político y activo en el mundo de los

negocios y asuntos públicos— y el nuevo gobierno, en consulta con expertos en reforma electoral. En ellos se fijaron dos rasgos sin precedente para la Columbia Británica: las personas designadas para integrar la Asamblea no serían expertos o especialistas en materia de reforma electoral, sino ciudadanos de la provincia seleccionados al azar y, si se terminaba por proponer alguna modificación al sistema, el asunto sería sometido a consulta directa de la ciudadanía de la provincia a través de un referéndum y no sería filtrado a través del gobierno.

La Asamblea Ciudadana que se integró fue formada por un grupo apartidista e independiente de 160 hombres y mujeres de todas las edades, provenientes de toda la provincia de la Columbia Británica, elegidos al azar del registro de electores. La fase de selección fue diseñada para integrar una muestra representativa de toda la provincia, que comprendiera una distribución equilibrada de hombres y mujeres, que reflejara la distribución por edades de la población conforme a los resultados del censo de 2001 y que incluyera a dos miembros de la comunidad aborigen. Luego se desarrolló una intensa fase de aprendizaje para la Asamblea durante la cual distintos expertos en sistemas electorales produjeron materiales didácticos (también disponibles para el público en general) y sostuvieron sesiones con los integrantes de la Comisión para informarles sobre los distintos sistemas disponibles y examinar las ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

Al término de la fase de aprendizaje, se preparó y envió un informe, denominado *Declaración Preliminar al Pueblo de la Columbia Británica*, a distintos grupos de la sociedad, incluidos los miembros de la Asamblea Legislativa, bibliotecas, oficinas municipales, escuelas y universidades, en el que se daba cuenta de las conclusiones preliminares de la Asamblea Ciudadana. Después de la distribución de este informe se llevó a cabo una fase que comprendió cerca de 50 audiencias públicas en todas las áreas de la provincia, en las que participaron cerca de tres mil personas. Durante la fase subsecuente de deliberación, se realizaron sesiones plenarias y grupos de discusión en las cuales la Asamblea limitó a dos el número de opciones para seleccionar un sistema electoral y, de manera conjunta, esbozó los detalles de cada uno de ellos. En el primer día de esta fase se repitieron algunas de las mejores exposiciones presentadas durante las audiencias públicas en las que se proponían y detallaban diferentes sistemas electorales.

Los objetivos de estas fases fueron identificar los elementos esenciales para un sistema electoral de la Columbia Británica, revisar exhaustivamente todas las opciones disponibles a la luz de esos elementos y, lo más importante, incrementar los niveles de conciencia, inclusión y participación pública. Los tres elementos esenciales que se definieron al final de esta revisión fueron la capacidad de elegir del votante, la representación local y la proporcionalidad. Por último, a finales de octubre de 2004, la Asamblea presentó sus recomendaciones, en las cuales apoyaba (por 146 votos a favor y siete en contra) la idea de sustituir el sistema de mayoría simple por uno de voto único transferible (VUT). La conclusión del proceso de la Asamblea Ciudadana requería la publicación del informe final y someter su propuesta a un referéndum.

Este modelo de participación despertó un gran interés entre distintos grupos de todo el país. El concepto fue recomendado a otros gobiernos de Canadá como una buena estrategia para involucrar a los ciudadanos en aspectos que deben ser de su dominio. Sobre esta base, el gobierno de Ontario puso en marcha un proceso análogo al de la Columbia Británica.

Otras elecciones en Canadá también han contribuido al creciente apoyo para que se revisen los procesos electorales. Los gobiernos federales de mayoría a menudo han sido elegidos con menos de 50% de la votación popular. Como resultado, han surgido muchas iniciativas para cambiar el sistema electoral a nivel federal, incluyendo la denominada “Voto Justo Canadá”, así como muchos promotores de propuestas en lo individual.

Hay razones para creer que la experiencia con la Asamblea Ciudadana de la Columbia Británica tendrá un importante impacto en el futuro del debate sobre el cambio de sistema electoral y, en particular, sobre el proceso de revisión y cambio a nivel federal en Canadá. Como resultado de las presiones ejercidas tanto por el NPD como por el Partido Conservador, en octubre de 2004 el Parlamento aceptó de manera unánime la siguiente enmienda al discurso de la Corona: “una Orden de Referencia al Comité Permanente sobre Procedimientos y Asuntos Locales, que lo instruye para recomendar un proceso que comprometa a los ciudadanos y parlamentarios en una evaluación de nuestro sistema electoral con la revisión de todas las opciones”.

Está por verse el impacto de la Asamblea Ciudadana de la Columbia Británica sobre el proceso de evaluación y cambio de sistema electoral a escala internacional, sin embargo, es posible sostener que su establecimiento y funcionamiento han despertado interés y agregado conocimiento empírico a los procesos de participación en todo el mundo.

Mecanismos de reforma

49. Si bien los sistemas electorales son una institución extremadamente importante que influye en la forma en que funciona el sistema de gobierno de un país, tradicionalmente no se encuentran consagrados en los textos constitucionales, la principal fuente del orden jurídico. Sin embargo, en los años recientes esta tendencia ha empezado a cambiar.

Hoy en día, un buen número de países ha incorporado detalles sobre su sistema electoral en su Constitución o en alguno de sus anexos. Este cambio es significativo para los reformadores electorales porque las normas consagradas en la Constitución son usualmente mucho más difíciles de modificar que las leyes ordinarias, ya que con frecuencia requieren una mayoría calificada en la legislatura, un referéndum nacional o algún otro tipo de mecanismo de ratificación que impide que los sistemas electorales sean fáciles de alterar. Por ejemplo, la Constitución de Sudáfrica establece que el sistema para las elecciones de la Asamblea Nacional debe traducirse en resultados proporcionales, por lo que las opciones de reforma están limitadas a sistemas de representación proporcional, a menos que se realice una reforma constitucional.

Sin embargo, lo más común es que los detalles sobre el sistema electoral se encuentren en la legislación ordinaria y, por consiguiente, que puedan ser modificados por una mayoría simple de la legislatura. Esto puede tener la ventaja de que el sistema sea más sensible a los cambios en la opinión pública y en las necesidades políticas, pero también plantea el riesgo de que las mayorías en la legislatura modifiquen unilateralmente el sistema para obtener ventajas políticas.

50. Las oportunidades de reforma guardan relación tanto con los mecanismos legales como con el contexto político dentro del cual se producen las iniciativas. No todos los intentos para modificar un sistema electoral son exitosos. Casi todos los ejemplos recientes de cambios importantes han ocurrido bajo dos escenarios. El primero es en el curso de un proceso de transición a la democracia, cuando el marco político en su conjunto está abierto a cualquier posibilidad. El segundo es cuando existe una crisis de gobernabilidad en una democracia establecida. Ejemplos de ello son las percepciones de falta de legitimidad de dos gobiernos elegidos sucesivamente en Nueva Zelanda en los que un partido obtuvo la mayoría habiendo obtenido un menor número de votos que sus oponentes, así como la percepción de que los altos niveles de corrupción en Italia y Japón eran intrínsecos al sistema político y no el resultado de las acciones de individuos en lo particular. En el manual se incluyen los estudios de caso de Nueva Zelanda y de Japón.

51. Aún cuando existe un alto nivel de desconfianza e insatisfacción popular con el sistema político, los cambios requieren ser acordados por las fuerzas en el poder. Es probable que las elites políticas actúen sólo si consideran que se pueden beneficiar del cambio o si temen las consecuencias electorales que pueden padecer si no introducen ninguna reforma. Incluso cuando están convencidos de la necesidad de cambio tratarán

de buscar, de manera casi inevitable y poco sorpresiva, un sistema que maximice sus beneficios. Si no están seguros de cómo se puede lograr un cambio con estas características o si distintos intereses proponen diferentes soluciones, puede ser probable que surjan compromisos negociados, que quizá impliquen la adopción de sistemas mixtos. Sin embargo, es posible que los acuerdos o cambios no produzcan los efectos deseados por sus promotores o que produzcan efectos imprevistos. Las reformas diseñadas por el partido gobernante en México en 1994 para hacer concesiones a la oposición produjeron los resultados más desproporcionados en los años recientes (ver el estudio de caso sobre México).

52. Los casos de Sudáfrica y Chile ilustran el hecho de que la realidad política y el deseo de los partidos gobernantes por mantener su poder e influencia pueden ser tan importantes para obstruir un proceso de reforma al sistema electoral como para el establecimiento de obstáculos legales. En Sudáfrica ha habido numerosos llamados para incluir algún elemento de rendición de cuentas a nivel local en el sistema de representación proporcional mediante listas cerradas que se utiliza en distritos electorales de gran magnitud y bajo el cual se estima que los representantes elegidos están muy alejados de sus electores. Esta percepción fue reforzada por los principales resultados de una comisión presidencial que preparó un reporte en enero de 2003, pero el gobierno se rehusó a promover cambios que hubieran reducido su control en el proceso de selección de candidatos y en los procedimientos de votación de las asambleas partidistas y declinó hacer cualquier reforma (ver el estudio de caso sobre Sudáfrica). En Chile, el legado del general Pinochet fue arreglar el sistema electoral para favorecer a sus aliados. Más de una década después de su exclusión del poder, ese sistema electoral se mantiene intacto (ver el estudio de caso sobre Chile).

53. En Nueva Zelanda (ver el estudio de caso), el empleo de la figura del referéndum durante el proceso de reforma derivó inicialmente de una maniobra política —el intento del líder de uno de los principales partidos por tomar desprevenido al dirigente de otro de los principales partidos durante una campaña electoral—. En el primer referéndum, se le preguntó al electorado si quería hacer algún cambio y, en su caso, que indicara el sistema de su preferencia entre cuatro opciones. En el segundo, el nuevo sistema seleccionado fue puesto a competir contra la opción de preservar el anterior sistema. Como resultado, el nuevo sistema de representación proporcional personalizada fue adoptado con un alto grado de legitimidad pública.

54. De manera inevitable es necesario que los sistemas electorales se ajusten con el tiempo para responder adecuadamente a las nuevas tendencias y exigencias políticas, demográficas y legislativas. Sin embargo, una vez que se ha establecido el sistema, es natural que quienes se benefician de él se opongan a cualquier cambio. Sin una transición o una crisis política que opere como catalizador, parece que lo más probable son reformas marginales en lugar de algunas de carácter sustantivo. En las transiciones post-conflictos, se puede crear una tensión entre los límites prácticos que pueden influir

en la instrumentación de elecciones guiadas, por ejemplo, por los imperativos políticos de un acuerdo de paz y el deseo de establecer un determinado sistema desde el primer momento.

Para tratar de introducir mejoras en los sistemas existentes, los reformadores pueden considerar la posibilidad de cambiar la magnitud de los distritos (ver secciones 113 a 118), los umbrales de votación (ver sección 119) o la fórmula para la distribución de escaños (ver anexo B). Muchas de las reformas más significativas propuestas en los últimos años han implicado la incorporación de un componente de listas de representación proporcional a sistemas existentes de mayoría simple, para crear un sistema mixto más proporcional (ver los estudios de caso sobre los cambios incorporados en Lesotho y Tailandia).

Consejos para el debate y el diálogo

55. Es responsabilidad de los reformadores no sólo comprender el procedimiento legal, los argumentos técnicos y las potenciales implicaciones de una reforma, sino además comprender y ser capaces de explicar los argumentos políticos y las implicaciones para el andamiaje político del país. Voces procedentes de la sociedad civil, de la academia y de los medios de comunicación pueden contribuir a desarrollar entre la opinión pública la percepción de que el cambio es necesario. Pero un número importante de las personas que están en el poder también requieren ser convencidas de los beneficios que la reforma traerá, incluso para ellos mismos.

56. A pesar del creciente interés en los sistemas electorales, el número de personas, tanto en los círculos de poder como en la sociedad en general, que entienden el potencial impacto de los cambios, puede ser muy limitado. Esta situación se complica aún más por el hecho de que la operación de los sistemas electorales puede depender de manera considerable de cuestiones aparentemente insignificantes. Puede ser necesario que los reformadores no sólo trabajen arduamente y tengan que explicar los aspectos legales que serán necesarios para instrumentar un cambio, sino también que tengan que hacer proyecciones y simulaciones técnicas (utilizando datos de elecciones previas) para mostrar, por ejemplo, las implicaciones de las reformas propuestas en la delimitación de los distritos electorales o en la representación de los partidos políticos. Los ejercicios de simulación técnica también pueden ser utilizados para asegurar que todas las eventuales contingencias estén previstas y para evaluar resultados imprevistos: es mejor dar respuesta a las interrogantes que surgen mientras se está promoviendo el cambio que en medio de una crisis posterior.

57. El diseño de programas que promuevan la participación de los electores, por ejemplo, invitar a miembros del público a tomar parte en simulacros electorales en los que se utilice el nuevo sistema, pueden despertar la atención de los medios de comunicación e incrementar el conocimiento sobre las propuestas de cambio. Esto también puede

ayudar a identificar los problemas que puede generar un nuevo sistema —por ejemplo, las dificultades del elector para manejar las papeletas de votación.

Consejos para la instrumentación

58. Los electores, los administradores electorales, los políticos y los analistas, tienden a sentirse cómodos con lo que les resulta familiar. Es posible que el correr de los años haya limado las aristas filosas de los sistemas establecidos. Por consiguiente, un nuevo sistema puede verse como un salto a lo desconocido y de la falta de familiaridad pueden derivarse problemas de instrumentación. Esto no se puede evitar por completo y quienes promueven el cambio no pueden cruzarse de brazos cuando se ponen en marcha los cambios legislativos. Un proceso de cambio sólo está completo con programas intensivos de información al elector que expliquen cómo funciona el nuevo sistema y con el diseño de disposiciones que faciliten su instrumentación.

59. Los programas más efectivos de información al elector —y a los administradores electorales— toman tiempo. Sin embargo, el tiempo a menudo es escaso para el organismo electoral que prepara una elección con un nuevo sistema. Todos los buenos negociadores utilizan el factor tiempo como un elemento de presión antes de llegar a un acuerdo final, y esto es particularmente cierto cuando el nuevo sistema es resultado de un complicado proceso de negociación entre distintos actores políticos. Por ello, un organismo electoral eficiente es aquel que prepara todo lo que es posible en el menor tiempo.

Evaluación del impacto del cambio

60. Después de analizar con algún detalle el proceso de cambio, resultan necesarias algunas palabras de advertencia. En virtud de que los sistemas electorales comportan tanto efectos psicológicos como mecánicos, puede ser que los efectos de mayor alcance provocados por los cambios tomen algún tiempo para materializarse. Puede ocurrir que a los partidos, a los candidatos y a los electores les tome dos o tres elecciones percatarse y responder plenamente a los defectos e incentivos de determinados cambios. La tendencia a modelar sistemas mixtos puede acentuar este proceso, en la medida en que los efectos de incentivos combinados pueden parecer menos claros para los candidatos y los electores.

Puede tornarse necesario un juicio fundado para determinar si los problemas mostrados por un sistema electoral nuevo o recién modificado son simplemente pasajeros o en realidad exhiben fallas fundamentales que requieren ajuste o reemplazo inmediato. Justo es el tipo de debate que se produjo en Fiji después del golpe de Estado de George Speight en 2000: ¿se asentará el sistema de voto alternativo de tal forma que los partidos y los electores respondan a los incentivos de moderación interétnica? o ¿el curso de los acontecimientos desde su adopción en 1997 indica que resulta inapropiado para el contexto del país?

Tendencias en la reforma de los sistemas electorales

61. El referéndum italiano de 1993, que desembocó en la adopción de un sistema de representación proporcional personalizada para las elecciones del año siguiente, marcó el inicio de una serie de cambios importantes en los sistemas electorales en todo el mundo. Hasta entonces, en casi todos los casos los cambios que se habían introducido eran marginales, relacionados con una nueva fórmula para distribuir los escaños, un nuevo número de distritos electorales o algunos escaños más en la legislatura, pero desde el referéndum italiano, otros 26 países han seguido su ejemplo y han desarrollado procesos de reforma que han modificado drásticamente sus sistemas electorales (ver cuadro 1).

Como lo indica el cuadro 1, la tendencia es muy clara. La mayoría de los países que han cambiado su sistema electoral lo han hecho en dirección de una mayor proporcionalidad, ya sea agregando algún componente de representación proporcional a un sistema de pluralidad (convirtiendo su sistema en paralelo o en uno de RPP) o sustituyendo por completo su viejo sistema por uno de listas de RP. Los cambios más comunes han sido de un sistema de pluralidad/mayoría a uno mixto y no existe ningún ejemplo de un cambio en sentido contrario. Todos los nuevos sistemas de pluralidad/mayoría proceden de la misma familia, excepto en el caso de Madagascar, que no pasó de un sistema de RP por listas a uno de pluralidad/mayoría, sino a un híbrido donde la porción de mayoría simple es mayor que la de RP por listas.

Componentes del diseño

62. Una vez que se ha tomado una decisión sobre los objetivos importantes que se busca alcanzar —y los problemas que se quieren evitar— hay una serie de herramientas para el diseño de sistemas electorales que se pueden usar para lograr esos objetivos. Entre esas herramientas se encuentran las familias y tipos de sistemas electorales, la magnitud de los distritos, el papel que se les quiere conceder a los partidos y a los candidatos, el formato de la papeleta de votación, el procedimiento para delimitar los distritos electorales, los mecanismos para el registro de los electores, la sincronización de las elecciones, y las cuotas o los umbrales.

Estas herramientas funcionarán de manera distinta dependiendo de sus combinaciones. Su uso puede depender del nivel de información que se encuentre disponible dentro de una sociedad, por ejemplo, la magnitud, diversidad y distribución de la población. Sus efectos también dependerán de otros componentes del marco institucional, como la existencia de un sistema presidencial o uno parlamentario, los requisitos para el registro y funcionamiento de los partidos políticos y el papel de los instrumentos de democracia directa: referéndum, iniciativa ciudadana y revocación de mandato. Vale la pena insistir una vez más que nunca existe una sola solución “correcta” que pueda ser aplicada en el vacío.

Cuadro 1. Cambios recientes en sistemas electorales

Nuevo sistema (familia)				
Sistema anterior (familia)	Pluralidad/mayoría	Mixto	Representación proporcional	Otros
	Bermuda (VB a MS)	Lesotho y Nueva Zelandia (MS a RPP)	Iraq y Moldova (DR a RPL)	Jordania (VB a VUNT)
Pluralidad/mayoría	Fiji y Papua Nueva Guinea (MS a VA)	Mónaco, Ucrania y Federación Rusa (DR a SP)	Ruanda, Sierra Leona y Sudáfrica (MS a RPL)	Afganistán (MS a VUNT)
	Montserrat (MS a DR)	Filipinas, Palestina y Tailandia (VB a SP)		
	Mongolia (VB a DR)			
Mixto	Azerbaiyán (SP a DR)	México (SP a RPP)	Croacia y Macedonia (SP a RPL)	
Representación proporcional	Madagascar (RPL a MS y RPL)	Bolivia y Venezuela (RPL a RPP)		
Otros		Japón (VUNT a SP)		

Nota: Los datos corresponden a reformas electorales para integrar las legislaturas nacionales en países y territorios independientes durante el periodo 1993-2005. En los casos de países o territorios con legislaturas bicamerales, los datos corresponden a la cámara baja. Durante este periodo Kirguistán cambió de un sistema de DR a uno paralelo e Italia de uno de RPL a uno de RPP, pero ambos han regresado al original, por lo que no se les incluye en el cuadro.

CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 2

2. El mundo de los sistemas electorales

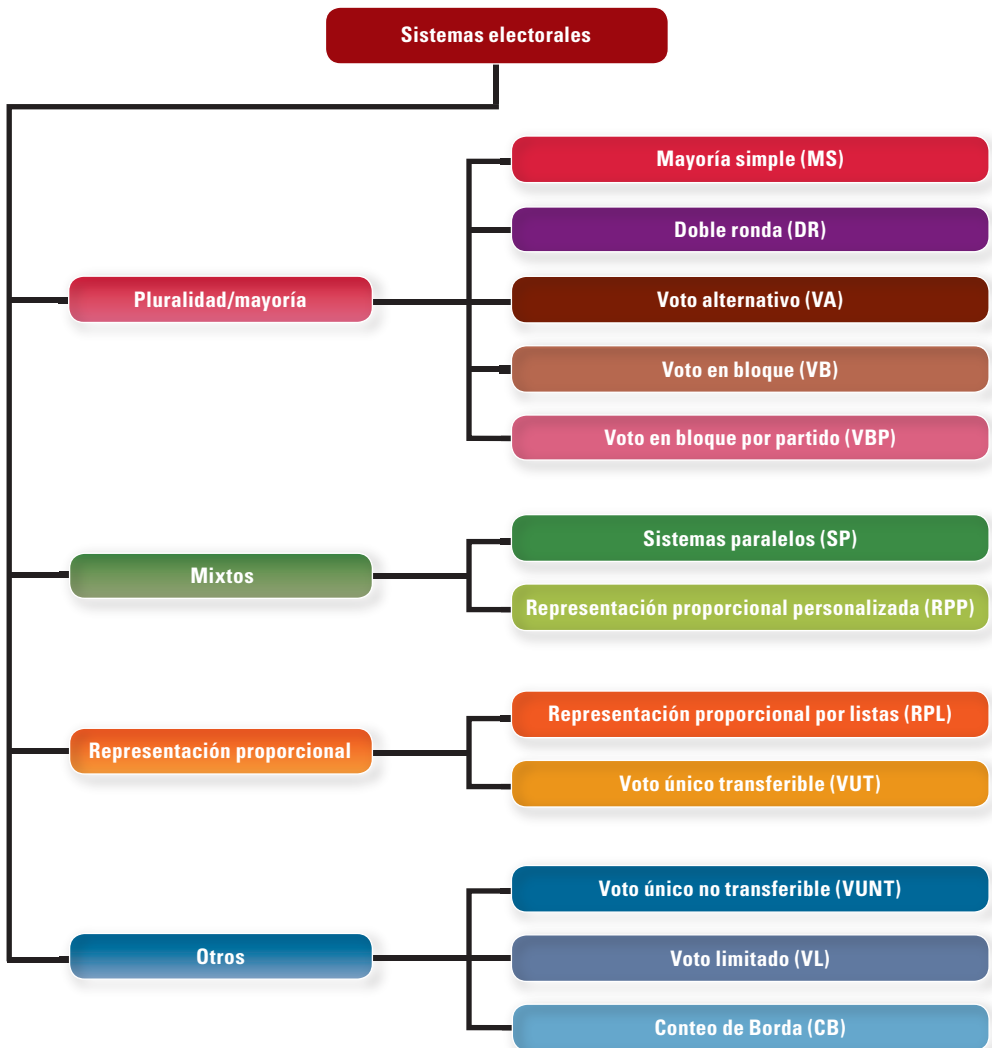
63. TAL COMO SE MENCIONA EN LA SECCIÓN 9, EXISTEN INCONTABLES VARIACIONES dentro de los sistemas electorales, pero esencialmente pueden clasificarse en 12 tipos fundamentales, la mayoría de los cuales se ubica en tres grandes familias. La forma más común de estudiar los sistemas electorales es agruparlos en función del grado de precisión con el que traducen los votos obtenidos a nivel nacional en escaños legislativos, esto es, de acuerdo con su nivel de proporcionalidad. Para lograrlo, es necesario observar tanto la relación votos-escaños como el nivel de votos “no útiles”.

Por ejemplo, Sudáfrica utilizó un típico sistema proporcional para sus elecciones de 2004, y con 69.69% del voto popular el Congreso Nacional Africano (ANC), obtuvo 69.75% de los escaños a nivel nacional. El sistema electoral fue altamente proporcional y el número de votos “no útiles” (*v.gr.* aquellos que fueron emitidos por partidos que no obtuvieron escaños en la Asamblea) fue sólo de 0.74% del total. En contraste directo, en Mongolia en 2000, un sistema de doble ronda que sólo requería de una mayoría simple de 25% de los votos para que un candidato resultara elegido dio como resultado que el Partido Revolucionario del Pueblo de Mongolia (MPRP) obtuviera 72 de los 76 escaños del Parlamento con alrededor de 52% del voto popular. Este resultado se repitió en la elección por medio del sistema de voto en bloque por partido de Djibouti de 2003, cuando la Unión Popular para el Progreso (*Rassemblement Populaire pour le Progrès*) consiguió la totalidad de los 65 escaños legislativos con tan sólo 62.7% de la votación.

64. Sin embargo, bajo ciertas circunstancias los sistemas electorales no proporcionales (como el sistema de mayoría simple) pueden dar lugar a resultados globales relativamente proporcionales, por ejemplo, cuando el apoyo de un partido está concentrado en bastiones regionales. Esto fue lo que ocurrió en otro país sudafricano, Malawi, en 2004. En esa elección, el Partido del Congreso de Malawi obtuvo 30% de los escaños con 25% de la votación, el Frente Democrático Unido se adjudicó

27% de los escaños con 25% de los votos y la Alianza por la Democracia obtuvo poco más de 3% de los escaños con poco menos de 4% de los votos. El nivel global de proporcionalidad fue elevado, pero la clave que indica que este no es un sistema intrínsecamente proporcional y, por lo tanto, que no puede ser clasificado como tal, reside en que el volumen de votos no útiles representó casi la mitad de los votos emitidos.

Gráfica 1. Familias de sistemas electorales



De igual forma, algunos factores del diseño acentúan la desproporcionalidad. Los sistemas en los que existe una distribución desigual de electores entre los distritos electorales producen con frecuencia resultados desproporcionados, al igual que lo hacen los sistemas proporcionales con umbrales elevados —que pueden provocar altos niveles de votos no útiles, como en el caso de Turquía en 2002, donde un umbral de 10% provocó que casi 46% de los votos tuvieran esa característica.

65. Si se toma en cuenta el principio de proporcionalidad, junto con algunas otras consideraciones como el número de representantes que se eligen en cada distrito y la cantidad de votos con que cuenta el elector, se puede convenir una clasificación por familias como la que se ilustra en la gráfica 1.

Sistemas de pluralidad/mayoría

66. El rasgo distintivo de los sistemas de pluralidad/mayoría es que normalmente utilizan distritos unipersonales o uninominales. En un sistema de mayoría simple (en ocasiones conocido como sistema de mayoría relativa en distritos uninominales) el ganador es el candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos, aunque esto no necesariamente signifique que obtenga la mayoría absoluta de los votos (ver secciones 76-79).

Cuando este sistema se utiliza en distritos pluripersonales o plurinominales se convierte en un sistema de voto en bloque. Los electores tienen tantos votos como escaños a elegir y estos les corresponden a aquellos candidatos que obtienen los más altos índices de votación independientemente del porcentaje que representen (ver secciones 80-85). Cuando los electores votan por listas partidistas y no por candidatos individuales, este sistema se convierte en uno de voto en bloque partidista (VBP) (ver secciones 86-88). Los sistemas mayoritarios, como el voto alternativo en Australia y la doble ronda, tratan de asegurar que el candidato ganador obtenga una mayoría absoluta (más de 50%). En esencia, estos sistemas hacen uso de las segundas preferencias de los electores para producir un ganador por mayoría absoluta si ninguno de ellos obtiene esa mayoría en la votación inicial, es decir, en la de primeras preferencias (ver secciones 89-99).

Sistemas de representación proporcional

67. El sustento lógico de todos los sistemas de representación proporcional es reducir deliberadamente la disparidad que pueda existir entre el porcentaje de la votación nacional que le corresponde a un partido político y su porcentaje de escaños en el parlamento: si un partido grande obtiene 40% de los votos, debe obtener alrededor de 40% de los escaños, y si un partido pequeño obtiene 10% de la votación, debe obtener 10% de los escaños legislativos. Con frecuencia se considera que la mejor forma de lograr la proporcionalidad es mediante el empleo de listas de partido, donde los partidos políticos presentan a los electores listas de candidatos sobre una base nacional o regional

(ver secciones 106-108), aunque el voto preferencial puede funcionar igualmente bien: el sistema de voto único transferible (VUT), en donde los electores ordenan a los candidatos en distritos plurinominales, es otro sistema proporcional bien establecido (ver secciones 109-112).

Sistemas mixtos

68. Los sistemas paralelos combinan elementos de representación proporcional y de pluralidad/mayoría (e incluso otros) pero los aplican de manera independiente. Los sistemas de representación proporcional personalizada (RPP) también utilizan ambos elementos (uno de los cuales es un sistema de RP), con la diferencia de que este elemento de RP compensa cualquier desproporcionalidad que pueda surgir de la aplicación del componente de pluralidad/mayoría o de algún otro, lo que generalmente propicia un resultado mucho más proporcional que en un sistema paralelo. Los sistemas paralelos y de RPP han sido ampliamente adoptados por las nuevas democracias en África y los países de la ex Unión Soviética (ver secciones 128-137).

Otros sistemas

69. Tres sistemas no se ajustan a ninguna de las categorías antes mencionadas. El sistema de voto único no transferible (VUNT) está basado en distritos plurinominales pero enfocado en los candidatos, en el cual los electores disponen de un solo voto. El sistema de voto limitado es muy parecido al de VUNT, pero le otorga al elector más de un voto (aunque, a diferencia del voto en bloque, el número de votos es menor al de escaños en disputa). El sistema de Borda es un sistema de voto preferencial que se puede emplear en distritos uninominales o plurinominales (ver secciones 138-144).

70. Como lo ilustran el cuadro 2 y el mapa contenido en este manual, sólo poco menos de la mitad (92, o 46% del total) de los 200 países y territorios del mundo que celebran elecciones directas para integrar su legislatura utilizan sistemas de pluralidad/mayoría; otros 73 (36%) usan sistemas de representación proporcional; 29 (15%) emplean sistemas mixtos; y sólo seis (3%) usan otros sistemas. Cuando los distintos sistemas son clasificados de acuerdo con el tamaño de su población, el dominio de los sistemas de pluralidad/mayoría se vuelve mucho más pronunciado, ya que las legislaturas elegidas mediante sistemas de MS, VB, VBP, VA o DR representan colectivamente alrededor de 2,650 millones de personas (es decir, 54% de la población total de estos 200 países). Los sistemas de representación proporcional son usados en países que totalizan 1,244 millones de habitantes; los sistemas mixtos son utilizados para representar a 1,005 millones de personas y la población de los países que aplican otros sistemas sólo asciende a 34 millones.

Cuadro 2. Sistemas electorales para legislaturas nacionales

	Número de países/territorios		Población total		Democracias establecidas		Población		Nuevas democracias		Población		Otros países		Población	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11					
MS	48	24%	2 152 260 812	43.5%	22	32.4%	1 458 403 073	70.3%	4	13.0%	205 865	0.1%	22	22%	693 651 874	27.0%
VB	14	7.0%	32 084 947	0.7%	8	11.8%	1 515 622	0.1%	0	0%	0	0%	6	6.0%	30 569 325	1.2%
VBP	4	2.0%	30 423 015	0.6%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	4	4.0%	30 423 015	1.2%
VA	3	1.5%	26 214 298	0.5%	2	2.9%	25 333 424	1.2%	0	0%	0	0%	1	1.0%	880 874	0.0%
DR	23	11.5%	417 245 303	8.4%	3	4.4%	60 534 006	2.9%	2	6.5%	14 708 102	4.8%	18	18.0%	342 003 195	13.3%
RPL	71	35.5%	1 239 776 399	25.0%	22	32.3%	253 108 652	12.2%	19	61.3%	168 528 219	55.0%	30	30.0%	818 139 528	32%
VUT	2	1.0%	4 366 409	0.1%	2	2.9%	4 366 409	0.2%	0	0%	0	0%	0	0.0%	0	0%
RPP	8	4.0%	240 561 786	5.0%	3	4.5%	95 142 582	4.6%	1	3.2%	10 032 375	3.3%	4	4.0%	135 386 829	5.3%
SP	21	10.5%	765 240 547	15.4%	2	2.9%	175 931 177	8.5%	5	16.0%	112 701 569	36.8%	14	14.0%	476 607 801	18.7%
VUNT	4	2.0%	34 327 534	0.6%	2	2.9%	202 655	0.0%	0	0%	0	0%	2	2.0%	34 124 879	1.3%
CB	1	0.5%	12 809	0.0%	1	1.5%	12 809	0.0%	0	0%	0	0%	0	0.0%	0	0%
modificado																
VL	1	0.5%	27 833	0.0%	1	1.5%	27 833	0.0%	0	0%	0	0%	0	0.0%	0	0%
TOTAL	200		4 942 541 692		68		207 457 8242		31		3 061 761 30		101		2 561 787 320	

Nota: Datos a principios de 2006. Incluye sólo elecciones de legislaturas nacionales y cámaras bajas. Basado en la metodología utilizada por Arend Lijphart en *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (1999). En la categoría de “democracias establecidas” se incluye a todos los países considerados democráticos actualmente y por lo menos durante los últimos veinte años; en la de “nuevas democracias” se incluye a todos los países que se consideran democráticos actualmente y lo han sido por lo menos durante los últimos 10 años y en la de “otros” a todos aquellos que no han sido considerados democráticos a lo largo de los últimos 10 años en la clasificación por país de Freedom House (2004). (Ver www.freedomhouse.org/ratings). En el caso de los países y territorios no incluidos en la clasificación por país de Freedom House (países con poblaciones menores a 250,000) hemos basado nuestras clasificaciones en otras fuentes. Catorce países no se incluyen en esta tabla por que no celebran elecciones directas o tienen gobiernos en transición. Los países que utilizan dos sistemas electorales de manera paralela (híbridos) se han clasificado de acuerdo con el sistema por medio del que se elige el mayor número de escaños en la legislatura.

- 1 = Porcentaje de los 200 países considerados que tienen este tipo de sistema electoral
- 2 = Porcentaje del total de población de los 200 países que viven con este tipo de sistema electoral
- 3 = Número de países/territorios
- 4 = Porcentaje de las democracias establecidas que tienen este tipo de sistema electoral
- 5 = Porcentaje de población en las democracias establecidas que viven con este tipo de sistema electoral

- 6 = Número de países/territorios
- 7 = Porcentaje de las nuevas democracias que tienen este tipo de sistema electoral
- 8 = Porcentaje de población en las nuevas democracias que viven con este tipo de sistema electoral
- 9 = Número de países/territorios
- 10 = Porcentaje de “otros” países que tienen este tipo de sistema electoral
- 11 = Porcentaje de población en “otros” países que viven con este tipo de sistema electoral

Fuentes: Bases de datos de IDEA Internacional; para la clasificación de las democracias, la clasificación por país de Freedom House, www.freedomhouse.org/ratings; y para la población, Agencia Central de Información de EUA (US Central Intelligence Agency) World Factbook y estimaciones adicionales para los países y territorios no incluidos en Factbook.

71. Con relación al número de países que los utilizan, los sistemas de representación proporcional por listas son los más populares, se emplean en 71 de los 200 países y territorios considerados, lo que representa 35% del total; seguidos por los sistemas de mayoría simple que se usan en 48 casos (24% del total). Sin embargo, si el criterio que se toma en cuenta es el número de personas que los utilizan, los sistemas de mayoría simple llevan la ventaja pues se aplican en países que comprenden casi al doble de la población de los que emplean los de RP por listas. Como lo muestra el cuadro 2, una buena parte de los más de dos mil millones de personas que corresponden a los sistemas de mayoría simple se debe al aporte sustancial de la India (con una población superior a los mil millones) y de Estados Unidos (293 millones), aunque también comprenden a pequeñas islas del Caribe y de Oceanía.

El país más grande que utiliza listas de representación proporcional es Indonesia, con 238 millones de habitantes, pero se trata de un sistema que se emplea predominantemente en los países de tamaño medio de Europa Occidental, Latinoamérica y África. En orden descendente, los siguen los sistemas paralelos (10% de la población mundial) y los de doble ronda (11% en el mundo). Si bien los sistemas de DR se utilizan en un mayor número de países, los paralelos representan a una mayor cantidad de gente. Esto se debe en gran medida a que la Federación Rusa (con 144 millones de habitantes) y Japón (con 127 millones) utilizan sistemas paralelos clásicos.

72. El voto en bloque se utiliza en 14 países y territorios, 7% del total, pero sus 32 millones de habitantes sólo representan 0.7% del total de la población de los 200 países considerados en el cuadro 2. Por el contrario, los sistemas de RPP sólo se emplean en ocho países —Albania, Alemania, Bolivia, Hungría, Lesotho, México, Nueva Zelandia y Venezuela— pero su población representa aproximadamente 4% del total mundial. Los sistemas más raros en uso hoy en día son los de voto único transferible, voto limitado, Borda modificado, voto alternativo, voto en bloque por partido y voto único no transferible, ya que sólo existen entre uno y cuatro ejemplos de cada uno de ellos. El uso del sistema de voto alternativo en Australia, Fiji y Papua Nueva Guinea

significa que 26 millones de habitantes viven bajo su égida, mientras que el sistema de voto único no transferible aplicado en Afganistán, Jordania, Islas Pitcairn y Vanuatu representa a 34 millones de personas y el sistema de voto único transferible de Irlanda y Malta, únicamente a 4 millones.

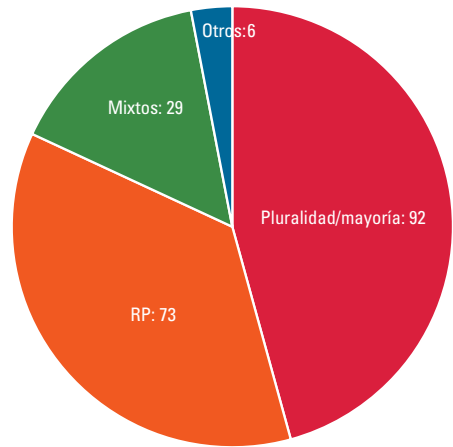
Cuadro 3. Distribución de sistemas electorales para legislaturas nacionales

	África	América	Asia	Europa del Este	Europa Occidental	Oceanía	Medio Oriente	Total
MS	16	17	5	0	1	7	2	48
VB	1	3	2	0	3	2	3	14
VBP	3	0	1	0	0	0	0	4
VA	0	0	0	0	0	3	0	3
DR	8	3	6	2	1	1	2	23
RPL	16	19	3	13	16	0	4	71
VUT	0	0	0	0	2	0	0	2
RPP	1	3	0	2	1	1	0	8
SP	4	0	8	6	1	1	1	21
VUNT	0	0	1	0	0	2	1	4
CB modificado	0	0	0	0	0	1	0	1
VL	0	0	0	0	1	0	0	1
TOTAL	49	45	26	23	26	18	13	200

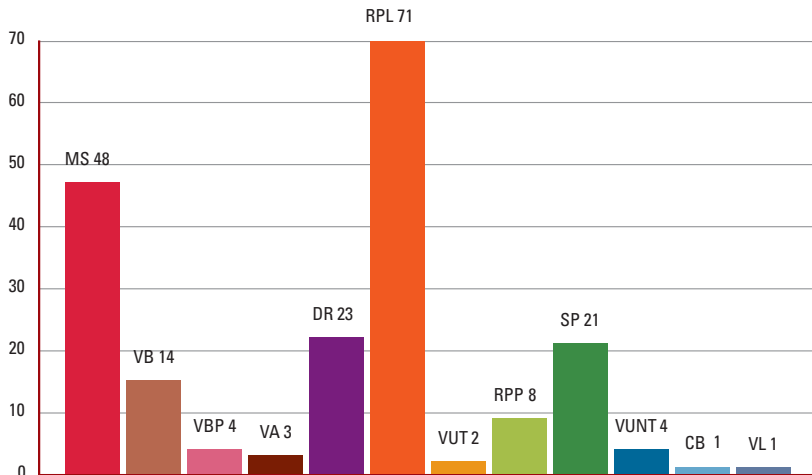
Nota: Datos a principios de 2006. Incluye sólo las elecciones a legislaturas nacionales; en los casos de países con legislaturas bicamerales, el registro se refiere al sistema utilizado para la cámara baja.

Gráfica 2. Familias de sistemas electorales: distribución de países y territorios

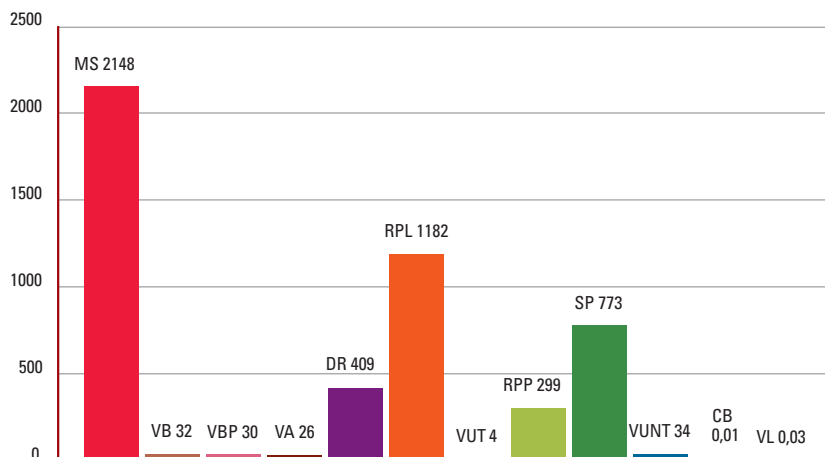
1 - Número de países y territorios



2 - Sistemas electorales: número de países y territorios



3 - Población total (en millones)



73. En los sistemas electorales de las “democracias establecidas” se encuentra que los sistemas de RP son los más numerosos, con 22 de los 68 países agrupados bajo esta categoría (32% del total), pero la magnitud de la India y Estados Unidos hace que 70% de la población de estos 68 países viva bajo los sistemas de mayoría simple. Existe un número desproporcionado de sistemas de RPP entre las democracias establecidas —4% del total—, ya que se encuentran sólo en 4,5% de los países del mundo. Los dos ejemplos de VUT, el de la República de Irlanda y el de Malta, se ubican dentro de esta categoría.

74. A lo largo de los cinco continentes, la distribución de los sistemas electorales es más equilibrada. Como se muestra en el cuadro 3 y el mapa anexo, los sistemas de mayoría simple conforman aproximadamente 35% del total en África, América y Oceanía. Este sistema es menos común en Europa, Asia y Medio Oriente. Los sistemas de RPL se encuentran diseminados en forma similar en África y América, pero son claramente predominantes tanto en Europa del Este como en Europa Occidental, por lo que junto con los de VUT representan casi dos tercios de los sistemas electorales en Europa. Los sistemas paralelos se utilizan básicamente en Asia y Europa del Este.

CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 3

3. Los sistemas y sus consecuencias

Sistemas de pluralidad/mayoría

¿Qué son los sistemas de pluralidad/mayoría?

75. EL PRINCIPIO DE LOS SISTEMAS DE PLURALIDAD/MAYORÍA ES MUY SIMPLE. DESPUÉS DE que los votos han sido emitidos y contados en su totalidad, los candidatos o partidos que obtuvieron la mayor cantidad de votos son declarados ganadores (aunque puede haber algunas condiciones adicionales). Sin embargo, la forma en que esto se concreta en la práctica difiere ampliamente. Se pueden identificar cinco variantes de sistemas de pluralidad/mayoría: de mayoría simple (MS), voto en bloque (VB), voto en bloque por partido (VBP), voto alternativo (VA) y doble ronda (DR).

Mayoría simple (MS)

76. El sistema de mayoría simple o relativa, en el que se utilizan distritos uninominales y la votación se enfoca en los candidatos, es el más sencillo de los sistemas de pluralidad/mayoría. Al elector se le presentan los nombres de los candidatos postulados y vota seleccionando solamente uno de ellos. El candidato ganador es simplemente el que obtuvo la mayor cantidad de votos; en teoría, un candidato puede ganar con sólo dos votos, si cada uno de los otros candidatos únicamente logra un voto.

El sistema de mayoría simple es el sistema electoral de pluralidad/mayoría más sencillo. El candidato ganador es aquel que obtiene el mayor número de votos, independientemente del porcentaje que representen del total emitido. Utiliza distritos unipersonales y los electores suelen votar más por candidatos que por partidos políticos.

77. A la fecha, los sistemas puros de mayoría simple se encuentran básicamente en Reino Unido y en aquellos otros países sobre los que éste históricamente ha influido. Junto con Reino Unido, los casos que con frecuencia son más citados y examinados son los de Canadá, la India y Estados Unidos. El sistema de mayoría simple también es aplicado por algunos países del Caribe y por Belice; en Asia por cinco países, Bangladesh, Myanmar, la India, Malasia, Nepal y por muchos de los pequeños países isleños del Pacífico Sur. En África 16 países, en su mayoría ex colonias británicas, utilizan este sistema. En total, 22 % de los 213 países y territorios enlistados en el anexo A (incluidos países en proceso de transición y otros que no llevan a cabo elecciones directas) emplean este sistema.

78. *Ventajas.* El sistema de mayoría simple, al igual que otros de pluralidad/mayoría, es defendido fundamentalmente por su simplicidad y por su tendencia a propiciar ganadores que sean responsables de un área geográficamente bien delimitada. Las ventajas citadas con mayor frecuencia son:

a. Brinda una opción claramente definida a los electores entre dos partidos u opciones principales. En muchos casos, las desventajas intrínsecas que enfrentan los otros partidos y minorías fragmentadas bajo el sistema de mayoría simple provocan que el sistema de partidos gravite hacia una alternancia en el poder entre un partido de “izquierda” y otro de “derecha”. Los terceros partidos a menudo se debilitan y casi nunca alcanzan el apoyo popular necesario a nivel nacional para obtener un porcentaje análogo de escaños en la legislatura.

b. Permite la formación de gobiernos de un solo partido. Los “escaños adicionales” que es común que obtenga el partido más grande bajo un sistema de mayoría simple (por ejemplo, que con 45% de los votos obtenga 55% de los escaños) implican que los gobiernos de coalición sean más una excepción que una regla. Esta situación es objeto de elogios por permitir la formación de gabinetes que no están maniatados por las restricciones que impone la necesidad de negociar con el socio minoritario de una coalición.

c. Da lugar a una oposición coherente en la legislatura. En teoría, la otra cara de la moneda de un gobierno fuerte de un solo partido es que la oposición obtiene los escaños suficientes para cumplir con su función de vigilancia crítica y presentarse como una alternativa real de gobierno.

d. Favorece a los partidos de base amplia. En sociedades étnica o regionalmente muy divididas, se recomienda el sistema de mayoría simple para alentar a los partidos a “predicar para todos los credos”, a ser instancias muy abiertas e incluyentes que abarquen distintos segmentos de la sociedad, particularmente cuando sólo hay dos partidos mayoritarios y muchos y muy diversos grupos sociales. Estos partidos pueden postular a un amplio espectro de candidatos. En Malasia, por ejemplo, el gobierno “Barisan

Nasional” está conformado por un movimiento “sombrija” de muy amplia base que postula candidatos malayos, chinos e indios en áreas de gran diversidad étnica.

e. Excluye a los partidos extremistas de alguna representación en la legislatura. A menos que el apoyo electoral de un partido minoritario extremista se encuentre geográficamente concentrado, es poco probable que obtenga escaños bajo un sistema de mayoría simple. (En contraste, bajo un sistema de listas de representación proporcional con un solo distrito nacional, una fracción de 1% de la votación nacional les puede asegurar representación en la legislatura).

f. Promueve la formación de vínculos entre los electores y sus representantes, en tanto da lugar a una legislatura conformada por representantes de áreas geográficas definidas. Es decir, los miembros elegidos representan áreas definidas de ciudades, poblaciones o regiones, en lugar de sólo etiquetas partidistas. Algunos analistas han argumentado que esta “responsabilidad geográfica” es particularmente importante en sociedades agrarias y en países en desarrollo.

g. Permite a los electores elegir entre candidatos y no sólo entre partidos. Los electores pueden evaluar el desempeño de candidatos individuales en lugar de únicamente tener que aceptar una lista de candidatos presentada por un partido, como sucede bajo algunos sistemas de listas de representación proporcional.

h. Brinda la oportunidad de elegir a candidatos independientes. Esto puede ser particularmente importante para el desarrollo de sistemas de partidos, cuando la política sigue girando alrededor de vínculos familiares, de grupo o parentesco y no sobre la base de fuertes organizaciones partidistas.

i. Finalmente, los sistemas de mayoría simple son particularmente elogiados por ser de fácil aplicación y entendimiento. Un voto válido sólo requiere de una marca sobre o junto al nombre o símbolo de algún candidato. Incluso si el número de candidatos en la papeleta es muy extenso, es fácil para los oficiales electorales realizar el conteo.

79. *Desventajas.* No obstante, los sistemas de mayoría simple son a menudo objeto de crítica por razones como las siguientes:

a. Priva a los partidos minoritarios de una representación “justa”, en el sentido de que aquel partido que obtiene, por ejemplo, alrededor de 10% de la votación debería ganar aproximadamente 10% de los escaños legislativos. En las elecciones federales de Canadá en 1993 el Partido Progresista Conservador obtuvo 16% de la votación, pero sólo 0.7 % de los escaños, y en las elecciones generales de 1998 en Lesotho el Partido Nacional Basotho obtuvo 24% de la votación, pero sólo 1% de los escaños. Este es un patrón que se repite una y otra vez en los sistemas de mayoría simple.

b. Excluye a las minorías de una representación justa. Como regla general, bajo los sistemas de mayoría simple los partidos presentan al candidato de mayor aceptación en un distrito específico para evitar alejarse de una buena parte de los electores. Por lo tanto, es muy raro que se postule a un candidato de color en un distrito donde la población se compone predominantemente de gente blanca y existe fuerte evidencia de que es menos probable que las minorías étnicas y raciales alrededor del mundo obtengan representación en legislaturas elegidas bajo sistemas de mayoría simple, como pasa en Reino Unido o en Estados Unidos de América. En consecuencia, si el comportamiento electoral no coincide con las divisiones étnicas, el hecho de que los miembros de grupos étnicos minoritarios no tengan posibilidad de representación puede tener efectos desestabilizadores sobre el sistema político en su conjunto.

c. Excluye a las mujeres de la legislatura. El síndrome del “candidato más ampliamente aceptado” también afecta las posibilidades de las mujeres a ser elegidas para cargos legislativos debido a que con frecuencia son menos susceptibles de ser seleccionadas como candidatas por estructuras de partido dominadas por hombres. La evidencia disponible por todo el mundo sugiere que es menos probable la elección de mujeres a la legislatura bajo sistemas de pluralidad/mayoría que bajo sistemas de representación proporcional. Un estudio internacional comparado de la Unión Interparlamentaria encontró que hacia junio de 2004, las mujeres tenían una representación equivalente a 15.6% de los escaños en las cámaras bajas de los diferentes parlamentos. Una comparación efectuada en 2004 en las democracias establecidas mostró que en los países con sistemas de mayoría simple el promedio de mujeres en la legislatura era de 14.4%, pero esa cifra casi se duplicaba, llegaba a 27.6%, en los países que aplican algún sistema de representación proporcional. Este patrón se ha visto reflejado en las nuevas democracias, especialmente en África.

d. Puede fomentar el desarrollo de partidos políticos estructurados sobre una base étnica, regional o de clan, susceptibles de sustentar sus campañas y plataformas políticas en concepciones que pueden ser atractivas para la mayoría de la población de su distrito o región, pero resultar hostiles o excluyentes para otras comunidades. Este ha sido un problema continuo en países de África como Malawi y Kenia, donde grandes grupos comunitarios tienden a estar regionalmente concentrados. Por lo tanto, el país está dividido en bastiones partidistas geográficamente aislados y existen pocos incentivos para que los partidos puedan buscar apoyo fuera de su región o base político-cultural.

e. Exagera el fenómeno de los “bastiones regionales”, donde un solo partido obtiene la totalidad de los escaños de una provincia o área específica. Si un partido tiene una gran base de apoyo en una determinada área del país, el hecho de obtener una mayoría simple de los votos le permitiría obtener todos, o casi todos, los escaños con que cuente esa área en la legislatura. Esto no sólo provoca que las minorías queden sin representación en esa área, sino que además refuerza la percepción de que la política es un campo de batalla que se define en función de quién se es y en dónde se vive, y no en qué se cree.

Por mucho tiempo esta cuestión ha sido esgrimida como un argumento en contra del sistema de mayoría simple en Canadá.

f. Se vuelven no útiles un gran número de votos que no influyen en la elección de ningún candidato. Esta situación puede ser especialmente arriesgada si se combina con bastiones o feudos de votación regionales, debido a que los ciudadanos que apoyan a partidos minoritarios en ciertas regiones pueden llegar a sentir que no tienen posibilidades reales de elegir alguna vez a un candidato de su simpatía. Asimismo, puede representar un peligro cuando la sensación de distanciamiento respecto al sistema político puede incrementar la posibilidad de que grupos extremistas sean capaces de organizar movimientos en contra del sistema.

g. Puede provocar una votación dividida. Cuando dos partidos o candidatos similares compiten bajo un sistema de mayoría simple, el voto de sus eventuales seguidores suele dividirse con frecuencia entre ambos, creando la posibilidad de que pueda ganar un partido o candidato con menor respaldo popular. Papua Nueva Guinea nos brinda un claro ejemplo de esto (ver el estudio de caso).

h. Puede ser insensible a cambios en la opinión pública. Un patrón de apoyo electoral geográficamente concentrado en un país significa que un partido puede mantener el control ejecutivo a pesar de una disminución significativa en los índices de apoyo popular. En ciertas democracias que emplean el sistema de mayoría simple, una caída de 60 a 40% en el apoyo popular a nivel nacional puede significar una caída de 80 a 60% en el número de escaños obtenidos por un partido, sin que ello afecte su posición general de predominio. A menos que haya suficientes escaños altamente competitivos, el sistema puede mostrarse insensible a los cambios en la opinión pública.

i. Finalmente, los sistemas de mayoría simple dependen de la revisión y ajuste periódicos de las demarcaciones electorales. Todas las demarcaciones electorales tienen consecuencias políticas; no existe un proceso técnico capaz de producir una sola “respuesta correcta” independientemente de consideraciones políticas o de otra índole (como se ilustra en el anexo E). La delimitación de distritos electorales puede demandar mucho tiempo y recursos sustanciales si se desea que los resultados sean aceptados como legítimos. Puede haber presiones para alterar o sesgar el proceso de demarcación electoral a través de una manipulación deliberada de los límites (*gerrymandering*) o de una distribución desigual de los electores (*malapportionment*). Esto fue particularmente visible en las elecciones de Kenia de 1993 cuando hubo enormes disparidades en la magnitud de los distritos electorales —el más grande era 23 veces mayor que el más pequeño— lo que contribuyó a que el partido gobernante, la Unión Nacional Africana, obtuviera una amplia mayoría en la legislatura con sólo 30% del voto popular.

5-MUMBAI SOUTH CENTRAL H. P./96—Genl.

Electoral Roll Part No.

Serial No. of Elector

N^o 0811199

Signature /
Thumb Impression.

अजिजभाई

Azizbhai

عزیز بھائی



N^o 0811199

5-MUMBAI SOUTH CENTRAL
H. P./96-Genl.

अन्सारी महम्मदसईम जरीवाला

Ansari Mohammad
Shamim Zariwala

انصاری محمد شمیم زری والا



नायक गोविंदा सुब्राय

Naique Govinda Subrai

نایک گووندلا سوبرائے



महेंद्र सदाशिव साळवे

Mahendra Sadashiv Salve

महेंद्र सदाशिव साळवे



चन्द्र किशोर गुप्ता

Chandra Kishor Gupta

چندر کیشور گپتا



मीहन विष्णु रावले

Mohan Vishnu Rawale

موہن ویشنو راولے



डॉ. जमखानवाला इस्हाक अवेदीन

Dr. Jamkhanwala Ishaq
Abedin

ڈاکٹر جمخان والا اسحاق اابدین



रणजीत भौमीक

Ranjit Bhowmick

رنجیت بھومیک



तेंदुलकर भुवण सुरेश

Tendulkar Bhushan
Suresh

تیتڈولکر بھوشن سuresh



डॉ. शापूरजी सी. सुरती

Dr. Shapoorjee C. Surty

ڈاکٹر شاپور جی سی سورتی



डॉ. दत्ता समंत

Dr. Datta Samant

ڈاکٹر دत्ता سامنت



साहिवाला जोयब अब्बास

Sahiwala Zoeb Abbas

سہی والا زویب عباس



Papeleta de votación de MS de la India

INDIA: Sistema de mayoría simple a gran escala

Vijay Patidar

La India sigue siendo, por mucho, la democracia más grande del mundo, con más de 670 millones de electores registrados para las elecciones parlamentarias de 2004. Su gobierno de corte parlamentario y su sistema electoral de mayoría simple en distritos unipersonales son una herencia del colonialismo británico, que terminó en 1947. El gobierno británico introdujo el autogobierno en la India de manera escalonada, aunque no fue sino hasta el fin del gobierno colonial y la adopción de una Constitución propia, en noviembre de 1949 a través de una Asamblea Constituyente, que se estableció el sufragio universal. Esta Asamblea Constituyente, que estuvo conformada por eminentes juristas, expertos constitucionales y pensadores políticos que trabajaron por casi tres años, discutió a fondo qué sistema electoral sería el más apropiado, antes de decidir finalmente conservar el sistema electoral de mayoría simple.

Debido a la extrema diversidad y al carácter multiétnico de la sociedad hindú, se consideraron distintos sistemas de representación proporcional, sin embargo, se eligió el sistema de mayoría simple a fin de evitar la fragmentación de la legislatura y coadyuvar a la formación de un gobierno estable, siendo precisamente la estabilidad del gobierno la mayor prioridad para un país que recién emergía de un sangriento periodo postcolonial y con una pobreza y analfabetismo generalizados.

De acuerdo a la Constitución, los electores eligen a los 543 miembros de la cámara baja, en distritos uninominales. Por el contrario, la cámara alta del Parlamento, denominada Rajya Sabha o Consejo de los Estados, y las correspondientes cámaras altas de algunos estados, son elegidos indirectamente por los integrantes de las asambleas legislativas estatales. Existen también un presidente y un vicepresidente que son elegidos de manera indirecta por los miembros del Parlamento y de las asambleas legislativas estatales.

Las elecciones generales se celebran cada cinco años, pero el presidente está facultado para disolver la Lok Sabha, previa consulta con el primer ministro, antes de que concluya ese período, como ocurrió en 2004, o si está plenamente convencido de que no es posible formar un gobierno estable, como aconteció en 1991. El primer

ministro se conserva en su cargo mientras sea capaz de mantener el apoyo de la mayoría en la cámara baja. Todos los gobiernos del Partido del Congreso que gobernaron la India en forma continua hasta 1977 duraron en el poder casi todo el periodo de cinco años, máximo permitido por la Constitución. De 1977 a 1997, los gobiernos fueron menos estables, por lo que varios primeros ministros tuvieron que renunciar como resultado de divisiones partidistas o por un voto de no confianza del Parlamento antes de que concluyera su mandato. A partir de 1977, parece haber surgido un nuevo periodo de estabilidad, ahora bajo la figura de gobiernos de coalición. Todos estos vaivenes políticos se han dado bajo el imperio del mismo sistema electoral de mayoría simple.

El principal efecto del sistema electoral hasta 1997 fue garantizar gobiernos de mayoría basados en un reducido apoyo electoral. Inicialmente el sistema de mayoría simple dio como resultado que el gobernante Partido del Congreso asegurara una mayoría estable en la Lok Sabha, generalmente en contra de una oposición fragmentada, que se caracterizó por un aumento de la popularidad de partidos regionales y estatales en algunas áreas. En cuanto los partidos de oposición combinaron sus esfuerzos para formar coaliciones y presentaron candidatos comunes en contra de los candidatos del Partido del Congreso (como fue el caso en las elecciones generales de 1977 y 1989), las mayorías en el Congreso desaparecieron. Más aún, la naturaleza del sistema implicaba que incluso pequeños cambios en la distribución del voto tenían con frecuencia un impacto dramático en el número de escaños ganados en el Parlamento, como se muestra en la siguiente tabla en relación con el porcentaje de votos y escaños obtenidos por el Partido del Congreso en distintas elecciones.

Desempeño del Partido del Congreso en las elecciones generales de la India: Los dramáticos efectos del sistema electoral de mayoría simple en el número de escaños como resultado de ligeras variaciones en las tendencias de votación

Año de la elección general	Porcentaje de votos obtenidos por el Partido del Congreso	Variación en el porcentaje de votos	Número de escaños	Variación en el porcentaje de sus escaños
1971 (ganó)	43.7%	-	352 (64.8%)	-
1977 (perdió)	34.5%	-21.0%	154 (28.4%)	-56.2%
1980 (ganó)	42.7%	-	353 (65.0%)	-
1984 (ganó)	48.1%	-	405 (74.6%)	-
1989 (perdió)	39.5%	-17.8%	197 (36.3%)	-51.4%
1991 (ganó)	36.5%	-	232 (42.7%)	-
1996 (perdió)	28.8%	-21.1%	140 (25.8%)	-39.7%
1998 (perdió)	25.8%	-10.3%	141 (26.0%)	+0.7%
1999 (perdió)	28.3%	+9.6%	114 (21.0%)	-19.1%
2004 (ganó)	26.7%	-5.7%	145 (26.7%)	+27.2%

La misma desproporción entre el porcentaje de votos y escaños bajo el sistema hindú de mayoría simple se puede ver en el caso de otro de los principales partidos políticos, el Bharatiya Janata (PBJ), que encabezó un gobierno de coalición hasta el 2004:

Actuación del PBJ en elecciones generales de la India

Año de la elección general	Porcentaje de votos obtenidos por el PBJ	Número de escaños obtenidos por el PBJ
1984	07.7%	02 (0.4%)
1989	11.5%	86 (15.8%)
1991	20.0%	121 (22.3%)
1996	20.3%	161 (29.7%)
1998	25.6%	182 (33.5%)
1999	23.6%	182 (33.5%)
2004	22.2%	138 (25.4%)

Por lo tanto, los resultados globales de las elecciones para la Lok Sabha han distado mucho de ser proporcionales. Con frecuencia el apoyo popular se puede dividir confrontando candidatos de una misma casta, religión o región. En este contexto, el sistema de mayoría simple brinda un incentivo para que los contendientes opositores postulen candidatos múltiples y su efecto puede ser el de arrojar un ganador que no obtenga la mayoría absoluta de los votos. Sin embargo, a pesar de la naturaleza fragmentada de la democracia multiétnica de la India, el sistema electoral ha mantenido un considerable grado de apoyo debido, al menos en parte, a la práctica de reservar escaños para los grupos socialmente menos privilegiados e históricamente más desfavorecidos, las denominadas castas y tribus estratificadas. Estas castas y tribus están distribuidas de manera muy dispersa en la India, por lo que la operación clásica del sistema de mayoría simple hubiera provocado que tuvieran muy poca representación en el Parlamento.

Sin embargo, la Constitución les reserva a estos grupos un número de distritos de acuerdo al volumen de su población, por lo que las castas estratificadas, que representan 15% de la población, disponen de 79 escaños y las tribus que son 8% de la población, cuentan con 41 escaños. Si bien en estos distritos todos los electores tienen derecho al voto, sólo los miembros de las castas o tribus pueden postularse como candidatos. Esto ha asegurado que su representación parlamentaria sea consecuente con su porcentaje poblacional.

Durante mucho tiempo se ha debatido, aún sin éxito, una reforma constitucional que le reservaría a las mujeres 33% de los escaños en la legislatura nacional y en las de los estados, aunque se puede destacar que desde 1993 se le reservan a las mujeres 33% de los escaños en el nivel distrital (Panchayat), que es el tercer nivel de gobierno en la India.

La intensidad del apoyo popular a la integridad del sistema electoral se hizo evidente en 1977 cuando la elección de la entonces primer ministro, Indira Gandhi, fue hecha a un lado por un tribunal después de que el Partido del Congreso hubiera ganado una mayoría de dos tercios de la legislatura en 1971. Indira Gandhi respondió con una suspensión de los derechos constitucionales fundamentales por un lapso de dos años (1975-1977), un interludio autoritario en el hasta entonces impecable historial de democracia competitiva del país. En las elecciones de 1977, el gobierno de Indira Gandhi perdió el poder en una elección justa, lo que mostró la poca disposición de los electores indios para aceptar prácticas no democráticas.

Por un periodo de 20 años, de 1977 a 1997, el sistema electoral de mayoría simple pareció haberse adaptado a un periodo de inestabilidad debido principalmente a la formación de gobiernos de coalición carentes de principios comunes y orientados por la búsqueda por satisfacer tan sólo los intereses de los distintos partidos políticos que la conformaban. Los partidos opositores (exceptuando los comunistas) tomaron el gobierno en 1977, uniéndose en una sola formación, el Partido Janat, que se escindió dos años después. En diciembre de 1989, un partido sucedáneo, el Partido Janata Dal, llegó al poder, apoyado por los partidos comunistas y el partido renacentista hindú Bharatiya Janata (PBJ). Su gobierno sólo duró 10 meses. En las elecciones generales de 1996, ningún partido fue capaz de formar un gobierno estable. El PBJ ganó 161 escaños y el Congreso 140. Sin embargo, la fortaleza del sistema electoral resurgió en 1999 cuando una sólida alianza de partidos, bajo el liderazgo del PBJ, fue capaz de formar un gobierno y casi completar el término de su mandato. De igual manera, después de las elecciones generales de mayo de 2004, el Partido del Congreso Nacional de la India formó un gobierno de coalición a nivel nacional, que incluyó a los partidos de izquierda.

En 2000, el gobierno de la India estableció la Comisión Nacional para Revisar el Funcionamiento de la Constitución, que evaluó si las disposiciones constitucionales relacionadas con el proceso debían ser enmendadas o expandidas. En su informe, presentado al gobierno en 2002, la Comisión Nacional se pronunció contra cualquier reforma constitucional en materia electoral, enfatizando que los cambios necesarios podían efectuarse a nivel de la legislación electoral ordinaria, e incluso de regulaciones secundarias.

Sin embargo, la Comisión Nacional observó que, al menos en las últimas tres elecciones generales a nivel nacional, un promedio de dos tercios de los parlamentarios habían sido elegidos sin haber conseguido la mayoría absoluta de los votos y esto planteaba dudas sobre la legitimidad de su representación. Como consecuencia y en el contexto de la introducción del voto electrónico a nivel nacional que tuvo lugar en 2004, la Comisión Nacional recomendó que el gobierno y la Comisión Electoral de la India condujeran un cuidadoso y exhaustivo análisis para valorar la adopción de un sistema electoral de doble ronda que asegurara la elección de los representantes por mayoría absoluta. Para ello planteaba que la segunda ronda se celebrara entre los dos candidatos más votados pero al día siguiente de la elección general. El informe que presentó la Comisión Electoral de la India después de las elecciones generales de 2004 no le dio seguimiento a esta propuesta, aunque sí recomendó que en la papeleta se introdujera la opción de votar

“por ninguno” de los candidatos postulados y se suprimiera la disposición que permite que una persona pueda postularse como candidato en dos distritos uninominales.

Con frecuencia se dice que el sistema electoral de mayoría simple funciona mejor en países donde existen dos grandes partidos. En la India, por el contrario, el Partido del Congreso gobernó el país de manera continua de 1952 a 1977 sin una oposición viable. Su monopolio terminó en 1977. De un sistema de partido dominante, el escenario político cambió, primero, a uno de competencia entre un partido en lo individual y una coalición de partidos y, después, a uno de competencia entre dos grandes coaliciones de partidos —tendencia que continuó hasta la elección general de 2004. El PBJ inició su carrera ascendente en el Parlamento con una marcada agenda hindú, pero después del periodo en el gobierno los imperativos de la política electoral lo obligaron a atemperar su acentuada postura militante ultraderechista. Tuvo que adoptar una agenda incluyente, capaz de atraer electores musulmanes, tribales y de otros sectores sociales que alguna vez se consideró que formaban parte de los dominios exclusivos del Partido del Congreso.

El voto en bloque es un sistema de pluralidad/ mayoría utilizado en distritos plurinominales. Los electores disponen de un número de votos igual al de los escaños a elegir y los obtienen los candidatos que consiguen los mayores porcentajes de votación. Los electores votan más por candidatos que por partidos y, generalmente, tienen la opción de usar sólo los votos que quieran.

Voto en Bloque (VB)

80. El voto en bloque consiste sencillamente en la aplicación del principio de mayoría simple en distritos plurinominales. Los electores disponen de un número de votos equivalente al de los escaños con que cuenta el distrito respectivo y, generalmente, tienen la libertad de usarlos para votar por candidatos en lo individual, independientemente de los partidos a los que representen. En la mayoría de los sistemas de VB los electores pueden hacer uso sólo de los

votos que deseen, es decir, no tienen que emplear todos los votos con los que cuentan.

81. El sistema de VB es común en países en donde los partidos políticos son débiles o inexistentes. En 2004, Islas Caimán, Islas Malvinas, Guernsey, Kuwait, Laos, Líbano, Islas Maldivas, República Árabe de Siria, Tonga y Tuvalu utilizaban este sistema. Jordania lo aplicó en 1989, Mongolia en 1992, Filipinas y Tailandia hasta 1997 y Palestina hasta 2005, pero en casi todos estos países fue reemplazado como resultado del descontento que provocaron sus resultados.

82. *Ventajas.* Al sistema de voto en bloque se le reconoce con frecuencia su capacidad para preservar la facultad de los electores de votar por candidatos en lo individual y para permitir la formación de distritos de una extensión geográfica razonable, al mismo tiempo que incrementa, en comparación con los sistemas de mayoría, el papel de los partidos políticos y fortalece a aquellos que muestran una mayor coherencia y capacidad organizacional.

83. *Desventajas.* Sin embargo, el voto en bloque puede tener efectos impredecibles y a menudo indeseables sobre los resultados de la elección. Por ejemplo, cuando los electores destinan todos sus votos a los candidatos de un sólo partido, el sistema tiende a exagerar la mayoría de las desventajas del sistema de mayoría simple, particularmente su desproporcionalidad. Esto es particularmente probable cuando los partidos nominan candidatos para todos los escaños en disputa y alientan a los electores a votar por todos los candidatos de su lista. En Islas Mauricio en 1982 y 1995, por ejemplo, el partido de oposición antes de la elección ganó todos los escaños de la legislatura con sólo 64% y 65% de la votación, respectivamente. Esto creó graves dificultades para el efectivo funcionamiento de un sistema parlamentario basado en los conceptos de gobierno y oposición. El uso de escaños para “el mejor perdedor” en Mauricio (ver sección 153) sólo compensa parcialmente esta debilidad.

PALESTINA: La realidad política moldea el sistema

Andrew Ellis

La declaración de principios del Acuerdo de Oslo, suscrito a finales de 1993 entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), contenía una disposición para que se eligiera un Consejo Palestino; su concreción requirió la negociación de un acuerdo más detallado, el Acuerdo Interino, que fue completado en Taba en septiembre de 1995, el cual incluyó disposiciones específicas para llevar a cabo elecciones para integrar el Consejo Legislativo Palestino y para elegir, por separado, al jefe de su autoridad ejecutiva. El presidente (Raees) de la Autoridad Palestina y el Consejo Legislativo Palestino fueron elegidos el 20 de enero de 1996.

Los preparativos para las elecciones comenzaron en 1994 de manera paralela a las negociaciones del Acuerdo Interino. La ley electoral y la conducción de las elecciones fueron responsabilidad exclusiva de los palestinos, aunque algunos detalles de los arreglos electorales se ajustaron a las disposiciones del Acuerdo Interino. La versión final de la ley y las principales regulaciones entraron en vigor a finales de 1995.

El contexto político de la elección influyó significativamente en las opciones disponibles para el diseño del sistema electoral. Estaba fuera de duda que Yasser Arafat sería elegido presidente, por lo que se aceptó sin mayor trámite utilizar un sistema de mayoría simple para la elección presidencial. Esa creencia se materializó cuando Arafat recibió más de 80% de la votación emitida.

La selección del sistema para las elecciones del Consejo Legislativo fue menos fácil. Primero, porque el consenso dentro de la comunidad Palestina para aceptar y participar en el proceso del Acuerdo Interino no fue unánime. La Autoridad Palestina emergente mantuvo intensas negociaciones tras bambalinas con miembros de Hamas y de otros movimientos islámicos en las que se discutió su participación en las elecciones. Segundo, porque el sistema de partidos políticos era embrionario: Fatah tenía el carácter de un movimiento de liberación nacional, forma política que se estimaba necesaria para hacer frente a las negociaciones finales con Israel de manera unificada (negociaciones que no fueron exitosas). Se habían formado otros partidos políticos pequeños, pero

muchos candidatos potenciales estaban considerando la posibilidad de postularse de manera independiente. Tercero, porque existían algunos precedentes que tenían que considerarse: en la década de los 40 se habían celebrado elecciones locales en Gaza utilizando procedimientos egipcios y durante la década de los 70 en las ciudades y poblados de la franja occidental utilizando procedimientos jordanos heredados de las tradiciones británicas. Existían presiones para continuar con las prácticas jordanas.

La selección de un sistema electoral basado en los candidatos surgió entonces como resultado de tres exigencias: 1) el deseo de ofrecer un medio para presentar candidaturas informales de personas relacionadas con movimientos que formalmente rechazaban el proceso; 2) la aspiración de un cierto número de figuras prominentes de postularse como candidatos independientes, y 3) la memoria de elecciones históricas. La importancia que se le concedió a la facilidad, a la transparencia y a la velocidad para contar los votos, así como a la confianza en los resultados también derivó en la decisión de realizar el conteo en los sitios de votación, eliminando así la posibilidad de utilizar sistemas preferenciales tales como el de voto alternativo o el de voto único transferible. La percepción sobre la existencia de límites naturales permitió que se seleccionara un sistema de voto en bloque con distritos cuya magnitud variaba entre los 12 escaños de la ciudad de Gaza hasta uno solo en los pequeños pueblos de Jericó, Salfit y Tubas.

Una discusión adicional tuvo que ver con la representación de las minorías, en particular de la comunidad cristiana (que representaba aproximadamente 10% del electorado) y los samaritanos (una comunidad de pocos cientos de personas concentradas cerca de Nablus). Dentro del sistema de voto en bloque (VB) se crearon seis escaños reservados para los cristianos dentro de los cuatro distritos donde tenían una mayor concentración (dos por igual en Bethlehem y en Jerusalén, uno en Ramallah y otro en Gaza), así como uno para los samaritanos en Nablus. Los candidatos cristianos tenían la opción de declararse a sí mismos como cristianos. Si el conteo del VB demostraba que no había suficientes candidatos cristianos declarados entre aquellos que resultarían elegidos, entonces el último de los candidatos elegido debía ceder su escaño al candidato cristiano con el mayor número de votos, procedimiento que al final se aplicó en los cuatro distritos con escaños reservados para los cristianos. Esto significó que hubo representantes en el Consejo Legislativo que resultaron elegidos con menos votos que los que recibieron otros candidatos que no fueron elegidos. Si bien esta situación provocó cierto debate, al final se aceptó como legítimo en el contexto de una amplia representación y como consecuencia de una elección exitosa.

En la práctica, el sistema de voto por bloque logró más de lo que se esperaba. En la ciudad de Gaza se postularon 87 candidatos, pero los electores pudieron manejar bien una papeleta de casi un metro de largo. Si bien se postularon pocos candidatos relacionados con quienes rechazaban el proceso de paz, al menos uno de ellos, que podría considerarse como un puente con esos movimientos, resultó elegido. Los candidatos de la lista de Fatah tuvieron ventaja, pero los electores hicieron una clara distinción entre los individuos más o menos populares. También fueron elegidos líderes independientes, así como representantes de las minorías. Las pequeñas comunidades con una fuerte identidad independiente también obtuvieron propia representación. El presidente y el

Consejo Legislativo tomaron posesión en 1996 con un amplio grado de legitimidad dentro de la comunidad palestina.

A medida que se realizaban los preparativos para las elecciones de 2006, era evidente que los partidos y organizaciones políticas tendrían un papel más significativo que en 1996. Por consiguiente, se revisó y modificó el sistema electoral, adoptando ahora uno de tipo mixto: al componente de voto en bloque se agregó otro de representación proporcional por listas que les permitiera a los partidos obtener escaños en todo Palestina. Sin embargo, el nuevo componente de RPL no se vinculó al de voto en bloque, por lo que el nuevo sistema electoral de Palestina es un claro ejemplo de sistema paralelo.

84. En Tailandia, se considera que el sistema de voto en bloque fomentó la fragmentación del sistema de partidos. En virtud de que le permite a los electores votar por candidatos de distintos partidos políticos en un mismo distrito, los miembros de un mismo partido pueden ser orillados a competir entre sí para obtener el apoyo popular. Por consiguiente, este sistema es visto como un factor que contribuye a la corrupción y a la formación de facciones al interior de los partidos políticos.

85. En años recientes, distintos países han abandonado el sistema de voto en bloque a favor de otros. A finales de la década de 1990, tanto Tailandia como Filipinas lo sustituyeron por un sistema mixto. En ambos casos, la principal justificación del cambio fue la necesidad de combatir la compra de votos y fortalecer el desarrollo de los partidos políticos (ver el estudio de caso sobre Tailandia).

Voto en bloque por partido (VPB)

86. En el sistema de voto en bloque por partido, a diferencia de lo que sucede en el sistema de mayoría simple, se utilizan distritos plurinominales. Los electores cuentan con un solo voto y eligen entre listas de candidatos partidistas y no entre candidaturas individuales. El partido que logra la mayor cantidad de votos obtiene todos los escaños en el distrito y, por lo tanto, su lista de candidatos resulta vencedora por completo. Al igual que en el sistema de mayoría simple, al ganador no se le exige obtener la mayoría absoluta de la votación. Hacia 2004, el VBP era utilizado como el único sistema o bien como el principal componente de un sistema mixto en cuatro países: Camerún, Chad, Djibouti y Singapur.

El voto en bloque por partido es un sistema de pluralidad/ mayoría que se aplica en distritos plurinominales, en el que los electores disponen de un solo voto para marcar al partido de su preferencia. El partido que obtiene el mayor número de votos gana todos los escaños en disputa.

87. *Ventajas.* El sistema de VBP es fácil de usar, alienta la formación de partidos fuertes y les permite presentar listas combinadas de candidatos a fin de facilitar la representación de las minorías. Puede contribuir a asegurar una representación étnica equilibrada, ya que le permite a los partidos presentar listas de candidatos étnicamente variadas y de hecho puede ser diseñado para cumplir con ese objetivo. En Djibouti cada lista de partido

debe incluir una combinación de candidatos de diferentes grupos étnicos. En Singapur, la mayoría de los miembros del Parlamento son elegidos de distritos plurinominales conocidos como distritos de representación grupal. De los candidatos de cada lista de partido o grupo, por lo menos uno debe ser miembro de alguna comunidad minoritaria como la malaya o la hindú. Bajo algunas circunstancias, Singapur también utiliza la figura de escaños al “mejor perdedor” para candidatos opositores. Otros países, como Senegal y Túnez, utilizan el sistema de VBP como el componente de pluralidad/mayoría de su sistema electoral paralelo (ver el estudio de caso sobre Senegal).

88. *Desventajas.* El sistema de VBP padece la mayoría de las desventajas del sistema de mayoría simple y puede realmente producir resultados muy poco proporcionales, en los que un solo partido gana casi todos los escaños con una mayoría simple de votos. En las elecciones de Djibouti de 1997 la coalición en el poder, la Unión para la Mayoría Presidencial, ganó todos los escaños y dejó a los dos principales partidos de oposición sin representación en la legislatura.

Voto alternativo (VA)

89. Las elecciones bajo el sistema de voto alternativo generalmente se verifican en distritos uninominales, al igual que las celebradas bajo sistema de mayoría simple. Sin embargo, el sistema de voto alternativo le brinda a los electores una mayor variedad de opciones al momento de marcar su papeleta. Más que simplemente indicar a su candidato favorito, los electores los ordenan de acuerdo a su preferencia, marcando con el número 1 a su favorito, con el 2 a su segunda opción, con el 3 a la tercera y así sucesivamente. De esta manera, el sistema le permite a los electores expresar sus preferencias entre los diferentes candidatos en lugar de sólo hacerlo por su favorito. Por esta razón, en los países que lo utilizan suelen denominarle “voto preferencial” (los sistemas de Borda, voto único transferible y voto complementario también son sistemas preferenciales).

90. El sistema de voto alternativo también difiere del sistema de mayoría simple en la forma en la que se cuentan los votos. Al igual que los sistemas de mayoría simple y de doble ronda, si un candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos (50% más uno) automáticamente es elegido. Sin embargo, si ningún candidato obtiene esa mayoría, bajo el sistema de voto alternativo el candidato que obtiene el menor número de primeras preferencias es “eliminado” del conteo y se toman en cuenta las segundas preferencias indicadas en sus papeletas. La segunda preferencia indicada en cada una de estas papeletas se convierte entonces en un voto adicional para los candidatos indicados. Este proceso se repite hasta que un candidato obtiene la mayoría absoluta y es declarado debidamente electo. Por lo tanto, al de VA se le considera un sistema mayoritario.

El voto alternativo es un sistema preferencial de pluralidad/mayoría utilizado en distritos uninominales. Los electores usan números para ordenar sus preferencias en la papeleta. El candidato que recibe la mayoría absoluta (50% más 1) de los votos válidos de primera preferencia es declarado electo. En caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta de primeras preferencias, el último candidato es eliminado y sus votos son redistribuidos de acuerdo con las segundas preferencias marcadas hasta que un candidato obtenga la mayoría absoluta. Los electores votan por los candidatos más que por partidos políticos.

91. Es posible, aunque no indispensable, que bajo los sistemas preferenciales como el sistema de voto alternativo, se les pida a los electores que enumeren a todos o a la mayoría de los candidatos incluidos en la papeleta. Esto cancela la posibilidad de que los votos terminen siendo “no útiles” en una etapa posterior del conteo debido a que no

indiquen una preferencia válida. Sin embargo, también pueden provocar un incremento en el número de votos no válidos y, en ocasiones, le pueden conferir una importancia sustancial a las preferencias entre candidatos a los que el elector es indiferente o que no son de su agrado.

92. El voto alternativo es utilizado en Australia, Fiji y Papua Nueva Guinea. Es un buen ejemplo de la difusión regional de los sistemas electorales que se comentó anteriormente (ver sección 74): actualmente todos los ejemplos a nivel nacional de voto alternativo se presentan en Oceanía. Sin embargo, cierto número de jurisdicciones subnacionales de Europa y Norteamérica también aplican algunas de sus variantes y en la República de Irlanda se le utiliza para la elección presidencial.










93. *Ventajas.* Una de las ventajas de la transferencia de votos es que permite que se acumulen entre distintos candidatos, por lo que existe la posibilidad de que puedan combinarse intereses diversos pero relacionados para obtener representación. El sistema

You may vote in one of two ways

Do NOT do both

EITHER





By placing a single tick in one and only one of these boxes to indicate which party's or candidate's preference you wish to adopt as your vote

		or			or			or
VLV			DAKUVULA			SVT		
		or			or			or
FAP			FLP			GVP		
		or			or			
NFP			FNP			UGP		

OR

Number the boxes from 1 to 4 in the squares next to the symbols of each of the candidates in your order of preference

In this case number every box to make your vote count

Epeli Gavidí GANILAU

Jone DAKUVULA

Rakuita Saurara VAKALALABURE

Epeli LIGAMAMADA

Papeleta de votación de VA de Fiji

de VA también le permite a los seguidores de candidatos con pocas expectativas de éxito influir, a través de su segunda preferencia o de las subsecuentes, en la elección de un candidato más fuerte. Por esta razón, algunas veces se ha argumentado que el sistema de VA es el mejor para promover una política centrista, ya que no sólo obliga a los candidatos a buscar los votos de sus propios seguidores, sino también las “segundas preferencias” de otros electores. Para atraer estas preferencias, los candidatos deben hacer una convocatoria de amplio espectro y no enfocarse en intereses muy específicos.

La experiencia del voto alternativo en Australia puede sustentar estos argumentos: los partidos más grandes tienden generalmente a buscar acuerdos con los partidos minoritarios para efectos de la definición de las segundas preferencias de sus militantes antes de una elección —un proceso conocido como “intercambio de preferencias”. Además, debido a que este sistema exige una mayoría absoluta de los votos para obtener escaños incrementa el consentimiento que el electorado le otorga a los candidatos elegidos y, por consiguiente, realza sus percepciones de legitimidad. La experiencia de VA en Papua Nueva Guinea y en Australia sugiere que puede brindar importantes incentivos para una política de negociación y cooperación. En años recientes, el sistema de VA o su variante de voto suplementario, han sido adoptados para elecciones presidenciales y municipales en Bosnia, Londres y San Francisco (ver secciones 181-186).

94. *Desventajas.* Sin embargo, el VA también tiene algunas desventajas. Primero, requiere de un grado razonable de alfabetización y un conocimiento básico de nociones matemáticas del electorado para ser utilizado de manera efectiva y, en virtud de que opera en distritos uninominales, a menudo puede producir resultados poco proporcionales en comparación con los sistemas de representación proporcional —e incluso, en ciertos casos, con los sistemas de mayoría simple. Asimismo, la capacidad potencial del VA para producir resultados centristas está subordinada a la existencia de ciertas condiciones sociales y demográficas: si bien es cierto que durante las décadas de 1960 y 1970 propició un acomodo interétnico exitoso y ha vuelto a ser recientemente reintroducido en Papua Nueva Guinea (ver el estudio de caso), también lo es que ha sido criticado en otro país del Pacífico, en Fiji, desde su adopción en 1997. Más aún, como se destacó en el examen previo sobre su uso para las elecciones del Senado en Australia de 1919 a 1946, el VA no funciona adecuadamente en distritos plurinominales de gran magnitud.

Doble ronda (DR)

95. La característica fundamental del sistema de doble ronda es la que su nombre mismo sugiere: se trata de una sola elección pero que se efectúa en dos rondas de votación, la segunda de las cuales se celebra una o varias semanas después. La primera ronda se conduce de la misma manera que en una elección de pluralidad/mayoría. La modalidad más conocida del sistema de DR es aquella que se lleva a cabo utilizando el principio de mayoría simple.

PAPUA NUEVA GUINEA: Incentivos electorales para los acuerdos interétnicos

Ben Reilly

Papua Nueva Guinea (PNG), país ubicado en el Pacífico Sur, ha utilizado dos sistemas electorales: el de voto alternativo (VA) de 1964 a 1975, cuando era territorio australiano, y el de mayoría simple (MS) de 1975 a 2002. Desde entonces ha optado de nueva cuenta por el voto alternativo.

Su experiencia es interesante por varias razones: primera, porque Papua es uno de los pocos países en desarrollo con un registro ininterrumpido de elecciones competitivas y cambios pacíficos de gobierno; segunda, porque el cambio de un sistema electoral a otro ha provocado una serie de consecuencias inesperadas que ilustran los distintos efectos que pueden generar dos sistemas electorales aparentemente similares y ; tercera, porque es uno de los pocos países que han adoptado, abandonado y de nueva cuenta recuperado un sistema electoral en particular.

Papua Nueva Guinea heredó el sistema de VA de Australia y lo utilizó en las elecciones de 1964, 1968 y 1972; sin embargo, a diferencia de la sociedad australiana, la de Papua está muy fragmentada étnicamente, ya que comprende miles de clanes y tribus que hablan más de 850 lenguas distintas.

Su experiencia avala la tesis de que el sistema de VA puede promover la búsqueda de acuerdos y el comportamiento moderado de las distintas etnias en sociedades profundamente divididas porque no sólo le permite a los electores votar por su candidato preferido, sino además expresar otras preferencias. Debido a la naturaleza de la sociedad de PNG, bajo el sistema de VA la mayoría de los electores daban su primera preferencia a un candidato de su propio clan o “de casa”; sin embargo, en muchos distritos esto no era suficiente para que un candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos; por lo que también requerían de la segunda preferencia de otros grupos. A fin de obtener la mayoría absoluta, los candidatos tenían que “venderse” entre otros clanes como una mejor “segunda opción”, lo que en general implicaba candidatos atentos a los intereses de otros grupos y no sólo a los de su propio grupo. También implicaba que aquellos candidatos que formaban alianzas o unían sus esfuerzos tuvieran mayores posibilidades

de éxito que aquellos que intentaban ganar un escaño apoyándose tan sólo en su propia base electoral.

Esto les brindó a muchos candidatos un incentivo para buscar arreglos y acomodados con otros clanes. La lógica del sistema también aseguraba que los candidatos ganadores contarían con el apoyo de una mayoría absoluta de los electores. En un buen número de casos, el candidato ganador no era aquel que contaba con el “bloque” más numeroso de simpatizantes, sino aquel que podía construir acuerdos entre diversos grupos.

Pensando que podría haber un sistema más sencillo que tuviera efectos similares a los de VA, PNG cambió con su independencia, en 1975, a un sistema electoral de mayoría simple en distritos uninominales; sin embargo, los muy distintos incentivos brindados por el nuevo sistema propiciaron resultados totalmente diferentes a los esperados. En virtud de que los candidatos ya no necesitaban una mayoría absoluta de los votos emitidos para ganar, sino sólo un mayor número de votos que los demás, el triunfo generalmente le correspondía de manera directa al candidato del clan más numeroso. No había incentivos para cooperar con los demás. La violencia electoral se incrementó debido a que al grueso de los candidatos le convenía más impedir el voto de los simpatizantes de sus contrincantes que hacer campaña para conseguir sus segundas preferencias, tal como lo hacían bajo el sistema de VA. Además, como había muchos clanes tratando de ganar el escaño en disputa, los candidatos aprendieron que podían ganar con un apoyo muy limitado.

En las elecciones de 2002, más de la mitad de los miembros del Parlamento fueron elegidos con menos de 20% de los votos emitidos. Algunos candidatos ganaron incluso con 5% de los votos. En un ciclo electoral cada vez más dominado por preocupaciones relacionadas con la corrupción, el poder y el dinero en la política, se motivó el uso de un amplio espectro de tácticas de campaña “negativas”, como la de alentar la postulación de candidatos rivales de un mismo clan para “dividir” su base electoral. Esto intensificó las presiones para volver al sistema de VA. En 2003, el Parlamento reintrodujo lo que se ha llamado ahora voto preferencial “limitado” para las elecciones subsecuentes, con el que a los electores se les exige marcar un mínimo de tres preferencias.

El caso de Papua Nueva Guinea ilustra claramente qué tan dependiente es de la estructura social el conocimiento convencionalmente aceptado sobre un sistema electoral. A pesar de contar con un sistema electoral de mayoría simple, PNG tenía un sistema de partidos muy fluido, basado más en individuos que en ideologías. Bajo el sistema de mayoría simple, todos los gobiernos se basaron en coaliciones débiles, que algunas veces se modificaban tanto al interior del Parlamento como en las elecciones. El sistema de distritos uninominales propició altos niveles de rotación de los políticos de una elección a otra, ya que los miembros del Parlamento no podían estar al mismo tiempo en la capital del país para asistir a las sesiones parlamentarias y en sus distritos para tener una visibilidad continua.

En consecuencia, se desarrolló un fuerte sentido de rendición de cuentas por parte de muchos parlamentarios frente a su electorado, ya que sin esa relación sus posibilidades de reelección se diluían fácilmente. Esto se combinaba con una fuerte percepción entre los electores de que la función de sus representantes en el Parlamento es la de repartir

beneficios directos a la comunidad, basando esta percepción en una tradición local según la cual un “gran hombre” es aquel que se asegura de compartir su riqueza y su buena fortuna con la comunidad. Tal y como un parlamentario memorablemente lo expresó: “Cuando la gente me elige para el Parlamento, piensan que soy el dueño del Banco de Papua Nueva Guinea”.

Bajo el sistema de VA, este sentido de responsabilidad tiende a difundirse entre distintos grupos, contribuyendo así a atemperar conflictos interétnicos. Sin embargo, esto es en sí mismo un reflejo de la extrema fragmentación de la sociedad del país.

Sin embargo, también es posible aplicar el sistema de doble ronda en distritos plurinominales utilizando el voto en bloque (como en Kiribati) o el voto en bloque por partido (como en Malí). El candidato o partido que recibe un determinado porcentaje de la votación es electo directamente, sin necesidad de una segunda votación. Normalmente el porcentaje que se exige es el de una mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, aunque algunos países utilizan porcentajes distintos al aplicar el sistema de doble ronda para elegir presidente (ver sección 179). Si ningún candidato o partido obtiene la mayoría absoluta, entonces se lleva a cabo una segunda ronda en donde el ganador es declarado electo.

El sistema de doble ronda es un sistema de pluralidad/mayoría en el que se celebra una segunda elección si ningún candidato o partido obtiene un porcentaje predeterminado de la votación, generalmente la mayoría absoluta en la primera ronda. Este sistema puede adoptar tanto la forma de una elección por mayoría simple, si son más de dos candidatos los que contienden en la segunda ronda y gana aquel que obtiene la mayoría de los votos aunque no representan la mayoría absoluta, como la de una elección por mayoría absoluta si son sólo dos los candidatos que disputan la segunda ronda.

96. Los detalles sobre la forma en que se lleva a cabo la segunda ronda varían de un caso a otro. El método más común es el de una contienda directa entre los dos candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en la primera ronda; de esta forma se asegura que, al haber sólo dos contendientes, el ganador obtenga una mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en la segunda vuelta. Un método alternativo, el de pluralidad/mayoría de doble ronda, se utiliza para las elecciones legislativas en Francia, país comúnmente asociado con el sistema de doble ronda. En estas elecciones, cualquier candidato que haya recibido en la primera ronda un porcentaje superior a 12.5% de los votos puede contender en la segunda ronda. Luego, el candidato que obtiene el mayor número de votos en la segunda vuelta es declarado electo, sin importar si obtuvo o no una mayoría absoluta. A diferencia de la doble ronda directa entre los dos candidatos más votados, esta variante del sistema no es realmente mayoritaria, porque puede haber más de dos candidatos contendiendo en la segunda ronda y no necesariamente el ganador obtendrá la mayoría absoluta.

97. El sistema de doble ronda es utilizado para elegir las legislaturas nacionales de 23 países y es el método más común a nivel mundial para la elección directa de los presidentes (ver sección 178). Lo utilizan Francia y algunos países que fueron sus dependencias territoriales o que han estado históricamente influenciados por este país. En lo que concierne a elecciones para la legislatura, el sistema de doble ronda es usado por la República Centro Africana, Congo (Brazaville), Gabón, Malí, Mauritania y Togo en la región del África Subsahariana Francófona; por Egipto en África del Norte y por Islas Comoros, Haití, Irán, Kiribati y Vietnam, así como por algunos de las ex repúblicas soviéticas (Azerbaiján, Belarús, Kirguistán, Turkmenistán y Uzbekistán). Otros países como Georgia, Kazajistán y Tayikistán lo aplican para elegir representantes a nivel de distritos uninominales como parte de su sistema electoral mixto.

98. *Ventajas.*

a. Primera y muy importante, el sistema de doble ronda le brinda a los electores una segunda oportunidad para votar por el candidato de su preferencia, e incluso de cambiar de opinión entre una ronda y otra. Comparte, por lo tanto, algunas de las características de los sistemas preferenciales, como el sistema de voto alternativo, en los que se les pide a los electores ordenar a los candidatos de acuerdo a su preferencia, al mismo tiempo que les permite hacer una selección totalmente distinta en la segunda ronda, si así lo desean.

b. Alienta la integración de intereses diversos en torno a una candidatura exitosa en la primera ronda de cara a la segunda, por lo que fomenta la realización de negociaciones y acuerdos entre partidos y candidatos. También le permite a los partidos, y al mismo electorado, reaccionar a los cambios que ocurren en la arena política entre la primera y segunda rondas de votación.

c. Atenúa el problema del “voto dividido”, situación común en varios sistemas de pluralidad/mayoría donde dos partidos o candidatos similares se dividen el voto de su electorado común, lo que abre la posibilidad de que triunfe un candidato menos popular. Asimismo, debido a que los electores no tienen que ordenar a los candidatos para expresar su segunda selección, este sistema se adapta mejor a países en donde el analfabetismo es más generalizado que los sistemas que aplican numeración preferencial como los de voto alternativo o voto único transferible.

99. *Desventajas.*

a. Ejerce una considerable presión sobre el organismo electoral al exigirle organizar una segunda ronda electoral muy poco tiempo después de la primera, aumentando significativamente tanto el costo global del proceso electoral como el tiempo que transcurre entre la celebración de la elección y la declaración de los resultados. Esto puede provocar inestabilidad e incertidumbre. Asimismo, el sistema de DR le impone una carga adicional al elector y, en ocasiones, se registra un marcado descenso de la participación electoral entre la primera y la segunda vuelta.

b. El sistema de DR comparte muchas de las desventajas de los sistemas de mayoría simple. Diversos estudios han mostrado que en Francia se producen los resultados menos proporcionales de las democracias occidentales y que el sistema tiende a fragmentar los sistemas de partidos en las nuevas democracias.

c. Uno de los problemas más serios que comporta la aplicación de un sistema de doble ronda son sus implicaciones en sociedades profundamente divididas. En Angola en 1992, en la que se suponía que era una elección pacífica, el líder rebelde Jonas Savimbi se ubicó en segundo lugar en la primera ronda de la elección presidencial con 40% de los votos, atrás de José Dos Santos quien había obtenido 49%; como quedaba claro que perdería en la segunda ronda, Savimbi tenía pocos incentivos para estar en el juego de la oposición democrática e inmediatamente reinició la guerra civil en ese país, que duró 10 años más.

KIRGUISTÁN: Manipulación electoral en Asia Central

Eugene Huskey

En Asia Central, las elecciones son al mismo tiempo un teatro político y una competencia por los cargos públicos. Después del derrumbe de la Unión Soviética a finales de 1991, la mayoría de los países de la región cayeron bajo el gobierno de un solo hombre o en la guerra civil. Las elecciones semi-competitivas realizadas en los meses finales del orden soviético dieron paso a elecciones por aclamación en los primeros años de independencia, durante los cuales el poder político se concentró crecientemente en manos de los presidentes fundadores de las repúblicas. Por un tiempo, pareció que Kirguistán podría resistir la tentación del autoritarismo, sin embargo, a mediados de los noventa su presidente empezó a limitar la capacidad de la sociedad para lograr que el Estado y sus representantes rindieran cuentas.

La elección que llevó al poder al primer y hasta ahora único presidente, Askar Akaev, ilustra el papel del cambio de las reglas en los resultados electorales. A finales de la era soviética, los parlamentos seleccionaban al jefe de Estado y del Soviet Supremo, en cada república. En Kirguistán, la ley electoral estipulaba que si el Parlamento no lograba declarar un ganador después de dos rondas de votación, todos los candidatos quedarían descalificados. En octubre de 1990, esta sutileza en las reglas electorales permitió a Akaev —un simpatizante de Gorbachev que se había opuesto al dominio de las fuerzas conservadores dentro del Partido Comunista en Kirguiz— ganar la siguiente ronda de la elección parlamentaria para ocupar la jefatura del Estado de la República Kirguiz. El año siguiente, Kirguistán, como la mayoría de las otras repúblicas soviéticas, introdujo elecciones populares directas para ocupar la nueva oficina de la recién creada presidencia, cuyos poderes suplantaron a aquellos del Partido Comunista que se colapsaba. En octubre de 1991, justo semanas antes de que Kirguistán se volviera un Estado independiente, Akaev ganó la elección para la presidencia sin oposición. También ganó las dos elecciones presidenciales subsecuentes —en diciembre de 1995 y en octubre de 2000— por amplios márgenes en la primera ronda, aunque se reportaron extendidas violaciones durante las dos elecciones.

Las reglas que rigen las elecciones presidenciales en Kirguistán son una mezcla de elementos tradicionales y poco convencionales. Las elecciones se llevan a cabo cada cinco años y se dirimen por un sistema de mayoría absoluta de doble ronda: si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera ronda, los dos candidatos más votados pasan a una segunda ronda, en la cual gana el candidato que obtenga un mayor número de votos. Sin embargo, si en la primera o la segunda ronda no participa más de la mitad del electorado, se debe convocar a nuevas elecciones. Los presidentes no pueden reelegirse por más de dos periodos, pero la Corte Constitucional de Kirguistán, a diferencia de su homóloga en la Federación Rusa, hizo una excepción para el presidente en turno, al dictaminar que su primer periodo no contaba porque empezó antes de que introdujera el límite de dos periodos en la Constitución de 1993.

Para postularse como candidato a la presidencia, se debe tener al menos 35 y no más de 65 años de edad. Los candidatos también deben cumplir otros requisitos. Primero, deben pasar un examen de la Comisión de la Lengua para asegurarse de que tienen fluidez en el lenguaje del Estado, el kirguiz. Este requisito —incorporado para desanimar a rusos y a kirguiz con tendencia rusa de contender por la presidencia— se utilizó en la elección de 2000 para descalificar al competidor más prominente de Akaev, Feliks Kulov. Segundo, deben cubrir con sus fondos personales un depósito igual a 1,000 veces el salario mínimo mensual —básicamente el ingreso de toda la vida de una persona pobre—, para que este depósito sea devuelto, es necesario que el candidato reciba 10% de la votación y el Parlamento ya debate propuestas para incrementar este umbral de reembolso a 15%. El requisito de que un candidato reúna 50 mil firmas constituye una barrera adicional de acceso a la contienda, de esas firmas al menos 3% debe provenir de cada uno de los ocho territorios del Estado. Esta disposición fue diseñada para asegurar que un presidente cuente con un mínimo de apoyo tanto en el norte como en el sur, cuyas elites han estado confrontadas en años recientes.

La relativa estabilidad de las reglas que gobiernan las elecciones presidenciales contrasta con los frecuentes cambios que se han hecho al sistema electoral para integrar el Parlamento. Quizás los más dramáticos han sido los relativos a su tamaño y estructura. Cuando Kirguistán se independizó heredó de la era soviética un Parlamento unicameral de 350 diputados que habían sido elegidos en febrero de 1990 utilizando un sistema de doble ronda (DR) en distritos unipersonales. Conforme a los cambios constitucionales efectuados en 1994 por referéndum —medio preferido del presidente para aumentar su poder y reducir el del Parlamento— la asamblea unicameral fue remplazada por una legislatura bicameral, integrada por una Asamblea Legislativa de 60 miembros y una Asamblea de Representantes Populares de 45. En las elecciones parlamentarias de febrero de 1995 y de febrero de 2000, los 45 miembros de la Asamblea de Representantes Populares y 45 de los 60 de la Asamblea Legislativa fueron elegidos en 45 distritos unipersonales usando el sistema de doble ronda. Los 15 miembros restantes de la Asamblea Legislativa fueron elegidos por listas cerradas de representación proporcional en un solo distrito nacional y con un umbral formal de 5%, esto es, los partidos debían obtener al menos 5% de la votación nacional para tener representación en el Parlamento. Para los 15 escaños de RP, cada partido tenía derecho a presentar

una lista de 30 candidatos y, en los casos en que los candidatos de la lista también se postularan en distritos unipersonales y ganaran, sus nombres eran removidos de las listas del partido.

La reducción del número total de legisladores de 350 a 105, aparentemente diseñada como una medida para ahorrar costos, facilitó el control presidencial del Parlamento al triplicar el tamaño de los distritos unipersonales y, por tanto, reducir la capacidad de los partidos pequeños de ganar escaños. La existencia de un puñado de escaños de RP en el nuevo Parlamento hizo poco para compensar las desventajas que un Parlamento diminuto le impuso a los partidos pequeños.

Más aún, las elecciones poscomunistas han dado lugar a parlamentos cuya composición difiere dramáticamente de aquellos acuñados bajo el signo distintivo oficial de las legislaturas soviéticas. A pesar del control del Partido Comunista sobre la nominación de candidatos había pluralidad en la representación política. En contraste, las asambleas poscomunistas en Kirguistán están integradas casi de manera exclusiva por hombres y tienen un número desproporcionado de oficiales ejecutivos y de nuevos ricos.

Recientemente Kirguistán ha cambiado una vez más las reglas para las elecciones parlamentarias. Las reformas a la Constitución aprobadas por referéndum en febrero de 2003, plantean que la asamblea bicameral de 105 miembros sea reemplazada en las siguientes elecciones parlamentarias por una legislatura unicameral de 75 miembros. La nueva legislación electoral promulgada en enero de 2004, que ha sido muy criticada dentro y fuera de Kirguistán, dispone que los 75 diputados sean elegidos en distritos unipersonales utilizando un sistema de mayoría absoluta por doble ronda. Es probable que la reducción adicional del tamaño de la Asamblea y el abandono de las listas de partidos disminuyan aún más la representación de las minorías, incrementen la influencia de la rama ejecutiva sobre la legislatura y mutilen un ya débil sistema de partidos. También pueden fortalecer la relevancia política de las regiones, al darle a los líderes del partido a nivel central menos influencia sobre la selección de candidatos.

Debido a que el menor número de escaños en las recientes elecciones parlamentarias produjo distritos de mayor tamaño, ha sido más fácil obtener escaños para los miembros de la etnia kirguiz que para los miembros de otras minorías étnicas. Mientras que la etnia mayoritaria kirguiz está sobre representada, las sólidas minorías uzbek, rusas y alemanas están todas significativamente subrepresentadas. En particular, los uzbeks tienen un porcentaje de escaños que representa menos de la mitad de su porcentaje de población.

En años recientes, para la oposición política en Kirguistán ha sido cada vez más difícil contender en las elecciones presidenciales y parlamentarias. La sumisión de la Judicatura, de la Comisión Electoral y de la Comisión de la Lengua a la autoridad presidencial, ha desembocado en un acoso judicial y en una descalificación selectiva de candidatos electorales. Más aún, la influencia presidencial sobre los medios de comunicación han impedido que la oposición despliegue campañas efectivas. En las elecciones de 2000, por ejemplo, el presidente Akaev recibió casi diez horas de cobertura en el canal nacional de televisión, KTR, mientras que su principal oponente recibió

menos de cinco minutos. Uno de las pocas fuentes de cobertura independiente de las campañas electorales, la prensa extranjera, suele ser amenazada con sanciones legales si critica a los candidatos oficiales. Las irregularidades en la votación también están muy extendidas. La conducción de las elecciones así como el cambio de las reglas para su celebración han impedido el desarrollo de la competencia política en Kirguistán.

Durante casi toda la primera década desde su independencia, las elecciones para asambleas representativas a nivel subnacional se llevaron a cabo en distritos unipersonales, utilizando un sistema de voto de doble ronda; sin embargo, desde 1999, se han realizado en distritos pluripersonales, utilizando un sistema de voto único no transferible. A pesar de que los gobernadores de las siete regiones del país todavía son nombrados por el presidente, los jefes ejecutivos de las ciudades, distritos y pueblos ya son elegidos por miembros de las asambleas locales.

Ha habido muchos cambios en el sistema electoral desde que Kirguistán consiguió su independencia, pero lo que en los primeros días se vio como un 'oasis democrático' hoy en día no es muy distinto de sus vecinos autoritarios. Los continuos cambios al sistema electoral y al marco institucional han sido herramientas importantes para que esto suceda.

En Congo (Brazaville) en 1993, las perspectivas de que el gobierno arrasara en la segunda vuelta provocaron que la oposición la boicoteara y tomara las armas. En ambos casos, una señal clara de que una de las partes perdería muy probablemente las elecciones fue el detonante para la violencia. En Argelia en 1992, el candidato del Frente Islámico para la Salvación (FIS) llevaba la ventaja en la primera ronda, pero los militares intervinieron para cancelar la celebración de la segunda.

Sistemas de representación proporcional

¿Qué es la representación proporcional?

100. El fundamento de todos los sistemas de representación proporcional (RP) es la conversión deliberada del porcentaje de votos obtenido por un partido en un porcentaje equivalente de escaños en la legislatura. Hay dos tipos principales de sistemas de RP —por listas y el voto único transferible (VUT). La RP requiere el uso de distritos electorales en los que se elija más de un representante: es imposible dividir un solo escaño de manera proporcional. En algunos países, como Israel y Países Bajos, el país entero forma un solo distrito plurinominal. En otros países, como Argentina y Portugal, se conforman distritos electorales sobre la base de las provincias, mientras que en Indonesia la ley establece el rango dentro del que puede oscilar la magnitud o tamaño de los distritos electorales y le confiere a la autoridad electoral atribuciones para determinarlo.

101. Los sistemas de RP son una selección común en muchas de las nuevas democracias y 24 de las democracias establecidas aplican alguna de sus variantes (ver cuadro 2). Los sistemas de RP son dominantes en América Latina, África y Europa. La mayoría de los 73 sistemas de RP identificados en este manual utilizan alguna modalidad de RP por listas, mientras que sólo dos utilizan la del voto único transferible.

102. Hay otros elementos importantes que pueden tener un impacto significativo sobre la forma en que un sistema de RP funciona en la práctica. Entre mayor sea el número de representantes que se elijan en un distrito (ver secciones 113-118 sobre la magnitud de los distritos) será más proporcional el sistema electoral. Los sistemas de RP también difieren en el rango de alternativas de votación que se le ofrecen al elector: puede elegir entre partidos políticos, entre candidatos o entre ambos.

Los sistemas de representación proporcional requieren el uso de distritos electorales en los que se elija más de un representante (distritos plurinominales).

103. *Ventajas.* En varios sentidos, la argumentación más fuerte en favor de los sistemas de RP deriva de la forma en que evitan los resultados anómalos de los sistemas de pluralidad/mayoría y de que están en mejores condiciones de producir una legislatura representativa. Para muchas democracias emergentes, particularmente aquellas que enfrentan profundas divisiones sociales, la inclusión de todos los grupos significativos

en la legislatura puede ser una condición casi esencial para la consolidación de la democracia. El que no se logre asegurar que tanto grupos minoritarios como mayoritarios estén comprometidos con el desarrollo del sistema político puede generar consecuencias catastróficas (ver el estudio de caso sobre Lesotho).

104. En general, a los sistemas de RP se les reconocen las siguientes virtudes:

a. Convertir fielmente los votos obtenidos en escaños ganados y, por lo tanto, evitar algunos de los resultados más desestabilizadores e “injustos” que propician los sistemas de pluralidad/mayoría. Minimizan el número de los “escaños adicionales” que les corresponden a los partidos más grandes y les ofrecen a los partidos pequeños más posibilidades de acceder a la legislatura aún y cuando obtengan un número reducido de votos.

b. Fomentar o exigir la formación de partidos o grupos políticos de candidatos con propósitos comunes para la formación de listas. Esto puede clarificar las diferencias políticas, ideológicas y de liderazgo dentro de la sociedad, especialmente cuando no existe un sistema de partidos establecido, como era el caso de Timor-Leste durante su proceso de independencia.

c. Impedir que haya un número elevado de votos “no útiles”. Cuando los umbrales para acceder a la distribución de escaños son bajos, casi todos los votos emitidos terminan en la elección de los candidatos seleccionados. Esto incrementa la percepción del electorado de que vale la pena ir a votar, de que su voto puede hacer la diferencia en el resultado de la elección.

d. Facilitar la representación de los partidos minoritarios. A menos que el umbral sea excesivamente elevado, o que la magnitud del distrito sea inusualmente baja, cualquier partido político puede alcanzar la representación en la legislatura, aun con un porcentaje reducido de votos. Esto satisface el principio de inclusión, que puede ser crucial para la estabilidad en sociedades divididas y puede reportar beneficios en los procesos de toma de decisiones en las democracias establecidas.

e. Alentar a los partidos a desplegar sus campañas de búsqueda del voto más allá de los distritos en los que tienen fuerza electoral o se espera una lucha cerrada. El incentivo bajo los sistemas de RP es maximizar la votación global sin importar de qué lugar procedan los votos. Cada voto, incluso de áreas donde un partido es electoralmente débil, puede ser útil para obtener otro escaño.

f. Restringir el crecimiento de “bastiones regionales”. En virtud de que los sistemas de RP compensan a los partidos minoritarios con una pequeña porción de los escaños, son menos susceptibles de propiciar situaciones en las que un solo partido obtenga todos los escaños de una provincia o distrito específico. Esto puede ser particularmente importante para minorías de una provincia en la que no cuenten con concentraciones significativas o con vías alternativas de acceso al poder.

g. Propiciar una mayor continuidad y estabilidad de las políticas. La experiencia de Europa Occidental sugiere que los sistemas parlamentarios de RP tienen un mejor desempeño en términos de duración de los gobiernos, participación ciudadana y desempeño económico. La lógica de este argumento es que la alternancia continua en el gobierno entre dos partidos ideológicamente polarizados, como sucede en los sistemas de mayoría simple, dificulta la planeación económica a largo plazo, mientras que los gobiernos de coalición de RP ayudan a generar una estabilidad y coherencia en la toma de decisiones que permite el desarrollo nacional.

b. Hacer más visible el ejercicio compartido del poder entre partidos y grupos de interés. En muchas democracias emergentes, el poder compartido entre la mayoría numérica de la población que mantiene el poder político y la pequeña minoría que detenta el poder económico, es una realidad inevitable. Cuando la mayoría numérica domina la legislatura y la minoría ve expresados sus intereses en el control de la esfera económica, las negociaciones entre los diferentes bloques de poder son menos visibles, menos transparentes y menos confiables (por ejemplo, en Zimbabwe durante sus primeros 20 años de independencia). Se ha argumentado que los sistemas de RP, al incluir a todos los intereses en la legislatura, ofrece una mejor expectativa de que las decisiones serán tomadas a la luz pública y por una muestra más representativa e inclusiva de la sociedad.

105. *Desventajas.* La mayoría de las críticas que se le hacen a los sistemas de RP se basan en su tendencia a crear gobiernos de coalición y sistemas de partidos fragmentados. Los argumentos citados con mayor frecuencia en contra de los sistemas de RP apuntan en el sentido de que conducen a:

a. Gobiernos de coalición, los cuales a su vez generan parálisis legislativas y la consecuente incapacidad de instrumentar políticas coherentes. Existen riesgos especialmente altos durante el periodo inmediato que sucede a una situación de conflicto, cuando las expectativas populares en un nuevo gobierno son muy elevadas. Los gabinetes de coalición y los gobiernos de unidad nacional que están divididos en facciones pueden obstruir un proceso de toma de decisiones rápido y coherente.

b. Una fragmentación desestabilizadora del sistema de partidos. Los sistemas de RP pueden reflejar y facilitar la fragmentación del sistema de partidos. Es posible que un pluralismo extremo permita a los partidos minoritarios chantajear o maniatar a los grandes partidos en los procesos de negociación dentro de una coalición. En este sentido, el grado de inclusión de los sistemas de RP es citado como una desventaja. En Israel, por ejemplo, los partidos religiosos extremistas son con frecuencia indispensables para la formación de un gobierno, mientras que Italia soportó muchos años de cambios inestables de coaliciones gubernamentales. Los países en proceso de democratización temen a menudo que los sistemas de RP permitan la proliferación de fuerzas políticas basadas en liderazgos personales o en divisiones étnicas dentro de sus muy incipientes sistemas de partidos.

c. Una plataforma para los partidos extremistas. A los sistemas de RP con frecuencia se les crítica por brindarles a los partidos extremistas de derecha o de izquierda un foro en la legislatura. Se ha argumentado que el colapso de la República de Weimar en Alemania se debió en parte a la forma en que el sistema electoral de RP le abrió las puertas a los grupos extremistas radicales de la derecha y de la izquierda.

d. Gobiernos de coalición con insuficientes bases de acuerdo a sus políticas o de sus bases de apoyo. En ocasiones se compara a estas coaliciones de conveniencia con las de compromisos que son producidas por otros sistemas (*v.gr.* mediante la aplicación de sistemas de voto alternativo), en donde los partidos tienden a ser recíprocamente dependientes de los votos de los militantes de otros partidos para la elección y la coalición puede ser, por lo tanto, más fuerte.

e. Los partidos pequeños consiguen un poder desproporcionado. Los partidos más grandes son forzados a formar coaliciones con los partidos más pequeños, dando a un partido que sólo cuenta con un limitado apoyo en la votación, el poder de vetar cualquier propuesta que provenga de los partidos grandes.

f. La incapacidad del elector para hacerle frente a su responsabilidad al quitar del poder a un partido político. Bajo los sistemas de RP remover a un partido de razonable magnitud puede resultar un tanto complicado. Generalmente, cuando los gobiernos son coaliciones, algunos partidos políticos mantienen una presencia en el gobierno, a pesar de su débil desempeño electoral de tiempo en tiempo. A excepción de ocho años, el Partido Libre Democrático en Alemania fue miembro del gobierno de coalición por 50 años, de 1949 a 1998, aunque nunca obtuvo más del 12 % de la votación.

g. En algunas ocasiones, dificultad de los electores para entender y del administrador electoral para instrumentar las complejas reglas del sistema. Ciertos sistemas de RP son considerados más difíciles de entender que otras modalidades y pueden necesitar de una mayor capacitación y entrenamiento a los funcionarios electorales para trabajar exitosamente.

Representación proporcional por listas (RPL)

106. En su acepción más simple, la RP por listas implica que cada partido político presenta una lista de candidatos en cada uno de los distritos electorales pluripersonales o plurinominales. Los electores votan por los partidos y éstos reciben un número de escaños proporcional a su volumen de votación en el distrito electoral. Los candidatos ganadores son tomados de las listas de acuerdo con el orden en el que aparecen anotados.

La selección de la RPL no determina completamente por sí misma el sistema electoral: se deben especificar más detalles. La fórmula utilizada para calcular la adjudicación de escaños después de que se han contado todos los votos puede ser la del divisor o cifra

mayor o la de la cuota o cifra repartidora (ver el glosario en el anexo B). La fórmula seleccionada suele tener un efecto marginal, aunque en ocasiones crítico, sobre los resultados de las elecciones bajo un sistema de RP. En Camboya en 1998, el cambio efectuado en la fórmula pocas semanas antes de la jornada electoral provocó que al partido con más fuerza electoral se le otorgaran 64 escaños, en lugar de 59, de los 121 que integraban la Asamblea Nacional. El cambio no fue suficientemente publicitado y fue muy difícil que la oposición aceptara los resultados. Este ejemplo muestra claramente la importancia que tienen los detalles supuestamente menores para los diseñadores de sistemas electorales.

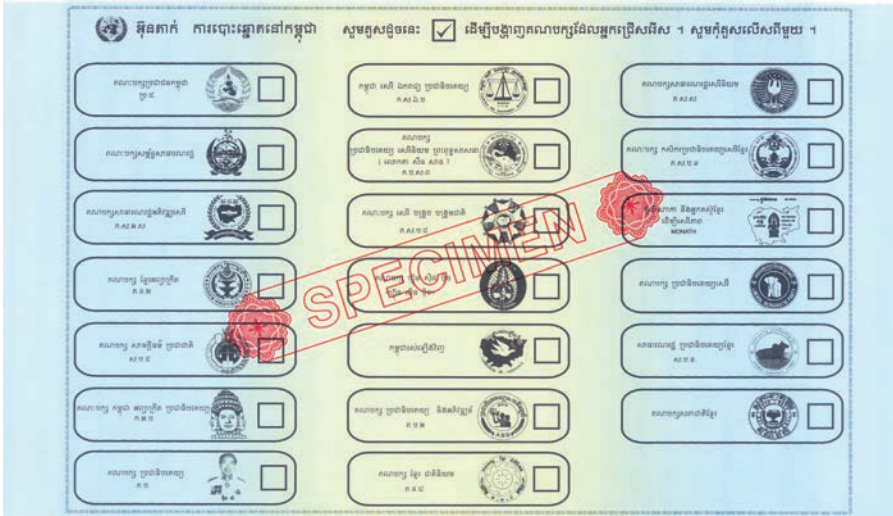
Bajo un sistema de representación proporcional por listas cada partido o agrupación política presenta una lista de candidatos para un distrito electoral plurinominal. Los electores votan por una lista de partido y los partidos reciben los escaños en proporción los votos que hayan obtenido. En algunos sistemas (listas cerradas), los candidatos ganadores son tomados de las listas de acuerdo con su orden de presentación. Si las listas son "abiertas" o "libres" los electores pueden influir el orden de los candidatos marcando sus preferencias individuales.

Cuando se trate de definir de manera más precisa cómo va a funcionar un sistema de RP mediante listas hay que considerar otros elementos importantes. Se puede exigir un umbral de votación para poder tener representación en la legislatura (ver secciones 119-121): es probable que un umbral muy elevado (como el 10% que se usa en Turquía) excluya a los partidos pequeños, mientras que uno bajo (como el 1.5% que se aplica en Israel) promueva su representación. En Sudáfrica no se exige ningún umbral para efectos de representación, por lo que en 2004 el Partido Demócrata Cristiano Africano obtuvo seis de los 400 escaños con sólo 1.6% de la votación nacional. Los sistemas de RP también difieren en cuanto a las alternativas de que disponen los electores para optar entre candidatos y/o partidos, esto es, si las listas son abiertas, cerradas o libres (*panachage*) (ver secciones 122-126). La selección determina el nivel de complejidad de la papeleta de votación.

Otras decisiones importantes bajo un sistema de RP mediante listas incluyen las posibilidades que se les pueden ofrecer a los partidos políticos para formar alianzas o coaliciones electorales (sección 127) y la determinación de la magnitud de los distritos electorales.

107. *Ventajas.*

a. Además de las ventajas que se le imputan generalmente a los sistemas de RP, los basados en listas hacen más probable la elección de representantes de grupos o culturas minoritarias. Cuando el comportamiento electoral se da conforme a las divisiones sociales y culturales de la sociedad, como con frecuencia es el caso, los sistemas de listas pueden ayudar a asegurar que la legislatura incluya tanto a miembros de los grupos mayoritarios como de los minoritarios. Esto se debe a que los partidos pueden ser incentivados por el sistema a integrar listas balanceadas de candidatos capaces de atraer el interés del más amplio espectro de electores. La experiencia en cierto número



Papeleta de votación de RPL de Camboya

de democracias emergentes (Sudáfrica, Indonesia y Sierra Leona) sugiere que la RP por listas provee el espacio político que les permite a los partidos presentar listas multirraciales y multiétnicas de candidatos. La Asamblea Nacional de Sudáfrica elegida en 1994 estuvo conformada por 52% de gente de raza negra (11% de extracción Zulu y el resto de extracción Xhosa, Sotho, Venda, Tswana, Pedi, Swazi, Shangaan y Ndebele); 32% de raza blanca (un tercio de habla inglesa y dos tercios del habla Afrikaan), 7% de mestizos y 8% de indios. El Parlamento en Namibia está compuesto en forma parecida, con representantes de las comunidades Ovambo, Damara, Herero, Nama, Baster y de raza blanca (de habla inglesa y alemana).

b. La RP por listas hace más probable la elección de mujeres. Los sistemas de RP son casi siempre más accesibles que los de pluralidad/mayoría para la elección de mujeres. En esencia, los partidos están en condiciones de utilizar las listas para promover el ascenso de las mujeres en el plano político y proporcionar a los electores la posibilidad de elegir las como representantes, al mismo tiempo que pueden seguir basando su selección sobre asuntos políticos distintos al de género. Como se apuntó líneas arriba, en los distritos uninominales la mayoría de los partidos políticos son alentados a presentar candidatos con el “más amplio nivel de aceptación” y ese candidato muy pocas veces es una mujer. En todas las regiones del mundo los sistemas de RP reportan mejores cifras que los sistemas de mayoría cuando se trata de elegir mujeres y 14 de las 20 naciones que tienen un mayor número de representantes del sexo femenino aplican un sistema de RP por listas. En 2004, el número de mujeres elegidas como representantes en legislaturas integradas mediante el sistema de RP por listas fue 4.3% más alto que el promedio de 15.2%, mientras que el promedio para legislaturas integradas por el sistema de mayoría simple fue 4.1% menor al promedio general.

SUDÁFRICA: Sistemas electorales, manejo de conflictos e inclusión

Andrew Reynolds

Las elecciones parlamentarias y provinciales celebradas en Sudáfrica en 1994 marcaron el clímax de un tumultuoso periodo de cambio de un régimen autoritario a uno de democracia multipartidista. En la medianoche del 27 de abril de 1994 se removió la última y quizá la más odiada bandera colonial en África, conmemorando así el fin de 300 años de colonialismo y cuatro décadas de *apartheid* en el país. Estas primeras elecciones democráticas multi-partidarias abrieron el escenario a aquellos movimientos políticos que habían sido forzados a la clandestinidad por la política de gobierno y división racial del régimen de Pretoria. El Congreso Nacional Africano (CNA) de Nelson Mandela se balanceaba en el umbral del poder mientras que el Congreso Panafricano de Azania (CPA) lo desafiaba dentro de la misma comunidad y el Partido de Libertad Inkatha (PLI) de Mangosotho Buthelezi esperaba construir su hegemonía en el norte de la provincia KwaZulu/Natal. Estos nuevos partidos se sumaron al Partido Nacional (PN) de De Klerk, al Partido Liberal Democrático (PLD) y al nuevo Frente de Libertad (FL) —el cual descendía de los partidos de la “derecha blanca” del viejo orden constitucional— en la batalla por el voto de millones de personas recién registradas como electores.

Las elecciones para integrar la Asamblea Nacional se realizaron bajo un sistema de RP por listas, en el que la mitad de sus integrantes (200) se elegían a partir de nueve listas provinciales y la otra mitad a través de una lista única nacional. En efecto, el país usó un distrito nacional (con 400 miembros) para la conversión de votos en escaños y no se impuso ningún umbral formal de representación.

El grueso de los escaños se distribuyó mediante la fórmula de Droop y los remanentes mediante una adaptación del método de resto mayor. En las primeras versiones de la ley electoral, se imponía un umbral de representación de 5% de la votación nacional, pero como una concesión a los partidos políticos más pequeños, el Congreso Nacional Africano y el Partido Nacional acordaron a principios de 1994 eliminar cualquier umbral “obligatorio”. Sin embargo, sólo se les garantizaron posiciones en el gabinete del

primer gobierno de unidad nacional a los partidos que obtuvieron más de 20 escaños en el Parlamento (5% del total).

El hecho de que el “gigantesco movimiento de liberación de Mandela” hubiera ganado las elecciones a la Asamblea Nacional casi con cualquier sistema electoral, no niega la importancia del hecho que Sudáfrica haya elegido un sistema de representación proporcional por listas (RPL) para sus primeras elecciones. El sistema de representación proporcional, como parte integral del mecanismo de división de poderes en la nueva Constitución, fue crucial para la creación de una atmósfera de inclusión y reconciliación social que desactivó la violencia política e hizo de la Sudáfrica post *apartheid* un faro de esperanza y estabilidad para el resto del convulsionado continente. En 1990, a la salida de prisión de Nelson Mándela, no existía una razón particular para creer que Sudáfrica optaría por un sistema de RP. El Parlamento “sólo para gente blanca” siempre había sido elegido mediante un sistema de mayoría simple, por lo que se esperaba que el CNA, ahora en una fuerte posición para negociar, se beneficiara del sistema de mayoría simple. Como sólo cinco de los casi 700 distritos electorales en que se dividía el país contaban con una mayoría blanca, se esperaba que, en virtud de los atributos del voto por mayoría simple, el CNA ganara fácilmente entre 70 y 80% de los escaños parlamentarios con poco más de 50% de la votación nacional. Pero el CNA no optó por esta alternativa porque se percató de que las desigualdades de un sistema electoral donde “el ganador se lleva todo” serían, a la larga, un factor desestabilizador tanto para los intereses de los grupos mayoritarios como de los minoritarios. La opción de un sistema de RPL también evitaba el asunto políticamente cargado y controversial de tener que trazar límites distritales y, además, se ajustaba al espíritu de compartir el poder ejecutivo que tanto el CNA como los nacionalistas consideraban como un principio clave de la Constitución Interina.

Es probable que, incluso con sus bastiones geográficos de apoyo electoral, el Frente de la Libertad (que ganó nueve escaños en la nueva Asamblea Nacional), el Partido Democrático (con siete escaños), el Congreso Pan Africanista (con cinco escaños) y el Partido Demócrata Cristiano Africano (con dos escaños), no hubieran ganado ni un sólo escaño parlamentario si las elecciones se hubieran celebrado bajo un sistema de mayoría simple en distritos unipersonales. Si bien el voto conjunto de estos partidos sólo representó 6% del total nacional, era claro que su importancia dentro de las estructuras de gobierno excedía por mucho su fuerza numérica.

Una lectura detallada de los resultados reveló un dato algo sorprendente, en 1994 el sistema de RPL podría no haberle representado ninguna ventaja a los partidos de fuerza media, como el Partido Nacional (PN) y el de la Libertad de Inkatha (PLI), más allá del número de escaños que hubieran podido ganar bajo un sistema de mayoría simple. Esto se debió primordialmente a la naturaleza del tipo “referéndum nacional” de la campaña, que provocó una batalla bipartidista entre lo viejo y lo nuevo; entre el CNA y el PLI en la provincia de KwaZulu-Natal, y el CNA y el PN en el resto del país. Además, la naturaleza étnicamente homogénea de los distritos y las fuertes concentraciones de apoyo en el país significaban que el PN y el PLI podrían haber ganado solamente unos pocos escaños bajo un sistema de distritos unipersonales. Sin embargo, en todo caso el sistema de mayoría simple le hubiera dado al CNA un pequeño bono de escaños

adicionales, incrementando así su número dentro de la Asamblea Nacional más allá de su nivel de votación (el cual fue de 62%) y por encima de los dos tercios necesarios para redactar la nueva Constitución sin la participación de otros partidos políticos.

La práctica de tener una papeleta para la Asamblea Nacional y otra para los parlamentos provinciales también fue una importante innovación en el diseño del sistema electoral. Pocos meses antes de la elección el CNA todavía insistía en el uso de una sola papeleta que contara para ambas elecciones. Esta era una clara maniobra para favorecer a los partidos más grandes con cobertura nacional, y sólo se modificó como resultado de la presión ejercida por una alianza de líderes empresariales del Partido Democrático y algunos asesores internacionales. Los resultados finales mostraron que un gran número de electores había dividido su voto para las elecciones provinciales y nacionales entre dos partidos y al parecer los principales beneficiados fueron el pequeño Partido Democrático y el Frente de Libertad. Ambos partidos lograron más de 200 mil votos en las elecciones provinciales con relación en los que obtuvieron a nivel nacional, lo que explica en buena medida la diferencia de casi 490 mil votos del Partido Nacional en sus totales a nivel nacional y provincial.

La selección del sistema electoral también tuvo un impacto sobre la composición del Parlamento en términos étnicos y de género. La Asamblea Nacional Sudafricana que se instaló en mayo de 1994 contaba con más de 80 ex miembros del Parlamento de sólo-blancos, pero hasta ahí llegaban las similitudes entre el nuevo y el viejo parlamento. En contraste con la conflictiva historia de Sudáfrica, los negros se sentaron con los blancos, los comunistas con los conservadores, los zulús con los xhosas y los musulmanes con los cristianos. En buena medida, la diversidad de de la nueva Asamblea Nacional fue resultado de utilizar el sistema de RPL. El carácter nacional e inalterable (cerrado) de las listas le permitió a los partidos presentar grupos de candidatos étnicamente heterogéneos, con lo cual se esperaba captar el voto de amplios y diversos sectores sociales. La Asamblea Nacional quedó conformada por 52% de negros en los que había gente de habla xhosa, zulú, sotho, venda, tswana, pedi, swazi, shangaan y ndebele); un 32% de blancos (de habla inglesa y afrikaans), 8% indios, y 7% de color. Datos que contrastaron con un electorado conformado por 73% de negros, 15% de blancos, 9% de color y 3% de indios. Las mujeres lograron 27% de los escaños.

En 1999 la proporción de parlamentarios negros aumentó a 58% y la de los de color a 10%, mientras que la de los blancos fue de 26 % y la de los indios de 5%. En 2004 la proporción de representantes negros en el Parlamento (65%), se acercó más a su porcentaje poblacional, mientras que los blancos lograron 22%. El número de parlamentarios indios y de color se ha mantenido básicamente estable. La proporción de mujeres parlamentarias alcanzó 30% en 1999 y 33% en 2004. Existe la creencia generalizada en Sudáfrica de que si hubiera introducido el sistema de mayoría simple, habría habido muchas menos mujeres, indios y blancos, frente a una clara mayoría de parlamentarios varones y negros.

Finalmente, bajo un sistema de mayoría simple se hubieran previsto formas más polarizadas de representación parlamentaria, con blancos de diferentes partidos representando distritos de mayoría blanca, xhosas representando xhosas, zulús

representando zulús, etcétera. Si bien es perceptible la persistencia de problemas de responsabilidad y rendición de cuentas, así como de distanciamiento de los representantes con el sistema de RPL, no hay duda que con este sistema los ciudadanos tienen una gran variedad de representantes parlamentarios a los cuales acercarse en caso de necesidad.

Aun así existe un continuo debate en el país sobre cómo incrementar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los representantes parlamentarios. Se aceptó de manera generalizada que la primera elección no racista fue más que nada, un referéndum sobre qué partidos políticos debían redactar la nueva Constitución. Pero las elecciones posteriores han tenido que ver con la conformación de un parlamento representativo



Papeleta de votación de RP por listas cerradas de Sudáfrica

por lo que diversos actores políticos y electores comparten la idea que el sistema electoral requiere ser modificado para tomar esto en cuenta.

Actualmente, la mayoría de los principales partidos políticos todavía apoyan el sistema de RPL; sin incrementar significativamente la complejidad de la papeleta de votación, a los electores se les podría permitir optar entre los candidatos y los partidos, sin afectar el carácter de representación proporcional del Parlamento. Una opción es elegir parlamentarios en distritos plurinominales más pequeños con la idea de desarrollar una conexión geográfica más fuerte entre los electores y sus representantes. Por el momento, las listas regionales representan áreas tan grandes que se pierde cualquier posibilidad de repromover intereses locales. Una segunda opción es adoptar un sistema de representación proporcional personalizada, en que la mitad de los miembros sean elegidos en distritos uninominales y la otra mitad mediante RP por listas compensatorias. Ambas opciones fueron consideradas por una comisión integrada por 12 miembros, encabezada por Frederick van Zyl Slabbert, el ex líder del Partido Demócrata, encargado de considerar alternativas de reforma en 2002. Esta comisión contaba con una mayoría intrínseca de representantes del Congreso Nacional Africano y de la Comisión Electoral Independiente, y fue designada por el presidente para revisar el sistema electoral a la luz de las inconformidades generadas porque el sistema de representación proporcional por listas no comprende una adecuada representación geográfica. La recomendación final de la comisión fue que Sudáfrica debía mantener su sistema de RPL, pero cambiándolo a un sistema de dos niveles, dividiendo al país en 69 distritos en que se eligieran entre tres y siete parlamentarios y conservando 100 escaños a nivel nacional para efectos “compensatorios”. Sin embargo, el gobierno del Congreso Nacional Africano rechazó esta reforma para las elecciones generales de 2004 y parece poco dispuesto a introducir un nuevo sistema para las elecciones de 2009.

INDONESIA: Continuidad, acuerdos y consenso

Andrew Ellis

El desarrollo de instituciones políticas capaces de generar gobiernos estables y efectivos ha sido un reto descomunal en Indonesia, un país enorme y con una gran diversidad étnica, conformado por casi 20 mil islas cuya unidad estaba basada en la resistencia común al colonialismo. La identidad política en Indonesia es un tema complejo que en el pasado a menudo se basaba en los vínculos con diferentes corrientes del Islam, en un nacionalismo más secular y, en algunas áreas en el cristianismo —elementos a los cuales parece haberse agregado hacia 2004 la valoración de las cualidades de liderazgo y el impacto de la corrupción. Nunca ha sido fácil concebir sistemas electorales que sean inclusivos y efectivos en el contexto del Estado unitario de Indonesia.

Después de la proclamación de su independencia en 1945, la primera elección general en Indonesia tuvo lugar en 1955. Sin objeción alguna, se adoptó un sistema de representación proporcional considerando 15 regiones. Los escaños se distribuyeron en proporción a la población, con una pequeña adjudicación de escaños adicionales a las regiones isleñas exteriores. Para la asignación de los escaños se adoptó el método de cuotas bajo la fórmula simple de Hare. Los partidos y organizaciones podían presentar listas de candidatos, pero también se podían postular candidatos en lo individual. Los electores podían votar por una lista o anotar el nombre del candidato de su preferencia.

La primera legislatura incluía representantes de 27 partidos y listas, así como un miembro independiente. Los cuatro partidos más grandes recibieron entre 16 y 23% de la votación. Ni siquiera los dos partidos más grandes contaban con los escaños suficientes para, juntos, lograr la mayoría absoluta. Era difícil formar gobiernos y, en todo caso, su capacidad para mantener la confianza de la legislatura era limitada. La Asamblea Constituyente, elegida poco después para preparar una constitución permanente, tenía un equilibrio político similar y no pudo lograr acuerdos.

La pérdida generalizada de la confianza en las instituciones políticas y las rebeliones contra el estado unitario llevaron al presidente Sukarno, a imponer un régimen autoritario en 1956. Este régimen duró hasta la instauración de un nuevo orden por el Presidente

Soeharto a mediados de la década de los sesenta, quien asumió virtualmente el dominio pleno de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Se realizaban elecciones, pero las campañas electorales eran muy restringidas, muchos candidatos eran descalificados y las reglas se aplicaban en forma desmesurada contra los opositores al gobierno. El deseo de ejercer un control central total sobre la selección de los candidatos contribuyó a la adopción del sistema de listas cerradas de RP. Soeharto buscó aplacar los temores sobre un eventual dominio político de la población de Java, por lo que le asignó menos de la mitad del total de escaños, a pesar de que representaba más de 70% de los electores registrados. Aunque esta cifra ha disminuido, todavía es de 61% en el 2004.

La transición a la democracia: las elecciones de 1990

A finales de enero de 1999, después de la caída del régimen de Soeharto en 1998, se aprobó una nueva legislación electoral. Se adoptó un sistema electoral único —descrito como “un sistema proporcional con características de distrito”. Fue resultado de una intensa negociación política en contra de plazos fatales. El acuerdo se pactó en la legislatura por los partidos de la era de Soeharto, quienes al velar por sus propios intereses no sólo estuvieron sometidos a la presión de los nuevos partidos y de otros excluidos de las negociaciones, sino además de sus propias bases de poder. Dadas estas presiones, es poco probable que el resultado final de la negociación haya podido ser distinto.

En la elección de junio de 1999, cada elector emitió un solo voto por un partido político. Cada una de las 27 provincias conformó un distrito electoral, variando su magnitud entre cuatro y 82 escaños. El número de escaños obtenidos por cada partido político en cada una de las provincias se determinó aplicando los principios de representación proporcional (RP) y cada partido vinculó a los candidatos incluidos en su lista a uno de los niveles distritales inferiores de cada provincia (kota para autoridades urbanas, y kabupaten para autoridades en áreas no urbanas). Debido a la profunda preocupación por mantener la unidad del Estado, hubo disposiciones que hicieron prácticamente imposible registrar partidos al nivel regional. La ley de partidos políticos exigía que todos los partidos que quisieran contender en las elecciones se organizaran en, por lo menos, nueve provincias.

La legislación no era clara en aspectos fundamentales. No se incluyó un método específico para convertir los votos en escaños. Ni se establecieron reglas para determinar cuales serían los candidatos de un partido que ocuparían los escaños ganados. Las regulaciones para la adjudicación final de los escaños mantuvieron el método de cuotas basado en la fórmula Hare. La determinación de los candidatos que ocuparían los escaños ganados fue más compleja. En la práctica, fueron pocas las dirigencias centrales partidistas que cumplieron con las regulaciones establecidas, por lo que al final virtualmente asumieron atribuciones de facto para determinar e informarle a la Comisión Electoral que candidatos ocuparían los escaños.

No obstante, se consideró que las elecciones de 1999 fueron las primeras desde 1955 que se habían desarrollado de manera aceptable, a pesar de ciertos problemas específicos. Cinco partidos obtuvieron más de 2% de la votación, aunque su fortaleza

relativa varió sensiblemente de una región a otra del país. Otros 16 partidos obtuvieron alguna representación.

Los resultados de las elecciones de 1999 pronto dieron paso a una revisión integral de la Constitución de 1945, que concluyó en 2002 con una serie de cambios fundamentales, entre los que se incluyeron el principio de separación y equilibrio de poderes, la elección directa de presidente y de vicepresidente y el establecimiento de una segunda cámara legislativa con poderes muy limitados e integrada sobre una base regional. Se aprobaron cuatro reformas a la Constitución que modificaron por completo la forma en que las instituciones funcionarían en el futuro y se aprobaron cinco nuevas leyes: la de elecciones, la de elecciones presidenciales, la de partidos políticos, la relativa a la estructura de los órganos elegidos popularmente y la que estableció el Tribunal Constitucional. Con ellas, Indonesia quedó adscrita a la familia de las democracias presidenciales.

El sistema de mayoría simple en distritos uninominales no responde a las expectativas para las elecciones de la legislatura

Después de 1999, el sistema de mayoría simple en distritos uninominales encontró un fuerte respaldo entre los medios de comunicación y el mundo académico en particular, en la medida que se percibía que los miembros de la legislatura elegidos en 1999 no estaban sujetos a ningún mecanismo de responsabilidad y rendición de cuentas frente al electorado. Aun cuando el sistema electoral de 1999 fue visto, no como un acuerdo político sino más bien como un valeroso intento para empatar los principios de listas de representación proporcional RP y la responsabilidad de los miembros electos con su distrito electoral, en la práctica no se creó ningún vínculo de esta naturaleza.

No obstante, simulaciones practicadas después de las elecciones de 1999 sugirieron que el sistema de mayoría en distritos uninominales podría dar tales resultados en Indonesia que fueran más desproporcionados que en cualquier otra parte del mundo. El continuo empeoramiento de las relaciones entre la legislatura electa en 1999 y el mundo académico, medios de comunicación y actores de la sociedad civil, derivó en que el apoyo al sistema de mayoría en distritos uninominales más tarde llegó a ser menos persuasivo. Fue evidente que el sistema de pluralidad podría fallar al reflejar la diversidad de Indonesia, que la introducción de aceptable proceso de distritación para las elecciones de 2004 podrían tomar algún tiempo e involucrar una considerable dificultad, y que era probable que los sistemas de pluralidad no favorecieran la elección de mujeres.

El sistema electoral de 2004

Los nuevos requisitos constitucionales acordados en 2002 establecen que los participantes en las elecciones a la cámara baja de la legislatura (la Asamblea Nacional) son los partidos políticos, limitando en consecuencia las opciones disponibles para el sistema electoral en la nueva ley electoral. El diseño del gobierno para una ley electoral bajo un sistema de RP en distritos plurinominales, responde a la presión de una mayor responsabilidad a través de la propuesta de listas abiertas y la división en provincias de mayor magnitud. Este formato finalmente fue adoptado con distritos

plurinominales de una magnitud comprendida entre 3 y 12 escaños a consideración de la Comisión Electoral. El subsecuente debate llevó a distritos plurinominales cuya magnitud apuntaba a ser de las más elevadas en este rango. El sistema restringido de listas abiertas, finalmente acordó pedir a los electores votar por un partido, y de ser su deseo, por un candidato de ese mismo partido.

Sin embargo, esto sólo dará resultado en la elección de un candidato específico fuera del orden en que los nombres aparecen en la lista partidista si el candidato obtiene algo más de la cuota Hare para votos individuales —lo que hace mínimo su posible efecto, como se probó en la práctica en las elecciones legislativas de 2004.

Como resultado de la creación de la Cámara Regional, algunos partidos argumentaron “una persona, un voto, un valor” para la legislatura, con la misma población para cada escaño, mientras otros apoyaron la retención de una parcial representación a favor de las islas foráneas. El compromiso final es una compleja fórmula que basa el número de escaños para cada provincia sobre una cantidad mínima de 325,000 personas por escaño en pequeñas provincias y un máximo de 425,000 personas por escaño en las más grandes, con un mínimo de tres escaños por provincia.

Los líderes de los partidos centrales mostraron una ligera inclinación para relajar su control sobre sus partidos. Los partidos más grandes hicieron más estrictos los requisitos para que los partidos pudieran participar tanto en las elecciones de 2004 como en las subsecuentes.

Se ha fortalecido la efectiva prohibición de partidos regionales. Las cuestiones relacionadas con la opción entre listas abiertas o cerradas, el principio de “una persona, un voto”, el equilibrio entre la Isla de Java y las islas circundantes, y la participación partidista fueron negociadas entre los partidos cuando se discutió el texto final; sin embargo, una campaña de base amplia llevó a la adopción de una “suerte de cuota” para representación de género: se pidió a los partidos “llevar en sus corazones” el deseo de incluir al menos 30% de candidatos del sexo femenino en sus listas. Aunque no existió ninguna provisión obligatoria, esto vino a probarse como una importante herramienta para alentar la participación de más candidatos mujeres, y el 12% de los miembros de la legislatura en 2004 son mujeres, un importante avance en 1999.

Los resultados de las elecciones legislativas de 2004 reflejaron cambio y continuidad. Los mismos cinco partidos que recibieron más de 3% de la votación en 1999, lo hicieron de nuevo, y esta vez se les unieron dos partidos más. Estuvieron 17 partidos totalmente representados.

Elecciones a la cámara regional: VUNT arroja una sorpresa

La Constitución establece que los candidatos para la nueva cámara regional (El Consejo Regional de Representantes), deben ser independientes, no partidos. Cuatro miembros son electos por provincia. El nuevo diseño propuso el sistema de Voto en Bloque, claramente diseñado para favorecer a los partidos con apoyo fuera de la Isla de Java, en donde las provincias son más pequeñas. VUNT se propuso como una alternativa por el partido más fuerte en Java, y fue acordado como parte del trato final.

La primera elección a la cámara regional tuvo lugar en 2004 y demostró una conocida debilidad del sistema VUNT: con un promedio de 30 candidatos que contendieron por cuatro escaños en cada provincia, muchos candidatos fueron electos con menos de 10% de la votación. No obstante, las poderosas campañas de candidatos mujeres arrojaron un inesperado 21% mujeres miembros de la nueva cámara —un nivel sin precedentes en un órgano de libre elección en Indonesia.

Elecciones presidenciales directas

El presidente y vicepresidente ahora son electos directamente, con candidatos en pareja para formar listas. Se utiliza un sistema de mayoría en doble ronda, con el propósito de asegurar que los candidatos ganadores cuenten con el apoyo suficiente a lo largo de un país tan grande y diverso. Para que una lista sea electa en la primera ronda, no sólo debe obtener una mayoría absoluta de votos emitidos sino que también cumpla con el requisito de distribución de 20% de la votación en al menos la mitad de las provincias. Ya que es casi seguro que una mayoría ganadora logre lo anterior. Este requisito previene que una lista cuyo apoyo sea sólido en Java y mínimo en cualquier otra parte obtenga el triunfo en la primera ronda. En la primera elección presidencial directa en 2004, cinco listas contendieron en la primera vuelta en julio, sin que ninguna obtuviera más de 35%; durante la segunda ronda celebrada en septiembre, Susilo Bambang Yudhoyono obtuvo la victoria con 61% de la votación.

La realidad política: negociar un acuerdo

El acuerdo sobre el sistema electoral de 1999 tuvo que ser aceptado tanto por los partidos del nuevo orden (continúan manteniendo las palancas del poder), como por los nuevos partidos en las calles. La revisión constitucional que siguió a la elección de 1999 también requirió de acuerdos a lo largo del espectro político. La legislación electoral de 2004 es aún un acuerdo más, en principio muy parecido al de 1999, aunque con diferencias significativas en el detalle. En cada ocasión hubo un número limitado de soluciones prácticas dadas las tradiciones heredadas, el contexto político y las posturas de los actores; sin embargo hay signos positivos para la democracia en el nuevo marco institucional: es una fortuna que exista una especie de visión de largo plazo, junto con las inevitables percepciones de ventajas de corto plazo entre los partidos e individuos que decidieron los cambios.

108. *Desventajas.* Además de las cuestiones generales ya señaladas, se pueden considerar las siguientes desventajas con relación a los sistemas de RP.

a. Una débil vinculación entre los legisladores elegidos y su base electoral. Cuando se aplica el sistema de RP por listas y los escaños son adjudicados en un solo distrito a nivel nacional, como en Namibia o Israel, el sistema es objeto de críticas por destruir los vínculos entre los electores y sus representantes. Cuando las listas son cerradas, los electores no tienen la oportunidad de determinar la identidad de las personas que los van a representar, no existe un representante claramente identificado con su distrito, ciudad o localidad y, por lo tanto, tampoco tienen la posibilidad de rechazarlo cuando consideran que no está ejerciendo su cargo de manera adecuada. Más aún, en algunos países en desarrollo donde la sociedad está compuesta principalmente por población rural, la identificación de los electores con su región o zona de residencia es en ocasiones considerablemente más fuerte que su identificación con cualquier grupo o partido político. Estas críticas, sin embargo, pueden estar más relacionadas con las distinciones que se pueden establecer entre sistemas en que los electores votan por partidos y los sistemas en que votan por candidatos.

b. Excesiva concentración del poder en manos de los dirigentes nacionales del partido, especialmente en sistemas de listas cerradas. La posición de un candidato en las listas de partido y, por lo tanto, sus expectativas de éxito, dependen de los términos de su relación con los jefes de partido, no con el electorado, que pasa a ocupar un lugar de segunda importancia. En un inusual giro de los sistemas de RP, en Guyana los partidos publican sus listas de candidatos tan sólo ordenados alfabéticamente, es decir, sin orden de preferencia. Esto les brinda a los líderes partidistas un mayor margen de maniobra para compensar lealtades y castigar posturas independientes, ya que los escaños sólo se distribuyen entre los candidatos que decide la dirigencia una vez que se conocen los resultados de la votación.

c. La necesidad de que existan ciertos partidos o grupos políticos. Esto hace particularmente difícil aplicar un sistema de RP por listas en sociedades que no cuentan con partidos o éstos cuentan con estructuras muy débiles o embrionarias, como ocurre en muchos de los pequeños países del Pacífico.

Voto único transferible (VUT)

109. Por mucho tiempo el sistema de VUT ha sido considerado por expertos en ciencia política como uno de los sistemas electorales más atractivos, aunque su uso para efectos de elecciones legislativas se ha limitado a unos pocos casos —República de Irlanda desde 1921, Malta desde 1947 y Estonia por única vez en 1990. También se le aplica en Australia para las elecciones de las asambleas legislativas de Tasmania, de la Capital del Territorio y del Senado Federal; en Irlanda del Norte para elecciones locales y fue el sistema adoptado para la Asamblea Ciudadana de Columbia Británica (ver el estudio de caso sobre Columbia Británica).

El voto único transferible es un sistema preferencial en el que el elector dispone de un solo voto para optar por un candidato en un distrito plurinominal. Los candidatos que superan una cuota específica de votos de primera preferencia son elegidos de inmediato. En los conteos subsecuentes, se va eliminando a los candidatos menos favorecidos y sus votos se van redistribuyendo entre los candidatos restantes, al igual que los votos excedentes a la cuota de los candidatos que van siendo elegidos, hasta que se elige al número establecido de representantes. Los electores normalmente votan por candidatos, aunque las opciones de listas de partido también son posibles.

Los principios fundamentales de este sistema fueron inventados de manera independiente en el siglo XIX por Thomas Hare en Reino Unido y por Carl Andræ en Dinamarca. El VUT se utiliza en distritos plurinominales y los electores marcan sus papeletas de acuerdo con el orden de preferencia de sus candidatos, de la misma forma que se hace en el sistema de voto alternativo. En la mayoría de los casos la marcación preferencial es opcional y los electores no están obligados a marcar en orden a todos los candidatos; si así lo desean, sólo pueden marcar a uno.

Después de que se ha sumado el número total de votos de primera preferencia, se procede a determinar la cuota de votos requeridos para la elección de un candidato. En algunos contextos a esta cuota también se le denomina cociente o cifra repartidora. La cuota o cifra repartidora que

generalmente se aplica es la basada en la llamada fórmula de Droop, que se calcula de la siguiente forma:

$$\text{Cuota o cifra repartidora} = \frac{\text{Votos}}{\text{Esaños} + 1} + 1$$

110. El resultado se determina a través de una serie sucesiva de conteos. En el primero, se establece el número total de votos de primera preferencia para cada candidato. El candidato que obtiene un número de votos de primera preferencia superior a la cuota establecida es elegido en forma inmediata.

En el segundo conteo y los subsecuentes, los votos excedentes de los candidatos que han resultado elegidos (es decir, los votos que obtuvieron por arriba de la cuota o cifra repartidora) se distribuyen entre los otros candidatos en función de las segundas preferencias que se hayan marcado en la papeleta. Por razones de equidad, todas las papeletas de los candidatos elegidos son redistribuidas, pero a cada papeleta se le otorga un valor equivalente a una fracción de voto de tal forma que el total de papeletas redistribuidas sea igual al de los votos excedentes del candidato que ha resultado elegido (excepto en la República de Irlanda, donde se les asigna un peso ponderado). Así, por ejemplo, si un candidato obtiene 100 votos, y su excedente al cubrir la cuota y resultar elegido es de cinco votos, entonces todas sus papeletas (votos de segunda preferencia o subsecuentes) son redistribuidas con un valor de 1/20 de voto (el valor de sus 100 papeletas sumaría cinco votos).

REPÚBLICA DE IRLANDA: El voto único transferible en acción (VUT)

Michael Gallagher

La cámara baja del Parlamento irlandés (Dáil Éireann) se constituye mediante un sistema de representación proporcional basado en el voto único transferible (VUT). Este poco usual sistema tiene su origen en las circunstancias que enmarcaron la independencia de Irlanda en 1922. Los gobernantes británicos, que iban a abandonar el poder, deseaban alguna forma de representación proporcional (RP) que protegiera a las minorías protestantes; del mismo modo la elite política del nuevo Estado se inclinaba, en principio, por ese sistema. Sin que ambas partes tuvieran mayor conocimiento de los sistemas de RP por listas, convinieron adoptar un sistema de VUT, que ha permanecido inalterado desde entonces.

La cámara baja es de vital importancia en el sistema político irlandés. Es la instancia que elige al gobierno, el cual necesita conservar el apoyo de la mayoría parlamentaria para sobrevivir. Aunque la Presidencia es menos importante, de manera inusual en un sistema parlamentario, su titular es elegido de forma directa mediante un sistema de voto alternativo (VA).

Los 166 miembros de la cámara baja son elegidos en cerca de 40 distritos de entre tres y cinco escaños cada uno. La selección es directa: los electores indican al candidato de su preferencia (escribiendo un número “1” a un lado de su nombre en la papeleta), pero pueden continuar marcando al resto de los candidatos siguiendo un orden consecutivo. Aunque la mayoría de los electores suele votar por candidatos de un solo partido, tienen la opción de votar por candidatos de distintos partidos. Algunos electores deciden sus preferencias sobre la base de criterios geográficos, esto es, marcan en las posiciones preferentes a los candidatos de su propia demarcación sin importar el partido al que pertenecen. El proceso de escrutinio, específicamente la distribución de votos “excedentes”, parece un tanto complicado para quienes no conocen el sistema, pero vale la pena destacar que los electores no tienen que estar familiarizados con todos los detalles, sólo tienen que saber la forma en que deben emitir su voto y estar satisfechos con la forma en que se lleva a cabo el proceso de escrutinio para que sea “justo” y transparente.

El sistema electoral está contemplado en la Constitución y no puede ser modificado sin un referéndum. En dos ocasiones (1959 y 1968) el partido mayoritario, Fianna Fáil, promovió un referéndum para reemplazar el sistema de VUT por uno de mayoría simple como el que se utiliza en Gran Bretaña, argumentando que con cualquier modalidad de RP es probable que se generen problemas para la formación de gobiernos de coalición estables. En ambas ocasiones, los cambios propuestos fueron rechazados por los electores con un margen de 52 a 48% en 1959 y de 61 a 39% en 1968.

Si se toma como base el criterio relacionado con la formación de gobiernos estables, cualquier persona que analice el historial del sistema de VUT en la República de Irlanda no tendría elementos para considerarlo como un problema. Desde mediados de los años 40, los gobiernos (tanto los de coalición como los de partido único) han durado entre tres y cinco años, con la única excepción de un breve periodo de inestabilidad a principios de los 80. Los electores tienen la posibilidad de expresar sus preferencias con relación a la formación de potenciales coaliciones, a través de la emisión de su voto por candidatos de distintos partidos.

En términos generales, el sistema de VUT ha arrojado resultados altamente proporcionales, en los que el partido mayoritario, el Fianna Fáil, sólo se ha beneficiado de modestos “bonos” adicionales (alrededor de 48% de los escaños con 45% de los votos en las elecciones celebradas durante el periodo comprendido entre 1945 y 1992). Sin embargo, el reducido tamaño de los distritos electorales (cuatro escaños por distrito en promedio) crea las condiciones para que el partido mayoritario se pueda beneficiar, siempre y cuando pueda atraer los votos de segundas y terceras preferencias de los seguidores de otros partidos. Esto es justamente lo que sucedió en las dos elecciones más recientes, sobre todo en las de 2002 en las que se registraron los resultados menos proporcionales en la historia: el partido Fianna Fáil obtuvo 49% de los escaños con 41% de los votos.

El sistema de VUT permite la representación de los partidos pequeños y de los candidatos independientes, de los cuales se eligieron 13 en 2002. Si bien muchos sistemas de RP permiten que los partidos pequeños obtengan escaños en el Parlamento, lo cierto es que el sistema de VUT parece ofrecerles también una inusual posibilidad de éxito a los candidatos independientes debido a que la votación se enfoca mucho más en los candidatos que en los partidos.

Muchas de las virtudes y de las críticas que se le imputan al sistema de VUT en la República de Irlanda tienen que ver con el mismo factor: la capacidad que se le brinda a los electores de optar entre los candidatos de un mismo partido. Esto genera una intensa competencia interpartidista, especialmente entre candidatos del Fianna Fáil, que suele postular entre dos y cuatro candidatos en cada distrito. Las estadísticas muestran que muchos de los parlamentarios del Fianna Fáil pierden sus escaños más ante compañeros de su mismo partido que ante candidatos de otros partidos.

Los críticos argumentan que, como resultado, los parlamentarios en funciones se vuelven hiperactivos en sus distritos de procedencia para congraciarse con sus electores y no invierten mucho tiempo en la política a nivel nacional, como por ejemplo, vigilar las acciones del gobierno o discutir la legislación en los comités parlamentarios.

También argumentan que esta situación ha tenido un efecto adverso en el calibre de los parlamentarios irlandeses (ya que los individuos que podrían hacer importantes contribuciones a nivel nacional se ven desalentados por la probable sobrecarga de trabajo que tendrían que realizar a nivel de sus distritos si resultan elegidos) y que ha conducido a visiones de corto plazo y a una excesiva consideración de los intereses locales en el quehacer gubernamental. Sus críticos opinan que la competencia en el interior de los partidos por la conquista de votos puede dar lugar a partidos poco cohesionados y divididos.

Los defensores del sistema, por el contrario, ven como una virtud la oportunidad que tienen los electores de elegir entre candidatos de un mismo partido. Argumentan que esto les permite a los electores reemplazar a los parlamentarios en funciones por individuos más activos y capaces y que, en tiempos en que se advierte un menor interés por la política convencional, esto les brinda a los parlamentarios un fuerte incentivo para mantenerse en estrecho contacto con los electores y, por tanto, cumplir con el papel de canal de comunicación entre ciudadanos y el sistema político. Sostienen que no hay evidencia de que los parlamentarios irlandeses sean de menor calibre que los de cualquier otro lugar y que el impresionante crecimiento económico que ha experimentado el país en tiempos recientes muestra que el desempeño del gobierno no ha sido tan malo. Asimismo, apuntan que los partidos políticos irlandeses son extremadamente cohesivos y disciplinados en su comportamiento en el Parlamento, sin que existan facciones o subgrupos reconocidos.

En 2002 un comité parlamentario multipartidista analizó los argumentos en pro y en contra del cambio de sistema electoral. Concluyó que el electorado estaba tan fuertemente ligado al sistema de VUT, que un cambio a cualquier otro sistema podría reducir el poder del elector individual y que algunos de los supuestos fallos que sus críticos le imputaban al VUT eran en realidad provocados por otros factores. Como esta conclusión sugiere, no hay elementos suficientes como para reformar o reemplazar el sistema electoral existente.

Cualquier evaluación del sistema de VUT requiere tomar en cuenta las características del país. Irlanda es un país tan pequeño en términos geográficos y de población, que la relación parlamentario – habitante (alrededor de un parlamentario por 20 mil habitantes) es relativamente alta en comparación con los estándares internacionales. Esto puede alentar vínculos más estrechos entre los parlamentarios y sus electores, independientemente del sistema electoral, de los que son posibles en un país más grande. Además, la República de Irlanda está compuesta por una sociedad próspera y altamente educada donde el sistema político en su conjunto está bien establecido y es universalmente reconocido como legítimo. La sociedad irlandesa no tiene ninguna división étnica, lingüística, o religiosa significativa.

Por todas estas razones se tiene que tener mucho cuidado al extraer conclusiones firmes acerca de la forma en que podría operar el VUT en otros contextos. No obstante, se puede decir que no hay ninguna señal de que el electorado de la República de Irlanda esté dispuesto a reemplazarlo por algún otro sistema.

You may vote in one of two ways

either
By placing the single figure 1 in one and only one of these squares to indicate the voting paper you wish to accept as your vote

A	B	C	D	E	F	G	H	I	Ungrumped
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A AUSTRALIAN WOMEN'S PARTY	B LIBERAL	C LIBERAL	D CALL TO AUSTRALIA FRED MUIR GROUP	E NATIONAL PARTY	F AUSTRALIANS AGAINST FURTHER IMMIGRATION	G AUSTRALIAN LABOR PARTY	H THE GREENS (WA)	I AUSTRALIAN DEMOCRATS	Ungrumped
<input type="checkbox"/> TORREBALL <input type="checkbox"/> MARRAS <input type="checkbox"/> AUSTRALIAN WOMEN'S PARTY <input type="checkbox"/> MURPHY <input type="checkbox"/> KERR <input type="checkbox"/> AUSTRALIAN WOMEN'S PARTY	<input type="checkbox"/> CRANE <input type="checkbox"/> WILSON <input type="checkbox"/> LINDAL <input type="checkbox"/> PANZAR <input type="checkbox"/> JACOTT <input type="checkbox"/> WELSH <input type="checkbox"/> EGGESTON <input type="checkbox"/> LIBERAL <input type="checkbox"/> MASTON <input type="checkbox"/> MARRAS <input type="checkbox"/> LIBERAL <input type="checkbox"/> SPINA <input type="checkbox"/> EDDO <input type="checkbox"/> LIBERAL <input type="checkbox"/> THOMPSON <input type="checkbox"/> CLARKE <input type="checkbox"/> LIBERAL	<input type="checkbox"/> DOAKE <input type="checkbox"/> BOY <input type="checkbox"/> ROBINSON <input type="checkbox"/> AMERH	<input type="checkbox"/> JACKSON <input type="checkbox"/> DON <input type="checkbox"/> AUSTRALIA FREEDOM MOVEMENT <input type="checkbox"/> LAINE <input type="checkbox"/> AM <input type="checkbox"/> AUSTRALIA FREEDOM MOVEMENT	<input type="checkbox"/> MAURF <input type="checkbox"/> KEAT <input type="checkbox"/> WEDDALL <input type="checkbox"/> ANDERSON <input type="checkbox"/> LITTLE <input type="checkbox"/> NATIONAL PARTY	<input type="checkbox"/> HINE <input type="checkbox"/> ROBERT <input type="checkbox"/> HAYES <input type="checkbox"/> FRENCH <input type="checkbox"/> WARDLON <input type="checkbox"/> HAMMOND <input type="checkbox"/> ROBERT <input type="checkbox"/> STANLEY <input type="checkbox"/> FRENCH <input type="checkbox"/> WARDLON	<input type="checkbox"/> MCKENNA <input type="checkbox"/> LEE <input type="checkbox"/> AUSTRALIAN LABOR PARTY <input type="checkbox"/> BERRIP <input type="checkbox"/> MARRAS <input type="checkbox"/> AUSTRALIAN LABOR PARTY <input type="checkbox"/> BEAMAN <input type="checkbox"/> AUSTRALIAN LABOR PARTY <input type="checkbox"/> CAMPBELL <input type="checkbox"/> AUSTRALIAN LABOR PARTY	<input type="checkbox"/> CHAMBERLAIN <input type="checkbox"/> CHAMBERLAIN <input type="checkbox"/> THE GREENS (WA) <input type="checkbox"/> CHAPPELLE <input type="checkbox"/> MARRAS <input type="checkbox"/> THE GREENS (WA)	<input type="checkbox"/> MURRAY <input type="checkbox"/> AUSTRALIAN DEMOCRATS <input type="checkbox"/> MILLAR <input type="checkbox"/> DON <input type="checkbox"/> AUSTRALIAN DEMOCRATS <input type="checkbox"/> SIBBANY <input type="checkbox"/> AUSTRALIAN DEMOCRATS	<input type="checkbox"/> BARRISAW <input type="checkbox"/> COOPER <input type="checkbox"/> MACKINTOSH <input type="checkbox"/> COOPER <input type="checkbox"/> COOPER <input type="checkbox"/> COOPER <input type="checkbox"/> COOPER <input type="checkbox"/> WATTE <input type="checkbox"/> THE <input type="checkbox"/> NATIONAL LABOR PARTY



Papeleta de votación de VUT para el Senado en Australia

Sí después de cualquier conteo ningún candidato tiene votos excedentes respecto a la cuota establecida, se elimina al candidato con el menor número de votos. En el siguiente conteo sus votos se redistribuyen entre los candidatos que siguen en la competencia de acuerdo con el orden de preferencias indicadas en las papeletas. El proceso de conteos sucesivos —después de cada uno de los cuales se redistribuyen los votos excedentes o se elimina un candidato— continúa hasta que todos los escaños que le corresponden a un distrito electoral son distribuidos entre los candidatos que hayan alcanzado la cuota establecida o sólo queda en el conteo un número de candidatos que excede en uno al número de escaños por asignar, en cuyo caso todos los candidatos que quedan, salvo el último, son elegidos aunque no hayan obtenido la cuota requerida.

111. *Ventajas.* Las ventajas que se le imputan a los sistemas de RP también son generalmente aplicables a los sistemas de VUT. Adicionalmente, como mecanismo para elegir representantes, el sistema de VUT es quizá el más sofisticado de todos los sistemas electorales, al permitir optar entre partidos y entre candidatos al interior de los partidos. El resultado final conserva un alto grado de proporcionalidad y el hecho de que en la mayoría de los ejemplos actuales de VUT los distritos plurinominales sean relativamente pequeños significa que se mantiene un vínculo geográfico entre el elector y su representante.

Además, los electores pueden influir en la composición de las coaliciones postelectorales, tal y como se ha observado en el caso de la República de Irlanda, y el sistema brinda incentivos para la búsqueda de acuerdos interpartidistas mediante el intercambio recíproco de preferencias. El sistema de VUT también ofrece una mayor oportunidad, en comparación con los sistemas de RP por listas, para elegir a candidatos independientes ya que los electores pueden optar más entre candidatos que entre partidos (si bien a un sistema de VUT se le pueden agregar como opción listas de partido: como ocurre en el caso del Senado australiano).

112. *Desventajas.* Las desventajas que en general se le imputan a los sistemas de RP también se hacen extensivas a los sistemas de VUT. Además, suelen agregarse los siguientes:

a. A veces se les critica porque el voto preferencial es poco conocido en muchas sociedades y demanda, como mínimo, cierto grado de alfabetización y de conocimientos matemáticos.

b. Las operaciones requeridas para realizar el conteo son muy complejas, lo que a veces es percibido como un inconveniente. Esta ha sido citada como una de las razones por las que Estonia decidió abandonar este sistema después de su primera elección. El VUT requiere de un recálculo continuo de los valores excedentes que han de ser transferidos. En virtud de lo anterior, los votos tienen que ser contados en centros de escrutinio y no directamente en el sitio de la votación. Cuando la integridad de la elección es un aspecto

relevante del proceso electoral, el conteo de los votos en los sitios de votación puede convertirse en una exigencia para asegurar la legitimidad de la votación y, por lo tanto, puede ser necesario seleccionar el sistema electoral de manera consecuente.

c. A diferencia del sistema de RP por listas, el sistema de VUT puede generar tendencias hacia la fragmentación al interior de los partidos políticos, ya que sus miembros no sólo compiten por el voto con sus adversarios sino también entre ellos. Esto puede promover un “clientelismo” político, donde los políticos ofrecen sobornos a algunos grupos de electores.

d. El VUT puede propiciar que un partido que haya obtenido la mayoría simple de los votos emitidos obtenga menos escaños que sus rivales. Malta reformó su sistema a mediados de la década de 1980 para introducir cierto número de escaños adicionales para compensar a un partido en caso de que se encontrara en esta situación. Sin embargo, muchas de estas críticas han mostrado ser poco problemáticas en la práctica. Las elecciones bajo un sistema VUT en la República de Irlanda, Malta y Tasmania han tendido a producir gobiernos legítimos y relativamente estables, conformados por uno o dos grandes partidos.

Temas relacionados con los sistemas de RP

Magnitud de los distritos

113. Existe un consenso casi universal entre los especialistas electorales de que el determinante crucial de la capacidad de un sistema electoral para convertir los votos en escaños de manera proporcional es la magnitud de los distritos, es decir, el número de miembros que se eligen en cada distrito electoral. Bajo sistemas como los de mayoría simple, voto alternativo o de doble ronda, la magnitud del distrito es uno, porque son distritos uninominales, es decir los electores eligen a un solo representante. Por el contrario, todos los sistemas de RP, algunos de pluralidad/mayoría como el voto en bloque o el voto en bloque partidista y otros sistemas como el voto limitado y el voto único no transferible, requieren de distritos electorales en los que se elija más de un miembro. Bajo cualquier sistema proporcional, el número de miembros que han de ser elegidos en cada distrito determina, en buena medida, qué tan proporcionales serán los resultados de la elección.

114. Los sistemas que alcanzan el más alto grado de proporcionalidad son los que utilizan distritos muy grandes, porque estos distritos son capaces de asegurar que hasta los partidos más pequeños estén representados en la legislatura. En distritos más pequeños, el umbral efectivo (ver sección 121) es más alto. Por ejemplo, en un distrito donde sólo se eligen tres representantes, un partido debe obtener al menos 25% más 1 de la votación para asegurar un escaño. Es poco probable que un partido que sólo tenga el apoyo de 10% del electorado consiga un asiento, por lo que se puede decir que los votos emitidos por este partido han sido “no útiles”.

CHILE: Un sistema congelado intereses de elite

Carlos Huneeus

El sistema electoral chileno sólo puede ser entendido en el contexto del largo periodo de gobierno autoritario del general Augusto Pinochet (1973-1990), cuyo objetivo fue establecer un régimen autoritario de democracia protegida, del cual formó parte el sistema electoral. La dictadura abolió el sistema de representación proporcional (RP), que había estado vigente hasta el golpe militar del 11 de septiembre de 1973. El sistema de RP fue la respuesta a las divisiones de la estructura social chilena desde el siglo XIX y produjo un sistema multipartidista. Para la década de los sesenta se había consolidado un sistema de seis partidos —dos de izquierda (el Socialista y el Comunista), dos de centro (el Demócrata Cristiano y el Radical) y dos de derecha (el Liberal y el Conservador, que se fusionaron en 1966 para formar el Partido Nacional).

El sistema binominal: un legado del autoritarismo

Dentro del sistema constitucional bicameral de Chile, la Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en 60 distritos binominales (dos por distrito) para servir por un periodo de cuatro años. El Senado se integra de 38 miembros elegidos popularmente, dos en cada uno de los 19 distritos en que se divide el país para estas elecciones, para servir un periodo de ocho años. La mitad de los 38 escaños se renueva cada cuatro años en forma simultánea con la elección de los diputados. Existen además nueve senadores que no se eligen popularmente, los denominados senadores “institucionales” o “designados”, de los cuales, cuatro son nombrados por el Consejo Nacional de Seguridad, tres por la Suprema Corte de Justicia y dos por el presidente de la República, así como escaños senatoriales vitalicios para los expresidentes que hayan culminado su periodo de gobierno, el único de los cuales lo ocupa actualmente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. En 1989 se elevó de 13 a 19 el número de distritos senatoriales establecidos originalmente en la Constitución de 1980, con el propósito de reducir el poder de los senadores no elegidos; estas reformas fueron negociadas por Pinochet y sus seguidores mientras se retiraban del poder durante el periodo de transición democrática.

Los partidos políticos, las coaliciones y los grupos independientes presentan listas de candidatos que normalmente contienen el máximo de dos candidatos por distrito, tanto para las elecciones de la Cámara de Diputados, como para la de senadores. Los electores votan por el candidato de su preferencia. El primer escaño le corresponde a la lista que haya recibido el mayor número de votos del total emitido: resulta elegido el candidato de esa lista que haya recibido más votos. Una lista puede ganar ambos escaños si obtiene más del doble de los votos que haya conseguido la segunda lista más votada. El sistema fuerza a los partidos políticos a formar coaliciones electorales, ya que el umbral efectivo es muy alto: se requiere 33.4% del total de la votación para ganar un escaño. Sin embargo, una lista necesita recibir 66.7% del total de votos para obtener ambos escaños.

Existen dos grandes coaliciones electorales en Chile, que en 2001 ganaron casi todos los escaños en la Cámara de Diputados, excepto uno. Una coalición de centroizquierda, la Concertación por la Democracia, formada por cuatro partidos políticos que se oponían al régimen de Pinochet (el Socialista, el Demócrata, el Cristiano Demócrata y el Radical), que ha gobernado el país desde el retorno a la democracia en marzo de 1990. Y una coalición opositora de derecha, la Alianza por Chile (conformada por la Unión Demócrata Independiente —UDI y Renovación Nacional —RN), que apoyó al régimen de Pinochet. En la práctica, la lista de la “Concertación” contiene un candidato de cada uno de los dos grandes agrupamientos que la conforman, es decir, un candidato de la Democracia Cristiana y otro en representación de los socialistas, los demócratas y los radicales. No hay ningún distrito en el que compitan entre sí la DC y los socialistas. En la lista opositora, la UDI y Renovación Nacional normalmente presentan un candidato, cada uno, en las listas para todos los distritos.

El resultado de este sistema electoral es que en casi todos los distritos se elige un representante de cada coalición, uno de la Concertación y otro de la Alianza por Chile. Este sistema podría provocar competencia entre los dos candidatos de cada lista para obtener el escaño que les corresponde, pero en la práctica esta posibilidad queda neutralizada por los arreglos que llevan a cabo las élites dentro de ambas coaliciones. Este sistema electoral es único porque en la práctica favorece a la principal minoría, no a la mayoría. Por lo tanto, no es un sistema mayoritario. Es más bien un sistema que utiliza un mecanismo proporcional, pero que produce resultados no proporcionales, toda vez que permite que una lista electoral obtenga uno de los dos escaños con tan sólo 34% de los votos. La única razón por la cual esta distorsión no ha ocurrido en la práctica reside en los límites que se imponen en la competencia electoral.

El sistema electoral fue establecido por el régimen militar después del plebiscito del 5 de octubre de 1988, el cual tenía dos objetivos: aprobar la Constitución de 1980 y lograr la elección de Pinochet como presidente por otros ocho años. En esa consulta, la cual no fue competitiva (pues no había otros candidatos), Pinochet fue derrotado por la Concertación. Este resultado detonó la transición a la democracia, mediante la celebración de elecciones presidenciales y legislativas en 1989, en las que triunfó como presidente el candidato de la oposición Patricio Aylwin (demócrata cristiano). El sistema electoral fue diseñado para favorecer a los dos partidos de derecha, que habían

respaldado la candidatura de Pinochet, frente a una previsible victoria electoral de sus opositores.

En las tres elecciones presidenciales y las cuatro elecciones legislativas celebradas desde 1990, la Concertación ha recibido un mayor número de votos, pero nunca ha controlado el Senado porque la mayoría de los senadores institucionales o designados han apoyado a la coalición opositora.

Las desventajas del sistema binominal para los partidos y para la democracia

Se han esgrimido varias objeciones al sistema electoral. Primera, que fuerza a los partidos a formar coaliciones electorales, debido al alto umbral de votación requerido para ganar un escaño. Segunda, que genera un impacto negativo sobre la representación debido a que ha mantenido al Partido Comunista fuera del Congreso, a pesar de la relevancia que tuvo hasta 1973 y al nivel de entre 5 y 7% de la votación nacional que ha mantenido en la nueva democracia. Tercera, ya que cada coalición gana normalmente un escaño, la verdadera competencia tiene lugar entre los partidos que las integran y no entre las coaliciones y los partidos rivales. Estas disputas ponen en riesgo la estabilidad de las coaliciones: en las elecciones para senadores de 2001, la UDI y RN evitaron coaligarse y nombraron un solo candidato de consenso en siete de los nueve distritos senatoriales en disputa o se limitaron a presentar un débil competidor que no representaba mayor riesgo para el candidato postulado por la dirigencia. Cuarta, el sistema les confiere un enorme poder a los líderes de los partidos, que virtualmente eligen a los ganadores cuando integran las listas de candidatos comunes. Sin una competencia real en varios distritos, las elecciones revisten poco interés para los electores, que es menor aún cuando no hay candidatos de su propio partido por los cuales votar.

Estas deficiencias han llevado al gobierno a proponer reformas electorales y a sugerir que, en lugar de distritos binominales, resultarían más apropiados distritos de mayor magnitud que propicien resultados más proporcionales.

Elecciones presidenciales

La Constitución de 1980 establece un sistema de doble ronda (DR) para la elección del presidente. Se requiere una mayoría absoluta para triunfar en la primera ronda, pero si esto no sucede se lleva a cabo una segunda vuelta (balotaje) entre los dos candidatos más votados. El establecimiento del balotaje tiende a fortalecer las coaliciones políticas. Los ganadores de las elecciones presidenciales de 1989 y 1993 —los demócrata cristianos Patricio Aylwin y Eduardo Frei, respectivamente— fueron elegidos por mayoría absoluta, pero en las elecciones de 1999 la diferencia entre Ricardo Lagos y su oponente de derecha, Joaquín Lavín, fue de menos de 30 mil votos. En este caso, Lagos ganó las elecciones con 50.27% de la votación en la segunda vuelta. Bajo la Constitución precedente de 1925, el Congreso decidía quién sería el presidente en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos, tal como ocurrió en las elecciones de 1946, 1958 y 1970. En todos estos casos el Congreso eligió al candidato que había obtenido el mayor número de votos.

Registro y votación: ¿obligatorios o voluntarios?

Otro problema manifiesto con el sistema electoral vigente es que el registro electoral es voluntario, pero el voto es obligatorio. En febrero de 1987, cuando el régimen militar estaba preparando el plebiscito de octubre de 1988, se crearon registros electorales totalmente nuevos, ya que los anteriores habían sido quemados por los militares en 1973. La oposición democrática se movilizó intensamente para lograr que se registraran los electores: su estrategia consistía en derrotar a Pinochet en las urnas para acceder a la democracia y lo logró al propiciar que se registrara 92% de los electores calificados. Sin embargo, desde entonces el número de votantes registrados no se ha incrementado al mismo ritmo que ha crecido el volumen de población en edad de votar, ya que los jóvenes muestran muy poco interés por participar en las elecciones. En las elecciones legislativas de 2001, se encontraba registrado 80% de los 10 millones de potenciales electores, pero para las elecciones municipales de 2004 el número se había reducido a 77%.

El bajo nivel de registro entre los electores jóvenes ha llevado al gobierno a proponer que el registro sea automático y el voto voluntario. Los partidos de la Concertación apoyan el registro automático, pero no existe consenso sobre el voto voluntario. Se teme que baje la participación general y que los costos asociados al financiamiento de las campañas, para movilizar a los electores, se incrementen sistemáticamente y favorezcan a los partidos de derecha. La oposición, particularmente la UDI, rechaza el registro automático pero apoya el voto voluntario.

Los que apoyan el sistema binominal aseguran que ha contribuido a la gobernabilidad porque existen dos grandes coaliciones, una en el gobierno y otra en la oposición, empero esta visión es errónea: la Concertación fue creada antes de que se estableciera el sistema binominal como una alianza para trabajar en contra del gobierno autoritario y para promover el regreso a la democracia, por políticos que habían aprendido de sus conflictos del pasado (que condujeron a la crisis y al colapso de la democracia en 1973) y que habían acordado una estrategia de cooperación entre las elites dentro de un sistema político en cierta medida equiparable al de una democracia consociacional. El país es gobernable a pesar del sistema binominal, no gracias a él.

Este sistema no puede durar para siempre ya que daña a los partidos políticos y le impone límites a la democracia, pero será difícil abolirlo porque el cambio puede crear incertidumbre sobre su impacto en las bases de apoyo a los partidos políticos. Además requerirá de reformas constitucionales, ya que el carácter binominal del Senado está consagrado en la Constitución. Existe consenso en el Congreso entre la Concertación y la Alianza por Chile para eliminar a los senadores no elegidos y el carácter vitalicio de los expresidentes.

Nota del traductor: En agosto de 2005 culminó un proceso de reforma constitucional que suprimió la figura de los senadores designados y vitalicios, por lo que en lo sucesivo todos los senadores serán elegidos popularmente. La reforma también redujo de seis a cuatro años la duración del período presidencial.

Por el contrario, en un distrito de nueve escaños, 10% más 1 de los votos garantiza que un partido obtenga al menos un escaño en la legislatura.

El problema es que entre más grandes son los distritos —tanto en términos de su número de escaños como de sus dimensiones geográficas— más débiles son los vínculos entre los miembros elegidos y el electorado. Esto puede tener graves consecuencias en aquellas sociedades donde los factores locales juegan un papel clave en la política o donde los electores esperan mantener un fuerte vínculo con sus representantes y que éstos actúen como sus “delegados” en la legislatura.

115. Debido a lo anterior, ha existido un animado debate acerca de cuál es la mejor magnitud de un distrito. La mayoría de los especialistas concuerdan en que, como principio general, un distrito de entre tres y siete escaños funciona muy bien y han sugerido que un número non de escaños como tres, cinco o siete opera mejor en la práctica que un distrito con una magnitud de número par, sobre todo en sistemas bipartidistas. No obstante, esto es en términos generales, ya que existen muchas situaciones en las cuales un número elevado de escaños puede ser tan deseable como necesario para asegurar una representación y una proporcionalidad satisfactorias. En muchos países, los distritos electorales se ajustan a las divisiones administrativas preexistentes, que pueden ser estatales o provinciales, lo que implica que puede haber variaciones significativas en su magnitud. Sin embargo, este enfoque no sólo elimina la necesidad de trazar y ajustar nuevas demarcaciones para fines electorales, sino que además permite vincular a los distritos electorales con comunidades existentes claramente identificadas y aceptadas.

116. Los distritos cuya magnitud se ubica en los extremos superior e inferior del espectro tienden a arrojar resultados extremos. En un extremo del espectro, un país entero puede formar un solo distrito electoral, lo que generalmente significa que el número de votos requeridos para obtener un escaño es extremadamente bajo y que aún los partidos más pequeños pueden tener representación. En Israel, por ejemplo, el país forma un solo distrito de 120 miembros, lo que significa que los resultados de la elección son altamente proporcionales, pero también que los partidos con una reducida votación puede obtener representación y que el vínculo entre los representantes elegidos y el electorado es extremadamente débil. En el otro extremo del espectro, los sistemas de RP pueden aplicarse a situaciones en donde la magnitud del distrito es de sólo dos escaños. Por ejemplo, en Chile se utiliza un sistema de RP por listas en distritos de dos miembros o binominales. Tal como el estudio de caso sobre ese país lo muestra, este sistema arroja resultados altamente desproporcionados, porque sólo dos partidos pueden obtener representación en cada distrito. Casos como este han tendido a debilitar los beneficios de los sistemas de RP en términos de representación y legitimidad.

117. Estos ejemplos, de los extremos opuestos del espectro, sirven para subrayar la crucial importancia de la magnitud de los distritos en cualquier sistema electoral de RP. Se puede sostener que la magnitud de los distritos es la selección institucional

más importante cuando se diseña un sistema de RP, aunque también es un factor de crucial importancia para otros tipos de sistemas electorales. El sistema de voto único no transferible, por ejemplo, tiende a arrojar resultados proporcionales moderados a pesar de que, en esencia, no es un sistema proporcional, justo porque se utiliza en distritos plurinominales. De igual manera, cuando el sistema de voto único transferible se aplica en distritos uninominales se convierte en voto alternativo, conservando algunas de las ventajas del VUT, pero no su proporcionalidad. En los sistemas de voto en bloque y voto en bloque por partido, parece que a medida que se incrementa la magnitud del distrito decrece su nivel de proporcionalidad. Resumiendo, cuando se diseña un sistema electoral, la magnitud del distrito es en muchos sentidos el factor clave para determinar cómo va a operar el sistema en la práctica, la fortaleza del vínculo entre los electores y los representantes elegidos y la proporcionalidad global de los resultados de la elección.

118. En un tema relacionado, la magnitud del partido (el número promedio de candidatos ganadores de un partido en el mismo distrito electoral) es un factor importante para determinar quién será elegido. Si sólo un candidato de un partido es elegido en un distrito, bien puede ser que se trate de un varón y pertenezca al grupo social o étnicamente mayoritario en el distrito. Si resultan elegidos dos o más miembros de un mismo partido, quizá una lista balanceada tenga más importancia, haciendo probable que más mujeres y más candidatos provenientes de grupos minoritarios resulten ganadores. Los distritos de mayor magnitud (siete o más escaños) y un número relativamente reducido de partidos incrementan la magnitud del partido.

Umbrales

119. Todos los sistemas electorales tienen umbrales de representación: esto es, un nivel mínimo de apoyo que el partido necesita para obtener representación. Los umbrales pueden imponerse por la vía legal (*umbrales formales*) o existir como una propiedad matemática del sistema electoral (*umbrales efectivos o naturales*).

120. Los umbrales formales están incluidos dentro de las disposiciones constitucionales o legales que definen el sistema de RP. En los sistemas mixtos de Alemania, Nueva Zelandia y Rusia, por ejemplo, hay un umbral de 5% para la sección correspondiente al sistema de RP: los partidos que no obtienen este 5% de la votación a nivel nacional no tienen derecho a obtener escaños de las listas de RP. Este dispositivo tuvo su origen en el deseo de limitar la elección a grupos extremistas en Alemania y está diseñado para frenar las ambiciones de los partidos pequeños por hacerse de una representación. Sin embargo, tanto en Alemania como en Nueva Zelandia existen “puertas traseras” mediante las cuales los partidos pueden acceder a escaños de las listas: en el caso de Nueva Zelandia un partido debe ganar al menos un escaño en un distrito uninominal y, en el caso de Alemania, tres escaños para sortear el umbral requerido. En Rusia en 1995, no hubo “puertas traseras” y casi la mitad de los votos emitidos por listas de partido terminaron siendo no útiles.

En otras partes, el rango del umbral legal va de 0.67% en Países Bajos a 10% en Turquía. Los partidos que obtienen menos de este porcentaje de la votación son excluidos del escrutinio. Un ejemplo sorprendente de esta situación se dio en las elecciones de Turquía en 2002, en la que fueron tantos los partidos que no alcanzaron el umbral de 10% que cerca de 46% de los votos terminaron siendo no útiles, es decir, no tuvieron ningún efecto en los resultados. En todos estos casos, la existencia de un umbral formal tiende a incrementar el nivel global de desproporcionalidad, en virtud de que los votos emitidos a favor de los partidos que no alcanzan representación terminan siendo no útiles. En 1993 en Polonia, aun con un umbral comparativamente bajo de 5% para partidos y de 8% para coaliciones, poco más de 34% de los votos fueron para partidos y coaliciones que no lo alcanzaron.

121. Un umbral efectivo o natural, se crea como un subproducto matemático de las características de los sistemas electorales, de las cuales, la magnitud del distrito es la más importante. Por ejemplo, en un distrito con cuatro escaños bajo un sistema de RP, prácticamente cualquier candidato con más de 20% de la votación resultará elegido, mientras que es poco probable que lo sea un candidato que obtenga menos de 10% de los votos (la cifra exacta variará dependiendo de la configuración de los partidos, los candidatos y los votos).

Listas abiertas, cerradas y libres

122. Si bien los sistemas de RP por listas se basan en el principio de que los partidos o grupos políticos presentan candidatos, es posible que se les de a los electores cierto margen para efectuar su selección entre los candidatos de las listas o entre los partidos. Esencialmente, existen tres opciones que pueden elegirse: listas abiertas, cerradas y libres.

123. La mayoría de los sistemas de RP por listas son cerradas, lo que significa que los candidatos resultan elegidos en el orden en que aparecen en las listas, el cual es determinado por el propio partido político y los electores no tienen la posibilidad de expresar su preferencia por uno en particular. El sistema RP por listas usado en Sudáfrica es un buen ejemplo de listas cerradas. La papeleta contiene los nombres y símbolos de los partidos, así como una fotografía de su líder, pero no los nombres de los candidatos que integran la lista. Los electores simplemente eligen al partido de su preferencia; los candidatos individuales que resultan elegidos son determinados por los propios partidos. Esto significa que los partidos pueden incluir algunos candidatos (quizá miembros de una minoría étnica o lingüísticos, o mujeres) para quienes podría resultar muy difícil ser elegidos de otra forma.

El lado negativo de las listas cerradas es que los electores no tienen posibilidad de determinar quién será el representante de su partido. Las listas cerradas también son insensibles a cambios repentinos.

Papeleta de votación de RPL por listas abiertas en Dinamarca

Sonderjyllands amts 2. kreds	
Folketingsvalget 1994	
A. Socialdemokratiet	
Lis Greibe	
Bent K. Andersen	
Inger Bierbaum	
Dorte Dinesen	
Steen Jonsson	
Poul Qvist Jørgensen	
Karsten Meyer Olesen	
B. Det Radikale Venstre	
Jes P. Asmussen	
Arne J. Carstensen	
Birthe Clausen	
Horst Gronwald	
Kaj Smedemark	
Niels Erik Tyge	
Mikkel Wold	
C. Det Konservative Folkeparti	
Bente Witt	
Bent Have	
Kaj Ikkast	
Kirsten Lyck	
Hans Chr. Madsen	
Jens Rønholdt	
Jakob Aakjær	
D. Centrum-Demokraterne	
Jan R. Arentoft	
Flemming Hübschmann	
Bent Olsen	
Cari J. Tønder	
F. Socialistisk Folkeparti	
Jorn Ulrik Larsen	
Helge C. Jacobsen	
Karin Petersen	
Kent Glumso	
Jørgen Jørgensen	

Papeleta de votación de RP por listas cerradas de Nicaragua

BOLETA ELECTORAL PARA REPRESENTANTES ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL									
CONSEJO SUPREMO ELECTORAL									
REPUBLICA DE NICARAGUA									
REGION 5									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
UNO	PSOC	PLIUN	PRT	FSLN	MAP-ML	PSC	PUCA	PCDN	MUR
UNION NACIONAL OROGOTERA	PARTIDO SOCIAL CONSERVADOR	PARTIDO LIBERAL DE UNIDAD NACIONAL	PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES	FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL	PARTIDO MARXISTA LENINISTA	PARTIDO SOCIAL CRISTIANO	PARTIDO UNIONISTA CENTRO AMERICANO	PARTIDO CONSERVADOR DEMOCRATA DE NICARAGUA	MOVIMIENTO DE UNIDAD REVOLUCIONARIA
PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS
SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE

BRASIL: Representación proporcional centrada en los candidatos en un sistema presidencial

José Antonio Cheibub

En 2002 el electorado brasileño asistió a las urnas para elegir un nuevo presidente, a los miembros de la legislatura nacional integrada por dos cámaras, a los gobernadores de los estados miembros de la federación (26 estados más el Distrito Federal de Brasilia) y a los miembros para las asambleas legislativas unicamerales locales. Esa fue la cuarta elección directa de presidente y de todos los demás cargos legislativos y ejecutivos desde el fin del régimen militar en 1985.

Las elecciones presidenciales en Brasil se celebran bajo un sistema de mayoría absoluta de doble ronda (DR), donde los candidatos compiten por los votos en un país con un área de 8, 511, 968 km². Como resultado de una reforma constitucional aprobada en junio de 1997, a los presidentes se les permite ahora reelegirse una vez al cargo. Fernando Henrique Cardoso, presidente en funciones en el momento en que se aprobó la reforma, se reeligió en la primera ronda de 1998 con 53.1% de la votación. A su vez, Luis Inácio Lula da Silva obtuvo 46% en la primera ronda en las elecciones de 2002 y fue elegido como presidente en la segunda ronda.

Las disposiciones legales que regulan las elecciones legislativas se han mantenido sin cambios esenciales desde que fueron establecidas en 1946. En el Senado están representadas las distintas regiones del país: cada uno de los 26 estados que componen la federación y el Distrito Federal de Brasilia están representados por tres senadores elegidos por mayoría simple para servir un periodo de ocho años. Los escaños del Senado se renuevan parcialmente cada cuatro años, en razón de un tercio y dos tercios alternadamente: cuando se eligen dos senadores en un estado, los electores disponen de dos votos bajo el sistema de voto en bloque (VB).

La Cámara de Diputados se integra por 513 miembros que compiten en 27 distritos plurinominales, correspondientes a los 26 estados y a Brasilia. El número de escaños (magnitud) que le corresponde a cada estado se determina en función de su volumen de población, pero ninguno puede tener menos de ocho y más de 70 representantes. Las elecciones se llevan a cabo bajo el sistema de representación proporcional (RP) por

listas abiertas. Cada elector dispone de un solo voto, que puede emitir a favor de un partido político o de un candidato en lo individual. Los votos que recibe cada candidato de un partido se suman para formar un gran total partidista, el cual es utilizado para determinar el número de escaños que le serán asignados al partido. Los candidatos con el mayor número de votos de la lista de cada partido obtienen los escaños. Desde 1950, la distribución de escaños se hace mediante la fórmula D'Hondt. Sin embargo, los partidos que no alcanzan a cubrir una cuota de votos requerida en cada distrito quedan excluidos de la distribución de escaños. Hasta 1998 el cálculo de esta cuota estuvo basado en el número total de votos emitidos, incluyendo tanto los votos válidos como los votos en blanco, lo que tornaba más elevado el umbral para obtener representación.

Desproporción deliberada de la magnitud de los distritos

Las reglas para las elecciones de la Cámara de Diputados son probablemente el elemento más controvertido del sistema electoral brasileño. Los límites que se fijan para determinar la magnitud de los distritos implican que la representación poblacional de los estados en la Cámara sea desigual, lo que viola flagrantemente el principio de “una persona-un voto-un valor”, ya que el número de votos necesarios para elegir a un representante en Sao Paulo, estado que cuenta con más de 25 millones de electores y 70 escaños, es 10 veces más grande que el que se requiere en Amapá, que cuenta con 290 mil electores y ocho escaños. La desproporción beneficia a los estados con menos población, que suelen ser los más pobres y más dependientes de la agricultura, pero resulta desfavorable para los estados más grandes, que son más ricos e industrializados. Por esta razón, las reglas para la distribución de los escaños han sido criticadas como uno de los principales mecanismos para el reforzamiento del tradicionalismo en la política y, por lo tanto, del debilitamiento de los partidos políticos.

Sin embargo, este argumento requiere ser matizado. El único perdedor ostensible de esta mala distribución de los escaños es el estado de Sao Paulo, en donde podrían elegirse otros 40 representantes, si la magnitud del distrito electoral reflejara estrictamente el tamaño de la población. Algunos otros estados están marginalmente subrepresentados, correspondiendo a Minas Gerais la segunda pérdida más significativa (cerca de cuatro representantes). Por consiguiente, las pérdidas originadas por la mala distribución están básicamente concentradas. Asimismo, reflejan los objetivos de los forjadores de la Constitución de 1946, quienes se preocuparon por encontrar una fórmula que previniera a Sao Paulo (y en menor medida a Minas Gerais) de dominar la federación, como lo habían hecho durante el periodo conocido como la Primera República (1899-1930).

En la medida en que esta mala distribución favorece políticamente a los estados relativamente pobres, puede ayudar a promover una redistribución regional de la riqueza, lo que no es un beneficio menor para un país con los grandes niveles de desigualdad regional que muestra Brasil.

Además, la frecuente creencia de que los estados sobre-representados son capaces de bloquear sistemáticamente la legislación a nivel nacional aún está por probarse. No se ha dado el caso de que el patrón de la forma de hacer política que caracteriza a los estados sobre representados sea diferente de aquel que prevalece en los estados subrepresentados.

Las prácticas clientelistas existen en todos los estados y las elecciones son un fenómeno masivo que genera un alto grado de competitividad. Si es cierto que el clientelismo caracteriza a la política brasileña, es poco probable que la mala distribución de los escaños en la Cámara de Diputados sea una causa fundamental.

Competencia entre partidos y dentro de los mismos

Una de las características distintivas del sistema de listas abiertas de representación proporcional que se utiliza para la Cámara de Diputados es que induce la competencia inter e intrapartidista. Estas elecciones son altamente competitivas; por ejemplo, en 2002 un total de 4091 candidatos contendieron por los 513 escaños en la Cámara, en sólo nueve de los 27 distritos se postularon menos de 100 candidatos siendo la cifra más baja la de Tocantes donde contendieron 66 candidatos por los ocho escaños disponibles. En Sao Paulo contendieron 793 candidatos por 70 escaños, en Río 602 candidatos por 46 escaños y en Minas Gerais 544 candidatos por 53 escaños. Los partidos compiten entre sí y los candidatos de un mismo partido también lo hacen para ganar los escaños que les corresponden a sus partidos. Se considera que esto propicia una política personalista a la que se considera como la raíz de las debilidades de los partidos políticos en Brasil, vínculos clientelares entre los electores y sus representantes y una legislatura nacional que está más preocupada por temas locales que por temas nacionales y también más preocupada por cuestiones clientelares que programáticas.

De nueva cuenta, estos puntos de vista tienen que ser matizados. Primero, la percepción de que la personalidad de los candidatos es la fuerza motora de las preferencias del electorado en las elecciones legislativas no ha sido demostrada. Aunque la proporción de votos preferenciales (que se dan cuando el elector elige a un candidato específico y no sólo a un partido) es mayor que la de votos estrictamente partidistas, estas cifras no dicen mucho sobre la forma en que los electores deciden el sentido de su voto. Si los electores le concedieran mayor importancia a los candidatos que a los partidos, muchos electores que hubieran votado por un determinado candidato posiblemente lo hubieran hecho de la misma forma si ese candidato hubiera cambiado de partido. Si bien no hay estudios que hayan tratado de examinar este asunto de manera directa, la escasa evidencia disponible sugiere que es poco probable que los representantes que cambian de partido a la mitad de una legislatura sean reelegidos, lo que indicaría que no son capaces de llevarse con ellos los votos que les permitieron ser elegidos la primera vez.

Los electores y sus representantes

Es poco lo que se sabe sobre los vínculos entre los electores y sus representantes. Se han hecho grandes esfuerzos por tratar de descubrir los patrones de clientelismo y concesión de favores que podrían servir de base para una campaña electoral y una carrera legislativa exitosas. Se dice que los candidatos exitosos son aquellos capaces de dar favores y regalos a sus electores; sin embargo, en el sistema de distritos plurinominales que prevalece en Brasil, parece difícil que un representante en lo individual, que sólo es uno de al menos ocho que representan a un distrito, pueda establecer vínculos personales a partir de un nuevo proyecto de gasto o inversión. Aun cuando algunos candidatos pueden y de

hecho intentan “delimitar” de facto ciertas zonas geográficas de un distrito electoral para su beneficio, esta no es la única forma, y quizá tampoco la más efectiva de obtener un lugar en la Cámara de Diputados.

Un estudio sobre la distribución geográfica de los votos de los candidatos ganadores demostró que en 1994 y en 1998 sólo cerca de 17% de los representantes adoptaron esa estrategia, esto es, fueron capaces de captar la parte más significativa de sus votos de una serie de localidades geográficamente concentradas, los demás adoptaron estrategias diferentes, tales como compartir con sus contendientes áreas geográficas relativamente definidas, dominar localidades distantes entre sí u obtener porciones pequeñas de su votación total en áreas geográficamente dispersas. Dado el nivel de competencia de las elecciones y la carencia de distritos legalmente protegidos, es poco probable que un representante se sienta seguro acerca de su área de “dominio”. Por cierto, las tasas de reelección no son muy elevadas: las estimaciones las colocan alrededor de 60 % entre quienes buscan la reelección. De este modo, el clientelismo no caracteriza, al menos en exclusiva, los vínculos entre representantes y electores.

¿Contribuye el sistema electoral a la fragmentación de los partidos políticos?

Todavía es mucho lo que se necesita saber con relación a la forma en que opera el sistema de RP por listas abiertas en grandes distritos plurinominales, como los de Brasil. Sabemos, sin embargo, que las elecciones son extremadamente competitivas, que las ventajas de estar en el cargo son relativamente débiles y que las relaciones de los diputados con su distrito electoral difieren, por lo que no hay una estrategia dominante para que una candidatura sea exitosa.

Al menos es cuestionable la medida en la que el sistema electoral induce al clientelismo y al individualismo dentro de la Cámara de Diputados. Aunque está fuera del alcance de esta colaboración examinar los mecanismos que el presidente y los líderes partidistas pueden utilizar para determinar el comportamiento de los diputados en lo individual, es claro que los diputados enfrentan otro tipo de presiones, además de las demandas planteadas por grupos de electores muy localizados y particulares. Estas presiones son un contrapeso a una creciente fragmentación partidista.

Se ha responsabilizado a la fragmentación partidista en la legislatura brasileña de algunos de los males que ha experimentado el país a lo largo de los últimos 15 años. Generalmente se atribuye el elevado nivel de fragmentación del sistema de partidos a una combinación de factores, que incluyen al sistema electoral y sus tendencias hacia la individualización, las características de los sistemas presidenciales y al federalismo acentuado adoptado por la Constitución de 1988; sin embargo, el grado de fragmentación en la Cámara de Diputados se ha mantenido constante, en alrededor de ocho partidos efectivos, desde las elecciones de 1990. Ciertos aspectos de la ley electoral tienden a favorecer a los partidos más grandes y a operar en contra de la fragmentación. Entre ellos se pueden mencionar la inclusión de los votos en blanco a la base sobre la que se calcula la cuota electoral (lo que contribuye a incrementarla y, por lo tanto lo hace más difícil de alcanzar) y la exclusión de todos los partidos que no alcanzan dicha cuota de la posibilidad de participar en la distribución de escaños en el distrito correspondiente.

Los vínculos entre el presidencialismo y los sistemas de partidos aún no son bien comprendidos. Esto abre la posibilidad de que el federalismo sea una posible causa de la fragmentación del sistema de partidos. Algunos de los partidos nacionales en Brasil son coaliciones de facto de partidos regionales. Los partidos más pequeños surgen de estas coaliciones simple y llanamente por razones locales, lo que conduce a la multiplicación de partidos a nivel nacional. Ya sea que esta sea la principal o la única razón por la que emergen nuevos partidos, sigue siendo poco claro si el federalismo es una causa de la fragmentación o simplemente un reflejo de la variedad de intereses regionales que en un país tan grande como Brasil deben acomodarse para operar democráticamente.

En las elecciones de 1990 para la reunificación, en Alemania Oriental el candidato colocado en primer lugar de uno de los partidos fue denunciado como informante de la policía secreta sólo cuatro días antes de la jornada electoral e inmediatamente expulsado por el partido; sin embargo, como las listas eran cerradas, los electores no tuvieron otra opción que votar por él si querían apoyar a su partido.

124. Muchos sistemas de RP por listas de Europa Occidental utilizan las listas abiertas, en las que los electores no sólo pueden indicar el partido de su preferencia, sino también a su candidato favorito dentro de la lista de ese partido. En la mayoría de estos sistemas el voto por un candidato, así como por un partido, es opcional, pero como la mayoría de los electores orientan su voto más en función de los partidos que de los candidatos, la opción de votar por un determinado candidato tiene con frecuencia un efecto limitado. Sin embargo, en Suecia cerca de 25% de los electores regularmente votan por un determinado candidato, por lo que resultan elegidos algunos individuos que no lograrían si las listas fueran cerradas.

125. En Brasil (ver el estudio de caso) y Finlandia los electores deben votar por candidatos: el número de escaños que recibe cada partido depende del número total de votos que hayan obtenido sus candidatos y resultan elegidos aquellos que hayan recibido el mayor número de votos en forma individual. Al mismo tiempo que le brinda a los electores una mayor libertad para elegir al candidato de su preferencia, también provoca una serie de efectos colaterales menos deseables. En virtud de que los candidatos de un mismo partido están compitiendo por los votos, el sistema de listas abiertas puede provocar conflictos internos y fragmentación del partido. También significa que los potenciales beneficios que le puede representar a un partido presentar listas balanceadas se pueden revertir.

En las elecciones por listas abiertas en Sri Lanka, por ejemplo, los intentos de los principales partidos de filiación sinhalesa por incluir candidatos de minorías tamiles en posiciones ganadoras de sus listas fueron poco efectivos ya que muchos electores deliberadamente votaron por candidatos sinhaleses ubicados en posiciones menos ventajosas en las listas. En Kosovo, el cambio de listas cerradas por abiertas alentó de hecho la presencia de más candidatos extremistas. En el mismo orden de ideas, en ocasiones las listas abiertas han mostrado ser menos ventajosas para la representación de mujeres en sociedades altamente patriarcales, aunque en Polonia los electores han demostrado estar dispuestos a usar las listas abiertas para elegir a un mayor número de mujeres del que se hubiera registrado si las nominaciones hubieran sido hechas por los partidos bajo el sistema de listas cerradas.

126. En un reducido número de países se han utilizado otros dispositivos para hacer más flexibles los sistemas de listas abiertas. En Luxemburgo y Suiza los electores tienen un número de votos idéntico al de los escaños que se van a elegir y pueden distribuirlos entre los distintos candidatos de una sola lista o entre los candidatos de varias listas. La posibilidad de votar por más de un candidato de las diferentes listas de partidos (conocida

como *panachage*) o la de emitir más de un voto por un solo candidato (conocida como *acumulación*) le ofrecen al elector una medida adicional de control y son clasificadas para efectos de este manual como sistemas de listas libres.

Coaliciones electorales

127. Un umbral elevado puede efectivamente servir para discriminar a los partidos pequeños —por cierto, en algunos casos ese es su propósito expreso. Empero, en muchos casos se considera indeseable cualquier dispositivo intrínseco de discriminación en contra de los partidos pequeños, particularmente cuando existen varios con una base de apoyo similar que se “dividen” los votos de ese electorado y, consecuentemente, quedan por debajo del umbral requerido, cuando si actuaran como un frente común podrían tener suficientes votos combinados para obtener algunos escaños en la legislatura.

Para sortear este problema, algunos países que usan sistemas de RP por listas permiten que los partidos pequeños se alíen para efectos electorales, es decir, formen una coalición o cartel —*apparentement o stembusaccoord* en otros contextos— para contender en las elecciones. Esto significa que los partidos subsisten como entidades independientes y aparecen por separado en la papeleta, pero que los votos obtenidos por cada uno son contabilizados como si pertenecieran al cartel y, por consiguiente, aumentan sus posibilidades de que la votación combinada les permita rebasar el umbral y obtener una mayor representación. Este dispositivo es característico de algunos sistemas de RP por listas en Europa Continental, en América Latina (como en Uruguay donde los partidos agrupados son llamados lema) y en Israel. Sin embargo, es una rareza dentro de los sistemas de RP en África y en Asia, y fue suprimido en Indonesia en 1999 después de que algunos partidos pequeños descubrieron que, aunque su cartel obtuvo representación, ellos como partidos perdieron escaños.

Sistemas mixtos

128. Los sistemas electorales mixtos tratan de combinar los atributos positivos de los sistemas de pluralidad/mayoría (o de “otros”) y de los de RP. En un sistema mixto coexisten dos sistemas electorales que utilizan fórmulas diferentes. Los electores votan y contribuyen a la elección de los representantes bajo ambos sistemas. Uno de ellos es el sistema de pluralidad/mayoría, generalmente un sistema de distrito uninominal, y el otro es uno de RP por listas. Existen dos modalidades de sistemas mixtos. Cuando los resultados de los dos tipos de elección están vinculados, la asignación de escaños a nivel de RP depende de lo que suceda con los escaños de los distritos de pluralidad/mayoría (o de otro tipo) y sirve para compensar cualquier desproporción que ocurra con estos, al sistema se le conoce como representación proporcional personalizada (RPP). Cuando los dos componentes se aplican por separado y no guardan ninguna relación para efectos de la adjudicación de escaños, estamos en presencia de un sistema paralelo (SP). Mientras que un sistema de RPP generalmente produce resultados proporcionales, es probable que uno paralelo produzca resultados en los que el grado de proporcionalidad se ubique en algún punto entre un sistema pluralidad/mayoría y uno de RP.

Representación proporcional personalizada (RPP)

129. Bajo los sistemas de representación proporcional personalizada, los escaños de RP sirven para compensar cualquier desproporcionalidad producida por los resultados en distritos uninominales. Por ejemplo, si un partido obtiene 10% de la votación nacional pero ningún escaño de mayoría, entonces recibirá un número de escaños de RP que le permita tener una representación de hasta 10% en la legislatura. Los electores pueden disponer de una papeleta para cada tipo de elección, como sucede en Alemania y Nueva Zelandia. O bien, los electores sólo pueden marcar una papeleta, en cuyo caso la votación total de cada partido resulta de la suma de todos los votos que obtuvieron sus candidatos en los diferentes distritos uninominales.

Cuadro 4. Países que utilizan sistemas de representación personalizada (RPP)

País	No. de escaños de RP	No. de escaños de mayoría (u otros)	Sistema de mayoría (u otro)	Total de escaños
Albania	40 (29%)	100 (71%)	MS	140
Bolivia	62 (48%)	68 (52%)	MS	130
Alemania	299 (50%)	299 (50%)	MS	598
Hungría	210 (54%)	176 (46%)	DR	386
Lesotho	40 (33%)	80 (67%)	MS	120
México	200 (40%)	300 (60%)	MS	500
Nueva Zelandia	55 (46%)	65 (54%)	MS	120
Venezuela	63 (39%)	100 (61%)	MS	165

El sistema de representación proporcional personalizada es un sistema mixto en que las preferencias expresadas por los electores son usadas para elegir representantes a través de dos sistemas diferentes: uno de representación proporcional por listas y otro (usualmente) de pluralidad/mayoría, en el que los asignados por lista compensan las desproporciones de los resultados del componente de pluralidad/mayoría.

130. El sistema de RPP es utilizado en Albania, Alemania, Bolivia, Hungría, Lesotho, México, Nueva Zelandia y Venezuela. Salvo en Hungría, en todos estos países los escaños a nivel uninominal son asignados por el principio de mayoría simple. Hungría utiliza el sistema de doble ronda. En Venezuela hay 100 escaños de mayoría simple o relativa, mientras que el resto son escaños de RP mediante listas nacionales y escaños compensatorios. En México (ver el estudio de caso) hay 200 escaños de RP para compensar los desequilibrios en los resultados de los 300 distritos uninominales, que generalmente son altos. El

sistema electoral aplicado en Lesotho después de que superó su situación de conflictos internos, comprende 80 escaños de mayoría y 40 compensatorios.

LESOTHO: Primer sistema electoral africano de representación proporcional personalizada

Jorge Elklit

El resultado de las elecciones de la Asamblea Nacional de Lesotho, en mayo de 1998, fue muy claro. El partido gobernante, Congreso por la Democracia de Lesotho (CDL), obtuvo una victoria electoral rotunda al alzarse con 79 de los 80 escaños que integran la Asamblea.

El único problema fue que el CDL sólo recibió un poco más de 60% de los votos emitidos. Este resultado es otro de los ejemplos de cómo un sistema electoral de mayoría simple puede generar diferencias significativas entre el número de votos y el número de escaños ganados por un partido político. Una divergencia de esta magnitud no debe verse como una sorpresa, ya ha ocurrido antes, pero fue seguida con reproches de “injusticia” por parte de los partidos perdedores, especialmente por el partido de oposición más importante, el Partido Nacional de Basotho (PNB). Esto tampoco era nada nuevo, pero sí fue una triste sorpresa que las acusaciones sobre la precisión de los resultados de las elecciones de 1998 (que nunca fueron impugnados seriamente), expresadas poco después de su publicación, enervaron tanto a la gente que crearon disturbios en las calles de la capital, Maseru, prendiéndole fuego a edificios públicos y privados.

El gobierno hizo un llamado para que interviniera la Comunidad de Desarrollo Sudafricana (CDSA), que lo hizo apoyándose fundamentalmente en las fuerzas armadas de Sudáfrica. El 2 de octubre de 1998, después de haberse restaurado el orden, se alcanzó un acuerdo (respaldado mas adelante por la CDSA) que llamaba al establecimiento de una Autoridad Política Interina (API) en la cual se le asignaron dos lugares a cada uno de los 12 partidos políticos que habían presentado candidatos en las elecciones precedentes, sin importar su desempeño electoral. El propósito de la API era desarrollar un nuevo sistema electoral y sugerir otras medidas políticas y administrativas para fortalecer el desarrollo democrático y pacífico de Lesotho. De cualquier forma, todas las recomendaciones debían ser presentadas al gobierno, quien las pondría a consideración del Parlamento para ser promulgadas de manera ordinaria.

La idea detrás del establecimiento de la API estuvo claramente inspirada en las instituciones que enmarcaron el esquema de negociación de Sudáfrica durante las

primeras etapas del proceso de transición, pero no se tomó en cuenta que los dos procesos eran tan diferentes que las soluciones institucionales también tendrían que ser diferentes. El subsecuente proceso político en Lesotho no fue fácil y no debe sorprender que la abrumadora mayoría con la que contaba la oposición en la API, 22 de sus integrantes —por sólo dos del gobierno en funciones— no permitiera crear un clima de negociación.

Los representantes de la API —ninguno de los cuales ha sido capaz de conseguir un escaño en la Asamblea Nacional— estaban ansiosos por proponer un sistema electoral que conservara los distritos electorales uninominales y ofreciera al mismo tiempo un resultado mucho más proporcional en las próximas elecciones respecto a los resultados obtenidos en las de 1998. La solución más obvia era un sistema de representación proporcional personalizada (RPP) o uno paralelo. Un experto alemán en sistemas electorales fue invitado a dar una conferencia, después de la cual la mayor parte de la API optó por el sistema de RPP, con algunos escaños asignados en distritos uninominales y otros mediante listas de partidos sobre una base compensatoria. Con el control pleno de la legislatura, el partido gobernante decidió optar por el otro sistema, el paralelo, el cual podría ofrecerle, además de un previsible alto número de escaños de mayoría, un número adicional de escaños por las listas de representación proporcional (RP).

Pronto fue evidente que la API no estaba consciente de todos los detalles prácticos que debía considerar cuando tomó la decisión de apoyar la adopción de un sistema de RPP, como por ejemplo la fórmula para la distribución de los escaños, el establecimiento de un umbral legal de votación y si el elector dispondría de una o dos papeletas. También era una cuestión a resolver el número de escaños que correspondería a cada componente del sistema, aunque la mayoría de los miembros de la API parecían estar de acuerdo en que era buena idea mantener los 80 distritos uninominales y sólo contar con 50 escaños compensatorios. La razón para proponer que sólo hubiera 50 escaños compensatorios era un tanto rudimentaria: anteriormente Lesotho había tenido 65 distritos uninominales. Si con el nuevo sistema se regresaba a ese número y se agregaban un número idéntico de escaños compensatorios (como en Alemania), la Asamblea Nacional tendría 130 escaños en total. Sin embargo, si el tamaño de la Asamblea iba a ser de 130 escaños y el número de distritos uninominales para ese entonces era de 80, sería difícil imaginar que ese número podría cambiar en un futuro inmediato, el número de escaños compensatorios tendría que ser 50. El gobierno objetó este número, entre otras razones porque Lesotho es un país pobre y pequeño que sólo debería tener un número razonable de escaños parlamentarios.

El conflicto político era fácil de entender. La API, que tenía la tarea de sugerir soluciones institucionales a la parálisis política, estaba fuertemente a favor del sistema de RPP con 80 distritos uninominales y 50 escaños compensatorios; mientras que el gobierno —que tenía el pleno control del legislativo, a quien le correspondería aprobar todas las propuestas de la API— argumentaba que la mejor solución era el sistema paralelo, con los mismos 80 distritos uninominales y probablemente otros 40 para ser distribuidos por separado y preferentemente sobre la base de la misma papeleta que fuera utilizada en los distritos uninominales, aunque no se descartaba la opción de incorporar una segunda papeleta.

Tomó algún tiempo alcanzar un compromiso político respecto al sistema electoral, debido principalmente al nivel de desconfianza entre las dos partes y a algunas dudas sobre la idea misma de lograr un compromiso. Finalmente se acordó que el sistema electoral fuera el de RPP (que era el principal objetivo de la oposición), aunque la parte gubernamental insistió en que el total de escaños fuera de 120 (80 de mayoría y 40 de RP). De esta forma, si bien el gobierno mantenía el control del proceso de toma de decisión apoyado en su mayoría parlamentaria, era claro que tenía que hacer alguna concesión para asegurar una aceptación más amplia y, en consecuencia, la legitimidad del proceso de reforma. La consecuente reforma constitucional requirió gran apoyo, no sólo de la Asamblea Nacional, sino también del Senado (constituido en su mayoría por jefes tribales), lo que era otro motivo de la necesidad de un compromiso. Si las dos cámaras del Parlamento no podían ponerse de acuerdo sobre la reforma constitucional, tendría que ser sometida a referéndum popular, lo cual no era realmente posible debido al desacuerdo existente sobre el registro electoral. Finalmente, la reforma constitucional fue formalmente adoptada en mayo de 2001. Sólo entonces se pudieron considerar los cambios necesarios a la legislación electoral.

El acuerdo de 1998, garantizado internacionalmente, dispuso la celebración de elecciones anticipadas en mayo de 2000. Esto era completamente inviable no sólo porque el gobierno y la oposición (API) no se encontraban realmente en condiciones de dialogar, sino además porque la nueva Comisión Electoral Independiente se acababa de crear en abril. Se acordó entonces posponer las elecciones un año, pero los retrasos para lograr un acuerdo sobre el sistema electoral y atender las preocupaciones relacionadas con la integración de un sistema adecuado de registro electoral propiciaron que fuera posible realizar las nuevas elecciones generales hasta mayo de 2002.

La elección se desarrolló razonablemente bien. Como era un tanto previsible, el gobernante ECDL obtuvo 55% de los votos, esto es, 65% del total de los escaños; debido a que ganó 77 de los 78 distritos uninominales que estuvieron en disputa (las elecciones para los otros dos escaños de mayoría fueron pospuestas debido a la muerte de los candidatos, aunque finalmente el CDL también los ganó). El sistema no cuenta con escaños compensatorios adicionales, así que la oposición sólo obtuvo los 40 de RP.

Siete de los ocho partidos de oposición que consiguieron escaños terminaron subrepresentados en términos de la relación entre votos y escaños obtenidos; sin embargo, esta subrepresentación fue mucho menor a la que tuvieron en 1998 y la Asamblea Nacional de Lesotho es hoy en día un órgano más o menos con representación política. Por tanto, los principales objetivos de los esfuerzos desplegados después de los conflictos de 1998 han sido alcanzados.

Es claro que la combinación de a) un partido político que gana casi todos los distritos uninominales, b) el hecho de que sólo 33% de los escaños sean de RP, y c) la ausencia de escaños compensatorios adicionales puede continuar provocando cierto grado de desproporcionalidad en futuras elecciones; sin embargo, parece ser un pequeño precio a pagar por las mejoras que se han incorporado en el sistema durante el prolongado proceso de búsqueda de compromisos políticos que se desarrolló entre 1999 y 2001, cuando también era una preocupación no tener demasiados miembros en el Parlamento en un país pobre y pequeño.

131. Aunque los sistemas de RPP están diseñados para producir resultados proporcionales, es posible que la desproporción en los distritos uninominales sea tan alta que los escaños de RP no la puedan compensar totalmente. Es más probable que esto suceda cuando los distritos se conforman a nivel regional o provincial y no a nivel nacional. En estos casos, un partido puede obtener en una región o provincia más escaños de pluralidad/mayoría que los corresponderían de acuerdo con su votación agregada. Para enfrentar esta situación, se puede lograr una mayor proporcionalidad si se incrementa ligeramente el tamaño de la legislatura: a los escaños adicionales que se crean para estos efectos se les denomina mandatos “excedentes” o *Überhangsmandaten*. Esto ha sucedido en casi todas las elecciones alemanas y también es factible en Nueva Zelandia. En Lesotho, por el contrario, el tamaño de la legislatura es fijo y los resultados de las primeras elecciones con el sistema de RPP en 2002 no fueron totalmente proporcionales (ver el estudio de caso).

132. *Ventajas y desventajas.* Al mismo tiempo que conserva los beneficios de proporcionalidad característicos de los sistemas de RP, un sistema de RPP también asegura que los representantes elegidos estén vinculados con determinados distritos geográficos. Sin embargo, cuando los electores disponen de dos votos —uno para la lista de partido y otro para su representante local— no siempre comprenden que el voto para el representante local es menos importante que el otro para determinar la distribución global de escaños en la legislatura. Además, el sistema de RPP puede crear dos clases de legisladores —uno responsable y comprometido ante el electorado de una determinada demarcación y otro, sin nexos geográficos específicos, comprometido con la dirigencia partidista. Esto puede tener implicaciones para la cohesión de los diferentes grupos de representantes elegidos por un partido.

133. Al convertir votos en escaños, un sistema de RPP puede ser tan proporcional como uno de RP por listas y, por consiguiente, comparte muchas de las ventajas y desventajas que se han comentado a propósito de éste último. Sin embargo, una de las razones por las que a veces se considera que el sistema de RPP es menos preferible que el sistema de listas es que puede provocar lo que se denomina anomalías de una “votación estratégica”. En Nueva Zelandia en 1996, en el distrito de Wellington Central, algunos estrategas del Partido Nacional llamaron a sus electores a no votar por el candidato de su partido porque habían calculado que, bajo el sistema de RPP, esto no le significaría un escaño adicional en la legislatura sino el simple reemplazo de uno de los representantes que serían elegidos de su lista de partido. Por lo tanto, para el Partido Nacional era preferible la elección de un candidato de otro partido, que hubiera manifestado simpatía con sus ideas e ideología, que el hecho que los votos se hubieran “desperdiciado” en apoyo de su propio candidato.

MÉXICO: Democratización a través de reformas electorales

Jeffrey A. Weldon

México tiene un sistema presidencial con órganos legislativo, ejecutivo y judicial fuertes e independientes. La doctrina sobre la separación de poderes, que entre 1929 y 1997 no funcionó en la práctica, porque el partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), controlaba tanto el ejecutivo como el legislativo, ha resucitado y es ahora la característica dominante de la política a nivel federal.

El presidente es elegido por mayoría simple. En las elecciones de 1988 y 1994, el candidato ganador obtuvo cerca de la mitad de la votación emitida; sin embargo, en las elecciones de 2000, el ganador, Vicente Fox, consiguió únicamente 42.5% de los votos. Existen propuestas para reformar la Constitución e introducir una elección en segunda ronda entre los dos candidatos más votados en caso de que ninguno de ellos obtenga la mayoría absoluta en la primera ronda. El éxito de esta iniciativa dependerá fundamentalmente de las perspectivas electorales de los partidos mayoritarios, pero también de ciertas consideraciones relacionadas con sus costos.

El Presidente es elegido para un periodo de seis años y no puede ser reelegido o, de ser el caso designado, para ocupar el cargo en más de una ocasión. Esto evita que los presidentes se perpetúen en el poder, pero también disminuye su responsabilidad ya que no tienen que hacer frente nuevamente al veredicto del electorado. Considerando las raíces ideológicas y simbólicas que subyacen bajo la prohibición de la reelección presidencial (elemento central de la revolución mexicana), es poco probable que la disposición sea suprimida en el corto plazo.

El Congreso mexicano es bicameral. La Cámara de Diputados es elegida para un periodo de tres años y el Senado para uno de seis (sincronizado con el periodo presidencial). Ambas cámaras son elegidas mediante un sistema mixto que combina los principios de mayoría simple y de representación proporcional mediante listas.

La Cámara de Diputados está compuesta por 500 miembros, 300 de los cuales son elegidos por mayoría simple (MS) en distritos uninominales y los otros 200 a través de representación proporcional (RP) por listas en cinco distritos regionales plurinominales

de 40 miembros cada uno. Los 300 escaños de mayoría son distribuidos entre las 32 entidades federativas de acuerdo con su volumen de población, con la salvedad de que ninguna entidad puede tener menos de dos escaños. El Instituto Federal Electoral (IFE), la autoridad electoral independiente es responsable de distribuir los 300 escaños de mayoría entre las entidades federativas. El propio IFE traza los distritos uninominales dentro de las entidades tratando de que todos ellos contengan el mismo volumen de población y de respetar los límites municipales. Asimismo, divide el país en cinco distritos plurinominales para efectos de la elección de los escaños de representación proporcional.

Cada partido postula un candidato en cada distrito uninominal y presenta una lista ordenada de 40 candidatos para cada una de los cinco distritos regionales plurinominales. Los partidos pueden formar coaliciones totales o parciales para efectos electorales, con lo cual pueden postular candidatos comunes en varios distritos o compartir las listas de representación proporcional. Si dos o más partidos se coaligan, deben formalizar un acuerdo ante el IFE especificando la forma en que los votos que obtenga la coalición deben ser distribuidos para efectos de la asignación de escaños de RP. Si los partidos forman una coalición para elección del Presidente de la República, también deben formar una coalición para contender por todos los escaños en las Cámaras de Diputados y de Senadores. En las elecciones de 2000, dos de los tres principales candidatos presidenciales fueron postulados por coaliciones. En las elecciones legislativas de 2003, hubo una coalición parcial entre el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que les permitió contender conjuntamente en 97 distritos uninominales, pero por separado tanto en los otros 203 distritos uninominales como en los cinco distritos de representación proporcional (los partidos acordaron previamente cómo dividirse los votos de los 97 distritos en que postularon candidatos comunes para efectos de asignación de los escaños entre las listas de representación proporcional).

Los electores emiten su voto para diputados en una sola papeleta. La suma de los votos emitidos en cada uno de los distritos para la elección de diputados de mayoría se utiliza después para calcular el número de escaños de RP que le corresponde a cada partido, los cuales se asignan utilizando la fórmula de Hare y, como complemento en caso de escaños remanentes, la fórmula de resto mayor; sin embargo, solo tienen derecho a participar en la distribución de escaños de RP los partidos que superen el umbral requerido por la ley que es 2% del total de la votación emitida a nivel nacional. El número de escaños de RP que se le asignan a cada partido es independiente del número de diputados de mayoría que haya obtenido, con dos importantes excepciones: primera, bajo ninguna circunstancia un partido puede obtener más de 300 escaños en total; segunda, como regla general, el número de escaños que obtenga un partido no puede ser mayor en ocho puntos porcentuales respecto al total de votos que haya obtenido. Por consiguiente, un partido debe obtener al menos 42.1% de la votación válida y al menos 167 distritos de mayoría para contar con 251 escaños (mayoría absoluta) en la Cámara de Diputados. En 1997 y 2003, el número de escaños que le correspondieron al PRI se vio limitado por la regla del 8%. En 2000, esta regla no afectó ni al Partido Revolucionario Institucional (PRI) ni al Partido Acción Nacional (PAN).

Los 40 escaños de cada una de los cinco distritos regionales plurinominales también se distribuyen utilizando la fórmula de Hare y, como complemento, la de resto mayor. Las listas son cerradas y bloqueadas, por lo que los escaños son asignados a los diputados conforme a su orden de presentación en la lista, el cual no puede ser alterado por los electores.

La transición hacia el pluralismo y la política multipartidista en México se ha basado en un proceso evolutivo lento. Desde 1979 ha habido importantes reformas a las fórmulas utilizadas para elegir a los integrantes de la Cámara de Diputados. La fórmula usada en las elecciones de 1979, 1982 y 1985 comprendía 300 distritos uninominales y 100 escaños de RP por listas, los cuales se reservaban únicamente a los partidos que no obtuvieran más de 60 escaños de mayoría. La fórmula utilizada en 1988 incrementó a 200 el número de escaños por listas de partido, pero previendo que el partido que obtuviera el mayor número de distritos de mayoría tendría garantizada la mayoría absoluta de los escaños, independientemente de la votación que obtuviera. También se fijó en 350 el máximo de escaños que podría obtener un partido.

Las reformas de 1991 mantuvieron el límite máximo de escaños y la cláusula de mayoría garantizada (denominada cláusula de gobernabilidad), pero exigiendo que para su aplicación se obtuviera al menos 30% del total de la votación emitida. Con esas reformas también se crearon escaños adicionales para el partido ganador, de tal forma que no tuviera que operar con una mayoría muy estrecha en la Cámara. A cambio, el gobierno cedió parte del control sobre el proceso electoral a un organismo parcialmente autónomo (el IFE) y a un tribunal federal electoral. La reforma de 1994 eliminó la cláusula de mayoría garantizada y creó un sistema paralelo, en donde la distribución de los escaños de representación proporcional fuera completamente independiente de los resultados de las elecciones en los distritos uninominales. Como regla general, ningún partido podía ganar más de 60% de los escaños (300 de los 500). Empero, este cambio provocó los resultados más desproporcionados que México ha experimentado con el sistema mixto, el PRI obtuvo 60% de los escaños con cerca de 50% de la votación.

En 1996 la ley electoral fue reformada otra vez para establecer el límite de escaños que un partido podría ganar en 300 y fijar en ocho puntos porcentuales el nivel máximo de sobrerrepresentación, tal como se describió anteriormente. Esta regla electoral ha sido la más estable desde que se implantó la representación multipartidista en 1964, pues se ha aplicado en las elecciones de 1997, 2000 y 2003. Ningún partido ha obtenido una mayoría absoluta de escaños bajo esta regla. La reforma de 1996 también le otorgó al IFE plena autonomía y fortaleció las atribuciones del Tribunal Federal Electoral. Actualmente hay algunas propuestas para modificar la proporcionalidad en la Cámara de Diputados, ya sea disminuyendo o aumentando el porcentaje de listas de diputados, o bien reduciendo o eliminando el margen de sobrerrepresentación; sin embargo, como no hay dos partidos que compartan los mismos objetivos, es poco probable que estas reformas tengan éxito.

Antes de 1994, el Senado contaba con 64 miembros, dos por cada uno de los 31 estados y dos más por el Distrito Federal. Los senadores eran elegidos bajo distintas reglas de mayoría simple. El resultado fue que hasta 1988 todos los senadores eran miembros

del PRI. El monopolio de este partido en el Senado le permitió al gobierno hacer ciertas concesiones a la oposición, como la de incorporar una mejor proporcionalidad en la Cámara de Diputados. En 1994, hubo reclamos para que el Senado también fuera más representativo. En consecuencia, se amplió de 64 a 128 escaños, garantizando que al menos una cuarta parte de ellos fueran para la oposición. Para las elecciones de 1997 se estableció un sistema mixto. En cada estado se eligen tres senadores y los otros 32 se asignan por el principio de representación proporcional en una sola lista a nivel nacional. Para elegir a los tres senadores por estado, cada partido político presenta una lista bloqueada con dos candidatos. Los dos candidatos del partido que obtiene el mayor número de votos resultan elegidos y el primer candidato de la lista del partido que queda ubicado en segundo lugar obtiene el tercer escaño. Los electores no pueden modificar el orden de los candidatos.

Cada partido presenta también una lista cerrada de 32 candidatos para los escaños senatoriales de RP. Los votos de todos los estados para el Senado son sumados a nivel nacional. En este caso también se exige a los partidos un umbral de 2% del total de la votación emitida y los escaños se distribuyen utilizando el método de Hare y, como complemento, el de resto mayor. A diferencia de la Cámara de Diputados, no existe vínculo alguno entre los escaños de mayoría y los de representación proporcional; en lugar de eso, los dos sistemas operan de forma paralela y los escaños de RP no compensan ninguna desproporcionalidad. Esta fórmula electoral puede concederle la mayoría absoluta al partido con más fuerza electoral si obtiene alrededor de 40% de la votación nacional distribuida de manera favorable y logra una ventaja de tres o cuatro puntos sobre su más cercano rival. Para obtener dos tercios de los escaños en el Senado (quórum necesario para aprobar reformas constitucionales, elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y aplicar determinados procedimientos internos) se necesita obtener dos tercios de la votación nacional. Ningún partido obtuvo la mayoría absoluta de escaños en el Senado en las elecciones de 2000.

Con el argumento de que una lista nacional no es la más apropiada para una Cámara que representa a los estados, se han enviado al Congreso distintas propuestas para eliminar las listas de partido en la elección de senadores. Sin embargo, la simple eliminación de las listas de representación proporcional podría beneficiar al PRI quien, salvo en una entidad, suele ubicarse en el primer o en el segundo lugar de la votación, lo que probablemente propicie que los demás partidos se opongan a esta medida. Hay alternativas como la de elegir tres o cuatro senadores en cada entidad federativa, todos por el principio de representación proporcional y utilizando la fórmula D'Hondt.

La reelección para periodos consecutivos está prohibida para diputados y senadores a nivel federal (y también para gobernadores, legisladores estatales, alcaldes y regidores municipales). Los legisladores federales de una Cámara pueden ser elegidos para la otra Cámara al término de su gestión y pueden reelegirse a la misma Cámara en periodos no consecutivos. Las reformas que impiden la reelección se introdujeron en 1932 a efecto de resolver problemas internos del PRI incrementando la lealtad a la dirigencia nacional y reduciendo el poder de los líderes a nivel local. En su momento, la reforma fue

presentada como una conclusión natural de la ideología de la “no reelección” originada en la revolución mexicana. No obstante, ha servido para reducir la autonomía de los legisladores, pues las perspectivas de continuar una carrera política al término de su gestión dependían de la maquinaria partidista, lo que por muchos años aumentó el poder del presidente por su capacidad de controlar esta maquinaria. Como consecuencia, la disciplina partidista ha sido tradicionalmente muy elevada, aproximándose a 100% para los legisladores federales del PRI hasta el año 2000. Esto ha tenido profundos efectos en términos de representación y rendición de cuentas. Los electores no pueden ni premiar un buen desempeño ni castigar una mala representación.

Todos los partidos utilizan procedimientos relativamente cerrados para designar a sus candidatos –designación por la cúpula, convenciones cerradas o elecciones primarias muy controladas. En términos generales, los procedimientos para la postulación de candidatos se han ido abriendo en los últimos años, sin embargo los candidatos todavía son muy dependientes de los partidos. Además, los partidos controlan la mayoría de los gastos de campaña, aún en elecciones locales, y el hecho de que las listas sean cerradas reducen el incentivo de que los candidatos que las integran realicen actividades de campaña.

La lenta democratización de México ha requerido de constantes cambios en el sistema electoral como parte de una serie de concesiones del partido dominante para desactivar el disenso, lo que finalmente ha dado como resultado un sistema presidencial multipartidista con vigorosos partidos políticos. Hoy parece poco probable que haya más cambios significativos, ya que los partidos tienen distintos intereses y cualquier cambio es visto como un juego de suma cero.

NUEVA ZELANDIA: Aprendiendo a vivir con el sistema de representación proporcional

Nigel S. Roberts

El sistema electoral de Nueva Zelandia solía ser considerado como un ejemplo clásico de mayoría simple (MS); sin embargo, después de dos referéndums celebrados a principios de la década de los 90 adoptó un sistema de representación proporcional personalizada (RPP) para elegir su Parlamento unicameral conformado por 120 miembros. Hasta finales de 2004, se habían celebrado tres elecciones generales bajo este nuevo sistema.

¿Por qué cambió Nueva Zelandia su sistema electoral?, ¿qué motivó al país a efectuar cambios tan marcadamente inusuales para una democracia establecida, particularmente para una de herencia anglosajona?

Para empezar, el sistema de mayoría simple produjo resultados muy distorsionados en 1978 y 1981. En ambas ocasiones el Partido Nacional conservó el poder al obtener la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara de Representantes a pesar de haber recibido una menor cantidad de votos a nivel nacional que el opositor Partido Laborista. Además, en ambas elecciones ocurrió que la tercera fuerza partidista del país, Crédito Social, obtuvo un buen porcentaje de votos que no se vio compensado con escaños (en 1978 sólo consiguió un escaño con 16% de los votos y en 1981 dos escaños con 21% de la votación, sobre un total de 92 escaños que en ese entonces integraban el Parlamento). El descontento provocado por estos resultados orilló al gobierno laborista, elegido a mediados de 1984, a establecer una Comisión Real sobre el Sistema Electoral. En su informe de 1986, “Hacia una Mejor Democracia”, la Comisión recomendó la adopción de un sistema de votación similar al utilizado en Alemania. La Comisión argumentó enfáticamente que sobre la base de un conjunto de 10 criterios que había establecido para juzgar los distintos sistemas de votación, el de RPP era preferible a todos los demás.

Ninguno de los grandes partidos de Nueva Zelandia estuvieron a favor de la propuesta y el asunto hubiera quedado olvidado de no ser por un manifiesto planteado por el Partido Nacional para la elección de 1990 en el que prometió la celebración de un referéndum en la materia. En un referéndum inicial, celebrado en 1992, cerca de 85% de los electores optaron por “un cambio en el sistema electoral”; 14 meses más tarde se

adoptó el nuevo sistema después de la celebración de un segundo referéndum en donde 54% de los votos favorecieron la implantación del sistema de RPP (mientras que 46% votó por mantener el sistema de mayoría simple).

Igual que en Alemania, para las elecciones parlamentarias los electores cuentan con dos votos: uno para votar por un partido político (llamado voto por partido) en un solo distrito pluripersonal a nivel nacional, y otro para votar por un candidato en un distrito uninominal. Tomando en cuenta que los representantes para los distritos uninominales (llamados electorados) son elegidos por un sistema de mayoría simple, el porcentaje global de escaños que le corresponde a cada partido político se determina en función de los votos que haya recibido sobre el total nacional. Si un partido obtiene 25% de los votos por partido, tendrá derecho a recibir aproximadamente una cuarta parte de los 120 escaños que integran el Parlamento, esto es, alrededor de 30 escaños. Si un partido tiene derecho a 30 escaños y ha obtenido 23 en distritos uninominales, los otros siete se les adjudicarán a los candidatos de su lista nacional que no hayan sido elegidos en distritos uninominales y de acuerdo al orden en que aparezcan en la lista. De igual forma, si un partido tiene derecho a 30 escaños pero sólo obtiene 11 en distritos uninominales, recibirá otros 19 escaños de su lista nacional.

El sistema neozelandés de RPP cuenta con dos umbrales. Para obtener escaños sobre la base del voto partidista, un partido debe alcanzar por lo menos 5% del total de los votos emitidos en una elección general o bien ganar al menos un escaño de mayoría simple. En la elección general de 1996, cinco partidos superaron el umbral de 5% y otro ganó un distrito uninominal, pero sin alcanzar el umbral de 5%. Tres años más tarde, nuevamente fueron cinco los partidos que superaron el umbral de 5% de la votación total. Otros dos partidos no alcanzaron el umbral, pero sí ganaron distritos uninominales, lo que permitió que uno de ellos obtuviera otros cuatro escaños en el parlamento (había obtenido 4.3% de la votación emitida). En la elección general de 2002, seis partidos lograron vencer la valla de 5% y un séptimo partido obtuvo un escaño uninominal que le permitió conseguir un escaño adicional en el Parlamento mediante su lista de partido.

Estas cifras indican un cambio significativo provocado por la introducción del sistema de RPP. Establecido, al menos en parte, para asegurar la “equidad entre los partidos políticos”, el nuevo sistema de votación ha visto disminuir drásticamente el índice de desproporcionalidad de un promedio de 11% en las 17 elecciones por mayoría simple efectuadas entre 1946 y 1993, a uno de 3% en las primeras tres elecciones celebradas bajo el sistema de RPP. Cada una de las elecciones celebradas por el principio de mayoría simple desde 1935 hasta 1993 originó que uno de los dos grandes partidos nacionales, el Laborista o el Nacional, obtuviera la mayoría absoluta en la Cámara de Representantes. Una de las consecuencias del sistema de RPP ha sido que, en las tres elecciones realizadas a la fecha, ningún partido en lo individual haya obtenido más de la mitad de los escaños en el Parlamento. En 1996, el partido con más fuerza obtuvo 44 de los 120 escaños; en 1999, 49 escaños y en 2002, 52 escaños.

Por lo tanto, no es de sorprender que Nueva Zelanda haya pasado de ser un país acostumbrado a gobiernos de mayoría, a uno gobernado por coaliciones. Después de la

primera elección con el sistema de RPP, dos partidos formaron una coalición de gobierno que alcanzó una apretada mayoría (61 de los 120 escaños) en el Parlamento. Desde que se desintegró esa coalición en agosto de 1998, Nueva Zelanda ha tenido gobiernos de coalición minoritarios que han tenido que apoyarse en acuerdos formales o informales (negociados con otros partidos, o incluso, con parlamentarios independientes) para asegurarse que sus proyectos legislativos cuenten con el respaldo necesario para su aprobación.

Otro de los criterios utilizados por la Comisión Real sobre el Sistema Electoral fue el de un “gobierno efectivo”. La Comisión apuntó que el sistema electoral debería “permitir a los gobiernos (...) cumplir sus responsabilidades. Los gobiernos deben tener la capacidad de actuar decididamente cuando es necesario.” En este sentido, vale la pena enfatizar que los gobiernos de RPP en Nueva Zelanda han tenido pocos problemas para gobernar: se han aprobado los presupuestos de todos ellos sin mayor dificultad y ninguno ha enfrentado la posibilidad de perder una votación donde esté en juego la confianza del Parlamento. Al mismo tiempo, el Parlamento ha cumplido con otro de los criterios establecidos por la Comisión Real: ha incrementado su efectividad. Los gobiernos ya no pueden contar con mayorías en los comités parlamentarios (y, por cierto, pocas veces lo tienen) por lo que existe un proceso de consulta y negociación mucho más amplio e intenso entre los representantes del gobierno y de los partidos de oposición en el Parlamento.

La Comisión Real sobre el Sistema Electoral también previó que bajo el sistema de RPP el Parlamento podría representar de manera más efectiva a los maoríes (minoría indígena de la Polinesia en Nueva Zelanda) y a otros grupos de especial interés como las mujeres, las comunidades asiáticas y los isleños, lo que efectivamente ha ocurrido. En el último Parlamento elegido por el sistema de mayoría simple, los parlamentarios maoríes representaron 7% del total. En la actualidad, constituyen 16%. La proporción de mujeres ha crecido de 21% en 1991 a un promedio de 29% en las tres primeras elecciones con el sistema de RPP. Durante el periodo comprendido entre 1993 y 2002, la proporción de parlamentarios de las islas del Pacífico pasó de 1% a 3% y la de asiáticos de 0% a 2%.

Desde un punto de vista político, nunca es fácil deshacerse de un sistema de votación que ha perdurado por mucho tiempo, ni convencer del cambio a quienes manejan intereses profundamente arraigados o a los políticos en el poder. Los principales especialistas en la materia han advertido que no es nada recomendable emprender reformas sustanciales al sistema electoral con ligereza. Sin embargo, existe una creciente evidencia de que los parlamentarios neozelandeses, y el público en general, están aprendiendo a vivir con la representación proporcional, aunque no necesariamente a quererla. Parece factible que las reformas adoptadas en Nueva Zelanda a principios de la década de los noventa e instrumentadas a partir de 1996 van a perdurar por un buen tiempo.

Sistemas paralelos (SP)

134. Los sistemas paralelos también utilizan tanto componentes de PR como de pluralidad/mayoría aunque, a diferencia de los sistemas de RPP, el componente de RP no compensa ninguna desproporcionalidad de los distritos de pluralidad/mayoría. (Asimismo, es posible que los componentes que no sean de RP en un sistema paralelo, provengan de la familia de “otros” sistemas, como en Taiwán.) En un sistema paralelo, igual que en uno de RPP, cada elector puede recibir una sola papeleta, en la que puede emitir su voto tanto para un candidato como para su partido, tal y como ocurre en Corea del Sur, o dos papeletas distintas, una para votar por el escaño de mayoría y otra para los escaños de RP, como sucede por ejemplo en Japón, Lituania y Tailandia (ver los estudios de caso sobre Japón y Tailandia).

El sistema paralelo es un sistema mixto en el que las preferencias expresadas por los electores son usadas para elegir representantes a través de dos sistemas diferentes: uno de representación proporcional por listas y otro (usualmente) de pluralidad/mayoría, en el que no se toman en cuenta los escaños asignados bajo un sistema para calcular los resultados del segundo.

Los sistemas paralelos se utilizan actualmente en 21 países y han sido una constante de los sistemas electorales diseñados en los últimos 15 años —quizá debido a que parecen combinar los beneficios de los sistemas de RP por listas con los de pluralidad/mayoría, o de algún otro tipo. Armenia, Corea del Sur, Filipinas, Guinea (Conakry), Japón, Pakistán, Rusia, Seychelles, Tailandia, Timor-Leste y Ucrania utilizan distritos uninominales de mayoría simple y RP por listas, mientras que Georgia, Kazajistán, Lituania y Tayikistán emplean el sistema de doble ronda como variante

de sus sistemas de mayoría en distritos uninominales. Andorra, Palestina, Senegal (ver el estudio de caso) y Túnez emplean el sistema de voto en bloque por partido para elegir a algunos de sus representantes. Mónaco es el único país con un sistema paralelo que usa voto en bloque y, de igual forma, Taiwán es el único que utiliza el sistema de voto único no transferible junto con un componente de RP.

135. El balance entre el número de escaños proporcionales y el número de escaños de pluralidad/mayoría tiende a variar significativamente (ver cuadro 5). Sólo en Andorra, Palestina, Rusia y Ucrania la mezcla es igualitaria, 50% para cada uno. En un extremo, 81% de los 299 escaños que integran la legislatura de Corea del Sur son elegidos por mayoría simple en distritos uninominales, ya que sólo 56 se eligen por listas de RP. En el extremo opuesto, en Timor-Leste 75 representantes se eligen de manera proporcional y sólo 13 en distritos uninominales. Empero, en la mayoría de los casos la combinación es más equilibrada. Por ejemplo, Japón elige 60% de sus representantes en distritos uninominales y 40% mediante listas de RP.

TAILANDIA: Combate de la corrupción a través de la reforma electoral

Allen Hicken

En 1997 Tailandia adoptó una nueva Constitución que trajo consigo dramáticos cambios en su panorama político y electoral. Las reformas comprendieron la creación de una comisión electoral autónoma para administrar y supervisar las elecciones, nuevas normas para regular la relación entre los miembros del Parlamento y el gabinete, y la integración del primer Senado por elección popular en la historia del país. La Constitución también reemplazó el sistema electoral de voto en bloque (VB), que se había usado durante casi toda la historia electoral de Tailandia, por un sistema paralelo conformado por un componente de mayoría simple en distritos unipersonales y otro de listas de representación proporcional.

Antes de las reformas de 1997 Tailandia utilizaba el sistema de VB para elegir a los miembros de la Cámara de Representantes. Todos los miembros del Senado eran designados, no elegidos popularmente. Los distritos electorales se dividían entre las provincias de acuerdo con su volumen de población y su magnitud era muy reducida: se disputaban entre uno y tres escaños por distrito. Los electores votaban más por candidatos que por partidos y disponían de un número de votos equivalente al de los escaños en disputa en su respectivo distrito. No podían emitir todos sus votos por un solo candidato, pero sí podían dividirlos entre los candidatos de distintos partidos. Podían, incluso, abstenerse de emitir la totalidad de los votos con que contaban. A los partidos se les exigía presentar una lista completa de candidatos para cada distrito en el que desearan contender (por ejemplo, tres candidatos en un distrito con tres escaños en disputa). Los escaños se otorgaban a los candidatos que obtuvieran el mayor número de votos, bajo el principio de mayoría simple.

El sistema de VB en Tailandia tuvo al menos dos implicaciones importantes para el sistema de partidos. Primera, la existencia de distritos pluripersonales había tendido a la proliferación de múltiples partidos en cada distrito, lo que a su vez contribuyó a la presencia de un gran número de partidos en la Cámara. Entre 1975 y 1996, el promedio efectivo de partidos nacionales fue de más de seis. Sobre esta base, no es de

sorprender que ningún partido haya obtenido jamás la mayoría absoluta de los escaños, tornando necesaria la creación de grandes coaliciones para formar un gobierno. Como regla general, los gobiernos de coalición fueron poco efectivos y de poca duración. Los reformadores esperaban que cambiando el sistema electoral se produjera una reducción tanto del número de partidos como de la inactividad e inestabilidad de los gobiernos.

Segunda, el sistema propiciaba que se enfrentaran candidatos del mismo partido en un solo distrito. Aunque cada partido postulaba un grupo de candidatos, éstos a menudo se enfrentaban entre sí en las campañas en lugar de tratar de conseguir que los electores apoyaran con sus votos a todo su grupo. Esta competencia intrapartidista minó la adhesión y lealtad partidista de candidatos y electores y contribuyó a la división y falta de cohesión al interior de los partidos. Un reflejo de ello fueron los desenfrenados cambios de un partido a otro que se registraban antes de cada elección, con las consecuentes acusaciones de que había dinero implicado en esos cambios. La competencia intrapartidista, la debilidad de las siglas partidistas y el tamaño relativamente reducido de la magnitud de los distritos electorales fueron factores que alentaron a los políticos a cultivar y responder a los intereses de pequeños grupos de electores. Durante el periodo de campaña, la compra de votos ayudó a los candidatos a construir plataformas de apoyo personales. Una vez que accedían al cargo, los políticos se preocupaban por proveer bienes y servicios a sus electores sobre una base personalista, descuidando con frecuencia aspectos relacionados con programas o políticas más amplias y, por consiguiente, la coherencia y consistencia de la política de gobierno. Los diseñadores de la Constitución de 1997 esperaban que a través de la reforma electoral se pudiera fomentar la cohesión y lealtad a las siglas partidistas, así como reforzar los incentivos para que los candidatos y los políticos respondieran a las demandas de un electorado mucho más amplio.

En respuesta a las reiteradas demandas de la sociedad civil en el sentido de realizar una reforma política, la Cámara de Representantes creó en 1996 una Asamblea Constituyente (AC). Un año más tarde, después de una amplia consulta popular y en medio de una severa crisis económica que rápidamente se convirtió en una crisis política, la Asamblea Constituyente presentó y la Cámara aprobó una nueva Constitución. Las piedras angulares de esta nueva Constitución fueron un Senado elegido popularmente y un renovado sistema para elegir a los integrantes de la Cámara de Representantes. El sistema de Voto en bloque para integrar la Cámara fue suprimido. Siguiendo una tendencia creciente, los diseñadores de la Constitución introdujeron un sistema paralelo. Los distritos pluripersonales fueron sustituidos por 400 distritos unipersonales. La Constitución de 1997 también estableció un segundo nivel de representación conformado por 100 escaños elegidos por RP en un solo distrito nacional. Un partido debe alcanzar al menos un umbral de 5% de los votos emitidos por las listas a nivel nacional para poder acceder a la distribución de estos 100 escaños de RP. A cada partido se le pide presentar una lista de candidatos y los electores disponen de dos votos, uno para votar por su representante de distrito y otro para votar por una lista partidista nacional. Los candidatos tienen que optar entre contender en un distrito uninominal o formar parte de la lista nacional de su partido. No están vinculados los dos niveles de representación:

los escaños de RP que le corresponden a un partido no dependen de ninguna forma de los escaños de mayoría que haya obtenido.

La Constitución de 1997 también consagró la elección de los miembros del Senado, por vez primera en la historia del país. Se eligen 200 senadores mediante el sistema de voto único no transferible (VUNT). Los distritos electorales comprenden desde uno hasta 18 escaños, es decir, son de distinta magnitud. El sistema de VUNT que se adoptó contiene una variante importante. La Asamblea Constituyente quiso crear un Senado que estuviera por encima de las caóticas disputas partidistas. Como resultado, la Constitución prohíbe que los senadores pertenezcan a un partido político y no les permite llevar a cabo actividades de campaña para ser elegidos.

¿Cuáles fueron los resultados de esa reforma constitucional? Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos primordiales fue reducir el número de partidos —lo que explica el cambio a distritos uninominales y el umbral de 5% para la lista partidista a nivel nacional. Parece ser que este objetivo ha sido alcanzado en buena medida. En la elección para la Cámara de Representantes de 2001, el número efectivo de partidos en la legislatura disminuyó dramáticamente de un promedio de 6.2 antes de 1997 a uno de 3.1, lo que reflejó tanto la disminución del número de partidos que contendió en cada distrito uninominal como una mayor coordinación de los partidos entre los distritos. Por primera vez desde 1957 un solo partido, el recién formado Thai Rak Thai, casi logró la mayoría absoluta de los escaños. Poco después la consiguió cuando un pequeño partido se desmembró y sus representantes se adhirieron a sus filas.

Los diseñadores de la nueva Constitución también esperaban que con la adición de una lista de partido a nivel nacional y la eliminación de las causas para la competencia intra partidista se pudiera alentar tanto a los candidatos como a los electores a concentrarse más en las políticas partidistas que tuvieran que ver con asuntos de interés nacional. En efecto, esto empezó a ocurrir en las elecciones de 2001. Por primera vez en la historia electoral contemporánea de Tailandia, los partidos políticos, dirigidos por el Partido Thai Rak Thai, desplegaron un esfuerzo significativo para desarrollar estrategias electorales centradas en los programas partidistas. Los partidos empezaron a diferenciarse entre sí en términos de sus plataformas políticas y, en algunos casos, presentaron estas diferencias como elementos fundamentales de sus campañas políticas.

Sin embargo, existen algunas razones para evaluar con cautela los cambios que han surgido en el sistema de partidos de Tailandia. En primer lugar, el cambio hacia estrategias centradas en los partidos se ha circunscrito a las campañas para los escaños de listas de partido a nivel nacional, ya que las contiendas en los 400 distritos uninominales siguen concentradas en asuntos relacionados con los candidatos. Por supuesto, esto no constituye ninguna sorpresa dado el sistema electoral utilizado: los distritos uninominales continúan generando incentivos para cultivar redes de apoyo personal (aunque parecen ser menor que bajo el sistema de voto en bloque); segundo, el nuevo sistema electoral ha provocado una dramática reducción en el promedio de votos necesarios para obtener un escaño. Esto es resultado del efecto combinado que se produce cuando se agregan más escaños a la legislatura y se cambia el sistema de voto en bloque por uno basado en distritos uninominales. Todo esto debilita los incentivos

para abandonar las estrategias personales: entre más pequeño sea el número de votos necesario para resultar elegido, más probable es la utilización de estrategias personales por parte de los candidatos. Finalmente, la presencia de un Senado apartidista, elegido bajo un sistema de VUNT, mina en cierta forma el intento por crear un electorado más enfocado en las alternativas partidistas.

Obviamente, cualquier análisis de las consecuencias de las reformas de 1997 debe tomarse aún con reservas hasta que no se haya realizado un mayor número de elecciones bajo las nuevas reglas. Con la limitada información disponible hasta ahora, no es posible determinar si los resultados de las elecciones de 2001 y 2005 representan una nueva tendencia o sólo son un reflejo de la “excepcional” personalidad del Primer Ministro Thaksin Shinawatra, líder de Thai Rak Thai; sin embargo, las elecciones de los integrantes de la Cámara de 2001 y de 2005 ya caracterizan a Tailandia como un estudio de caso muy interesante por las consecuencias (algunas veces no intencionadas) de la reforma del sistema electoral.

FLETE VOTIMI
Zgjedhjet per organet e qeverisjes vendore 28 Dhjetor 2003

Nr. Serial 0000002

REPUBLIKA E SHQIPERISE
KOMISIONI QENDOR I ZQJEDHJEVE

FLETE VOTIMI
Zgjedhjet per organet e qeverisjes vendore 28 Dhjetor 2003

QARKU: TIRANE
B: TIRANE

Nr.	Per Kryetarin e Bashkise	Shprehjet e votuesit	
1	AHMET SHAIPI TUSHA PARTIA SIGURIA KOMBETARE SHQIPTARE	PSKSH	
2	ALBERT ESAT KARIQI PARTIA KONSERVATORE SHQIPTARE	Pkons	
3	EDI KRISTAQ RAMA PARTIA SOCIALISTE E SHQIPERISE, PARTIA SOCIALDEMOKRATE E SHQIPERISE	PSSH, PSD	
4	FATJON SHEFQET SOFTA PARTIA ALEANCA POPULLORE	PAP	
5	GENCI SELMAN RAMAJ PARTIA DEMOKRISTIANE	PDK	
6	JOLANDA FEKO HYSENBELLIU PARTIA KOMUNISTE E SHQIPERISE	PKSH	
7	KRESHNIK SHABAN ÇOLLAKU PARTIA DEMOKRATE E RE	PDR	
8	RASIM PESHK MULGECI PARTIA ALEANCA SOCIALISTE SHQIPTARE	PASSH	
9	ROBERT BOTIR PAPA PARTIA LEVIZJA E LEGALITETIT	PLL	
10	SINAN AHMET ISUFI I PAVARUR	I PAVARUR	
11	SPARTAK KIÇO NGJELA PARTIA DEMOKRATIKE + PARTIA REPUBLIKANE + PARTIA BASHKIMI LIBERAL	PD+PR+PBL	
12	VLADIMIR SINAN LULAJ PARTIA QOMBEGRUES POPULLORE	PMP	

Nr.	Per Keshillin e Bashkise	Shprehjet e votuesit	
1	ALEANCA DEMOKRATIKE (N.CEKA)	AD	
2	PARTIA AGRARE AMBIENTALISTE (L.KHUVELI)	PAA	
3	PARTIA ALEANCA POPULLORE (P.SOFTA)	PAP	
4	PARTIA BALLI KOMBETAR (SH.ROG)	PBK	
5	PARTIA BALLI KOMBETAR DEMOKRAT (H.SELFO)	PBKD	
6	PARTIA BASHKIMI LIBERAL SHQIPTAR (T.LACO)	PBL	
7	PARTIA BASHKIM PER TE DREJTAT E NJERJUT (V.DULE)	PBDNJ	
8	PARTIA DEMOKRACIA SOCIALE (P.MELO)	PDS	
9	PARTIA DEMOKRATE E RE (D.POLLO)	PDR	
10	PARTIA DEMOKRATIKE (S.BERISHA)	PD	
11	PARTIA DEMOKRATIKE E RINOVUAR (D.SHEH)	PDRn	
12	PARTIA DEMOKRISTIANE (N.LESI)	PDK	
13	PARTIA KOMUNISTE E SHQIPERISE (S.MILLOSHI)	PKSH	
14	PARTIA KONSERVATORE SHQIPTARE (A.RIÇO)	Pkons	
15	PARTIA LEVIZJA E LEGALITETIT (E.SPAHU)	PLL	
16	PARTIA REPUBLIKANE SHQIPTARE (F.MEDU)	PR	
17	PARTIA SOCIALDEMOKRATE E SHQIPERISE (S.QJINUSHI)	PSD	
18	PARTIA SOCIALISTE E SHQIPERISE (F.HANO)	PSSH	

Papeleta de votación de SP de Albania

SENEGAL: Un sistema paralelo en África

Richard Vengroff

Senegal es uno de los muy pocos países africanos que ha experimentado una genuina transferencia democrática de poder como resultado de la derrota del presidente en turno. Para la elección presidencial se utiliza un sistema de mayoría absoluta a dos rondas muy similar al utilizado en Francia. Los partidos políticos cuentan con incentivos para postular candidatos en la primera vuelta y los electores pueden votar libremente por el candidato de su preferencia al tiempo que guardan su voto estratégico para la segunda ronda. En 2000 los partidos de oposición le negaron al presidente Abdou Diouf la victoria en la primera vuelta y, mediante un acuerdo previo, se unieron tras la figura del principal candidato opositor, Abdoulaye Wade, para derrotar al líder del largamente dominante Partido Socialista (PS) en la segunda vuelta.

Para las elecciones legislativas, el sistema electoral de RP pura por listas nacionales adoptado en 1978 fue sustituido en 1983 por un sistema mixto paralelo. Desde entonces el sistema electoral ha sido modificado varias veces. La mayoría de los cambios han sido diseñados para brindar legitimidad democrática asegurando que al mismo tiempo el sistema esté abierto a la representación de la oposición y que el partido gobernante conserve la mayoría de los escaños. Como muchos sistemas mixtos, el de Senegal utiliza una lista nacional para distribuir parte de los escaños. Pero a diferencia de casi todos los otros sistemas paralelos, en lugar de que los escaños de mayoría simple sean disputados en distritos unipersonales, lo son sobre la base de un sistema de voto en bloque por partido (VBP) en distritos electorales predominantemente plurinominales.

Los escaños de RP (casi la mitad del total) son asignados de acuerdo con los votos obtenidos por la lista nacional de cada partido, utilizando el método de cociente mayor bajo una fórmula de Hare. Los otros escaños son asignados por mayoría simple en los distritos electorales que conforman los 30 departamentos del país, en los que se disputan entre uno y cinco escaños. Los partidos más pequeños y la oposición siempre han exigido que se incremente el número de escaños distribuido mediante la lista nacional, mientras que el partido en el poder siempre ha favorecido un balance que le

permita conservarlo. En las elecciones de 1998 el gobernante Partido Socialista alteró, una vez más, la distribución de los escaños, agregando 20 nuevos de mayoría simple, de los cuales ganó 18, lo que le permitió mantener fácilmente el control de la legislatura, a pesar de que apenas logró 50.3% de la votación nacional.

Cuando el presidente Wade era líder de la oposición, exigía una mayor proporcionalidad en el sistema y una menor preponderancia de los escaños asignados mediante el sistema de VBP, el cual favorecía claramente al partido en el poder. Para las elecciones de 2001, Wade, quien había criticado duramente las maquinaciones del Partido Socialista, se encontraba en condiciones de cambiar esta fórmula inequitativa. Una vez a cargo de la presidencia y con la capacidad de modificar el sistema electoral, Wade podía incorporar un sistema diseñado para representar de mejor forma los deseos del electorado o para maximizar las oportunidades de éxito de su coalición (la Coalición SOPI, liderada por el Partido Democrático de Senegal, PDS). Sin embargo, los grandes recursos de que disponía su partido, incluyendo todo el peso de la presidencia, hicieron que de pronto el sistema que antes había atacado por injusto, pareciera atractivo.

Los otros dos partidos grandes, el PS y la Alianza de Fuerzas para el Progreso (AFP), sintieron que también podían obtener ventajas de un mayor énfasis en la distribución de escaños a través del componente de VBP en la medida que les permitiría ganar por mayoría simple algunos distritos. También favorecían un incremento en el número de escaños de mayoría. Los partidos más pequeños presionaron por un sistema de proporcionalidad pura basado en listas nacionales o por algún tipo de arreglo que permitiera una mejor distribución de escaños por voto. El gobernante Partido Demócrata de Senegal optó por reducir el tamaño de la Asamblea Nacional de 140 a 120 escaños y por tanto, pasar de una proporción de 70 a 70 entre los escaños de mayoría simple y los de RP a una de 65 de mayoría y 55 de RP. El PDS calculó que como nuevo partido en el poder podía ganar por mayoría simple en varios departamentos, incrementado así su porción de escaños respecto a los votos obtenidos.

Los cálculos fueron correctos. Aunque en las elecciones de 2001 la coalición SOPI recibió poco menos de la mitad de los votos (49.6%), ganó 89 de los 120 escaños (74.2%). El antiguo partido gobernante, el PS, finalizó segundo en la votación, con 17.4%, pero sólo obtuvo 10 escaños, todos mediante la lista nacional de RP. El tercer lugar de la votación lo ocupó la Alianza de Fuerzas para el Progreso de Moustapha Niasse (con 16.1% de los votos), que superó al Partido Socialista en número de escaños al obtener 11, dos de los cuales los ganó por mayoría al ocupar el primer lugar en uno de los departamentos. Con 3.7% de los votos, la Unión por la Renovación Democrática consiguió tres escaños, uno de los cuales fue de mayoría en un distrito uninominal en el pequeño departamento de donde es originario su líder. Con casi 4% de los votos, el Partido Africano para la Democracia y el Socialismo (AJ/PADS) apenas alcanzó dos escaños de la lista nacional. A otros cinco partidos les correspondió un escaño a cada uno de la lista nacional en virtud de contar con los restos mayores de la votación, aunque no alcanzaron un cociente completo. Los restantes 15 partidos que presentaron listas fueron excluidos de la asignación de escaños.

La gran desproporcionalidad que se registró en las elecciones de 2001 excedió con creces los altos porcentajes que Senegal había experimentado bajo el dominio del Partido Socialista. En las elecciones de 1993, 70 escaños se asignaron por fórmula proporcional de lista nacional y 50 en distritos a nivel departamental bajo el sistema de voto en bloque por partido; en 1998, la distribución de escaños por ambas fórmulas fue pareja 70 y 70, pero el nivel de desproporción aumentó ligeramente. La desproporción se incrementó significativamente en las elecciones de 2001, cuyos resultados fueron mucho menos proporcionales que los obtenidos con la mayoría de las elecciones bajo el sistema de mayoría simple. Como consecuencia, la legitimidad de la legislatura se vio comprometida. La coalición SOPI, que llegó al poder en 2001 sobre la base de sus demandas de una reforma democrática, ha significado un fuerte retroceso al manipular el sistema electoral en su beneficio.

En Senegal, el objetivo del entonces hegemónico partido gobernante al optar por un sistema paralelo era asegurar la fragmentación de la oposición, desalentando la coordinación entre partidos, minimizando la votación estratégica y, consecuentemente, ofreciéndole ventajas al partido más grande. El partido promovió este objetivo utilizando una papeleta de votación que sólo permitía emitir un voto que comprendía tanto la elección por el principio de mayoría como la proporcional. Como la distribución de escaños proporcionales depende del número total de votos que reciba un partido o coalición, los partidos de oposición de Senegal cuentan con el incentivo para presentar candidatos en todos los distritos de mayoría que puedan. El hecho de que todos los votos emitidos al nivel de distrito sean sumados para la asignación de los escaños proporcionales reduce cualquier ventaja que se pueda derivar de la coordinación de esfuerzos entre partidos en los diferentes distritos y brinda mayores incentivos para que el elector vote de manera sincera y no estratégica. De esta forma, el partido gobernante fue capaz de asegurar su victoria en casi todos los distritos de mayoría.

También se emplea un sistema mixto paralelo en los niveles local (consejo rural) y municipal. Para asegurar una abrumadora mayoría al partido ganador en cada consejo, la mitad de los escaños son asignados en un solo bloque para todo el municipio usando el sistema de voto en bloque por partido. La otra mitad de los escaños se distribuye mediante RP por listas utilizando a toda la comunidad rural o municipal como un solo distrito.

Senegal muestra la forma en que una ventaja política de corto plazo puede ser el factor determinante en los debates sobre cambios al sistema electoral. Una oposición que clamaba cambios se convirtió en un gobierno defensor del *status quo* del que súbitamente se volvió beneficiaria. La desventaja potencial de esto reside en que si el péndulo electoral gira ahora en del Partido Socialista, es casi seguro que el fuerte énfasis que se le ha concedido al segmento del VBP del sistema paralelo se vea reflejado en una ganancia más que proporcional de escaños para la oposición, haciendo retroceder a las fuerzas que integran a la coalición SOPI al lugar en que se encontraban antes de 2001; por otro lado, este enfoque puede evolucionar hacia un sistema de dos grandes partidos, en el cual los dos beneficiarios aseguren que cualquier otra fuerza partidista tenga que desplegar un enorme esfuerzo si quiere abrirse paso y convertirse en una opción de poder.

Cuadro 5. Países que utilizan sistemas paralelos

País	No. de escaños de RP	No. de escaños de pluralidad/mayoría (u otros)	Sistema de pluralidad/mayoría (u otro)	Total de escaños
Andorra	14 (50%)	14 (50%)	VBP	28
Armenia	56 (43%)	75 (57%)	MS	131
Filipinas	52 (20%)	208 (80%)	MS	260
Georgia	150 (64%)	85 (36%)	DR	235
Guinea	76 (67%)	38 (33%)	MS	114
Japón	180 (37.5%)	300 (62.5%)	MS	480
Kazajstán	10 (13%)	67 (87%)	DR	77
Lituania	70 (50%)	71 (50%)	DR	141
Mónaco	8 (33%)	16 (67%)	VB	24
Pakistán	70 (20%)	272 (80%)	MS	342
Palestina	66 (50%)	66 (50%)	VB	132
República de Corea	56 (19%)	243 (81%)	MS	299
Rusia	225 (50%)	225 (50%)	MS	450
Senegal	55 (46%)	65 (54%)	VBP	120
Seychelles	9 (36%)	25 (74%)	MS	34
Tailandia	100 (20%)	400 (80%)	MS	500
Taiwán	49 (22%)	176 (78%)	VUNT	25
Tayikistán	22 (35%)	41 (65%)	DR	63
Timor-Leste	75 (85%)	13 (15%)	MS	88
Túnez	52 (80%)	37 (20%)	VBP	189
Ucrania	225 (50%)	225 (50%)	MS	450

136. *Ventajas.* En términos del grado de proporcionalidad, los sistemas paralelos usualmente arrojan resultados que se ubican en un punto medio entre los sistemas puros de pluralidad/mayoría y los de RP. Una ventaja es que, cuando hay suficientes escaños de RP, los partidos pequeños que no han tenido mucho éxito en las elecciones por pluralidad/mayoría pueden verse compensados en la distribución de escaños de RP. Además, en teoría, un sistema paralelo debe fragmentar menos un sistema de partidos que un sistema puro de RP.

137. *Desventajas.* Como ocurre con los sistemas de RPP, es probable que se creen dos clases de representantes. Además, los sistemas paralelos no aseguran ningún tipo de proporcionalidad global y algunos partidos pueden verse privados de representación a pesar de haber captado un buen número de votos. Los sistemas paralelos también pueden ser un tanto complejos y crear confusión entre los electores acerca de su naturaleza y operación.

Otros sistemas

138. Además de los sistemas de pluralidad/mayoría, de representación proporcional y los mixtos, existen otros sistemas que no se ajustan claramente a ninguna de esas categorías. Entre ellos se encuentran los sistemas de voto único no transferible (VUNT), voto limitado (VL) y conteo de Borda (CB). Estos sistemas tienden a convertir los votos en escaños de una forma que se ubica entre la proporcionalidad de los sistemas de RP y los resultados que puede arrojar un sistema de pluralidad/mayoría.

Voto único no transferible (VUNT)

139. Bajo un sistema de VUNT cada elector emite un voto por un candidato pero, a diferencia de un sistema de mayoría simple en distritos uninominales, en cada distrito se disputa más de un escaño. Obtienen los escaños los candidatos que obtienen el mayor número de votos. El sistema de VUNT puede plantearle a los partidos políticos varios desafíos. Por ejemplo, en un distrito donde se disputan cuatro escaños, el candidato que obtenga 20% de la votación habrá asegurado un escaño. Si un partido obtiene 50% de los votos, puede tener la expectativa de ganar dos de los cuatro escaños en disputa. Si cada uno de sus candidatos obtiene alrededor de 25% de los votos totales, es seguro que eso ocurrirá. Sin embargo, si un candidato consigue 40% y el otro sólo 10%, puede ocurrir que el segundo candidato no resulte elegido. Si el partido postula tres candidatos, los riesgos de un “voto dividido” hacen aún menos probable la elección de dos de ellos.

Bajo el sistema de voto único no transferible, los electores disponen de un solo voto para una elección en distritos plurinominales. Se elige a los candidatos con el mayor número de votos. Los electores votan más por candidatos que por partidos políticos.

Hoy en día, el VUNT se utiliza para las elecciones legislativas en Afganistán, Jordania, Islas Pitcairn y Vanuatu, para las del Senado en Indonesia y Tailandia y para 176 de los 225 escaños que se emplean bajo el sistema paralelo en Taiwán. No obstante, su aplicación más conocida fue para la integración de la cámara baja de Japón entre 1948 y 1993.

140. Ventajas.

a. La diferencia más importante respecto a los sistemas de pluralidad/mayoría que se describieron anteriormente estriba en que los sistemas de VUNT ofrecen mayores facilidades para la representación de partidos minoritarios y candidatos independientes. Entre mayor sea la magnitud de los distritos que se empleen, más proporcionales pueden ser sus resultados. En Jordania, el sistema de VUNT ha permitido que resulten elegidos un buen número de candidatos no partidistas promonárquicos, lo que es considerado como una ventaja dentro de su embrionario sistema de partidos.

JAPÓN: Adaptándose a un nuevo sistema electoral

Karen Cox

En 1993, el Partido Liberal Democrático (PLD), que había dominado por décadas el escenario político de Japón, se dividió y perdió el control de la principal cámara del Parlamento japonés en las elecciones generales de ese año. Uno de los principales logros de la nueva coalición que se formó en su lugar fue reformar el sistema electoral, que era considerado una fuente de corrupción y la base del prolongado predominio del PLD.

Bajo el viejo sistema electoral (el de voto único no transferible o VUNT) los 511 miembros de la Cámara de Representantes eran elegidos en 129 distritos, a los que les correspondían entre uno y seis escaños. Este sistema, usado desde 1947, produjo una dinámica singular de competencia electoral entre los principales partidos, particularmente en el PLD. Con este sistema, todo partido que aspirara a conseguir suficientes escaños para convertirse en mayoría o, por lo menos, a obtener una porción significativa de ellos, necesitaba postular varios candidatos en la mayoría de los distritos. A fin de maximizar su representación, los partidos tenían que encontrar métodos que aseguraran que cada candidato en lo individual obtuviera tan sólo el mínimo de votos requeridos para conseguir un escaño, en lugar de permitir que cada candidato siguiera su instinto natural por conseguir el mayor número de votos. El candidato que obtuviera más votos de los necesarios para cubrir su “cuota” de elección podía terminar por dañar a sus colegas que recibieran menos votos: los votos “no necesarios” del candidato A podrían ser suficientes para impedir que el candidato B, del mismo partido, consiguiera un escaño.

El PLD lidió con este problema a través de políticas muy selectivas dirigidas a grupos específicos de votantes a quienes suministraba bienes de primera necesidad y otros beneficios. En tanto principal beneficiario del sistema de VUNT, el PLD controlaba las prebendas del gobierno, lo que dificultaba las posibilidades de los distintos partidos de oposición de disputarle realmente el poder. No es de sorprender que este sistema haya generado corrupción. Más aún, bajo un sistema tan personalista y particularista, es

difícil que se le concediera la debida importancia al debate y a la selección de políticas sobre temas relevantes.

A principios de 1990, el disgusto de los ciudadanos con el sistema electoral generó una gran presión para realizar una reforma electoral. La incapacidad del PLD para aceptar esta demanda y aprobar una reforma legislativa provocó una escisión interna que culminó con el acceso de la oposición al poder en 1993, oposición que incluía a algunos de los detractores del PLD. La idea de un sistema bipartidista al estilo americano con alternancia frecuente en el poder adquirió creciente popularidad entre los políticos, los académicos y los medios de comunicación y llegó a ser considerada como la “fórmula mágica” que resolvería los problemas del sistema político japonés. Por ello, muchos abogaron por el establecimiento de un sistema electoral basado en distritos uninominales. Sin embargo, los partidos más pequeños del nuevo gobierno temieron que esto terminara excluyéndolos del sistema y, por lo tanto, se opusieron a ella. Del compromiso al que se llegó al final emergió el sistema paralelo (SP) que se utiliza actualmente.

El nuevo sistema es paralelo porque utiliza dos modalidades de elección: listas de representación proporcional (RP) y distritos uninominales de mayoría simple. Cada elector dispone de un voto para cada modalidad. En 1996, para la primera elección con este sistema electoral, se asignaron 200 escaños por el principio de RP en 13 distritos regionales plurinominales de magnitud variable, que osciló entre siete y 33 escaños por distrito, y 300 escaños por el principio de mayoría simple en distritos uninominales. Los esfuerzos de racionalización realizados antes de las elecciones de 2000 permitieron reducir el número de escaños de RP a 180. Ahora a cada uno de los 11 distritos regionales se les asignan entre seis y 29 escaños.

En un sistema paralelo no opera ningún mecanismo de compensación para asegurar que el número total de escaños obtenidos por cada partido se ajuste a la proporción de votos que haya recibido. La superioridad numérica de los escaños uninominales sobre los de representación proporcional le otorga ventajas a los partidos más grandes, que pueden obtener más fácilmente escaños de mayoría simple. Sin embargo, los dos principios de elección del sistema japonés están relacionados en una manera inusual. Las leyes electorales de Japón les permiten a los contendientes presentar “candidaturas duales”, es decir, presentar candidatos que figuran tanto en una lista de RP como en un distrito uninominal.

Si bien técnicamente se trata de un sistema de RP por listas cerradas, hay una disposición legal que les confiere a los electores cierto grado de influencia sobre el orden final de los candidatos en las listas. A los partidos se les permite colocar en el mismo lugar de preferencia (o ranking) de una lista de RP a algunos o a todos los candidatos a los que también haya postulado en distritos uninominales. Para determinar el orden final de los candidatos en las listas a efectos de la asignación de los escaños de RP, primero se elimina de la lista a aquellos que resultaron ganadores en los distritos uninominales y luego se ordena a los candidatos que perdieron en los distritos uninominales de acuerdo con la votación que obtuvieron en comparación con el ganador en su distrito.

Esta disposición legal tiene varios beneficios para los partidos. En primer lugar, les permite eludir la difícil tarea de determinar el orden de los candidatos en las listas. En segundo lugar, alienta a los candidatos situados en el mismo lugar en las listas de RP a desarrollar campañas más vigorosas para conseguir más votos en sus distritos. Aunque los partidos recurren a menudo a la fórmula que les permite ordenar a sus candidatos en condiciones de igualdad, también suelen hacer uso de la opción que les permite ubicar a algunos en posiciones preferentes. Esta opción es útil, pues colocar a un candidato en un lugar prioritario o “seguro” en las listas de RP puede ayudar a convencerlo de que compita en un distrito uninominal en el cual tiene poca oportunidad de ganar.

El nuevo sistema electoral enfrentó su primera prueba en 1996 y los resultados fueron considerados decepcionantes. En los años posteriores a la aprobación de las nuevas leyes electorales, el LDP se reinstaló en el poder y los partidos de oposición experimentaron varios realineamientos. Esta inestabilidad contribuyó a la persistencia de viejos esquemas: el triunfo general para el LDP y pocas señales de que el sistema se dirigiera hacia el anhelado modelo bipartidista. La complicada naturaleza del nuevo sistema también produjo insatisfacción entre el electorado, particularmente por el hecho de que algunos candidatos que perdían en los distritos uninominales eran “resucitados” en los escaños que se repartían por RP. Los resultados fueron especialmente contra intuitivos en aquellos casos en que los candidatos que quedaban en tercer lugar —o, en cuarto, inclusive— en la votación en distritos uninominales obtenían un escaño de RP; pero el candidato que quedaba en segundo lugar (usualmente el candidato del partido de oposición más fuerte en el distrito) no obtenía nada. Además, no era nada claro que la corrupción y el manejo de recursos financieros con fines electorales hubieran declinado significativamente.

Para 2000, año en que se realizó la segunda contienda electoral bajo el nuevo sistema, se registró una reducción en el número de candidatos que disputaron los escaños de mayoría simple. Sin embargo, apenas se insinuó un ligero avance hacia la configuración de un esquema bipartidista, ya que la oposición no comunista siguió estando dividida y el centrista Partido del Gobierno Limpio (*Komeito*) cambió de bando y se unió a la coalición liderada por el PLD.

La tercera prueba para el nuevo sistema electoral se verificó en noviembre de 2003. En septiembre, el pequeño Partido Liberal se fusionó con el principal partido de oposición, el Partido Democrático de Japón (PDJ). El partido fusionado (el cual conservó el nombre de PDJ) tuvo un desempeño impresionante al alcanzar 40 escaños en una elección en la que se emplearon por vez primera plataformas partidistas. Los restantes partidos de oposición con cierta fuerza perdieron casi todos sus escaños. En cuanto al gobierno, el PLD y el más pequeño de sus dos aliados en la coalición también perdieron escaños, lo que llevó a que este último fuera absorbido por el primero. Toda vez que la mayoría de los escaños quedó en manos de los dos partidos más grandes, únicamente el *Komeito* se conservó como un partido pequeño con cierta fuerza. El PLD mantuvo su coalición con el *Komeito*, en parte porque necesitaba su apoyo en la cámara alta, pero también porque era clave en las victorias de muchos de sus candidatos en distritos uninominales.

Los resultados de las elecciones legislativas de 2003 apoyan la idea de que los efectos de la reforma del sistema electoral no se sienten de inmediato y que los hábitos y procesos más arraigados requieren tiempo para cambiar. Los resultados también sugieren que es poco probable que el sistema mixto provoque la plena consolidación de un sistema bipartidista al estilo americano, ya que la existencia de un segmento de RP permite la supervivencia de otros partidos.

b. Un sistema de VUNT puede fomentar que los partidos se organicen de mejor forma e instruyan a sus electores para que distribuyan sus votos entre los distintos candidatos de forma que se maximicen sus posibilidades de obtener un mayor número de escaños. Si bien el sistema de VUNT les brinda a los electores la posibilidad de optar entre los distintos candidatos que integran la lista de un partido, también se esgrime que tiende a fragmentar menos un sistema de partidos de lo que lo haría un sistema puro de RP. Con 45 años de experiencia con un sistema de VUNT, Japón exhibió un muy sólido sistema de “partido dominante”.

c. Finalmente, se admite que es un sistema fácil de entender y de utilizar.

141. Desventajas.

a. Puede suceder que los partidos pequeños con votación muy dispersa no obtengan ningún escaño y que los partidos más grandes obtengan un número sustancial de escaños adicionales que conviertan una mayoría simple de la votación a nivel nacional en una mayoría absoluta de escaños en la legislatura. Aunque la proporcionalidad del sistema se puede incrementar, aumentando el número de escaños que conforma cada distrito, esto puede debilitar la relación del representante con el electorado que es tan preciada por aquellos que defienden la idea de distritos bien delimitados geográficamente. Los distritos plurinominales de hasta 18 escaños, como los que existen en Tailandia, se ubican en el extremo superior de lo que resulta manejable.

b. Como con cualquier otro sistema donde varios candidatos de un mismo partido están compitiendo por el mismo voto, se pueden acentuar la discordia y la fragmentación internas. Esto puede promover políticas de corte clientelista en las que los políticos ofrezcan sobornos a los electores.

c. Los partidos requieren considerar cuestiones estratégicas complejas tanto para la postulación de candidatos como para el manejo del voto, postular muchos candidatos puede ser tan contraproducente como postular muy pocos y la tarea de orientar a sus electores sobre la forma de distribuir sus votos de manera óptima entre sus distintos candidatos puede ser descomunal.

d. Ya que el sistema de VUNT les confiere a los electores un solo voto, no incentiva mucho a los partidos a buscar respaldo más allá de sus bases convencionales de apoyo. Mientras cuenten con porcentaje razonable de “voto duro”, pueden ganar escaños sin necesidad de buscar el respaldo de votantes “externos”.

e. Un sistema de VUNT usualmente provoca que se tornen no útiles muchos votos, especialmente si los requisitos de postulación son incluyentes y le permiten contender a muchos candidatos.

Voto limitado (VL)

142. Como el sistema de VUNT, el sistema de voto limitado es un sistema de pluralidad/mayoría que se aplica en distritos plurinominales. Pero a diferencia de aquel, los electores disponen de más de un voto, aunque el número de votos es invariablemente menor al de escaños en disputa. El conteo es análogo al del VUNT, los escaños los ganan los candidatos con el mayor número de

El sistema de voto limitado es un sistema electoral centrado en los candidatos que se utiliza en distritos plurinominales y en el que los electores disponen de más de un voto, pero cuyo número es menor al de representantes a elegir. Los candidatos con el mayor número de votos ganan los escaños.

votos. Este sistema se utiliza para distintas elecciones a nivel local, aunque su aplicación a nivel nacional se reduce a Gibraltar y al Senado español, en donde se utiliza desde 1977. En este caso los electores disponen de un voto menos que el número de escaños que se pelean en cada uno de los grandes distritos plurinominales.

143. *Ventajas y desventajas.* Como el sistema de VUNT, el sistema de voto limitado es fácil de comprender para los electores y sencillo de manejar para el conteo. Sin embargo, tiende a producir resultados menos proporcionales que aquel. Muchos de los argumentos relativos a la competencia interna partidista, al manejo de asuntos internos del partido y a la política clientelista que se le imputan al VUNT son aplicables al sistema de voto limitado.

Conteo de Borda (CB)

144. Un ejemplo final y único en el diseño de sistemas electorales es el denominado conteo de Borda modificado que se utiliza en Nauru, una pequeña nación de las islas del Pacífico. El sistema de conteo de Borda es un sistema electoral preferencial en el que los electores ordenan a los candidatos según sus preferencias, como en el sistema de voto alternativo. Se puede aplicar tanto en distritos uninominales como plurinominales. Sólo se realiza un conteo, no se elimina a ningún candidato y las preferencias simplemente son contabilizadas como “fracciones de voto”: en el conteo de Borda concebido por Nauru, una primera preferencia vale un voto, una segunda preferencia una mitad, una tercera un tercio y así sucesivamente. Toda las fracciones se van sumando y al final resulta elegido el o los candidatos con el mayor número de votos.

Niveles de aplicación de los sistemas electorales y sistemas híbridos

145. Muchos sistemas electorales, tanto de pluralidad/mayoría como proporcionales, se aplican en un solo nivel o a un solo tipo de representación: los electores del país votan una sola vez y existe una sola serie de representantes elegidos. En los sistemas de RP por listas de un solo nivel, las listas pueden ser de carácter nacional, como en Namibia o en Países Bajos, o regionales, como en Finlandia y Suiza.

En los sistemas mixtos, existen normalmente dos niveles o tipos de representantes, los elegidos bajo el sistema de pluralidad/mayoría y los elegidos bajo el sistema proporcional. Sin embargo, en Hungría hay tres niveles: representantes de pluralidad/mayoría elegidos mediante el sistema de doble ronda en distritos uninominales y los representantes elegidos a nivel regional y a nivel nacional utilizando la RP por listas.

También es posible que un sistema electoral cuente con dos niveles sin combinar principios distintos de elección. Los sistemas proporcionales en dos niveles pueden operar tanto con listas nacionales y regionales (caso de Sudáfrica) como con listas regionales únicamente (caso de Dinamarca). En el sistema de dos niveles de pluralidad/mayoría que prevalece en las Islas Vírgenes Británicas, existen representantes elegidos en distritos uninominales por mayoría simple y representantes elegidos por la Isla en su conjunto utilizando el sistema de voto en bloque.

Cuadro 6. Variantes de la representación proporcional

Alternativas			
Niveles	Listas cerradas	Listas abiertas	Listas libres
Uno: regional	España, Macedonia	Letonia, Indonesia	Suiza, Luxemburgo
Uno: nacional	Namibia, Moldova	Países Bajos	-
Múltiple	Sudáfrica, El Salvador	Suecia, Islandia	-

146. Es necesario diferenciar a los sistemas electorales que cuentan con dos o más niveles de los sistemas híbridos, en los cuales una parte del país elige a sus representantes utilizando un sistema electoral y otra parte utilizando un sistema diferente. En Panamá, cerca de dos tercios de los representantes son elegidos en distritos plurinominales utilizando listas de RP, mientras que el tercio restante es elegido en distritos uninominales por mayoría simple.

147. En el cuadro 7 se sintetizan las ventajas y las desventajas de los principales sistemas electorales. Es importante tener en mente que las ventajas y desventajas planteadas pueden variar de un caso a otro y dependen de múltiples factores. Por ejemplo, el nivel de participación puede en efecto ser mayor bajo un sistema de mayoría simple y un sistema de RP por listas puede provocar un amplio apoyo legislativo para un presidente. Además, lo que es visto como una ventaja en un contexto o por un determinado partido puede ser visto como algo negativo en otro contexto o por otro partido. Sin embargo, el cuadro ofrece un panorama general de algunas de las probables implicaciones que derivan de la selección de un sistema electoral. También puede ofrecer una pauta de la relación entre la selección de un sistema electoral y sus resultados políticos e institucionales, permitiendo incluso diferenciar detalles específicos dentro de cada tipo de sistema electoral.

Cuadro 7. Cinco opciones de sistemas electorales: ventajas y desventajas

	Ventajas	Desventajas
Representación proporcional por listas (RPL)	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionalidad • Inclusividad • Representación de minorías • Menos votos nulos • Facilita la elección de representantes mujeres • No es necesario (o en menor escala) delimitar distritos electorales • No requiere la celebración de elecciones extraordinarias • Facilita el voto a distancia • Restringe el crecimiento de las regiones unipartidistas • Posibilidad de altos niveles de participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> • Débil representación geográfica • Aspectos de responsabilidad • Apoyo legislativo debilitado para el presidente, más probable en sistemas presidenciales • Posibilidad de gobiernos de coalición o integrado por minorías en sistemas parlamentarios • Otorga mucho poder a los partidos políticos • Puede conducir a la inclusión de partidos extremistas en la legislatura • Carente de facultades para derrocar a un partido en el poder
Pluralidad/mayoría	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte representación geográfica • Facilita el cumplimiento de responsabilidades • De fácil comprensión • Ofrece a los electores opciones claras • Fomenta la oposición coherente • Excluye a los partidos extremistas • Permite a los electores elegir entre candidatos • Fuerte apoyo legislativo para el presidente más probable en sistemas presidenciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Excluye a los partidos mayoritarios • Excluye a las minorías • Excluye a las mujeres • Muchos votos nulos • A veces requiere de elecciones extraordinarias • Requiere de la delimitación de distritos electorales • Puede conducir al trazado arbitrario de distritos electorales (<i>gerrymandering</i>) • Dificulta la instrumentación del voto a distancia

	Ventajas	Desventajas
Doble ronda (DR)	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos mayoritarios más probable en sistemas parlamentarios • Brinda a los votantes una segunda opción para elegir • Menos división del voto que muchos otros sistemas de pluralidad/mayoría • De fácil comprensión • Fuerte representación geográfica 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere de la delimitación de distritos • Requiere de una segunda ronda costosa y con frecuencia complicada en términos administrativos • A veces requiere de elecciones extraordinarias • Largo periodo de espera entre la elección y la declaración de resultados • Desproporcionalidad • Puede fragmentar el sistema de partidos
Sistemas paralelos (SP)	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusividad • Representación de minorías • Menos fragmentación partidista que los sistemas puros de RPL • Probablemente es más fácil de aceptar que otras alternativas • Responsabilidad • Pocos votos nulos • Proporcionalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede tener un efecto desestabilizador en sociedades profundamente divididas • Sistema complicado • Requiere de la delimitación de distritos • A veces requiere de elecciones extraordinarias • Puede crear dos clases de representantes • Votación estratégica • Más difícil de instrumentar voto a distancia que en RPL • No garantiza una proporcionalidad absoluta
Representación proporcional personalizada (RPP)	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusividad • Representación geográfica • Responsabilidad • Pocos votos nulos • Probablemente es más fácil de aceptar que otras alternativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema complicado • Requiere de la delimitación de distritos • A veces requiere de elecciones extraordinarias • Puede crear dos clases de representantes • Votación estratégica • Más difícil de instrumentar voto a distancia que en RPL

Consideraciones sobre la representación

Representación de las mujeres

148. Hay muchas formas de mejorar la representación de las mujeres. Como se examinó en la sección 107, los sistemas proporcionales tienden a provocar la elección de un mayor número de mujeres. Los sistemas electorales que utilizan distritos de mayor magnitud alientan a los partidos a postular mujeres, sobre la base de que una lista equilibrada incrementará sus posibilidades electorales. Algunos países que utilizan RP por listas exigen que las mujeres conformen un determinado porcentaje de los candidatos postulados por cada partido.

149. Además de la selección de un determinado sistema electoral, hay otras estrategias que se pueden utilizar para incrementar el número de mujeres representantes.

a. Primera, se pueden reservar escaños para mujeres en la legislatura. Estos escaños se pueden ocupar por representantes de las regiones o de los partidos políticos en proporción directa a su porcentaje de votación a nivel nacional. Este tipo de escaños son más comunes en los sistemas electorales de pluralidad/mayoría y a menudo están consagrados en la Constitución. Esto ocurre en el grupo de países entre los que se encuentran: Afganistán (dos mujeres por cada una de las 32 provincias o alrededor de 25% de los escaños), Uganda (una mujer por cada uno de los 56 distritos o cerca de 18% de los escaños) y Ruanda (donde 24 mujeres son elegidas a través de una papeleta exclusiva y representan 30% de los escaños). En algunos estados de la India, los escaños a nivel local se dividen en tres grupos para cada elección, para uno de esos grupos sólo se pueden postular mujeres, lo que garantiza que por lo menos ese tercio sea ocupado por mujeres, lo que además se combina con la imposición de un límite para una sola reelección de los hombres.

b. Segunda, la legislación electoral puede exigir que los partidos políticos postulen un determinado número de mujeres. Esta estrategia generalmente se aplica en sistemas de RP, como en Namibia (30% de las candidaturas a nivel local) y en Perú (30% de las candidaturas a nivel nacional). También se aplica en el componente de RP mediante listas del sistema de RPP de Bolivia (30% de las candidaturas). Sin embargo, este tipo de leyes no siempre asegura que se cumpla con el objetivo a menos que se establezca un mandato para ubicarlas en lugares donde tienen posibilidades de resultar elegidas y mecanismos para garantizar su cumplimiento. Este es el caso de Argentina (30% de las candidaturas en posiciones preferenciales), Bélgica (los dos primeros candidatos deben de ser de distinto género) y Costa Rica (40% en posiciones que permitan su elección).

c. Tercera, los partidos políticos pueden fijar internamente sus propias cuotas para mujeres a cargos legislativos. Este es el mecanismo más común para promover la participación de las mujeres en la vida política y ha sido utilizado con distintos grados de éxito por todo el mundo: por el CNA en Sudáfrica, el Partido Peronista y el Partido

Radical en Argentina, Conciencia de Patria (CONDEPA) en Bolivia, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México y los partidos laboristas en Australia, Reino Unido y los países escandinavos. El uso de listas pequeñas conformadas únicamente por mujeres por parte del Partido Laborista Británico en las elecciones de 1997 casi duplicó el número de mujeres que resultaron elegidas, al pasar de 60 a 119.

En 2004, 14 países habían establecido cuotas en su Constitución (incluyendo muy recientemente a Afganistán), en 32 las cuotas estaban previstas en la legislación electoral y al menos 125 partidos de 65 países habían adoptado sus propias cuotas de manera voluntaria. En términos de los distintos tipos de sistema electoral, existen cuotas en 17 sistemas de pluralidad/mayoría, en 45 de RP y en 15 mixtos. Dos de los sistemas electorales de otro tipo cuentan con cuotas: Afganistán y Jordania.

150. En términos de su grado de éxito e implicaciones, hay variaciones entre los distintos sistemas que garantizan la representación de las mujeres en la legislatura. Por ejemplo, los escaños reservados pueden asegurar que las mujeres ocupen cargos de elección popular, pero algunas mujeres han denunciado que las cuotas han terminado siendo una forma de tranquilizar y, en última instancia, de hacer a un lado a las mujeres. El hecho de que resulten elegidas para un cargo legislativo no necesariamente significa que tengan injerencia en los procesos de toma de decisiones y, en algunos países, las mujeres legisladoras son marginadas de las responsabilidades de dichos procesos, sobre todo aquellas elegidas en escaños especiales o reservados. No obstante hay algunos países en que las mujeres han podido utilizar las posiciones a las que tienen acceso a través de las cuotas, para hacer contribuciones decisivas en los procesos de toma de decisiones.

Para mayor información ver la base de datos global sobre cuotas electorales para mujer creada por IDEA y la Universidad de Estocolmo en www.quotaproject.org

Representación de las minorías

151. También hay muchas formas de fortalecer la representación de minorías y grupos comunitarios. Una vez más, los sistemas electorales que utilizan distritos de mayor magnitud alientan a los partidos a postular candidatos de minorías sobre la base de que una lista combinada incrementa sus expectativas electorales. Un umbral muy bajo o la completa eliminación de un umbral formal en sistemas de RP puede también facilitar la representación de grupos subrepresentados o sin representación. En los sistemas de pluralidad/mayoría, en ocasiones se reservan escaños para minorías y grupos comunitarios.

152. Los escaños reservados pueden ser utilizados para asegurar la representación de grupos minoritarios específicos en la legislatura. Existen escaños reservados para minorías étnicas o religiosas claramente identificadas en países tan diversos como Colombia (comunidades negras), Croacia (minorías húngaras, italianas, checas,

eslovacas, rutenias, ucranianas, alemanas y austriacas), la India (tribus y castas), Jordania (cristianos y circasianos), Níger (tuareg), Nueva Zelandia (maori), Pakistán (minorías no musulmanas), Palestina (cristianos y samaritanos), Samoa (minorías no indígenas), Eslovenia (húngaros e italianos) y Taiwán (comunidad aborigen).

Los representantes para ocupar estos escaños reservados son usualmente elegidos de la misma forma que otros representantes, pero en ocasiones los eligen únicamente los miembros de las comunidades minoritarias especificadas en la ley. Esto requiere la existencia de una lista comunitaria (ver secciones 155-157). Si bien a menudo se considera que constituye una buena norma darle representación a pequeñas comunidades de interés, también se ha argumentado que constituye una mejor estrategia diseñar estructuras que den origen a una legislatura representativa sin manipular la legislación electoral o establecer obligaciones legales y que los escaños reservados pueden generar resentimiento entre las poblaciones mayoritarias y desconfianza entre los distintos grupos culturales.

153. En lugar de reservar formalmente ciertos escaños, se le puede conceder una mayor representación a ciertas regiones para facilitar una mayor presencia de grupos geográficamente concentrados. En Reino Unido, Escocia y Gales cuentan con un mayor número de representantes en la Cámara de los Comunes de los que les corresponderían sólo en función de su volumen de población. Lo mismo ocurre en las regiones montañosas de Nepal. Otra posibilidad es el sistema de “mejor perdedor” actualmente en uso en Mauricio, en la que algunos de los candidatos derrotados de algún grupo étnico que hayan alcanzado el mayor número de votos son compensados con escaños en la legislatura para equilibrar la representación étnica general.

154. Los límites electorales también se pueden manipular para promover la representación de grupos específicos. En Estados Unidos, una ley de derechos políticos permitió que en el pasado el gobierno trazara distritos con formas totalmente arbitrarias pero con el único propósito de formar distritos de mayoría negra, latina o asiático-americana, algo a lo que podría denominarse “manipulación afirmativa de los distritos electorales”. Sin embargo la manipulación de cualquier sistema electoral para promover o proteger la representación de minorías por lo general resulta controversial.

Representación comunitaria

155. Algunas sociedades étnicamente heterogéneas han llevado el concepto de escaños reservados a su extensión lógica. Los escaños no sólo son divididos sobre una base comunitaria, sino que el sistema de representación en la legislatura en su conjunto se basa de igual forma en consideraciones comunitarias. Existe un registro electoral por separado para cada comunidad específica, la cual sólo elige a miembros de su “propio grupo” a la legislatura.

En Líbano existen distritos plurinominales en cada uno de los cuales se predetermina una distribución de escaños entre distintos grupos confesionales. Los representantes son elegidos por un sistema de voto en bloque a partir de listas comunitarias separadas para ocupar los escaños que le corresponden a cada grupo confesional. En Fiji, los electores pueden votar tanto por los candidatos de su propia comunidad, como por candidatos en distritos “abiertos”.

156. La mayoría de los arreglos adoptados para integrar listas comunitarias separadas se abandonaron una vez que se hizo evidente que si bien los electorados comunitarios garantizaban su representación, con frecuencia generaban el efecto de socavar los esfuerzos para integrar a los distintos grupos sociales, ya que eliminaban todo incentivo para su interrelación política. Las tareas para determinar la pertenencia a un determinado grupo y distribuir los escaños de manera justa entre ellos también estaban plagadas de errores. En la India, por ejemplo, los distritos separados que habían existido bajo el dominio colonial para representar a los musulmanes, cristianos, sikhs y otros fueron abolidos en la independencia, aunque siguen existiendo algunos escaños reservados para representar a ciertas tribus y castas (ver el estudio de caso). Algunos sistemas de listas comunitarias similares que se llegaron a utilizar en Pakistán, Chipre y Zimbabwe, también han sido abandonados. A pesar de que su uso siempre ha resultado controversial, Fiji continúa eligiendo una parte de su legislatura sobre la base de listas comunales separadas para electores indígenas, indios, rotumanos y electores “en general”.

157. Si bien algunos registros electorales comunitarios le confieren la responsabilidad de determinar quién cae dentro de cada categoría a algún tipo de autoridad, otros le confieren esta posibilidad al propio individuo. Un ejemplo destacado de un sistema de lista comunitaria que todavía opera entre las democracias contemporáneas es el registro opcional separado que existe para los electores maoríes en Nueva Zelanda. Los electores maoríes pueden elegir su inclusión en la lista nacional o en una lista maorí específica, que hoy en día elige siete representantes a la legislatura. Sin embargo, se puede afirmar que los resultados de las primeras elecciones bajo un sistema de RP que se llevaron a cabo en Nueva Zelanda desde 1996, debilitaron los fundamentos del sistema comunitario: se han elegido más del doble de representantes maoríes a la legislatura de las listas generales que de las listas particulares.

Fecha de las elecciones

158. Las elecciones, sean para cargos nacionales, ejecutivos, legislativos, estatales o locales, no tienen necesariamente que celebrarse un mismo día (o ciertos días en particular), ya que puede realizarse de manera escalonada. Las razones para separar las elecciones a lo largo de un periodo significativo pueden ser tanto prácticas como políticas. Las elecciones normalmente se programan de manera escalonada cuando se requieren enormes preparativos logísticos (por ejemplo, las elecciones de la cámara baja en la India) o cuando así lo exigen preocupaciones relacionadas con su seguridad. Las

consideraciones administrativas y de seguridad implican que es mucho más fácil para la Comisión Electoral de la India escalar la celebración de las elecciones tanto en el tiempo como en las distintas regiones geográficas. Pueden mediar varias semanas entre la realización de las elecciones legislativas en un estado y en otro. Las dificultades que enfrenta el escalonamiento de elecciones comprenden la seguridad de las papeletas. Para que las áreas en las que se vota después no se vean influenciadas por las áreas en que se vota antes, es necesario que las papeletas de votación sean almacenadas de forma segura en un sitio centralizado hasta que se haya efectuado toda la votación.

159. Es más común que se escale en el tiempo las elecciones presidenciales, legislativas y estatales. Existe evidencia para sugerir que la celebración de elecciones presidenciales y legislativas simultáneas puede beneficiar al partido que gane la presidencia y hacer menos probable una fragmentación en las relaciones ejecutivo-legislativo, lo que puede propiciar un gobierno más coherente, especialmente en democracias embrionarias. Sin embargo, si se desea acentuar la separación de poderes o se tienen que ponderar las capacidades logísticas, entonces puede ser necesario separar las elecciones presidenciales y legislativas.

Voto a distancia

160. El voto a distancia se utiliza en muchos países del mundo, tanto en democracias añejas como emergentes, para alentar la participación. El voto a distancia puede realizarse de manera personal en un lugar o en un momento distinto al de la votación ordinaria, enviado por correo emitido por medio de un representante o apoderado facultado para ello. Cuando los requisitos para calificar como un elector a distancia son mínimos, este tipo de votación puede representar un porcentaje significativo del total emitido. En Finlandia ha llegado a representar 37% de los votos emitidos y en Islas Marshall fue de 58%. En Suecia, donde es usualmente de 30%, los electores pueden incluso modificar el voto que hayan emitido si se trasladan a la mesa de votación que les corresponde el día de la jornada electoral. Sin embargo, su utilización puede tener implicaciones para el diseño de un sistema electoral, entre las que ocupan un lugar relevante las cuestiones relacionadas con la integridad de la elección.

161. La votación a distancia es más fácil de administrar bajo un sistema de RP por listas a nivel nacional en la que cada partido presenta una sola lista, y presentar mayores complicaciones bajo un sistema basado en distritos uninominales. Si se va a aplicar un dispositivo de voto en el extranjero, es sobre todo necesario considerar con cuidado los retos que plantea hacerle llegar a cada elector la papeleta de votación apropiada. Un sistema que implique que las embajadas sean encargadas de distribuir las papeletas de votación puede plantear complejidades en un sistema basado en un gran número de distritos electorales, debido al reto logístico que implica asegurar que cada embajada reciba el tipo y número apropiado de papeletas y le provea la correcta a cada elector. Por

otra parte, el que se prevea que las papeletas sean distribuidas por vía postal tiene un impacto en el cronograma electoral.

162. Los votos emitidos en el extranjero pueden incluirse en el distrito donde haya residido el elector (como en Nueva Zelandia); contados dentro de un distrito único (o múltiple) para electores en el extranjero (como en Croacia); asignados a uno o más distritos específicos (como en Indonesia) o simplemente agregados al total de votos nacionales cuando los escaños son distribuidos bajo un sistema de listas de RP a nivel nacional (como en Países Bajos).

Cuestiones de participación electoral

163. Existe una relación bien establecida entre el nivel de participación en las elecciones y el sistema electoral seleccionado. En términos generales los sistemas de RP están asociados con un mayor volumen de participación. En los sistemas de pluralidad/mayoría, la participación tiende a ser mayor cuando se espera que los resultados sean muy cerrados que cuando parece claro que un partido va a ganar, y también es mayor en los distritos individuales en donde se espera una contienda más cerrada.

164. Como un mecanismo para fortalecer la legitimidad electoral, algunos países, sobre todo las ex repúblicas soviéticas, han introducido niveles mínimos obligatorios de participación electoral: por ejemplo, si la participación en un distrito electoral no supera el 50%, la elección no es válida. Sin embargo, el uso de niveles de participación obligatorios puede provocar pesadillas administrativas si las elecciones no satisfacen ese requisito en reiteradas ocasiones, dejando a los distritos electorales en el limbo. Ucrania, por ejemplo, suprimió los niveles mínimos de participación obligatorios para las elecciones de 1998 después de que en distintas elecciones extraordinarias no se alcanzaron los niveles exigidos.

165. Algunos países enfrentan el asunto de la participación utilizando el voto obligatorio, como Australia, Bélgica, Grecia y muchos países en América Latina. Sin embargo, muchos otros países rechazan de manera categórica el voto obligatorio. Si bien este mecanismo es probablemente compatible con cualquier sistema electoral, su uso puede ser considerado de manera conjunta con otros dispositivos relacionados con la participación electoral.

Temas relevantes adicionales para elecciones en contextos de transición o posteriores a conflictos

166. En contextos de transición o posteriores a conflictos, con frecuencia hay poco tiempo para el debate y la reflexión. El momento político generado por un acuerdo de paz o la caída de un régimen autoritario puede crear presiones para que se realicen elecciones a la mayor brevedad posible. Si bien el examen general sobre los alcances y límites políticos

que rodean a una elección de transición se ubica más allá de los límites de este manual, hay algunas cuestiones específicas que se relacionan con el diseño de un sistema electoral.

167. El tiempo necesario para instalar la infraestructura de los diferentes sistemas electorales varía. Por ejemplo, la delimitación de distritos electorales y el registro de votantes son actividades que requieren de tanto tiempo que pueden crear problemas de legitimidad. En un extremo, si todos los electores tienen que votar de manera personal y ser identificados en la mesa de votación, un sistema de RP por listas en un solo distrito nacional puede ser factible sin necesidad de la delimitación de distritos y del registro electoral. En el otro extremo, un sistema de pluralidad/mayoría con distritos uninominales puede requerir ambas actividades, si no existe ningún otro marco aceptable. En todo caso, el sistema adoptado para una primera elección en un contexto de transición puede que no sea el más apropiado a largo plazo —como tampoco lo sería un proceso continuo de cambio en el que ni los partidos ni los electores sean capaces de adaptarse a los efectos del sistema.

168. Las personas que negocian un nuevo marco institucional o una nueva ley electoral pueden querer ser tan incluyentes como sea posible y, por lo tanto, estar dispuestos a facilitar cuanto sea posible el acceso a la contienda estableciendo tanto criterios mínimos para la postulación de candidatos, así como un sistema electoral en el que cualquier umbral —formal o efectivo— sea bajo. Por el contrario, con frecuencia hay inquietudes relacionadas con la fragmentación del sistema de partidos por cuestiones étnicas o de liderazgo y por ello los negociadores o diseñadores de sistema querrán elevar el umbral para tener representación. Sin embargo, la emergencia de una gran diversidad de partidos parece un rasgo característico de las elecciones en países que transitan de un régimen autoritario y los partidos con arraigo tienden a desaparecer.

169. En ocasiones se propone que cuando se trata de construir una democracia en una sociedad frágil o políticamente dividida puede ser deseable, desde un punto de vista político, empezar con elecciones a nivel local y acceder gradualmente a elecciones provinciales y nacionales a medida que la infraestructura y la situación política lo permitan, como se llegó a plantear en Sudán. Si se elige una estrategia de ese tipo, es importante que el sistema no sólo sea diseñado para atender las necesidades políticas de las elecciones locales sino que además resulte factible organizarlo dentro de los plazos establecidos.

170. Las disposiciones para permitir el voto de refugiados y personas desplazadas puede ser particularmente importantes en elecciones post-conflicto. La influencia y relevancia del voto en el extranjero está bien ilustrada por el caso de Bosnia y Herzegovina, donde se registraron en 1998 alrededor de 314 mil electores en el extranjero sobre un universo de 2 millones aproximadamente, de los cuales la mitad se registró en Croacia y la ex República Federal de Yugoslavia (hoy Serbia y Montenegro), y la otra mitad en otros 51 países. De los electores registrados 66% votó en las elecciones.

CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 4

4. Sistemas electorales, marcos institucionales y gobernabilidad

171. DURANTE MUCHO TIEMPO SE HA CONSIDERADO QUE LOS SISTEMAS ELECTORALES tienen efectos específicos sobre asuntos relativos a la gobernabilidad, la formulación de políticas y la estabilidad política. Los distintos sistemas electorales tienen evidentes implicaciones en la gobernabilidad de los sistemas parlamentarios. En especial, hay una tensión intrínseca entre los sistemas electorales que maximizan el potencial de formar gobiernos de un solo partido (por ejemplo los sistemas de pluralidad/mayoría) y aquellos que hacen más probable la formación de coaliciones multipartidistas (por ejemplo los sistemas proporcionales). Ambas constelaciones tienen un claro impacto político: los gobiernos de un solo partido hacen mucho más fáciles los procesos de toma de decisiones políticas y de claridad de responsabilidades, mientras que es más probable que los de coalición produzcan políticas más representativas y procesos de toma de decisiones más incluyentes. De igual forma, es más fácil lograr cambios en las políticas gubernamentales bajo gobiernos monocolors, en tanto que en los de coalición es más probable que esos cambios se tengan que analizar y debatir ampliamente antes de ser adoptados.

172. Casi todos los países que cuentan con una constitución presidencial o semipresidencial eligen a su presidente de manera directa. Además, algunas repúblicas que tienen constituciones parlamentarias también eligen a sus jefes de Estado de manera directa.

En los sistemas presidenciales, el grado en que un presidente elegido puede reclamar que cuenta con un mandato y legitimidad popular depende significativamente de la forma en que haya sido elegido. Es probable que los presidentes que cuentan con un claro apoyo mayoritario tengan un mayor grado de legitimidad y estén en una posición más cómoda para promover su propia agenda política que aquellos que resultaron elegidos con una pequeña mayoría de los votos. Esto tiene un impacto importante en las relaciones entre

el presidente y la legislatura. Un presidente elegido por una clara mayoría absoluta de la población puede contar con una mayor legitimidad en cualquier conflicto con la legislatura. En contraste, la elección de Salvador Allende como presidente de Chile en 1970 con sólo 36% de los votos y la oposición de un congreso controlado por la derecha ayudaron a crear las condiciones para el golpe militar de 1973.

173. La relación entre la legislatura y el ejecutivo varía entre los sistemas parlamentarios, semipresidenciales y presidenciales. En un sistema presidencial o semipresidencial, la posición del presidente no depende de la confianza de la legislatura: no puede ser removido del cargo sólo por razones políticas. Sin embargo, las experiencias de América Latina en particular indican que un presidente elegido directamente que no cuente con un apoyo sustancial de la legislatura tendrá muchas dificultades para gobernar.

Elección presidencial

174. En principio, cualquiera de los sistemas basados en distritos uninominales se pueden utilizar para elección directa del presidente. Cuando se va a elegir un presidente como jefe del ejecutivo de un Estado, a menudo hay una fuerte preferencia normativa y práctica por un sistema que asegure su victoria por mayoría absoluta. La mayoría de los países que celebran elecciones presidenciales directas utilizan un sistema de doble ronda.

175. La separación de las dos rondas de votación permite que los candidatos punteros desarrollen esfuerzos para obtener el respaldo de aquellos candidatos que quedaron eliminados en la primera vuelta. Ese tipo de esfuerzos están en ocasiones orientados por el afán de triunfo. Por ello, es poco probable que reflejen una compatibilidad de políticas y programas que sí están presentes en aquellos acuerdos que se llevan a cabo antes de la votación en los sistemas preferenciales. Asimismo, las elecciones celebradas bajo el sistema de doble ronda incrementan el costo de las elecciones y los recursos requeridos para organizarlas, además de que la disminución en los niveles de participación entre la primera y segunda ronda suele ser a menudo severa y dañina. Por esta razón, cada vez se discuten con mayor frecuencia opciones como la del voto alternativo y la del voto suplementario.

Mayoría simple

176. La forma más directa de elegir a un presidente consiste en simplemente concederle el cargo al candidato que obtenga la mayoría de los votos, incluso si ésta, no constituye la mayoría absoluta. Este es el caso de las elecciones presidenciales en Bosnia y Herzegovina, Camerún, Corea del Sur, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Guyana, Honduras, Islandia, Kiribati, Malawi, México, Palestina, Panamá, Paraguay, Ruanda, Singapur, Taiwán, Túnez, Venezuela y Zambia. Evidentemente, se trata de un sistema simple, económico y eficiente, pero en una contienda muy competitiva entre varios candidatos deja abierta

لجنة الانتخابات المركزية
انتخابات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
١٩٩٦/١/٢٠



لا تقترع لصالح أكثر من مرشح واحد (ضع إشارة X بجانب المرشح الذي تختار)

إسم المرشح	الرقم	X
محمد ياسر عبد الرؤوف عرفات (أبو عمار)	١	
سميحة يوسف مصطفى القبيج خليل (أم خليل)	٢	

Papeleta de votación de MS para elecciones presidenciales en Palestina

**ELECTORAL
COMMISSION
OF
KENYA**

PRESIDENTIAL ELECTION, 1992

In the **NORTH MUGIRANGO BORABU** Constituency









**PRESIDENTIAL
ELECTION, 1992**

COUNTERFOIL

No.
000000

Constituency **NORTH MUGIRANGO BORABU**

Constituency No. **188**

Candidate's Name	Party Symbol	Voter's Mark
GEORGE ANYONA MOSETI		
DR. ANDERSON CHIBULE WA TSUMA		
DAVID MUKARU NG'ANG'A		
AJUMA OGINGA ODINGA		
KENNETH STANLEY NJINDO MATIBA		
DANIEL TOROITICH ARAP MOI		
MWAI KIBAKI		
JOHN HARON MWAU		

Elector's Serial No.
in register

INSTRUCTIONS TO VOTER

1. Mark the paper by placing the mark X in the right-hand column above opposite the name of the candidate you wish to elect.
2. Do NOT place a mark opposite more than one candidate.
3. Make no other mark opposite more than one candidate.
4. Fold the paper through the centre, from left to right, so as to conceal your vote.

la posibilidad de que el presidente sea elegido con tan pocos votos que no se le perciba como la opción preferida de una mayoría sustancial del electorado, y en verdad pueda contar con la oposición de esa mayoría que no votó por él. Entre los ejemplos de esto se puede incluir el de Venezuela en 1993, cuando Rafael Caldera ganó la presidencia con tan sólo 30.5% de los votos y el de Filipinas en 1992, cuando Fidel Ramos resultó elegido entre siete contendientes con sólo 24% de los votos. Taiwán experimentó un fuerte cambio político en 2000 cuando el opositor Chen Shuibian obtuvo la presidencia con 39% de los votos y apenas 3% más que el siguiente candidato más votado.

177. Estados Unidos constituye un caso único en la conducción de su elección presidencial mediante el sistema de mayoría simple a nivel de los estados que lo integran. El ganador por mayoría simple en cada estado federal obtiene todos los votos que le corresponden al estado en el colegio electoral, con sólo dos excepciones, Maine y Nebraska, donde al ganador por mayoría simple en todo el estado se le asignan dos votos, en tanto que al ganador en cada distrito en específico se le asigna un voto. A su vez, el colegio electoral elige al presidente por mayoría absoluta. Esto puede provocar una situación en la que el candidato ganador obtenga menos votos que su contrincante, como ocurrió en 2000 cuando el candidato republicano George W. Bush triunfó a pesar de que obtuvo casi un millón de votos menos que el candidato demócrata Al Gore.

Doble ronda

178. Como en el caso de las elecciones legislativas, una forma de evitar que los candidatos resulten elegidos con sólo una pequeña porción del voto popular es celebrar una segunda elección si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta. Esta segunda ronda puede ser entre los dos candidatos con mayor votación (donde queda asegurada la elección por mayoría absoluta) o entre más de dos candidatos (donde la mayoría absoluta es una opción pero no queda garantizada), como se ha descrito anteriormente (ver sección 96). Francia, la mayoría de los países de América Latina, las cinco repúblicas postsoviéticas de Asia Central y muchos países francófonos de África utilizan el sistema de doble ronda para elegir a sus presidentes. En África este sistema también se utiliza en Angola, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Kenia, Mozambique, Namibia, Nigeria, Sao Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, Sudán, Tanzania, Uganda y Zimbabwe. En Europa, además de Francia, se utiliza en Armenia, Azerbaiyán, Austria, Belarús, Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Georgia, Lituania, Macedonia, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia y Ucrania; y también se le encuentra en Afganistán, Haití, Indonesia, Irán, Timor-Leste y Yemen.

179. Existen algunas variantes de las reglas clásicas de segunda ronda entre dos o más candidatos. En Costa Rica un candidato puede ganar en la primera vuelta con 40% de los votos; por el contrario, en Sierra Leona sólo se evita la segunda vuelta si un candidato obtiene 55% en la primera. En Argentina, un candidato gana con 45% de los votos o bien con 40% pero siempre y cuando exista una ventaja de más de 10 puntos sobre su

کاندیدان ریاست جمهوری خود را بشناسید دولسمشری خپل کانديدان و پيړنی

د ۱۳۸۳ کال د ولسمشرۍ ټولټاکنې
انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۳
د انتخاباتو د تنظیم کي دفتر
دولسمشرۍ د انتخاباتو د ټولټاکنو د تنظیم د ادارې
د ولسمشرۍ د انتخاباتو د ټولټاکنو د تنظیم د ادارې

د ولسمشرۍ د انتخاباتو د ټولټاکنو د تنظیم د ادارې
د ولسمشرۍ د انتخاباتو د ټولټاکنو د تنظیم د ادارې

<input type="checkbox"/>	عبد التکلیف پیرام	حزب کنگره ملی افغانستان	
<input type="checkbox"/>	حامد کرزی	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	مهليون شاه اصغی	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	میر محمد مطوقه نادای	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	حاجی محمد محقق	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	سید اسحق گیلانی	نهضت همبستگی ملی افغانستان	
<input type="checkbox"/>	عبد الستار میریت	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	عبد الحفیظ منصور	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	غلام فاروق نجرابی	حزب استقلال افغانستان	
<input type="checkbox"/>	احمد شاه احمد زی	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	عبد الحسیب آرین	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	وکیل منگل	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	عبد الهادی خلیل زی	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	محمد ابراهیم رشید	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	محمد یونس قاتوئی	نهضت ملی افغانستان	
<input type="checkbox"/>	مسعوده جلال	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	سید عبد الهادی دبیر	کاندید مستقل	
<input type="checkbox"/>	عبد الرشید دوستم	کاندید مستقل	

*Papeleta de votación
de DR para elecciones
presidenciales en
Afganistán*

más cercano perseguidor. En Ecuador también existe una regla similar de 40% con un margen de ventaja de 10 puntos.

180. Algunos países también exigen un mínimo de participación para que resulten válidas las elecciones presidenciales, normalmente 50%, como ocurre en Rusia y algunas de las repúblicas exsoviéticas. Este es un mecanismo adicional para asegurar la legitimidad del resultado.







181. Aparte de aquellos países donde los partidos pueden crear alianzas ganadoras antes de la elección para que sus candidatos resulten elegidos en la primera ronda (como en Brasil en 1994 y en Chile en 1989 y 1994), la aplicación del sistema de doble ronda ha resultado problemática en América Latina. Por ejemplo, en las elecciones de 1990 en Perú, Alberto Fujimori obtuvo 56% de los votos en la segunda ronda, pero su partido sólo obtuvo 14 de los 60 escaños del Senado y 33 de los 180 en la Cámara de Diputados. En Brasil en 1999, Fernando Collor de Mello fue elegido en la segunda ronda con poco menos de la mitad de los votos pero su partido sólo ganó, en las elecciones legislativas no concurrentes, tres de los 75 escaños del Senado y 40 de los 503 de la Cámara de Diputados. Ningún presidente en Ecuador ha contado con mayoría en la legislatura desde que se introdujo el sistema de doble ronda para las elecciones presidenciales en 1978.

Los problemas de gobernabilidad que se han derivado de todo esto demuestran la importancia de considerar de manera conjunta las disposiciones de instituciones que están interrelacionadas. Si bien, los sistemas de doble ronda producen presidentes que obtienen la mayoría de los votos del electorado en la segunda vuelta, coexisten junto con sistemas para las elecciones legislativas que no les garantizan esos presidentes un apoyo parlamentario significativo. Esta combinación ha provocado en Brasil en particular una fragmentación partidista. Si bien los candidatos triunfadores lograron conseguir el apoyo de otros partidos entre la primera y segunda ronda, no existía casi nada que les permitiera mantener ese apoyo después de las elecciones.

Voto preferencial

182. Una forma de darle la vuelta a las desventajas del sistema de doble ronda es fundir la primera y la segunda ronda en una sola elección. Hay varias maneras de hacerlo. El voto alternativo es una solución obvia, se le utiliza para elegir al presidente de la República en Irlanda. Un candidato mal ubicado pero que obtiene un alto número de votos de segunda preferencia puede vencer a candidatos mejor colocados. El ejemplo más reciente de un presidente que resultó elegido mediante la transferencia de preferencias en este sentido fue Mary Robinson en la elección de 1990.

183. Una segunda opción es la del sistema preferencial utilizado para las elecciones presidenciales en Sri Lanka y para las elecciones de alcaldes en Londres, al que se le conoce como voto complementario. A los electores no sólo se les piden que marquen a

ජනාධිපතිවරණය 1994 சனாதிபதித் தேர்தல் 1994 Presidential Election 1994	වජිරිකා බණ්ඩාරනායක කුමාරතුංග சந்திரிகா பண்டாரநாயக குமாரதுங்க Chandrika Bandaranaike Kumaratunga		
උප පත්‍රිකාව அடிபத்தம் Counterfoil	ගලප්පත්ති ආරච්චිගේ නිහාල් கலப்பத்தி ஆரச்சிகே நிஹால் Galappaththi Arachchige Nihal		
අංකය } CM இல. } No. }	ගාමිණී දිසානායක காமணி திசாநாயக Gamini Dissanayake		
	ඒ. ජේ. රණසිංහ ஏ. ஜே. ரணசிங்க A. J. Ranasinghe		
	හරිශ්චන්ද්‍ර විජයතුංග ஹரிஸ்சந்திர விஜயதுங்க Harischandra Wijayatunga		
ඡන්දදායකයාගේ අංකය வாக்காளரின் இல. No. of Voter	හඩ්සන් සමරසිංහ ஹட்சன் சமரசிங்க Hudson Samarasinghe		
B 034001-d. 09. 94-0000f இலக்கம் CM/1	B 034001-d. 09. 94-0000f இலக்கம் CM/1		

Papeleta de voto preferencial para elecciones presidenciales en Sri Lanka

su candidato favorito sino también una segunda preferencia (e incluso en Sri Lanka una tercera preferencia). La forma de hacerlo no es la misma: en Sri Lanka, a los electores se les pide que coloquen los números “1”, “2” y “3” junto a los nombres de los candidatos, de la misma forma que se hace en los sistemas de voto alternativo y de voto único transferible. En Londres no se requieren números: las papeletas contienen dos columnas, una para marcar el voto por la primera preferencia y otra para la segunda. A los electores se les pide que se limiten a marcar sus dos preferencias, por lo que no tienen que escribir algún número.

184. El conteo se realiza de la misma forma en ambos casos: si un candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos de la primera preferencia, inmediatamente se le declara electo. Sin embargo, si ninguno obtiene esa mayoría, se elimina a todos los candidatos excepto a los dos punteros y las segundas preferencias (terceras incluso en el caso de Sri Lanka) de los candidatos eliminados se distribuyen entre los dos candidatos que permanecen en la contienda. Aquel que alcance el mayor número de votos al final de este proceso es declarado electo. Por lo tanto, este sistema permite que se logre en una sola elección lo que en el sistema de doble ronda, como su nombre lo indica, se hace en dos, con ahorros significativos y una mayor eficiencia administrativa.

185. Entre las desventajas del sistema de voto complementario se pueden mencionar sus complejidades adicionales así como el hecho de que los electores se ven prácticamente forzados a adivinar quienes serán los dos candidatos punteros a fin de utilizar plenamente sus votos preferenciales.

186. A pesar de estas diferencias, tanto los sistemas de voto alternativo como los de voto complementario apuntan al logro del mismo objetivo: asegurarse de que quien gane la elección cuente con el apoyo de una mayoría absoluta del electorado. El uso del voto preferencial para expresar una segunda opción implica que no es necesaria una segunda ronda de elecciones y esto se traduce en ahorros significativos así como en beneficios en términos administrativos, logísticos y de seguridad.

Requisitos de distribución geográfica del voto

187. Tres países —Indonesia, Kenia y Nigeria— combinan sus elecciones presidenciales con el llamado “requisito de distribución”, el cual exige que los candidatos obtengan un determinado porcentaje de votos regionales, además de la mayoría absoluta del total nacional, para que puedan ser declarados formalmente electos. En Indonesia, que celebró su primera elección presidencial directa en 2004, la fórmula de presidente-vicepresidente ganadora requiere conseguir la mayoría absoluta de la votación nacional y al menos 20% de la emitida en la mitad de las provincias para evitar una segunda ronda. Este requisito se basó en la experiencia de Nigeria, otro país extenso y regionalmente diverso, donde los candidatos presidenciales no sólo requieren la mayoría absoluta de la votación nacional sino al menos un tercio de la emitida en dos terceras partes de las provincias.

188. Los requisitos de distribución tienen la ventaja de alentar a los candidatos presidenciales a buscar respaldo fuera de su base étnica o regional y, si lo hacen de manera apropiada, puede funcionar muy bien. Sin embargo, la exigencia de un doble requisito para obtener la victoria siempre plantea la posibilidad de que ningún candidato la satisfaga. Es importante que los diseñadores de sistemas tomen nota de esta posibilidad y adopten provisiones para resolverla, porque un sistema que no genera un ganador y no cuenta con un método para lograrlo puede crear un vacío de poder con los consecuentes riesgos de inestabilidad.

La segunda ronda en Indonesia sólo requiere una mayoría simple para que el ganador sea declarado electo, pero en Nigeria el requisito de distribución se conserva en la segunda vuelta, lo que abre la posibilidad de una tercera ronda de votación. Si esto ocurriera, podría tener implicaciones tanto para la duración del periodo electoral como para los recursos financieros y administrativos requeridos. Los requisitos de distribución introducen imperativos estratégicos para los candidatos. En Kenia, para ser elegido presidente un candidato tiene que recibir la mayoría simple de la votación nacional pero al menos 25% de la emitida en cinco de las ocho provincias. Aún así, a lo largo de la década de 1990 una oposición dividida le permitió a Daniel Arap Moi seguir en la Presidencia con menos de la mayoría absoluta de la votación emitida.

Elección de la cámara alta

189. No todas las legislaturas se integran por una sola cámara, sobre todo en los países de gran tamaño muchas son bicamerales. La mayoría de las segundas cámaras (a menudo llamadas cámara alta o senado) existen por dos razones principales. La primera, es ofrecer un tipo distinto de representación o representar diferentes intereses, frecuentemente de las regiones o provincias de un país. La segunda, es la de actuar como “cámara revisora”, para actuar como freno o contención contra decisiones apresuradas de la cámara baja. Las atribuciones de la cámara alta son por lo regular menores que las de la cámara baja, especialmente cuando operan como cámaras revisoras. Alrededor de dos tercios de los países de todo el mundo cuentan con legislaturas unicamerales, mientras que el tercio restante cuenta con alguna forma de segunda cámara.

190. Las estructuras de estas cámaras difieren significativamente, pero en general su uso más frecuente se da en sistemas federales para representar a las unidades constitutivas de la federación. Por ejemplo, los estados en Australia y en Estados Unidos, los Länder en Alemania y las provincias en Sudáfrica están representadas por separado en una cámara alta. Generalmente, esta representación implica una compensación a favor de las provincias o estados más pequeños, ya que tiende a asumirse la igualdad de representación entre todos ellos. Además, muchas cámaras altas se renuevan de manera escalonada: la mitad de la cámara se renueva cada tres años en Australia y Japón y un tercio de la cámara se renueva cada dos años en Estados Unidos y en la India, entre otros casos.

191. Algunos países cuya cámara alta opera como “cámara revisora” suelen imponerles algunas restricciones. En Tailandia, por ejemplo, el Senado se integra por voto popular, pero a los senadores se les prohíbe pertenecer a algún partido político o realizar campañas electorales.

192. Un modelo alternativo menos común de representación es el del uso deliberado de la cámara alta para representar grupos étnicos, lingüísticos, religiosos o culturales particulares. Una cámara alta puede también integrar de manera deliberada a representantes de la sociedad civil. En Malawi por ejemplo, la Constitución dispone que 32 de los 80 senadores sean escogidos por aquellos senadores que han sido elegidos popularmente a partir de una lista de candidatos postulados por grupos sociales de interés. Entre estos grupos se encuentran organizaciones de mujeres, de personas con discapacidades, asociaciones educativas y de salud, los sectores empresarial y agropecuario, uniones sindicales, miembros distinguidos de la sociedad y líderes religiosos. La muy cuestionada Cámara de los Loes en Gran Bretaña con frecuencia defendida con el argumento de que está conformada por personas, con experiencia en políticas específicas, que pueden revisar la legislación preparada por políticos con conocimientos generales. De igual forma, las cámaras altas en países como Botswana y Fiji son utilizadas para representar a líderes tribales tradicionales, aunque estos son primero designados y sólo después elegidos popularmente.

193. Debido a estas variaciones, muchas cámaras altas se integran sólo de manera parcial por miembros elegidos popularmente, son elegidas de manera indirecta o incluso son integradas sólo por miembros designados. De aquellas que son integradas por voto popular, la mayoría han decidido reflejar las distintas funciones que cumple cada cámara utilizando un sistema electoral distinto para elegir cada cámara. En Australia, por ejemplo, la cámara baja es elegida mediante un sistema mayoritario (VA), mientras que la cámara alta, que representa a los distintos estados, se elige mediante un sistema proporcional (VUT). Esto ha significado que los intereses minoritarios que normalmente no están en condiciones de ganar una elección para la cámara baja tienen oportunidad de obtener un triunfo, en el contexto de la representación de los estados, en la cámara alta. En Indonesia, la cámara baja es elegida mediante el sistema de RP por listas, mientras que la cámara alta utiliza el sistema de VUNT para elegir cuatro representantes por provincia. En Colombia, si bien ambas cámaras son elegidas por un sistema de RP, el Senado es elegido sobre la base de un solo distrito nacional por lo que es más probable que los partidos pequeños y los intereses minoritarios estén representados en esa cámara.

Diferentes niveles de gobierno

194. Como se ha indicado, los requisitos para diseñar un sistema electoral varían dependiendo del tipo de órgano que ha de ser elegido, así como de sus funciones y atribuciones. Cuando un órgano ha sido diseñado para atender intereses supranacionales, provinciales o locales,

las consideraciones implicadas en la elección del sistema son diferentes a aquellas que se tienen que considerar cuando se diseña un órgano legislativo nacional.

Elección de órganos supranacionales

195. Los organismos supranacionales con importantes atribuciones en toma de decisiones que comprenden a distintos países, como es el caso del Parlamento Europeo, son todavía excepcionales pero pueden volverse más comunes con la globalización de la política y la agregación de intereses a nivel regional. La Unión Europea ha adoptado y ha hecho efectivo un requisito para que todos los estados miembros adopten un sistema de representación proporcional para las elecciones del Parlamento Europeo: 23 estados utilizan el sistema de RP por listas y dos (República de Irlanda y Malta) el sistema de VUT. Los escaños son distribuidos entre los estados miembros no sólo en función de su población, sino también sobre la base de un sistema compensatorio que les concede un igual número de representantes a los países con más o menos el mismo volumen de población, pero que también sobre representa a los países más pequeños.

196. Los diseñadores de esos sistemas le conceden prioridad a la selección de un sistema que produzca balances regionales y partidistas, sobre uno que se enfoque en la representación geográfica. El Parlamento Europeo cuenta con 732 diputados que representan a más de 500 millones de personas, lo que torna imposible tratar de establecer una conexión entre electores y representantes a nivel de pequeños distritos.

197. Si bien el Parlamento Europeo es un órgano supranacional, todavía no ha adquirido una identidad electoral diferenciada en la mente de los electores, aún y cuando los ciudadanos de un determinado Estado miembro pueden ser candidatos en otro Estado miembro. Las elecciones al Parlamento son vistas en buena medida como contiendas entre los partidos políticos nacionales en cada Estado miembro. Puede ser probable que los partidos políticos existentes a nivel nacional jueguen un papel decisivo en el desarrollo de un sistema electoral supranacional y que las tradiciones regionales dominantes a nivel nacional (el sistema de RP en el caso del Parlamento Europeo) también puedan dominar a nivel supranacional.

Elección de congresos federales/estatales y de jurisdicciones autónomas

198. Las legislaturas de los estados o de las regiones de una federación pueden utilizar el mismo sistema electoral que la legislatura nacional (sistemas simétricos), como sucede en Sudáfrica donde se emplea el sistema RP por listas cerradas, o uno diferente (asimétricos), como ocurre en Reino Unido, donde el Parlamento de Escocia y la Asamblea Nacional de Gales son elegidas por un sistema de RPP y la legislatura nacional por uno de mayoría simple. El sistema electoral de una legislatura estatal puede darle prioridad a la inclusión de grupos minoritarios o tratar de equilibrar la representación entre intereses urbanos y

rurales. Entre mayor autonomía tenga una región, será menor la presión para que adopte arreglos electorales que reflejen los de otros estados o provincias. El simple hecho de ser una jurisdicción autónoma implica que sus atributos y necesidades son muy distintos de los de otras áreas.

Elección de autoridades locales

199. Cualquiera de los sistemas electorales bosquejados en este manual puede ser utilizado a nivel local o municipal, pero el papel específico que cumplen los gobiernos locales plantea a menudo una serie de consideraciones especiales. Debido al hecho de que el gobierno local tiene que ver más con las cuestiones de la vida cotidiana, suele dársele prioridad a la representación geográfica. El uso de elecciones locales como un paso hacia la democratización es un ejemplo de esto (ver el estudio de caso sobre China).

200. Los distritos uninominales pueden usarse para darle voz a cada uno de los vecindarios en los asuntos locales, especialmente cuando los partidos políticos son débiles o inexistentes. Cuando estos distritos son pequeños, suelen ser mucho más homogéneos. Esto a menudo se percibe como algo bueno, pero sí se requiere que haya cierta diversidad dentro de un distrito de gobierno local, se puede aplicar el principio de “rayos de bicicleta” en la delimitación de los distritos. En este caso, los límites de los distritos no son círculos trazados alrededor de vecindarios claramente delimitados, sino porciones de un círculo que parten del centro de la ciudad y terminan en los suburbios. Esto significa que un distrito incluye electores tanto de las áreas urbanas como de las suburbanas y combina distintos estratos económicos y étnicos.

201. En contraste, las municipalidades de algunos países que emplean sistemas de RP para elegir a los gobiernos locales cuentan con un solo distrito de RP por listas que puede reflejar proporcionalmente las distintas opiniones políticas de la municipalidad. Sin embargo, para lograr esto puede ser necesario que las asociaciones locales que no están identificadas con ideologías político partidistas tengan la oportunidad de presentar sus listas de candidatos y quizá también que se permita la postulación de listas de candidatos independientes.

202. También es cierto que la selección del sistema electoral para el nivel local puede ser parte de un acuerdo relacionado con la selección del sistema para la legislatura nacional. Por ejemplo, en países de democratización reciente como Congo (Brazaville) y Malí, las tradiciones y la influencia francesa resultaron en la adopción de un sistema de doble ronda para la legislatura nacional, mientras que el deseo de lograr una mayor inclusión y reflejar de manera más plena los intereses regionales y étnicos derivaron en la selección de un sistema de RP para las elecciones municipales.

PARLAMENTO EUROPEO: Elección de una instancia supranacional

Andrew Ellis y Stina Larserud

En junio de 2004 los ciudadanos de 25 países europeos acudieron a las urnas para elegir a sus representantes en el Parlamento Europeo. Si bien muchos lo hacían por primera vez, otros ya tenían la experiencia de hasta cinco elecciones previas de este tipo. En 2004, todos los países realizaron sus elecciones bajo un sistema de representación proporcional (RP).

La primera legislación referente a la elección del Parlamento Europeo data de 1976, cuando se aprobó la denominada Acta concerniente a la Elección de Representantes a la Asamblea mediante Sufragio Universal Directo. Como su nombre lo indica, esta ley determina los principios para la elección directa de los representantes de cada Estado miembro. En los primeros tiempos de la Unión Europea (UE), los miembros del Parlamento eran nombrados por la legislatura de cada Estado miembro, sin participación directa del electorado. La aprobación de la ley de 1976 significó que a partir de ese momento los miembros del Parlamento serían elegidos por sufragio universal directo en cada uno de los estados miembros, por lo que en 1979 se realizaron las primeras elecciones del Parlamento Europeo en sus entonces nueve estados miembros: Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, República Federal de Alemania, República de Irlanda y Reino Unido, en las que se eligió a un total de 410 miembros.

La ley de 1976 precisó muchas cuestiones relativas a las elecciones, por ejemplo la duración del periodo parlamentario y requisitos que deben reunir los candidatos, pero no determinó el sistema electoral que se usaría; aunque le confirió al Parlamento Europeo la responsabilidad de preparar una iniciativa para uniformar el procedimiento electoral. Hasta que ese procedimiento común entrara en vigor, la ley dejó en manos de las leyes nacionales de los estados miembros las definiciones sobre los procedimientos electorales aplicables.

Como la mayoría de los estados miembros ya utilizaba algún tipo de sistema de RP para elegir a sus parlamentos, sea de manera exclusiva o como uno de los componentes de su sistema electoral, la decisión sobre cuál sistema utilizar para las elecciones del

Parlamento Europeo fue muy simple. Bélgica, Dinamarca, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania ya estaban familiarizados de alguna forma u otra con el sistema de RP por listas y, por consiguiente, todos sus representantes al Parlamento fueron elegidos bajo este sistema (excepto un representante de Groenlandia, incluido dentro de la representación de Dinamarca, quien fue elegido mediante un sistema de mayoría simple, hasta que Groenlandia dejó la Comunidad Europea en 1985). La República de Irlanda decidió elegir a sus representantes a través de su sistema preferencial de voto único transferible (VUT). Sólo hubo dos excepciones: Reino Unido que optó por su tradicional sistema de mayoría simple y Francia que lo hizo con su sistema de doble ronda.

Reino Unido simplemente copió el sistema electoral que utiliza para las elecciones de la Casa de los Comunes y lo aplicó a las elecciones del Parlamento Europeo. Este sistema resultaba apropiado para los dos grandes partidos (los laboristas y los conservadores) y dificultaba que cualquier otro partido entrara a la competencia. Las reticencias a contar con representantes que tuvieran un doble mandato también contribuyeron a que se adoptará el sistema de mayoría simple para las elecciones del Parlamento Europeo. Se argumentaba que si se iba a prohibir que un mismo representante fuera elegido simultáneamente para el Parlamento británico y para el europeo, como lo querían algunos políticos, y que se iba a adoptar alguna forma de RP, entonces sería probable que las listas partidistas se integrarían por candidatos poco conocidos que no hubieran sido elegidos para ningún otro cuerpo nacional o local, lo que generaría el riesgo de minar la importancia que se le quería conceder a las elecciones. Se pensaba que sería una mejor solución optar por un sistema electoral centrado en los candidatos, como el de mayoría en distritos unipersonales, donde los representantes estarían más cerca del electorado.

Ninguna de estas ideas se aplicó en Irlanda del Norte. La preocupación por asegurar la representación de las comunidades mayoritarias y las minoritarias, combinada con el hecho de que los partidos de Inglaterra, Escocia y Gales no suelen contender en las elecciones irlandesas, provocó que se utilizara el sistema VUT para los tres escaños que le correspondían a Irlanda del Norte. Se intentó, sin éxito, desafiar ante los tribunales el uso del sistema de mayoría simple para las elecciones del Parlamento Europeo en Inglaterra, Escocia y Gales, argumentando que contravenía las disposiciones de la legislación que contemplaba la unificación de los procedimientos electorales entre todos los estados miembros. El sistema utilizado en Inglaterra, Escocia y Gales solamente cambió en 1999 cuando se aprobó la Ley de Elecciones del Parlamento Europeo y Reino Unido anticipó los cambios que se volverían obligatorios a medida que se desarrollaba el proceso que culminó con la decisión del Consejo en 2002 (ver *infra*). A partir de 1999, Reino Unido se unió a otros estados miembros en el uso de un sistema de RP, eligiendo la modalidad de listas cerradas en distritos electorales regionales.

Francia se decidió desde 1977 —dos años antes de las primeras elecciones al Parlamento Europeo de 1979— por un sistema de RP por listas cerradas en un solo distrito nacional, a pesar de que en las elecciones a su legislatura nacional utilizaba un sistema de doble rondas. Varias razones explican este cambio. Una de las principales

ventajas de un sistema de pluralidad/mayoría, la formación de gobiernos de mayoría estables, no era evidentemente relevante para las elecciones del Parlamento Europeo y la representación proporcional de todos los partidos políticos era considerado un criterio más importante para el diseño del sistema electoral. Se pensó que el uso de un solo distrito nacional con un umbral de 5% permitiría lograr un balance entre un alto nivel de proporcionalidad y el deseo de excluir a los partidos políticos que contaran con poco apoyo de la población.

La capacidad de cubrir escaños vacantes entre elecciones con el siguiente candidato de la lista, con la consecuente supresión de la necesidad de celebrar elecciones extraordinarias, fue otra de las ventajas que gravitó en la decisión de adoptar un sistema de RP por listas. Después de cinco elecciones, el deseo de estrechar la relación entre los electores y sus representantes, así como el de contar con una mayor representación geográfica (un número desproporcionado de los representantes elegidos al Parlamento habían sido residentes de París), motivó que se abandonara el distrito nacional único antes de las elecciones del 2004. El distrito nacional fue remplazado por ocho distritos pluripersonales para la elección de los 78 representantes franceses al Parlamento Europeo.

La siguiente legislación importante relativa al Parlamento Europeo fue concluida en 2002 con la Decisión 8964/02 del Consejo que reformó la Ley de 1976. Con esta se estableció —veintiséis años después del establecimiento de disposiciones legales para celebrar elecciones directas— un sistema electoral común a todos los estados miembros. El artículo 1º. dice: “En cada Estado miembro, se elegirán miembros del Parlamento Europeo sobre la base de la representación proporcional, usando el sistema de listas o el de voto único transferible”. Así, para las elecciones de 2004, los 25 estados miembros utilizaron un sistema de RP.

Si bien todos estos sistemas pertenecen a la misma familia, difieren en algunos aspectos. Veintitrés países (Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Latvia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido y Suecia) usan el sistema de RP por listas, mientras que Malta y la República de Irlanda utilizan el sistema de voto único transferible. Esta diferencia era previsible, ya que el sistema de RP por listas constituye al menos una parte del sistema electoral utilizado para las elecciones de la legislatura nacional de 21 de esos 23 países (con excepción de Francia y Reino Unido), mientras que tanto Malta como la República de Irlanda utilizan un sistema de voto único transferible para sus elecciones nacionales.

Entre los 23 países que utilizan el sistema de RP por listas, algunos emplean listas cerradas, mientras que otros han optado por listas abiertas —una diferencia que refleja el dispositivo que aplican para sus elecciones nacionales—, aunque Grecia es una excepción. De la misma manera, algunos estados miembros, especialmente los más pequeños, eligen a sus representantes en un distrito único a nivel nacional, mientras que otros han optado por varios distritos a nivel regional.

El umbral para obtener representación también varía entre los distintos estados miembros. La decisión del Consejo de 2002 permite a los países determinar su propio

umbral, pero fija un límite máximo de 5%. Algunos países, por ejemplo Chipre, Hungría y Suecia, utilizan umbrales formales, que nuevamente reflejan su uso a nivel nacional (aunque Bélgica, que usa un umbral formal para sus elecciones nacionales, no lo aplica a las elecciones del Parlamento Europeo). No sólo los umbrales formales, sino también los niveles efectivos de apoyo electoral que son necesarios para obtener representación (umbrales naturales) varían significativamente entre los estados miembros.

La razón de las variaciones en los umbrales radica en la combinación entre el número de representantes que se eligen en cada país y el nivel en el cual se definen los distritos electorales (particularmente, el número de representantes elegidos en cada distrito). Italia, con un distrito nacional único y 78 representantes a elegir, tiene un umbral efectivo muy bajo de menos de 1%. A su vez, en la República de Irlanda, que con cuatro distritos electorales, 13 representantes y aplica un sistema de voto único transferible, es necesario que un candidato obtenga una porción mucho mayor de la votación para poder ganar un escaño. En 2004, los candidatos ganadores en Irlanda recibieron entre 12.9% y 25.9% de los votos de primera preferencia en sus distritos.

Si bien, hoy en día se exige un sistema electoral perteneciente a una familia común para las elecciones del Parlamento Europeo, no existe ningún indicio de que pronto vaya a haber condiciones para una mayor integración. Aunque dentro del Parlamento Europeo se forman grupos partidistas, no hay ninguna señal de que los partidos nacionales tengan la intención de concederle un papel significativo a partidos de corte paneuropeo. Por tanto, es muy probable que las decisiones relativas a las características específicas de los sistemas electorales sigan en manos de los políticos nacionales, influidos por sus propios intereses y tradiciones nacionales.

Parece más probable que el debate se centre en la baja participación en las elecciones del Parlamento Europeo, que sigue siendo una gran preocupación de todos los estados miembros de la UE. A pesar del uso de algún sistema de RP en todos los países —una familia de sistemas electorales a la que usualmente se relaciona con niveles de votación más elevados que en otros sistemas— el nivel de participación es impresionantemente bajo. En las elecciones de 2004, los 15 países que eran miembros de la UE antes de la ampliación, tuvieron un promedio de votación de 52.9%, mientras que el promedio de votación en los 10 nuevos estados miembros fue menor al ubicarse en 40.2%. Parece que mientras el electorado siga percibiendo a las elecciones del Parlamento Europeo como algo secundario y sea poco claro qué es lo que cambia cuando se renueva a sus integrantes, el interés y la participación seguirán siendo bajos. El sistema electoral utilizado no es visto como un factor de controversia y su eventual reforma no es un tema de gran debate. Es probable que el sistema electoral se mantenga sin cambios significativos en el futuro inmediato.

203. El debate entre parlamentarismo y presidencialismo a nivel de las constituciones nacionales tiene su contraparte en las discusiones sobre la estructura de los gobiernos locales. Los gobernadores y alcaldes elegidos directamente, que encabezan autoridades ejecutivas separadas de los órganos legislativos elegidos a nivel local, se están volviendo cada vez más populares en el mundo a costa de autoridades elegidas con estructuras colegiadas responsables de la provisión de servicios. El repertorio de sistemas que se pueden utilizar para elegir gobernadores y alcaldes es básicamente el mismo que para elegir presidentes y también se puede establecer una analogía cuando se consideran las cuestiones relacionadas con la relación entre el sistema electoral y la relación ejecutivo-legislativo a nivel local.

Sistemas electorales y partidos políticos

204. Lo usual es que los distintos tipos de sistemas electorales fomenten distintos tipos de organizaciones partidistas y de sistemas de partidos. Si bien es importante que los sistemas de partidos tengan el mayor grado de representatividad posible, la mayoría de los especialistas se inclinan por sistemas que alienten el desarrollo de partidos basados en valores e ideologías políticas muy amplias y en propuestas programáticas muy específicas, en lugar de partidos enfocados en intereses muy reducidos de carácter étnico, racial o regional. Al mismo tiempo que reducen la amenaza de conflictos sociales, es probable que los partidos que están basados en este tipo de “divisiones transversales” reflejen de manera más apropiada la opinión nacional que aquellos que se basan predominantemente en intereses sectarios o regionales.

205. Es probable que los sistemas políticos altamente centralizados que utilizan RP por listas cerradas estimulen organizaciones partidistas fuertes; por el contrario, los sistemas más descentralizados y basados en distritos uninominales, como el sistema de mayoría simple, pueden generar el efecto opuesto. Pero existe un gran abanico de variables electorales que pueden ser utilizadas para influir en el desarrollo de un sistema de partidos. Por ejemplo, nuevas democracias como las de Rusia e Indonesia han tratado de moldear el desarrollo de sus incipientes sistemas de partidos ofreciendo incentivos institucionales para la formación de partidos nacionales, en lugar de partidos regionales (ver el estudio de caso sobre Indonesia). Otros países como Ecuador y Nueva Guinea han utilizado los requisitos para el registro y el financiamiento de los partidos para alcanzar los mismos objetivos. El acceso a financiamiento público y/o privado es un asunto clave para el diseño de un sistema electoral y también es a menudo el principal obstáculo para la emergencia de nuevos partidos que resulten viables.

En la misma medida en que la selección del sistema electoral afecta la forma en que se desarrolla el sistema de partidos, el sistema de partidos establecido afecta la selección del sistema electoral. Es poco probable que los partidos existentes respalden cambios que los coloquen en una posición de desventaja o que abran la posibilidad de que entren nuevos partidos en la contienda que rivalicen con ellos, a menos que exista un fuerte imperativo político.

CHINA: La elección de comités aldeanos, ¿los primeros pasos de un largo camino?

Dong Lisheng y Jorgen Elklit

Con el Sistema de Responsabilidad Familiar por Contrato, introducido a finales de la década de los setenta, los agricultores chinos empezaron a producir para sus familias. En la medida en la que la producción se fue descentralizando, la estructura colectiva que caracterizaba a las comunas del pueblo se volvió obsoleta.

Los primeros Comités Aldeanos (CA) surgieron en la región autónoma de Guangxi entre 1980 y 1981. Sin el conocimiento de las autoridades locales, estas organizaciones fueron creadas por los aldeanos más viejos con vocación comunitaria o por antiguos cuadros. El propósito era remediar el deterioro del orden social y la extensa crisis política en un entorno en el que las brigadas y equipos de producción habían dejado de funcionar en los cimientos de la sociedad china. Al cabo de algunos meses, los políticos locales habían reportado este fenómeno al gobierno central y los líderes de la Asamblea Popular Nacional (APN) empezaron a alentar experimentos con esta nueva forma de organización.

En 1982 se consagró en la Constitución la figura de los Comités Aldeanos (CA) como organizaciones populares de autogobierno elegidas de manera popular (artículo 111). A diferencia de los términos de la relación entre la comuna y las brigadas o los equipos de producción, el recién restaurado ayuntamiento (el nivel básico de gobierno) no dirige a los CA, sólo los guía. Otra diferencia reside en la introducción de la elección directa de estos comités por todos los electores calificados. En 1987 se aprobó la Ley Orgánica Provisional de los Comités Aldeanos, que estableció los principios generales para la elección directa de los CA y definió sus tareas y responsabilidades. La instrumentación de esta ley, incluyendo la promulgación de regulaciones detalladas, fue encomendada a las autoridades provinciales y a otras de menor rango. La calidad de las elecciones, así como su total aplicación, varió considerablemente de una jurisdicción a otra y 10 años después de su introducción, quizá 25% de las más de 658 mil aldeas en China (cifras disponibles a finales de 2002), habían celebrado elecciones directas en pleno cumplimiento con la ley.

En 1998, la APN convirtió en permanente la Ley Orgánica, aclarando y mejorando algunos aspectos de los procedimientos prescritos para las elecciones, y fortaleciendo las reglas de transparencia y de control popular sobre los CA. Esta ley es considerada por muchos como una consolidación política y legal de los procesos electorales en las aldeas, pero su plena aplicación continúa siendo un desafío, más aún después de la introducción de medidas más rigurosas, por ejemplo, cabinas para proteger el secreto del voto y la nominación directa de candidatos. La calidad de las elecciones a lo largo del país todavía varía considerablemente.

Los miembros de los CA son elegidos para un periodo de tres años y pueden ser reelegidos de manera indefinida. Los CA están compuestos por entre tres y siete miembros, entre los cuales hay un presidente y uno o dos vicepresidentes. Aunque hay variaciones entre una provincia y otra, los CA generalmente supervisan todos los asuntos administrativos de la aldea, incluyendo finanzas, empresas públicas, resolución de conflictos, seguridad pública, orden social y seguridad, asuntos de salud y administración de los negocios locales. Las villas o aldeas de mayor tamaño comprenden a más de 10,000 personas, mientras que las más pequeñas sólo tienen unos cuantos cientos. La “aldea promedio” tiene entre mil y dos mil habitantes.

Los CA rinden cuentas a la Asamblea de la Aldea o a la Asamblea de Representantes de la misma; debido a que la primera sólo se reúne una o dos veces al año, en tanto que la segunda, compuesta por entre 25 y 50 personas seleccionadas por pequeños grupos de aldeanos, juega un papel más importante en el proceso de toma de decisiones y en la supervisión de los CA. Un comité electoral de aldea administra las elecciones.

Ya se han celebrado elecciones aldeanas en las 31 provincias, regiones autónomas y municipalidades. Para 2003, las provincias de Fujian y Lianoning, dos provincias que van a la vanguardia en este aspecto, ya habían celebrado ocho y siete elecciones, respectivamente y en 19 provincias se habían realizado entre cuatro y seis elecciones. Hacia 2000 no había una sola provincia que no hubiera efectuado por lo menos una primera ronda de elecciones en las aldeas de su jurisdicción. Las elecciones de los CA no son concurrentes en todo el país. Durante el año electoral fijado para cada provincia, los cantones y ayuntamientos que la integran deciden de manera conjunta los días en que se realizarán las elecciones para las aldeas dentro de su jurisdicción.

Cada proceso electoral sigue el mismo esquema básico. El primer paso es el registro de electores, que es manejado por el Comité Electoral de la Aldea. La lista de electores tiene que ser integrada y exhibida públicamente 20 días antes de la elección. Los electores pueden impugnar las listas del registro. A excepción de aquellas personas a quienes se les han suspendido sus derechos políticos, todas las que tengan 18 años cumplidos disfrutan del derecho de votar y de poder ser elegidos independientemente de su etnia, raza, sexo, profesión, grupo familiar, creencias religiosas, nivel de educación, propiedad o tiempo de residencia en la comunidad. Un desafío importante tiene que ver con el gran número de electores que está registrado en su “aldea natal”, pero que vive y trabaja a una gran distancia, a menudo en una de las grandes concentraciones urbanas, lo que torna difícil, cuando no imposible, que muchos de ellos regresen a su aldea el día

de la elección. Además, no pueden sufragar en las ciudades en las que trabajan y residen. Por consiguiente, no pueden ejercer su derecho al voto.

Después del registro de electores, los aldeanos nominan de manera directa a los candidatos. En la mayoría de las provincias, es requisito que sólo se postule un número de candidatos que exceda por uno al número de cargos disponibles como presidente, vicepresidente y miembros ordinarios. En los últimos años, las nominaciones en algunas provincias se han llevado a cabo a través de la participación de los aldeanos en reuniones de la Asamblea de la Aldea o del Grupo Pequeño de Aldeanos, mientras que en otras provincias no se lleva a cabo este proceso de prenomiación. En donde sí se llevan a cabo esas reuniones, los electores reciben ya sea una hoja de papel o una papeleta de votación en blanco que únicamente indica las diferentes posiciones arriba de las columnas pertinentes. Si la elección no produce un nuevo comité o no se cubren todos los cargos, se convierte *de facto* en una primera ronda electoral a la que debe seguir una segunda ronda entre los candidatos más votados.

La elección final debe ser directa. El uso del voto secreto y de cabinas (o cuartos) para poder hacerlo es obligatorio en la mayoría de las provincias. Existen tres modalidades de votación: a) voto en masa, donde todos los electores van a un centro de votación por la mañana, votan y permanecen allí hasta que termina el conteo de votos; b) votación individual durante todo el día de la elección; y c) votación en ausencia o por representante, o bien “voto itinerante”. La mayoría de las provincias usan el voto en masa. Las papeletas contienen los nombres de los candidatos listados debajo del puesto por el que están compitiendo y el elector debe marcar los nombres de los candidatos que desea elegir.

La elección se considera válida si una mayoría absoluta de los electores registrados acude a sufragar y los candidatos triunfadores también se definen por mayoría absoluta: deben obtener al menos 50% más uno de los votos emitidos. Si ningún candidato consigue la mayoría absoluta, se lleva a cabo una segunda vuelta tres días después. En la segunda vuelta, los candidatos sólo necesitan recibir 33% de los votos emitidos para ganar. Los ganadores asumen sus cargos inmediatamente.

Lo que hace importante a las elecciones en las aldeas es que la ley electoral ordena el cumplimiento de principios característicos de todo proceso democrático: voto secreto, elecciones directas y candidatos múltiples (aunque su número es restringido). Las elecciones en el país a otros niveles todavía tienen que incorporar estas normas. El progreso mostrado en los procesos de elección de los CA ha despertado expectativas sobre la posibilidad de que las elecciones directas se lleven a cabo en los ayuntamientos, cantones e incluso en niveles superiores de gobierno. Cada ronda de elecciones de los CA refuerza la capacidad local para administrar los procesos electorales.

Una evaluación del significado de las elecciones en las aldeas puede ayudar a responder la pregunta de si ese tipo de “democracia limitada” puede conducir a una democracia genuina. En este sentido, hay diferentes maneras de evaluar qué tan democráticos son los procesos electorales. Los criterios universales de elecciones libres, justas y significativas pueden servir de referencia. China no satisface ninguno de los estándares reconocidos de elecciones libres y justas para la elección de su parlamento nacional y de sus consejos

locales, y en muchos casos los líderes elegidos en las aldeas no ejercen tanta autoridad como los secretarios del Partido Comunista Chino (PCC). Sin embargo, por el solo hecho de que las elecciones en las aldeas no son completamente libres o justas de que algunos de los CA no tienen plena autoridad, no se puede concluir que no tienen nada de libres y justas o que carecen de importancia. Las elecciones no deben evaluarse a la luz de algunos estándares absolutos, sino situarse dentro de un espectro o continuo democrático.

Las elecciones para integrar los CA han tenido efectos expansivos, ya que en algunos casos las instancias electorales del PCC en las aldeas han invitado a los aldeanos ordinarios a emitir un voto de confianza y se han realizado algunos experimentos para la elección de las autoridades de los ayuntamientos. Parece que el siguiente paso en el proceso de democratización de China consiste en que las decisiones políticas de los principales líderes encuentren eco en las bases. Después de dos décadas de continuo mejoramiento de las elecciones directas en el ámbito aldeano, parece ser técnicamente posible que se realicen elecciones para niveles superiores de gobierno. La pregunta es si se darán más pasos y cómo en dirección de la democratización.

大关庄村第五届村委会选举选票

职务	主任候选人			副主任候选人			委员候选人								
	姓	名	名	姓	名	名	姓	名	名	姓	名	名	姓	名	名
	关	李	李	关	勾	关	李	关	勾	李	关	刘	关	关	
	利	少	少	利	井	真	桂	真	井	少	真	万	利	真	
	泽	顺	顺	泽	仕	宝	芬	宝	仕	顺	奎	喜	泽	国	

说明: 1. 主任候选人, 副主任候选人, 委员候选人, 超过候选人数数的选项无效。
 2. 同意的在候选人姓名下方空格内划“○”; 不同意的划“×”另选他人, 在空格内写上另选人的姓名, 并在其姓名下方空格内划“○”, 未划符号的无效。
 3. 不许提同一候选人担任两种或两种以上职务, 否则该候选人的赞成票无效。

Papeleta de votación para elección comunal en China

Por consiguiente, el rango de opciones para modificar un sistema electoral puede enfrentar limitaciones prácticas.

206. Los diferentes tipos de sistemas electorales también afectan la forma en que se relacionan los candidatos con sus simpatizantes. En general, se considera que los sistemas que utilizan distritos uninominales, como los de pluralidad/mayoría, permiten que los candidatos se perciban a sí mismos como delegados de una zona geográfica en particular y vinculados a los intereses de su electorado local. En contraste, es probable que los sistemas que utilizan grandes distritos plurinominales, como es el caso de la mayoría de los de RP, produzcan representantes cuya lealtad primaria tenga que ver con su partido o con asuntos nacionales. Ambas opciones tienen sus ventajas, lo que explica el crecimiento en la popularidad de los sistemas mixtos que combinan representantes a nivel local y nacional.

207. La cuestión de la rendición de cuentas se plantea a menudo en las discusiones sobre partidos políticos y sistemas electorales, especialmente en relación con la elección de representantes en lo individual. Las relaciones entre los electores, los representantes elegidos y los partidos políticos no sólo se ven afectadas por el sistema electoral sino también por disposiciones establecidas en el marco legal como la duración de los mandatos, las normas que regulan las relaciones entre los partidos y sus miembros que resultan elegidos o aquellas que prohíben que los representantes elegidos cambien de partido si no renuncian antes a la legislatura.

208. La libertad de los electores para elegir entre candidatos y no entre partidos es otro aspecto de la rendición de cuentas. En años recientes muchos países han incorporado un mayor número de elementos centrados en los candidatos en lo individual dentro de sus sistemas electorales, por ejemplo, introduciendo listas abiertas para elecciones por RP.

Opciones de democracia directa

209. Este manual cubre cuestiones relacionadas con el diseño de sistemas electorales para la elección de representantes en todos los niveles. Sin embargo, cuando se consideran cuestiones de rendición de cuentas puede ser necesario adoptar un marco más amplio que también tome en cuenta el papel de las instituciones de democracia directa. El uso del referéndum se está volviendo cada vez más común en el mundo, Suiza tiene una larga historia en el uso de la iniciativa ciudadana, un procedimiento que le permite a grupos de ciudadanos promover propuestas legislativas y someterlas al veredicto del electorado. Si bien Venezuela es el único país que contempla el procedimiento de revocatoria de mandato contra un presidente elegido popularmente, ese procedimiento puede ser exigido contra legisladores o representantes a nivel regional o local en algunos otros sistemas presidenciales y muchos estados que integran Estados Unidos.

CAPÍTULO 5

CAPÍTULO 5

5. Implicaciones presupuestales y administrativas de los sistemas electorales

210. EN CUALQUIER PAÍS, LA CAPACIDAD LOGÍSTICA Y LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS humanos calificados, así como de recursos financieros, pueden limitar el rango de opciones asequibles para la selección de un sistema electoral. Incluso cuando existe la posibilidad de financiamiento externo, son muy importantes las cuestiones relativas a la sustentabilidad a largo plazo para la selección de un sistema. Sin embargo, esto no significa que el sistema más sencillo y menos costoso constituye siempre la mejor opción. Se puede tratar de una falsa economía, ya que un sistema electoral disfuncional puede tener un impacto negativo en el sistema político de un país y en su estabilidad democrática.

Toda selección de un sistema electoral entraña un amplio espectro de consecuencias administrativas, como las que se examinan en los siguientes apartados.

211. *La delimitación de los distritos electorales.* Cualquier sistema de distritos uninominales demanda la realización de procesos generalmente costosos y prolongados de revisión y ajuste de límites electorales en demarcaciones relativamente pequeñas. La forma en que se demarcan estos límites dependerá de asuntos como el tamaño de la población, el grado de cohesión, las “comunidades de interés” y la contigüidad geográfica. Más aún, muy pocas veces esta es una actividad que se realice de una vez y para siempre, ya que los límites tienen que ajustarse regularmente para hacer frente a los cambios demográficos. En este sentido, los sistemas de mayoría simple, VA y DR, producen los mayores dolores de cabeza. Los sistemas de VB, VBP, VUNT, VL y VUT también requieren que se delimiten distritos electorales, pero son más fáciles de manejar porque son menos, de carácter plurinominal y de mayor tamaño. La delimitación de distritos en sistemas mixtos plantea desafíos similares.

212. Cuando se utilizan distritos plurinominales, se puede evitar la necesidad de ajustar los límites modificando el número de representantes que han de ser elegidos en cada distrito —un método particularmente valioso cuando alguna unidad administrativa, provincias por ejemplo, se utiliza como distrito electoral. Los sistemas de RP por listas son a menudo los más económicos y fáciles de administrar ya sea porque utilizan un solo distrito nacional, lo que implica que no se tienen que demarcar distritos en absoluto, o distritos plurinominales de gran tamaño que coinciden con límites estatales o provinciales preexistentes. Las elecciones llevadas a cabo con asistencia de la ONU en Sierra Leona en 1996, Liberia en 1997 y Kosovo en 2000, fueron organizadas de acuerdo a un sistema nacional de RP por listas debido, al menos en parte, a que el desplazamiento de personas y la falta de datos censales precisos implicaron que las autoridades electorales no contaron con la información demográfica necesaria para delimitar distritos más pequeños.

213. *Registro de electores.* El registro de electores es la parte de la administración electoral más compleja, controversial y, en ocasiones, menos exitosa. Por su naturaleza, implica recabar en un formato estandarizado información específica de un gran número de electores y, después, ordenarla y distribuirla de tal forma que se pueda utilizar durante el periodo electoral y garantice que sólo los electores debidamente registrados tomen parte en el proceso electoral y se evite que ocurran irregularidades como el voto múltiple o la suplantación de identidad de un elector. La sensibilidad política de estas materias y la naturaleza tan laboriosa de las actividades que comprende, generalmente implican que el registro electoral sea una de las partes más costosas y prolongadas del proceso electoral en su conjunto.

214. Los requisitos para el registro electoral se ven influenciados por el diseño del sistema electoral. Un sistema que utiliza distritos uninominales generalmente requiere que cada elector sea registrado dentro de los límites de un distrito específico. Esto significa que los sistemas de mayoría simple, VA, DR y CB (cuando emplea distritos uninominales) sean los más costosos y laboriosos desde un punto de vista administrativo en términos del registro de electores, junto con los sistemas paralelos y de RPP que comprenden distritos uninominales. Los sistemas que requieren un menor número de distritos plurinominales, como los de VB, VBP, VUNT y VUT facilitan más este proceso, mientras que los sistemas de RP por listas basados en distritos de gran magnitud son los menos complicados. Los arreglos para llevar a cabo el registro bajo un dispositivo de voto en el extranjero pueden ser especialmente difíciles.

En este contexto, la simplicidad del sistema de RP por listas ha sido un factor que sin duda ha contribuido a su adopción en algunas de las más importantes elecciones transicionales, como la primera elección democrática de Sudáfrica en 1994. Sin embargo, se debe enfatizar que las variaciones en los sistemas electorales sólo tienen un impacto menor en los costos —con frecuencia extremadamente elevados— del registro electoral.

215. *Diseño y producción de las papeletas.* A fin de maximizar la participación de los electores y reducir el número de votos “no válidos”, las papeletas deben ser lo más fáciles de usar. Esto frecuentemente implica el uso de símbolos para los distintos partidos y candidatos, de fotografías y de colores. En el manual se ilustran algunos ejemplos interesantes de papeletas de votación. Las papeletas que se emplean en los sistemas de mayoría simple y VA son a menudo más fáciles de imprimir y, en la mayoría de los casos, contienen un número relativamente reducido de nombres. Las papeletas para los sistemas de DR son igualmente simples, pero en muchos casos se tiene que realizar una nueva impresión para la segunda vuelta electoral, duplicándose así los costos de producción, además que se tiene que considerar también el tiempo requerido para su impresión.

Los sistemas paralelos y de RPP con frecuencia requieren la impresión de al menos dos papeletas para una sola jornada electoral y el uso de dos (o más) sistemas electorales muy distintos entre sí, lo que comporta importantes implicaciones tanto para la capacitación de los oficiales de votación como para la forma en que los electores determinan sus preferencias. Las papeletas que se utilizan en los sistemas de VUNT, VB, CB y VUT son más complicadas que las de los sistemas de mayoría simple porque suelen contener un mayor número de candidatos y, por consiguiente, de fotografías y símbolos (si es que estos se utilizan). Finalmente, las papeletas en los sistemas de RP por listas pueden alinearse en los distintos polos del espectro. Pueden ser muy simples, como en un sistema de listas cerradas, o muy complejas, como en un sistema de listas abiertas al estilo del que se emplea en Suiza.

216. *Educación electoral.* Evidentemente la naturaleza y la necesidad de desarrollar campañas de educación electoral variará de manera significativa de una sociedad a otra, pero cuando se trata de informar a los electores sobre la forma de marcar sus papeletas, existen claras diferencias entre los sistemas electorales. Los principios que guían la votación bajo sistemas preferenciales como los sistema de voto alternativo, voto único transferible o conteo de Borda son muy complicados y, cuando se les utiliza por primera vez, la información al votante tiene que considerar con toda seriedad esta complejidad, sobre todo si el elector está obligado a numerar a todos los candidatos según su orden de preferencia, como en el caso de Australia. El creciente uso de sistemas mixtos, muchos de los cuales implican que el elector marque dos papeletas, también plantean un nivel adicional de complejidad. En contraste, los principios que nutren los sistemas de voto único, como los sistemas de mayoría simple, voto en bloque por partido o voto único transferible, son muy fáciles de comprender. El resto de los sistemas se ubican en algún punto entre estos dos extremos (ver cuadro 8).

217. *Días que dura la votación.* Los sistemas de mayoría simple, de voto alternativo, de voto en bloque, de voto único transferible, de RP por listas, de conteo de Borda y de voto único transferible, generalmente requieren que la elección se celebre un solo día, como también ocurre con los sistemas paralelos y de representación proporcional personalizada. Los

sistemas de doble ronda son más costosos y difíciles de administrar porque a menudo requiere que todo el proceso electoral vuelva a ser operado unas semanas después de la primera ronda.

218. *Elecciones extraordinarias.* Si un escaño o cargo queda vacante entre elecciones, los sistemas de RP por listas generalmente lo cubren con el siguiente candidato de la lista del partido por el que se eligió el anterior representante, con lo que se elimina la necesidad de celebrar una nueva elección. Sin embargo, los sistemas de pluralidad/mayoría a menudo requieren que se realicen una elección extraordinaria para cubrir los escaños o cargos vacantes. Cuando se utiliza algún otro sistema, se puede aplicar cualquiera de estos enfoques: la República de Irlanda celebra elecciones extraordinarias para cubrir escaños vacantes en la legislatura, pero en Australia no se utilizan para cubrir vacantes en el senado. También es posible evitar elecciones extraordinarias si se eligen representantes sustitutos o alternos al mismo tiempo que a los titulares, como se hace por ejemplo en Bolivia.

Las elecciones extraordinarias son más pequeñas y, por consiguiente, menos costosas que las elecciones ordinarias, sin embargo en algunos países pueden imponer una carga significativa sobre el presupuesto y en ocasiones los cargos o escaños quedan vacantes por mucho tiempo debido a la dificultad de realizar los arreglos necesarios para la elección extraordinaria. Este es un problema especialmente relevante en algunos países del sur de África donde la epidemia de VIH/SIDA a menudo provoca un gran número de vacantes entre elecciones. En algunas circunstancias, las elecciones extraordinarias pueden tener un impacto político mayor que el del simple reemplazo de personas, ya que pueden ser consideradas como una prueba intermedia sobre el desempeño del gobierno. Además si el número de escaños vacantes durante un periodo parlamentario es grande, esto puede propiciar cambios en la composición de la legislatura y alterar la base de respaldo del gobierno.

219. *El conteo.* Los sistemas de mayoría simple, voto único transferible y RP mediante listas cerradas facilitan el conteo, ya que sólo se requiere una cifra total de votos en favor de cada partido o candidato para producir los resultados. Los sistemas de voto en bloque y de voto limitado requieren que los oficiales cuenten distintos votos de una sola papeleta y los sistemas paralelos y de RPP con frecuencia requieren que se cuenten dos papeletas. Los sistemas preferenciales, como los sistemas de voto alternativo, conteo de Borda o voto único transferible, que requieren que se marquen u ordenen distintas opciones en la papeleta, hacen más complejas las operaciones de conteo.

220. *Sustentabilidad.* Las presiones que cualquier sistema electoral imponga en la capacidad administrativa de un país estarán determinadas fundamentalmente por su historia, contexto, experiencia y recursos, pero en el cuadro 7 se ofrecen algunas pistas sobre los costos potenciales de distintos sistemas. Un vistazo general muestra que los sistemas de RP por listas, especialmente de listas cerradas a nivel nacional, tienen buenos

registros cuando se trata de economizar recursos para operarlas. Lo mismo ocurre con el sistema de voto en bloque por partidos. Le siguen en ese orden los sistemas de voto único no transferible y de voto limitado, los de voto en bloque y de mayoría simple y, un poco más abajo, los de voto alternativo, voto único transferible, sistemas paralelos, conteo de Borda y RPP. Los sistemas que probablemente impongan una mayor presión sobre la capacidad administrativa de un país son los de doble ronda.

Cuadro 8. Potenciales implicaciones presupuestales y administrativas de 12 sistemas electorales

	Diseño de distritos electorales	Registro de electores	Diseño y producción de boletas	Educación al votante	Días de votación	Elecciones extraordinarias	Escrutinio
MS	🔴	🔴	😊	😊	😊	🔴	😊
VB	😐	😐	😐	😐	😊	🔴	😐
DR	🔴	🔴	🔴	😐	🔴	🔴	😐
VA	🔴	🔴	😊	🔴	😊	🔴	😐
VBP	😐	😐	😊	😊	😊	😊	😊
RPL	😊	🔴	😐	😐	😊	😊	😊
VUT	😐	😐	😐	🔴	😊	🔴	🔴
SP	😐	🔴	😐	😐	😐	😐	🔴
RPP	😐	🔴	😐	🔴	😐	😐	🔴
CB	😐	🔴	😐	🔴	😊	🔴	😐
VUNT	😐	😐	😐	😊	😊	🔴	😊
VL	😐	😐	😐	😐	😊	🔴	😐

En términos de costos y dificultad: 😊 = Bajo; 😐 = Medio; 🔴 = Alto.

CAPÍTULO 6

CAPÍTULO 6

6. Consejos para diseñadores de sistemas electorales

221. UNA DE LAS CONCLUSIONES MÁS CLARAS QUE SE PUEDE EXTRAER DEL ESTUDIO comparado de los sistemas electorales se refiere sencillamente al rango y utilidad de las opciones disponibles. A menudo, los diseñadores y redactores de marcos constitucionales, políticos y electorales simplemente eligen el sistema electoral que conocen mejor —a veces, en las democracias emergentes, el sistema de la antigua potencia colonial— en lugar de examinar integralmente todas las alternativas. En algunos casos, los elementos de un acuerdo de paz o ciertas presiones externas restringen las opciones disponibles.

El principal propósito de este manual es ofrecer algunos conocimientos que permitan tomar una decisión *informada*. El manual no aboga necesariamente por cambios radicales a los sistemas electorales existentes; de hecho la experiencia comparada de los procesos de reforma electoral que se han llevado a cabo hasta la fecha sugiere que una reforma moderada, construida a partir de aquellos elementos del sistema vigente que funcionan bien, constituye con frecuencia una mejor opción que cambiar súbitamente a un sistema totalmente nuevo y desconocido.

222. Hay mucho que aprender de la experiencia de otros. Por ejemplo, un país con un sistema de mayoría simple que desee pasar a un sistema más proporcional pero manteniendo un vínculo geográfico con los electores podría considerar la experiencia de Nueva Zelanda, que adoptó un sistema de RPP en 1993, o de Lesotho que lo hizo en 2002. De igual forma, un país que quisiera mantener sus distritos uninominales pero alentar el acomodo y compromiso entre distintos grupos podría evaluar la experiencia del voto alternativo en algunos países de Oceanía (Fiji o Nueva Guinea en particular). A un país profundamente dividido que desee emprender un proceso de transición democrática se le podría sugerir que considere tanto la experiencia multiétnica de un gobierno compartido bajo un sistema de RP por listas, como el de Sudáfrica, como la historia más conflictiva de la Asamblea de Irlanda del Norte elegida bajo un sistema

de voto único transferible. Finalmente, un país que simplemente desee reducir los costos y la inestabilidad provocada por un sistema de doble ronda para la elección de su presidente podría examinar la opción del voto alternativo utilizada por la República de Irlanda. En todos estos casos, la selección del sistema electoral ha tenido un claro impacto en la política del país.

223. Las siguientes directrices sintetizan las sugerencias contenidas en este manual.

Mantenerlo simple y claro

224. Es más probable que un diseño efectivo y sustentable del sistema electoral resulte más fácil de comprender para el elector y el político. Una excesiva complejidad puede provocar malos entendidos, consecuencias no deseadas y desconfianza de los electores en los resultados.

No tener miedo de innovar

225. Muchos de los sistemas electorales más exitosos que se aplican hoy en día en el mundo han resultado de enfoques innovadores para resolver problemas específicos que han probado funcionar de manera adecuada. Hay mucho que aprender de la experiencia de otros, tanto de los países vecinos como de casos que parecen ser muy distintos.

Poner atención a factores contextuales y temporales

226. Los sistemas electorales no operan en el vacío. Su éxito depende de la comunión entre instituciones políticas y tradiciones culturales. El primer punto de partida de cualquier diseñador potencial de un sistema electoral reside en preguntarse: ¿cuál es el contexto político y social al que se tiene que hacer frente? El segundo podría ser ¿se trata de diseñar un sistema permanente o sólo uno que permita avanzar en un periodo de transición?

No subestimar al electorado

227. Si bien la simplicidad es importante, es igualmente riesgoso subestimar la capacidad de los electores para entender y utilizar de manera apropiada diferentes sistemas electorales. Por ejemplo, los complejos sistemas preferenciales se han utilizado de manera exitosa en países en desarrollo de la región de Asia-Pacífico, al mismo tiempo que la experiencia de varias elecciones recientes en democracias emergentes ha subrayado la importancia de distinguir entre alfabetismo “funcional” y alfabetismo “político”. Incluso en países muy pobres, los electores a menudo desean y tienen la posibilidad de expresar preferencias relativamente sofisticadas en términos de opciones políticas.

Error del lado de la inclusión

228. Siempre que sea posible, ya sea en sociedades divididas o relativamente homogéneas, es conveniente que el sistema electoral “falle” en el sentido de incluir a todos los intereses representativos en la legislatura. Independientemente de que las minorías estén basadas en identidades ideológicas, étnicas, raciales, lingüísticas, regionales o religiosas, la exclusión de franjas importantes de opinión de la legislatura, sobre todo en países en desarrollo, a menudo ha mostrado ser contraproducente de manera catastrófica.

El proceso es un factor clave de la selección

229. La forma en que un sistema electoral en específico es seleccionado también reviste gran importancia para garantizar su legitimidad. Es probable que un proceso en el que todos o la mayoría de los grupos estén comprendidos, incluyendo al electorado en su conjunto, se traduzca en un mayor nivel de aceptación de los resultados finales que una decisión que se percibe como motivada sólo por intereses particulares o partidistas. Si bien las consideraciones de carácter partidista resultan inevitables cuando se discute la selección de un sistema electoral, un amplio apoyo público y de las distintas fuerzas partidistas, es crucial para que se acepte y respete la decisión adoptada. Por ejemplo, el proceso de reforma que llevó a la sustitución del sistema de mayoría simple por uno de RPP en Nueva Zelanda, comprendió dos referéndums que sirvieron para legitimar el resultado final. En contraste, la decisión del gobierno socialista francés de sustituir el sistema de doble ronda por uno de RP en 1986 fue claramente percibida como una maniobra que respondía a consideraciones partidistas y fue revertida tan pronto como el gobierno perdió el poder en 1988.

Crear confianza y legitimidad entre todos los actores clave

230. Es importante que todas las fuerzas y grupos que deseen tomar parte en el proceso democrático consideren que el sistema electoral que se va a aplicar es justo y les brinda a todos la misma oportunidad de triunfo. El cometido fundamental debe ser que quienes “pierden” la elección no conviertan su decepción en un rechazo al régimen o utilicen el sistema electoral para desviar la ruta de consolidación democrática. En Nicaragua en 1990, los sandinistas fueron separados del gobierno por la vía electoral, pero aceptaron su derrota porque al menos en parte aceptaron la equidad del sistema electoral. Camboya, Mozambique y Sudáfrica fueron capaces de poner fin a sus sangrientas guerras civiles mediante arreglos institucionales que fueron ampliamente aceptados por todas las partes.

Tratar de maximizar la influencia de los electores

231. Es importante que los electores sientan que las elecciones les brindan una posibilidad de influir en la formación del gobierno y en sus políticas. Su selección puede

ser optimizada de distintas formas. Los electores pueden tener la opción de elegir entre distintos partidos, entre candidatos de diferentes partidos o de un mismo partido. También pueden tener la posibilidad de expresar sus preferencias utilizando distintos sistemas electorales cuando se trate de comicios presidenciales, legislativos, regionales o locales. Es igualmente importante que tengan confianza de que su voto tiene un impacto genuino en la formación del gobierno y no sólo en la composición de la legislatura.

Pero equilibrar esa influencia con la necesidad de fomentar partidos políticos coherentes

232. Es recomendable que el deseo de optimizar la influencia del elector se concilie con la necesidad de fomentar partidos políticos viables y coherentes. El hecho de que se les ofrezca a los electores el rango más amplio de opciones al emitir su voto puede provocar la formación de una legislatura tan fragmentada que nadie termina teniendo el resultado esperado. Existe un amplio consenso entre los politólogos de que la formación de partidos políticos coherentes y de amplia base es uno de los factores más importantes para promover una democracia realmente sustentable.

La estabilidad a largo plazo y las ventajas a corto plazo no son siempre compatibles

233. Cuando los actores políticos están negociando un nuevo sistema electoral, con frecuencia plantean propuestas que creen que van a beneficiar a sus partidos en las próximas elecciones. Sin embargo, ésta es una estrategia muy poco aconsejable, sobre todo en los países en desarrollo, ya que el éxito o predominio de un partido político a corto plazo puede en ocasiones desembocar en inconformidad social o colapsos políticos a largo plazo. Por ejemplo, en las negociaciones previas a las elecciones de transición de 1994 en Sudáfrica, el partido del Congreso Nacional pudo haber reivindicado razonablemente la preservación del sistema electoral de mayoría simple, que probablemente le pudo haber reportado, en su calidad de partido mayoritario, un porcentaje de escaños mucho mayor a su nivel de votación. El hecho de que al final se haya manifestado en favor de la adopción de un sistema de RP y de que haya obtenido un menor número de escaños de los que hubiera alcanzado bajo el sistema de mayoría simple, fue una muestra clara de que consideraba más importante la estabilidad política a largo plazo que una ventaja electoral a corto plazo.

234. De igual forma, los sistemas electorales requieren ser sensibles a la necesidad de reaccionar y ajustarse a cambios en las condiciones políticas y al surgimiento de nuevos movimientos políticos. Incluso en democracias establecidas, el apoyo a favor de los grandes partidos rara vez es estable, mientras que la política en las nuevas democracias casi siempre es muy dinámica y un partido que se beneficie de los arreglos electorales en una elección puede no necesariamente beneficiarse de ellos en la siguiente.

No concebir al sistema electoral como una panacea de todos los males

235. Si bien es cierto que si se quiere cambiar la naturaleza de la competencia política el sistema electoral puede ser el instrumento más efectivo, también es cierto que los sistemas electorales nunca pueden ser la panacea para todos los males de un país. Los efectos globales de otras variables, en especial la cultura política de un país, a menudo tienen un impacto mucho mayor en sus perspectivas democráticas que factores institucionales, como puede ser el sistema electoral. Más aún, los efectos positivos de un sistema electoral bien concebido y diseñado pueden ser fácilmente anulados por un marco constitucional inapropiado, el predominio de fuerzas internas discordantes o el peso de amenazas externas a la soberanía de país.

Pero tampoco subestimar su influencia

236. En todo el mundo, los condicionamientos sociales a la democracia son considerables, pero aún así crean espacios para estrategias políticas intencionadas que pueden fomentar o subvertir un proceso exitoso de democratización. Los sistemas electorales no son una panacea, pero son claves para crear las condiciones de estabilidad de cualquier política. Una ingeniería electoral hábil puede ser insuficiente para prevenir o erradicar enemistades profundas, pero la existencia de instituciones apropiadas puede orientar el sistema político en el sentido de reducir los conflictos sociales e incrementar la responsabilidad gubernamental. En otras palabras, si bien la mayoría de los cambios que se pueden lograr mediante el diseño o modificación de los sistemas electorales se ubican necesariamente en los márgenes, con mucha frecuencia son estos impactos marginales los que hacen la diferencia entre el hecho de que una democracia se consolide o se socave.

Ser receptivo a la disposición del electorado de aceptar cambios

237. Una reforma del sistema electoral puede parecerle una buena idea a los políticos experimentados que conocen las fallas del sistema existente, pero a menos que las propuestas de reforma se presenten de manera apropiada la opinión pública, ésta puede rechazar la idea por considerarla una simple tentativa de los políticos de modificar las reglas para su propio beneficio. Las situaciones más nocivas son aquellas en que el cambio es percibido como una flagrante maniobra para obtener ventajas políticas (como ocurrió en Chile en 1989, en Jordania en 1993 y en Kirguistán en varias ocasiones desde 1995) o cuando el sistema se modifica tan frecuentemente que los electores no tienen idea de dónde se encuentran (como algunos observadores han comentado sobre el caso de Bolivia).

No asumir que los defectos pueden arreglarse fácilmente después

238. Todos los sistemas electorales determinan ganadores y perdedores y, por lo tanto, enfrentan intereses creados. Cuando un sistema se ha establecido, pasa a formar parte del régimen político. Sin embargo, en épocas de cambio puede no ser nada acertado asumir que será fácil contar después con la aceptación requerida para solucionar problemas que puedan surgir. Si se pretende someter a revisión el sistema, puede ser recomendable incorporar una disposición en este sentido en el instrumento legal en que se establezcan los cambios.

Evitar ser un esclavo de los sistemas del pasado

239. Con mucha frecuencia, los sistemas electorales que resultan inapropiados para las necesidades de una nueva democracia han sido heredados del tiempo colonial sin haber pensado cómo van a funcionar en la nueva realidad política. Por ejemplo, casi todas las antiguas colonias británicas en Asia, África y el Pacífico adoptaron sistemas de mayoría simple en distritos uninominales. En muchas de estas nuevas democracias, particularmente aquellas que padecen divisiones étnicas, ese sistema ha mostrado ser muy inapropiado para atender sus necesidades.

De igual forma, se ha argumentado que muchas de las antiguas colonias francesas de África Occidental que conservaron el sistema de doble ronda (como Malí) experimentaron como resultado una grave polarización y muchos regímenes post-comunistas conservaron los principios de mayoría absoluta o los requisitos de un mínimo de participación como condición de validez de las elecciones como legado de la era soviética. Una de las cosas más interesantes que se desprenden del mapa que se incluye en este manual es que, en algunos aspectos, refleja la distribución de colonias en el mundo que imperaba hace 100 años, en donde las antiguas colonias británicas utilizan sistemas electorales de mayoría simple, los países bajo influencia francesa sistemas de doble ronda y las antiguas colonias de Bélgica o de Países Bajos optan a menudo por versiones de los sistemas de RP por listas que se utilizan en Europa Continental, aunque es igualmente cierto que este patrón se ha ido modificando a lo largo del tiempo.

Evaluar el potencial impacto de cualquier nuevo sistema en el conflicto social

240. Como se indicó justo al inicio de este manual, los sistemas electorales pueden ser vistos no solamente como mecanismos para elegir legislaturas o presidentes, sino también como herramientas para manejar conflictos dentro de las sociedades. Algunos sistemas, bajo ciertas circunstancias, van a alentar a los partidos a buscar votos fuera de sus tradicionales bases de apoyo. Desafortunadamente, cada vez es más frecuente en el mundo de hoy en día que la existencia de sistemas electorales inapropiados sirva de hecho para acentuar tendencias negativas preexistentes, por ejemplo, la de inducir a los

partidos a ver las elecciones como juegos de “suma cero” y, por consiguiente, a actuar de manera hostil y excluyente fuera de sus bases de apoyo. Cuando se diseña cualquier institución política, la premisa es que incluso si no contribuye a reducir las tensiones dentro de la sociedad, por lo menos no debe empeorarlas.

Tratar de imaginar contingencias inusuales o poco probables

241. Con mucha frecuencia, se diseñan sistemas electorales para evitar errores del pasado, especialmente en el pasado inmediato. Es importante que al hacerlo no se sobrereactione y se cree un sistema que vaya demasiado lejos al tratar de corregir los problemas precedentes. Más aún, es conveniente que los diseñadores del sistema se planteen algunas interrogantes poco comunes para evitarse problemas en el largo plazo: ¿qué hacer si nadie gana bajo el sistema propuesto?, ¿es posible que un solo partido obtenga todos los escaños?, ¿qué tal que se tenga que distribuir más escaños de los que existen en la legislatura?, ¿qué hacer en caso de empate?, ¿puede el sistema funcionar de tal manera que, en algunos distritos, sea preferible para los simpatizantes de un partido no votar por el partido o candidato de su preferencia?

Una lista de control para el diseño

- ¿El sistema es claro y comprensible?
- ¿Se ha tomado en cuenta el contexto?
- ¿El sistema es apropiado para los tiempos que se viven?
- ¿Los mecanismos para sus reformas a futuro son claros?
- ¿El sistema evita subestimar al electorado?
- ¿El sistema es lo más incluyente posible?
- ¿El proceso de diseño del nuevo sistema se percibirá como legítimo?
- ¿Los resultados electorales serán considerados legítimos?
- ¿Se han tomado en cuenta contingencias inusuales?
- ¿El sistema es sustentable en términos financieros y administrativos?
- ¿Se está alentando un sistema competitivo de partidos?
- ¿El sistema se ajusta a un marco constitucional integral?
- ¿El sistema contribuirá a reducir los conflictos y no a exacerbarlos?

Los sistemas electorales de 213 países independientes y territorios asociados (2006)

País o territorio ¹	Sistema electoral para la legislatura nacional ²	Familia a la que pertenece el sistema	Número de miembros de la legislatura -elegidos popularmente-	Total de miembros de la legislatura	Número de niveles -para la distribución de escaños-	Sistema para elegir presidente
AFGANISTÁN	VUNT	Otro	249	249	1	DR
ALBANIA	RPP (MS y RPL)	Mixto	140 ^v	140	2	-
ALEMANIA	RPP (RPL y MS)	Mixto	598 ^v	598	2	-
ANDORRA	SP (RPL y VBP)	Mixto	28	28	2	-
ANGOLA	RPL	RP	220	220	2	DR
ANGUILA	MS	Mayoría	7	11	1	-
ANTIGUA Y BARBUDA	MS	Mayoría	17	17	1	-
ANTILLAS HOLANDESAS	RPL	RP	22	22	1	-
ARABIA SAUDITA	"NED"	-	-	-	-	-
ARGELIA	RPL	RP	389 ^p	389	1	DR
ARGENTINA	RPL	RP	257	257	1	DR ^{UM}
ARMENIA	SP (MS y RPL)	Mixto	131	131	2	DR
ARUBA	RPL	RP	21	21	1	-
AUSTRALIA	VA	Mayoría	150	150	1	-
AUSTRIA	RPL	RP	183	183	3	DR
AZERBAIYÁN	DR	Mayoría	125	125	1	DR ³
BAHAMAS	MS	Mayoría	40	40	1	-
BAHREIN	DR	Mayoría	40	40	1	-

¹ Sólo se incluyen territorios cuando no tienen representación directa en la legislatura del país con el que están asociados.

² Cuando los países tienen legislaturas bicamerales, el registro se refiere al sistema utilizado para la cámara baja.

³ Se requiere una mayoría calificada de dos tercios para que un candidato sea elegido en la primera ronda.

País o territorio	Sistema electoral para la legislatura nacional	Familia a la que pertenece el sistema	Número de miembros de la legislatura -elegidos popularmente-	Total de miembros de la legislatura	Número de niveles -para la distribución de escaños-	Sistema para elegir presidente
BANGLADESH	MS	Mayoría	345	345	1	-
BARBADOS	MS	Mayoría	30	30	1	-
BELARÚS	DR	Mayoría	110	110	1	DR
BÉLGICA	RPL	RP	150	150	1	-
BELICE	MS	Mayoría	29	29	1	-
BENIN	RPL	RP	83	83	1	DR
BERMUDA	MS	Mayoría	36	36	1	-
BHUTÁN	"NED"	-	-	-	-	-
BOLIVIA	RPP (MS y RPL)	Mixto	130	130	2	DR ⁴
BOSNIA Y HERZEGOVINA	RPL	RP	42	42	1	MS
BOTSWANA	MS	Mayoría	57	62	1	-
BRASIL	RPL	RP	513	513	1	DR
BRUNEI DARUSSALAM	"NED"	-	-	-	-	-
BULGARIA	RPL	RP	240	240	1	DR
BURKINA FASO	RPL	RP	111	111	2	DR
BURUNDI	RPL	RP	81	179 ⁵	1	-
CABO VERDE	RPL	RP	72	72	1	DR
CAMBOYA	RPL	RP	123 ⁶	123	1	-
CAMERÚN	VBP/RPL y MS ⁶	Mayoría	180	180	"H"	MS
CANADÁ	MS	Mayoría	301	301	1	-
CHAD	VBP/RPL y DR ⁷	Mayoría	155 ⁶	155	"H"	DR
CHILE	RPL	RP	120	120	1	DR
CHINA	"NED"	-	-	-	-	-
CHIPRE	RPL	RP	56	56	1	DR
CHIPRE (NORTE)	RPL	RP	50	50	1	DR
CIUDAD DEL VATICANO	"NED"	-	-	-	-	-
COLOMBIA	RPL	RP	166 ⁶	166	1	DR
COMORAS	DR	Mayoría	18	33	1	MS ⁸

⁴ Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos emitidos en la primera ronda, le corresponde a los miembros de la asamblea nacional elegir entre los dos candidatos con mayor votación.

⁵ Se han nombrado 40 representantes para un periodo de transición.

⁶ Se aplica un sistema de VBP en los distritos pluripersonales si una lista obtiene la mayoría absoluta de los votos, de otra forma se aplica un sistema de RP por listas.

⁷ Se aplica un sistema de VBP en los distritos pluripersonales si una lista obtiene la mayoría absoluta de los votos, de otra forma se aplica un sistema de RP por listas.

⁸ La presidencia federal se rota entre las tres principales islas. La primera ronda solo se realiza en la isla a la que le corresponde ocupar la presidencia y los tres candidatos con mayor número de votos pasan a la segunda ronda, en la que ya participan los electores de las tres islas.

País o territorio	Sistema electoral para la legislatura nacional	Familia a la que pertenece el sistema	Número de miembros de la legislatura -elegidos popularmente-	Total de miembros de la legislatura	Número de niveles -para la distribución de escaños-	Sistema para elegir presidente
CONGO (BRAZZAVILLE)	DR	Mayoría	137	137	1	DR
CONGO (REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL-KINSHASA)	"T"	-	-	-	-	-
COREA (REPÚBLICA DE)	SP (MS y RPL)	Mixto	299	299	2	MS
COREA (REPÚBLICA POPULAR DEMOCRÁTICA DE)	DR	Mayoría	687	687	1	-
COSTA DE MARFIL	MS y VBP	Mayoría	225	225	"H"	DR
COSTA RICA	RPL	RP	57	57	1	DR ^{UM}
CROACIA	RPL	RP	151	151	1	DR
CUBA	DR	Mayoría	609	609	1	-
DINAMARCA	RPL	RP	179	179	2	-
DJIBOUTI	VBP	Mayoría	65	65	1	DR
DOMINICA	MS	Mayoría	21	30	1	-
ECUADOR	RPL	RP	100 ^P	100	1	DR ^{UM}
EGIPTO	DR ⁹	Mayoría	444	454	1	- ¹⁰
EL SALVADOR	RPL	RP	84	84	2	DR
EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	"NED"	-	-	-	-	-
ERITREA	"T"	-	-	-	-	-
ESLOVAQUIA	RPL	RP	150	150	1	DR
ESLOVENIA	RPL	RP	90	90	2	DR
ESPAÑA	RPL	RP	350	350	1	-
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	MS	Mayoría	435	435	1	MS ¹¹
ESTONIA	RPL	RP	101	101	2	-
ETIOPÍA	MS	Mayoría	547 ^P	547	1	-
FEDERACIÓN DE RUSIA	SP (RPL y MS)	Mixto	450	450	2	DR
FIJI	VA	Mayoría	71	71	2	-

⁹ Se aplica un sistema de voto en bloque en dos rondas, en caso de ser necesario.

¹⁰ El presidente es elegido para un periodo de cinco años por la legislatura y tiene que ser confirmado en un referéndum.

¹¹ El presidente es elegido por la mayoría absoluta de un colegio electoral. Los miembros del colegio electoral son elegidos a nivel estatal y el candidato que recibe el mayor número de votos en un estado, normalmente recibe todos los votos que le corresponden a ese estado en el colegio.

País o territorio	Sistema electoral para la legislatura nacional	Familia a la que pertenece el sistema	Número de miembros de la legislatura -elegidos popularmente-	Total de miembros de la legislatura	Número de niveles -para la distribución de escaños-	Sistema para elegir presidente
FILIPINAS	SP (MS y RPL) ¹²	Mixto	²⁴ 260	260	2	MS
FINLANDIA	RPL	RP	200	200	1	DR
FRANCIA	DR	Mayoría	577	577	1	DR
GABÓN	DR	Mayoría	120	120	1	DR
GAMBIA	MS	Mayoría	48	53	1	DR
GEORGIA	SP (RPL y DR ^{UM})	Mixto	235	235	2	DR
GHANA	MS	Mayoría	200	200	1	DR
GIBRALTAR	VL	Otro	15	17	1	-
GRANADA	MS	Mayoría	15	15	1	-
GRECIA	RPL	RP	300	300	2	-
GUATEMALA	RPL	RP	158 ^P	158	2	DR
GUERNSEY	VB	Mayoría	45	47	1	-
GUINEA	SP (RPL y MS)	Mixto	114	114	2	DR
GUINEA-BISSAU	RPL	RP	102	102	1	DR
GUINEA ECUATORIAL	RPL	RP	100	100	1	MS
GUYANA	RPL	RP	53	65	1	MS
HAITÍ	DR	Mayoría	83	83	1	DR
HONDURAS	RPL	RP	128	128	1	MS
HUNGRÍA	RPP (RPL y DR)	Mixto	386	386	3	-
INDIA	MS	Mayoría	543	545	1	-
INDONESIA	RPL	RP	550	550	1	DR ¹³
IRÁN	DR ^{UM}	Mayoría	290	290	1	DR
IRAQ	RPL	RP	275	275	1	-
IRLANDA	VUT	RP	166	166	1	VA
ISLA DEL HOMBRE	VB y MS	Mayoría	24	24	"H"	-
ISLANDIA	RPL	RP	63	63	2	MS
ISLAS CAIMÁN	VB	Mayoría	15	18	1	-
ISLAS COOK	MS	Mayoría	24	24	1	-
ISLAS MALVINAS	VB	Mayoría	8	8	1	-
ISLAS MARSHALL	MS y VB	Mayoría	33	33	"H"	-
ISLAS PITCAIRN	VUNT	Otro	4	8	1	-

¹² El número de escaños varía entre 208 y 260 dependiendo de los resultados de la elección. Un grupo de interés sectorial o un grupo marginado que obtiene más de 2% de la votación puede recibir hasta tres escaños adicionales. Los partidos políticos reconocidos no pueden beneficiarse de esta disposición. No es necesario que se asignen todos los escaños adicionales de lista.

¹³ Para que un candidato sea elegido en la primera ronda se requiere que obtenga la mayoría absoluta de los votos emitidos en el país pero además un mínimo de 20% en la mitad de las provincias.

País o territorio	Sistema electoral para la legislatura nacional	Familia a la que pertenece el sistema	Número de miembros de la legislatura -elegidos popularmente-	Total de miembros de la legislatura	Número de niveles -para la distribución de escaños-	Sistema para elegir presidente
ISLAS SALOMÓN	MS	Mayoría	50	50	1	-
ISLAS TURCAS Y CAICOS	MS	Mayoría	13	18	1	-
ISLAS VÍRGENES BRITÁNICAS	MS y VB	Mayoría	13	13	2	-
ISRAEL	RPL	RP	120	120	1	-
ITALIA	RPL	RP	630	630	2	-
JAMAHIRIYA ÁRABE LIBIA	"NED"	-	-	-	-	-
JAMAICA	MS	Mayoría	60	60	1	-
JAPÓN	SP (MS y RPL)	Mixto	480	480	2	-
JERSEY	VB Y MS	Mayoría	53	53	3	-
JORDANIA	VUNT	Otro	104 ¹⁴	110	1	-
KAZAJSTÁN	SP (DR y RPL)	Mixto	77	77	2	DR
KENYA	MS	Mayoría	210	222	1	DR ¹⁵
KIRGUISTÁN	DR	Mayoría	75	75	1	DR
KIRIBATI	DR ¹⁶	Mayoría	40	42	1	MS
KUWAIT	VB	Mayoría	50	65	1	-
LAO (REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR)	VB	Mayoría	109	109	1	-
LESOTHO	RPP (MS Y RPL)	Mixto	120	120	2	-
LETONIA	RPL	RP	100	100	1	-
LÍBANO	VB	Mayoría	128	128	1	-
LIBERIA	MS	Mayoría	64	64	1	DR
LIECHTENSTEIN	RPL	RP	25	25	1	-
LITUANIA	SP (DR y RPL)	Mixto	141	141	2	DR
LUXEMBURGO	RPL	RP	60	60	1	-
MACEDONIA (EX REPÚBLICA YUGOSLAVA DE)	RPL	RP	120	120	1	DR
MADAGASCAR	MS y RPL	Mayoría	160 ^P	160	"H"	DR

¹⁴ El número total de representantes elegidos directamente es de 110 siempre y cuando la cifra incluya a por lo menos seis mujeres. De no ser así, un panel electoral elige indirectamente al número requerido de mujeres para completar el mínimo de seis.

¹⁵ Para que un candidato resulte elegido en la primera ronda se requiere que obtenga al menos 25% de los votos emitidos en cinco de las ocho regiones.

¹⁶ Se aplica un sistema convencional de doble ronda en los distritos unipersonales y uno de voto en bloque, con segunda ronda en caso de ser necesario, en unos pocos distritos pluripersonales.

País o territorio	Sistema electoral para la legislatura nacional	Familia a la que pertenece el sistema	Número de miembros de la legislatura -elegidos popularmente-	Total de miembros de la legislatura	Número de niveles -para la distribución de escaños-	Sistema para elegir presidente
MALASIA	MS	Mayoría	219	219	1	-
MALAWI	MS	Mayoría	193	193	1	MS
MALDIVAS	VB	Mayoría	42	50	1	..17
MALÍ	DR ¹⁸	Mayoría	147 ^P	147	1	DR
MALTA	VUT	RP	65	65	1	-
MARRUECOS	RPL	RP	325	325	2	-
MAURICIO	VB ¹⁹	Mayoría	70	70	1	-
MAURITANIA	DR	Mayoría	81 ^P	81	1	DR
MÉXICO	RPP (MS y RPL)	Mixto	500	500	2	MS
MICRONESIA (ESTADOS FEDERADOS DE)	MS	Mayoría	14	14	2	-
MOLDOVA (REPÚBLICA DE)	RPL	RP	101	101	1	-
MÓNACO	SP (RPL y VB)	Mixto	24	24	2	-
MONGOLIA	DR ^{UM}	Mayoría	76	76	1	DR
MONTSERRAT	DR ²⁰	Mayoría	9	11	1	-
MOZAMBIQUE	RPL	RP	250	250	1	DR
MYANMAR	MS	Mayoría	485	485	1	-
NAMIBIA	RPL	RP	72	78	1	DR ²¹
NAURU	CBM	Otro	18	18	1	-
NEPAL	MS	Mayoría	205	205	1	-
NICARAGUA	RPL	RP	90	92	2	DR ^{UM}
NÍGER	RPL y MS ²²	RP	83	83	"H"	DR
NIGERIA	MS	Mayoría	360	360	1	DR ²³
NIUE	MS y VB	Mayoría	20	20	2	-
NORUEGA	RPL	RP	165	165	1	-
NUEVA ZELANDIA	RPP (MS y RPL)	Mixto	120 ^V	120	2	-
OMÁN	MS	Mayoría	83	83	1	-

¹⁷ El presidente es elegido por un periodo de cinco años por el Parlamento y tiene que ser confirmado en un referéndum.

¹⁸ Se aplica un sistema de VBP con previsiones para una segunda ronda en caso de ser necesario.

¹⁹ Se reservan ocho escaños para los ocho candidatos más votados que no lograron ser elegidos (llamados "mejores perdedores") de aquellas comunidades predeterminadas que quedaron subrepresentadas después de la asignación de los primeros 62 escaños.

²⁰ Se aplica un sistema de voto en bloque con segunda ronda si los candidatos no alcanzan al menos 6% de los votos.

²¹ Se contempla la repetición de rondas si ningún candidato recibe la mayoría absoluta de la votación.

²² Se eligen ocho representantes en distritos unipersonales a nivel nacional para minorías.

²³ Para que un candidato sea elegido en la primera ronda se requiere una mayoría absoluta o por lo menos 25% de los votos emitidos en dos terceras partes de los estados.

País o territorio	Sistema electoral para la legislatura nacional	Familia a la que pertenece el sistema	Número de miembros de la legislatura -elegidos popularmente-	Total de miembros de la legislatura	Número de niveles -para la distribución de escaños-	Sistema para elegir presidente
PAÍSES BAJOS	RPL	RP	150	150	1	-
PAKISTÁN	SP (MS y RPL)	Mixto	342	342	2	-
PALAU	MS	Mayoría	16	16	1	DR ²⁴
PALESTINA	SP (RPL y VB)	Mixto	89	89	2	MS
PANAMÁ	RPL y MS	RP	78 ^p	78	"H"	MS
PAPUA NUEVA GUINEA	VA	Mayoría	109	109	2	-
PARAGUAY	RPL	RP	80	80	1	MS
PERÚ	RPL	RP	120	120	1	DR
POLONIA	RPL	RP	460	460	1	DR
PORTUGAL	RPL	RP	230	230	1	DR
QATAR	"NED"	-	-	-	-	-
REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE	MS	Mayoría	659	659	1	-
REPÚBLICA CENTROAFRICANA	DR	Mayoría	105	105	1	DR
REPÚBLICA CHECA	RPL	RP	200	200	1	-
REPÚBLICA DOMINICANA	RPL	RP	150 ^p	150	2	DR
RUMANIA	RPL	RP	345 ^p	345	1	DR ²⁵
RWANDA	RPL	RP	53	80	1	MS
SAINT KITTS Y NEVIS	MS	Mayoría	10	15	1	-
SAMOA	MS y VB	Mayoría	49	49	"H"	-
SAN MARINO	RPL	RP	60	60	1	-
SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS	MS	Mayoría	15	21	1	-
SANTA ELENA	VB y MS	Mayoría	12	14	"H"	-
SANTA LUCÍA	MS	Mayoría	17	17	1	-
SANTO TOMÉ Y PRÍNCIPE	RPL	RP	55	55	1	DR
SENEGAL	SP (VBP y RPL)	Mixto	120	120	2	DR
SERBIA Y MONTENEGRO	"T" ²⁶	-	126	126	-	-

²⁴ La primera ronda opera como una elección primaria en la que los dos candidatos más votados pasan a la segunda ronda independientemente de su nivel de apoyo.

²⁵ Para que un candidato sea elegido en la primera ronda se requiere que obtenga más de 50% de los votos.

²⁶ Al momento de preparar esta tabla, no se había promulgado ninguna legislación federal aunque en las repúblicas que lo integran se celebran elecciones.

País o territorio	Sistema electoral para la legislatura nacional	Familia a la que pertenece el sistema	Número de miembros de la legislatura -elegidos popularmente-	Total de miembros de la legislatura	Número de niveles -para la distribución de escaños-	Sistema para elegir presidente
SEYCHELLES	SP (MS y RPL)	Mixto	34	34	2	DR
SIERRA LEONA	RPL	RP	112	124	1	DR ²⁷
SINGAPUR	VBP y MS	Mayoría	84 ²⁸	94	"H"	MS
SIRIA (REPÚBLICA ÁRABE)	VB	Mayoría	250	250	1	- ²⁹
SOMALIA	"T"	-	-	-	-	-
SRI LANKA	RPL	RP	225	225	2	VC
SUDÁFRICA	RPL	RP	400	400	2	-
SUDÁN	MS	Mayoría	270	360	1	DR
SUECIA	RPL	RP	349	349	2	-
SUIZA	RPL	RP	200	200	1	-
SURINAME	RPL	RP	51	51	1	-
SWAZILANDIA	MS	Mayoría	55	65	1	-
TAILANDIA	SP (MS y RPL)	Mixto	500	500	2	-
TAIWÁN	SP (VUNT y RPL)	Mixto	225	225	2	MS
TANZANIA (REPÚBLICA UNIDA DE)	MS	Mayoría	231	295	1	DR
TAYIKISTÁN	SP (DR y RPL)	Mixto	63	63	1	DR
TIMOR-LESTE (REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE)	SP (RPL y MS)	Mixto	88	88	2	DR
TOGO	DR	Mayoría	81	81	1	DR
TOKELAU	"T"	-	-	-	-	-
TONGA	VB	Mayoría	9	30	1	-
TRINIDAD Y TOBAGO	MS	Mayoría	36	36	1	-
TÚNEZ	SP (VBP y RPL)	Mixto	189 ⁹	189	2	MS
TURKMENISTÁN	DR	Mayoría	50	50	1	DR
TURQUÍA	RPL	RP	550	550	1	-
TUVALU	VB	Mayoría	15	15	1	-
UCRANIA	SP (RPL y MS)	Mixto	450	450	2	DR

²⁷ Para que un candidato sea elegido en la primera ronda se requiere una mayoría calificada de 55%.

²⁸ El número de representantes de la oposición designados puede variar de una elección a otra y puede ser desde ninguno hasta tres dependiendo del número de escaños ganados por los partidos de oposición. El presidente también puede designar a un máximo de nueve representantes adicionales.

²⁹ El presidente es elegido por un periodo de cinco años por el Parlamento y tiene que ser confirmado en un referéndum.

País o territorio	Sistema electoral para la legislatura nacional	Familia a la que pertenece el sistema	Número de miembros de la legislatura -elegidos popularmente-	Total de miembros de la legislatura	Número de niveles -para la distribución de escaños-	Sistema para elegir presidente
UGANDA	MS	Mayoría	214	295	1	DR
URUGUAY	RPL	RP	99	99	1	DR
UZBEKISTÁN	DR	Mayoría	250	250	1	DR
VANUATU	VUNT	Otro	52	52	1	-
VENEZUELA	RPP (MS y RPL)	Mixto	165 ^P	165	3	MS
VIETNAM	DR ³⁰	Mayoría	498	498	1	-
YEMEN	MS	Mayoría	301	301	1	DR
ZAMBIA	MS	Mayoría	150	158	1	MS
ZIMBABWE	MS	Mayoría	120	150	1	DR

³⁰ Se aplica un sistema de voto en bloque en dos rondas en caso de ser necesario.

Siglas:

RD: Se aplican requisitos de distribución.

H: Sistema híbrido. Se ubican en la clasificación por familias de sistemas electorales de acuerdo con el sistema con el que se asigna el mayor número de escaños en la legislatura.

UM: Para que un candidato sea elegido en la primera ronda se requiere un nivel de apoyo menor al de la mayoría absoluta.

NED: No hay disposiciones legales para la celebración de elecciones directas.

V: El tamaño real de la legislatura puede variar entre elecciones debido a las disposiciones que contemplan la asignación de mandatos o escaños complementarios.

P: El tamaño de la legislatura varía de acuerdo con el volumen de la población.

VC: Voto complementario.

T: País o territorio en transición: No se había decidido un nuevo sistema electoral al momento de la publicación.

Mayoría simple (MS)
Doble ronda (DR)
Voto alternativo (VA)
Voto en bloque (VB)
Voto en bloque por partido (VBP)
Sistemas paralelos (SP)
Representación proporcional personalizada (RPP)
Representación proporcional por listas (RPL)
Voto único transferible (VUT)
Voto único no transferible (VUNT)
Voto limitado (VL)
Conteo de Borda modificado (CBM)
No existen disposiciones para llevar a cabo elecciones directas

Glosario

Acumulación. Posibilidad que ofrecen algunos *sistemas electorales* en los que el electoral dispone de más de un voto para una sola elección y puede otorgar más de uno de esos votos a un mismo candidato.

Apparentement. Término de origen francés que designa a una disposición aplicable en los *sistemas de representación proporcional por lista (RPL)* que le permite a dos o más partidos o agrupaciones que realizan campañas por separado suscribir un acuerdo para que sus votos sean sumados para efectos de la distribución de escaños. Ver *Lema*.

Balotaje. Otra forma de denominar a un *sistema de doble ronda*, sobre todo en América Latina.

Bastión regional. Región geográfica de un país en la que se da el caso de que un partido gana todos o casi todos los escaños en disputa.

Cámara alta. La segunda de las cámaras que integran una *legislatura bicameral*. Usualmente se considera como la que alberga a los “representantes de los estados federales o de las regiones” o como la “cámara revisora”. Cuando las atribuciones de las dos cámaras son desiguales, suele ser la que tiene menos poderes.

Cámara baja. Una de las dos cámaras que integran una *legislatura bicameral*. Usualmente se considera que es la que alberga a los “representantes de la población”. Cuando las atribuciones de las dos cámaras son desiguales, suele ser la que tiene más poderes.

Circunscripción. Término comúnmente empleado en los países de habla francesa y en algunos de habla hispana para referirse a los *distritos* electorales. Ver *distrito electoral*.

Consolidación democrática. Proceso mediante el cual las instituciones y los procedimientos políticos de un país se legitiman, se estabilizan y son ampliamente aceptados tanto por los actores políticos como por el grueso de la población.

Conteo de Borda (CB). *Sistema preferencial centrado en los candidatos* que se puede aplicar tanto en *distritos unipersonales* como *pluripersonales* en el que los electores marcan numéricamente a los distintos candidatos de acuerdo con su orden de preferencias y a cada preferencia se le asigna un determinado valor para efectos de conteo. Por ejemplo, en una contienda donde participan 10 candidatos, la primera preferencia vale diez puntos, la segunda preferencia nueve, la tercera ocho y así sucesivamente, hasta que la décima y última preferencia sólo vale un punto. Sobre esta base se suma el valor de todas las preferencias y el candidato o los candidatos que obtienen los totales más altos son declarados electos.

Conteo de Borda modificado (CBM). Variante del *sistema de conteo de Borda* en el que cada preferencia tiene un valor equivalente a la división de una unidad determinada entre una serie consecutiva de números enteros naturales. Por tanto, la primera preferencia siempre tiene un valor equivalente a la unidad, la segunda a la mitad, la tercera a un tercio y así sucesivamente. Al final se suman estos valores y los candidatos con los mayores totales son elegidos.

Cuota. Se refiere al número de escaños de un órgano de representación o al porcentaje de candidatos postulados por un partido o agrupación que, por mandato legal, deben ser cubiertos por representantes de un determinado grupo o sector. Término generalmente utilizado como cuota de género para referirse a la disposición que garantiza la postulación o elección de un número mínimo de mujeres.

Delimitación de distritos. Proceso mediante el cual un país en su conjunto, una parte de él (unidad subnacional) o una *institución supranacional* son divididos en *distritos electorales*.

Distrito electoral. Se refiere a las distintas áreas geográficas en las que se puede dividir un país, una unidad subnacional o una *institución supranacional*, para efectos electorales. Ver *circunscripción*. En un distrito electoral se pueden elegir uno o más representantes. Ver *distritos unipersonales* y *distritos pluripersonales*.

Distrito heterogéneo. *Distrito electoral* en el que, por razones de diseño o como resultado de la aplicación de algún otro criterio para su *delimitación* territorial, el *electorado* que comprende se caracteriza por su diversidad social, étnica, religiosa o lingüística.

Distrito homogéneo. *Distrito electoral* en el que, por razones de diseño o como resultado de la aplicación de algún otro criterio para su *delimitación* territorial, el *electorado* que comprende y se caracteriza por su homogeneidad social, étnica, religiosa o lingüística.

Distrito pluripersonal. *Distrito* en el que se elige más de un representante para una legislatura u órgano de representación. También se le puede denominar *distrito plurinominal*. Ver *distrito unipersonal*.

Distrito unipersonal. *Distrito* en el que se sólo se elige un representante para una legislatura u órgano de representación. También se le puede denominar *distrito uninominal*. Ver *distrito pluripersonal*.

Doble ronda (DR). *Sistema de pluralidad/mayoría* en el que se celebra una segunda elección si ninguno de los candidatos obtiene un determinado porcentaje de la votación (usualmente la mayoría absoluta) en la primera elección.

Un sistema de *doble ronda* puede tomar la forma de uno de pluralidad/mayoría en caso de que sean más de dos los candidatos que contiendan en la segunda ronda. El sistema francés es un ejemplo de ello, ya que a cualquier candidato que haya obtenido más de 12.5% de los votos en la primera ronda puede participar en la segunda. El candidato que obtiene el mayor número de votos en la segunda ronda es declarado electo, independientemente de que haya alcanzado o no la mayoría absoluta. Alternativamente, el *sistema de doble ronda* puede tomar la forma de una contienda de los dos candidatos que hayan obtenido más votos en la primera elección y uno de ellos tiene que ganar necesariamente por mayoría absoluta.

Elector. Persona que satisface los requisitos y está registrada para votar en una elección.

Electorado. Número total de electores registrados para votar en un *distrito electoral*. En algunos países anglófonos es utilizado como sinónimo de *distrito electoral*.

Esaños compensatorios. Los esaños de *RP por lista* en un sistema de *representación proporcional personalizada* que se le distribuyen a los partidos o agrupaciones políticas para corregir las desproporciones en su representación derivadas de los resultados de las elecciones celebradas en la otra parte del *sistema*, que usualmente se basa en algún sistema de *pluralidad/mayoría*.

Esaños reservados. Esaños en los que se exige a los candidatos cumplir con un determinado criterio o requisito de carácter religioso, étnico, lingüístico o de género para poder ser postulado o elegido.

Estado miembro. País que es miembro de una *institución supranacional*, por ejemplo la Unión Europea.

Estructura de la papeleta de votación. Forma en la que se presentan las alternativas electorales en la papeleta de votación, sirve sobre todo para diferenciar las papeletas *centradas en los candidatos* de las *centradas en los partidos*.

Fórmula D'Hondt. Una de las fórmulas utilizadas para convertir votos en escaños en los *sistemas de RP por lista* basadas en el *método de divisor o cifra mayor*. Los votos de los distintos partidos o agrupaciones se dividen entre la serie consecutiva de números naturales 1, 2, 3 etcétera. Los escaños se le asignan a los partidos de acuerdo con los resultados o cifras mayores que van generando las sucesivas operaciones. De las fórmulas pertenecientes a este método, se considera que la D'Hondt tiende a ser la más favorable para los partidos más grandes. Ver *método de divisor o cifra mayor* y *fórmula Sainte Laguë*.

Fórmula de Sainte-Laguë. Variante de las fórmulas utilizadas para convertir votos en escaños en los *sistemas de RP por lista* basadas en el *método de divisor o cifra mayor*. Los votos de los distintos partidos o agrupaciones se dividen entre la serie consecutiva de números impares 1, 3, 5, etc. Ver *método de divisor o cifra mayor*.

Fórmula Droop. Una de las fórmulas utilizadas para convertir votos en escaños en los *sistemas de RP* basadas en el *método de cociente o cuota electoral*. El cociente o cuota electoral se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos entre el número de escaños que se van a distribuir en el *distrito electoral* más uno. Como base, a cada partido se le asigna un número de escaños equivalente al resultado de dividir su votación entre el cociente o cuota. También se le conoce como la *fórmula Hagenbach-Bischoff*. Ver *método de cociente o cuota electoral*, *fórmula Hare* y *fórmula Imperiali*.

Fórmula electoral. Componente del *sistema electoral* que se refiere específicamente a la conversión de votos en escaños.

Formula Hagenbach-Bischoff. Otro término para referirse a la fórmula *Droop*.

Fórmula Hare. Una de las fórmulas utilizadas para convertir votos en escaños en los *sistemas de RP* basadas en el *método de cociente o cuota electoral*. En este caso, el cociente o cuota electoral se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos únicamente entre el número de escaños que se van a distribuir en el *distrito electoral*. Como base, a cada partido se le asigna un número de escaños equivalente al resultado de dividir su votación entre el cociente o cuota. Ver *método de cociente o cuota electoral*, *fórmula Droop* y *fórmula Imperiali*.

Fórmula Imperiali. Una de las fórmulas utilizadas para convertir votos en escaños en los *sistemas de RP* basadas en el *método de cociente o cuota electoral*. El cociente o cuota electoral se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos entre el número de escaños que se van a distribuir más dos. Como base, a cada partido se le asigna un

número de escaños equivalente al resultado de dividir su votación entre el cociente o cuota. Ver *método de cociente o cuota electoral y fórmula Droop*.

Gerrymandering. Término utilizado en los países anglófonos para referirse a la manipulación deliberada de los límites del *distrito electoral* con la intención de favorecer o afectar determinados intereses políticos.

Impostación. La emisión fraudulenta del voto de un *elector* registrado, por otra persona.

Índice de desproporcionalidad. Indicador que se utiliza para medir el grado de variación de la proporcionalidad en la asignación de escaños entre los partidos o candidatos que participaron en una elección. Usualmente se le determina como el resultado de la raíz cuadrada de la suma de los cuadrados de las diferencias de cada partido o agrupación entre el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de escaños ganados.

Institución supranacional. Organización creada por varios países a través de un tratado en la que el poder de toma de decisiones recae en funcionarios independientes designados o en representantes elegidos por las legislaturas o los electores de los países miembros.

Legislación electoral. Uno o más textos legislativos que rigen todos los aspectos relacionados con el proceso de elección de las instituciones políticas establecidas en la constitución o en el marco institucional de un país.

Legislatura bicameral. Legislatura integrada por dos cámaras, usualmente denominadas *cámara baja* y *cámara alta*.

Lema. Término utilizado en América Latina para denominar a una lista “sombrija” que incluye dos o más sublistas que reciben votos por separado, pero se cuentan juntos para efectos de la distribución de escaños en un sistema de *RP por lista*. Ver *Apparentement*.

Lista abierta. Forma de *RP por lista* en la que los electores pueden expresar sus preferencias tanto por un partido como por uno o más de los candidatos de ese partido.

Lista cerrada. Forma de *RP por lista* en la que los electores sólo pueden votar por la lista presentada por un partido o agrupación política, y no por el candidato de su preferencia.

Lista libre. Forma de la *RP por lista* en la que el elector puede votar por un partido u organización y, además, por uno o más candidatos, independientemente de que estos sean postulados por el mismo partido o agrupación. También se le conoce por el término en francés *panachage*.

Magnitud de distrito. Se refiere al número de representantes que se eligen en un *distrito electoral*. Ver *magnitud promedio de un distrito*.

Magnitud partidista. Tratándose de un *distrito electoral*, el número promedio de candidatos de un partido que resultó elegido. Tratándose de un país, el promedio de las magnitudes de los distintos distritos.

Magnitud promedio de un distrito. Número de representantes que se eligen en un país o institución supranacional divididos entre el número de *distritos electorales*. Ver *magnitud de distrito*.

Malapportionment. Término utilizado en los países anglófonos para referirse a una distribución desigual del número de electores entre los distintos *distritos electorales*.

Mayoría fabricada. Resultado electoral, generado usualmente cuando se utiliza un sistema de *pluralidad/mayoría*, en el que un partido o coalición obtiene menos de 50% de los votos emitidos pero consigue una mayoría absoluta de los escaños en un órgano de representación.

Mayoría simple (MS). La forma más simple que puede adoptar un *sistema de pluralidad/mayoría*, utilizando *distritos unipersonales* y un voto *centrado en los candidatos*. El candidato ganador es el que tiene el mayor número de votos, independientemente del porcentaje que representen sobre el total emitido.

Mayoritario. Sistema en el que para ganar se requiere la mayoría absoluta (50% más uno) de los votos.

Método de cociente o cuota electoral. Es uno de los dos procedimientos básicos que se emplea para convertir votos en escaños en *sistemas de RP*. Se basa en la fijación de un cociente o cuota para la distribución de los escaños, a través de una operación que comprende la división del número total de votos emitidos entre el número de escaños por distribuir en el *distrito electoral* correspondiente. Las variantes de este método se relacionan con la base utilizada para determinar el número de escaños por distribuir. A cada partido se le asigna un número de escaños equivalente al resultado de dividir su votación entre el cociente o cuota. En muchos casos, la simple aplicación de este procedimiento no es suficiente para distribuir todos los escaños en disputa y se tiene que recurrir a un procedimiento complementario, que generalmente considera el número de votos sobrantes o residuos mayores. El método de cociente tiende a ser más favorable para los partidos pequeños que el procedimiento alternativo, el *método de divisor o cifra mayor*.

Método de divisor o cifra mayor. Es uno de los dos procedimientos básicos que se emplean para convertir votos en escaños en *sistemas de RP*. Para su aplicación se toman

como base los votos obtenidos por cada partido y se dividen entre una determinada serie de divisores. Las variantes de este método se relacionan con la secuencia de los números utilizados como divisores. Los escaños se distribuyen entre los partidos, considerando los resultados o cifras mayores que se van generando de las sucesivas operaciones. A diferencia del método alternativo, la aplicación de este procedimiento permite distribuir todos los escaños en disputa. Las series más comunes de divisores que se emplean son las de las formulas *D'Hondt* y *Saint Laguë*. Se estima que este método tiende a ser más favorable para los partidos grandes que el *método de cociente o cuota electoral*.

Organismo electoral (OE). Organización a la que la *ley electoral* le confiere la responsabilidad de conducir las elecciones. En la mayoría de los países el organismo electoral es una comisión independiente creada *ex profeso*, o a una determinada instancia de gobierno que cumple con esta responsabilidad.

Papeleta centrada en los candidatos. Papeleta de votación en la que el electoral opta básicamente por candidatos y no por partidos o agrupaciones políticas.

Papeleta centrada en los partidos. Modalidad de papeleta en que los electores pueden elegir entre partidos o agrupaciones políticas, pero no entre candidatos en lo individual.

Registro comunitario. Registro de electores en el que es requisito para la inscripción un determinado criterio de carácter religioso, étnico, lingüístico o de género. Todos los electores que satisfacen el criterio establecido son incorporados automáticamente al registro o, en ocasiones, queda a discreción del elector decidir si quiere que se le incorpore o no. Este registro se utiliza para que los integrantes de ese grupo elijan sus propios representantes en *distritos electorales o escaños* reservados especialmente para ello. Ver *escaños reservados*.

Regulaciones electorales. Reglas complementarias de la legislación, dictadas usualmente por el *organismo electoral* en ejercicio de las atribuciones contempladas en la *legislación electoral* que rige la organización y administración de las elecciones.

Representación proporcional (RP). Familia de sistemas electorales basada en el principio de una conversión deliberada de los votos obtenidos por un partido o agrupación en un porcentaje equivalente de escaños en el órgano de representación. Por ejemplo, un partido que obtiene 30% de los votos recibirá aproximadamente 30% de los escaños. Todos los sistemas de *RP* requieren el uso de *distritos pluripersonales*. Los dos principales sistemas de esta familia son el de *PR por lista* y el de *voto único transferible*.

Representación proporcional personalizada (RPP). *Sistema mixto* en el que los votantes utilizan un primer *sistema electoral*, usualmente de *pluralidad/mayoría*, para elegir a un determinado número de integrantes de un órgano de representación y un segundo,

normalmente de *RP por lista*, para distribuir los escaños restantes y compensar cualquier desproporcionalidad que hayan producido los resultados del primer *sistema electoral*.

Representación proporcional por lista (RPL). Sistema en el que cada partido u organización contendiente presenta una lista de candidatos en un *distrito electoral*. Los electores votan por los partidos y estos reciben escaños en proporción al porcentaje de votos que hayan recibido. Los candidatos ganadores se toman de las listas presentadas. Ver *lista cerrada*, *lista abierta* y *lista libre*.

Requisito de distribución del voto. Requisito que establecen algunos países mediante el cual, para ganar una elección, un candidato no sólo debe obtener un determinado porcentaje de la votación nacional, sino además un determinado porcentaje en algunos de los estados, provincias o regiones en que se divide el país.

Sistema de doble ronda (DR). Sistema de *pluralidad/mayoría* en el que se celebra una segunda elección si ningún candidato alcanza un determinado nivel de votación, normalmente una mayoría absoluta (50% más uno), en la primera ronda.

Sistema de niveles múltiples. *Sistema electoral* en el que los votantes del país eligen a los representantes para una misma cámara bajo distintas bases o modalidades. Los niveles múltiples se pueden referir al uso de distintos tipos de distritos electorales, por ejemplo unipersonales y pluripersonales, o a distritos pluripersonales delimitados sobre distintas bases geográficas, por ejemplo nacional regionales o provinciales. Todos los *sistemas mixtos* son de niveles múltiples.

Sistema electoral. Parte de la legislación o de las regulaciones electorales que determina como se elige a los partidos y candidatos para que integren un órgano de representación. Sus tres componentes más importantes son la *fórmula electoral*, la *estructura de la papeleta de votación* y la *magnitud de distrito*.

Sistema híbrido. Empleo de *sistemas electorales* distintos en las áreas o demarcaciones en que se divide un país para efectos electorales.

Sistema mixto. Sistema en el que las preferencias expresadas por los votantes son utilizadas para elegir representantes mediante dos sistemas distintos, uno de *pluralidad/mayoría* y otro de *representación proporcional*. Existen dos clases de sistemas mixtos: los *paralelos* y los de *representación proporcional personalizada*.

Sistema paralelo (SP). Sistema *mixto* en el que las preferencias expresadas por los votantes son utilizadas para elegir a sus representantes mediante dos sistemas distintos, usualmente uno de *pluralidad/mayoría* y otro de *representación proporcional*, pero sin que exista ninguna relación en su aplicación, es decir, el sistema *de RP* no se utiliza para corregir ningún efecto del primer sistema.

Sistemas de pluralidad/mayoría. Los sistemas de *pluralidad/mayoría* se basan en el principio de que el candidato o partido que obtiene la mayoría simple (pluralidad) o la mayoría absoluta de los votos (50% más uno) es declarado ganador. Estos sistemas pueden utilizar distritos unipersonales, por ejemplo los sistemas de *mayoría simple*, *voto alternativo* o *doble ronda*; o *pluripersonales*, por ejemplo, los sistemas de *voto en bloque* o *voto en bloque por partido*.

Sistemas de voto preferencial. Sistema electoral en el que los electores votan por los partidos o candidatos en orden de preferencia. Los de *voto alternativo*, *conteo de Borda*, *voto único transferible* y *voto complementario*, son ejemplos de sistemas *preferenciales*.

Überhangsmandat. Escaño adicional de una legislatura que se asigna en un sistema de RPP, cuando un partido u organización obtiene, por la vía del componente de *mayoría o pluralidad*, más escaños de los que le corresponderían de acuerdo con su porcentaje total de votación. A este escaño también se le conoce como *mandato excedente* o *sobrante*.

Umbral. El nivel mínimo de votación que es necesario que obtenga un partido para que pueda tener representación en la legislatura. El umbral puede ser formal, si el porcentaje se fija en la constitución o en la legislación electoral, equivalente por lo general a un porcentaje determinado de los votos emitidos, o natural, cuando se refiere a las propiedades matemáticas del sistema electoral que se emplea, es decir, cuando la propia lógica matemática del sistema determina el porcentaje de votos requerido para obtener uno o más escaños.

Una persona un voto un valor. Principio conforme al cual cada candidato elegido representa al mismo número de electores.

Voto a distancia. Dispositivo que le permite a los electores emitir su voto sin necesidad de comparecer personalmente en una mesa de votación el día establecido para realizar las elecciones. También se le denomina *voto remoto*. Ver *voto en el extranjero*.

Voto alternativo (VA). *Sistema preferencial de pluralidad/mayoría* utilizado en *distritos unipersonales y centrado en los candidatos* en el que los electores usan números para ordenar sus preferencias en la papeleta de votación. El candidato que recibe la mayoría absoluta (50% más uno) de los votos válidos de las primeras preferencias es declarado electo. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de las primeras preferencias, se elimina al candidato menos votado y sus votos son redistribuidos entre los restantes hasta que un candidato consigue la mayoría absoluta.

Voto complementario. Sistema preferencial de *pluralidad/mayoría, centrado en los candidatos* y similar al de *voto alternativo*. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de las primeras preferencias, sólo quedan en la competencia los dos que hayan tenido más votos y se elimina a los restantes, redistribuyendo sus votos hasta determinar un ganador.

Voto en bloque (VB). Sistema de *pluralidad/mayoría* utilizado en *distritos pluripersonales* en el que los electores cuentan con un número de votos equivalente al de candidatos a elegir. Se trata de una votación *centrada en los candidatos*. Generalmente el elector puede votar por candidatos de partidos distintos. Los candidatos con el mayor número de votos son los que obtienen los escaños en disputa.

Voto en bloque por partido (VBP). Sistema de *pluralidad/mayoría* aplicado en *distritos pluripersonales* en el que los electores emiten un solo voto por el partido de su preferencia y no tienen la opción de votar por candidatos. El partido que obtiene el mayor número de votos gana todos los escaños que le corresponden al distrito.

Voto en el extranjero. Dispositivo mediante el cual los electores que se encuentran ausentes del país de manera permanente o temporal pueden emitir su voto. Ver *voto a distancia*.

Voto limitado (VL). *Sistema electoral* utilizado en *distritos pluripersonales* en el que los electores disponen de más de un voto, cuyo número siempre es menor al de los escaños que están en disputa. Los candidatos que obtienen el mayor número de votos son los que ganan los escaños, en la misma forma en que ocurre en los sistemas de *voto en bloque* y de *voto único no transferible*.

Voto único no transferible (VUNT). *Sistema electoral* en que los electores votan únicamente por un *candidato* en *distritos pluripersonales*. Son elegidos los candidatos que reciben el mayor número de votos.

Voto único transferible (VUT). *Sistema preferencial de representación proporcional centrado en los candidatos* y utilizado en *distritos pluripersonales*. Los candidatos que superan una determinada cuota de votos de primera preferencia son inmediatamente elegidos. En los conteos sucesivos, se va eliminando a los candidatos menos votados y sus votos se van redistribuyendo entre los candidatos sobrantes, hasta que resulta elegido el número previsto.

Votos no útiles. Votos válidos cuyo conteo, en última instancia, no es útil para la elección de algún candidato o partido.

Votos no válidos. Votos que no pueden ser contados a favor de ninguno de los contendientes de la elección debido a errores accidentales o deliberados del elector al marcar su papeleta.

Lecturas complementarias

Amy, Douglas, *Real Choices: New Voices: The Case for PR Elections in the United States*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

Andrews, Josephine T. y Jackman, Robert, “Strategic Fools: Electoral Rule Choice Under Extreme Uncertainty” en *Electoral Studies*, 24/1, 2005, pp. 65-84.

Barkan, Joel D., “Elections in Agrarian Societies” en *Journal of Democracy*, núm. 6, 1995, pp. 106-116.

Birch, Sarah, “Single-Member District Electoral Systems and Democratic Transition” en *Electoral Studies*, 24/2, 2005, pp. 281-301.

Bogdanor, Vernon, *What is Proportional Representation?*, Oxford, Martin Robertson, 1984.

—y David Butler (eds.), *Democracy and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

Colomer, Josep (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke, Palgrave, 2004.

— “It’s Parties That Choose Electoral System (or Duverger’s Laws Upside Down)” en *Political Studies*, núm. 53, 2005, pp. 1-21.

Dahl, Robert, *On Democracy*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1998.

- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.
- Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Nueva York, John Wiley, 1954.
- Elklit, Jorgen y Nigel S. Roberts, "A Category of its Own? Four PR Two-Tier Compensatory Member Electoral System in 1994" en *European Journal of Political Research*, núm. 30, 1996, pp. 217-240.
- Farrel, David M., *Electoral System: A Comparative Introduction*, Londres y Nueva York, Palgrave, 2001.
- Finer, S. E. (ed.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres, Anthony Wigram, 1975.
- Gallagher, Michael, "Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes, and Majorities" en *British Journal of Political Science*, núm. 22, 1992, pp. 469-496.
- Golder, Matt, "Democratic Electoral System Around the World 1946-2000" en *Electoral Studies*, 24/1, 2005, pp. 103-121.
- Grofman, Bernard y Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986.
- Grofman, Bernard, Arend Lijphart, Robert McKay y Howard Scarrow (eds.), *Representation and Redistricting Issues*, Lexington, Maryland, Lexington Books, 1982.
- Guinier, Lani, *The Tyranny of the Majority*, Nueva York, Free Press, 1994.
- Hermens, Ferdinand, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, 2a edición, Nueva York, Johnson Reprint Corporation, 1972.
- Horowitz, Donald L., "Democracy in Divided Societies" en *Journal of Democracy*, núm. 4, 1993, pp. 18-38.
- "Electoral Systems: A Primer for Decision Makers" en *Journal of Democracy*, núm. 14, 2003, pp. 115-127.
- Jones, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1995.
- Lakerman, Enid, *How Democracies Vote*, Londres, Faber and Faber, 1974.

Lardeyret, Guy, "The Problem with PR" en *Journal of Democracy*, núm. 2, 1991, pp. 30-35.

LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies 2: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, California, Sage, 2002.

Lijphart, Arend, "Constitutional Design for Divided Societies" en *Journal of Democracy*, 15/2, 2004.

—*Patterns of Democracy*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1999.

—y Bernard Grofman (eds.), *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger, 1984.

Lovendusky, Joni y Pippa Norris (eds.), *Gender and Party Politics*, Londres, Sage, 1993.

Mackie, Thomas y Richard Rose, *The International Almanac of Electoral History*, Washington, DC, Congressional Quarterly Press, 1991.

Mackie, Thomas y Richard Rose, *A Decade of Election Results: Updating the International Almanac. Studies in Public Policy*, Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, Glasgow, University of Strathclyde, 1997.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Miragliotta, Narelle L., "Little Differences, Big Effects: An Example of the Importance of Choice of Method For Transferring Surplus Votes in PR-STV Voting Systems" en *Representation*, 41/1, 2004 [2005], pp. 15-23.

Moser, Robert G. y Ethan Scheiner, "Mixed Electoral Systems and Electoral Systems Effects: Controlled Comparison and Cross-National Analysis" en *Electoral Studies: An International Journal*, 23/4, 2004, pp. 575-600.

Nishikawa, Misa y Erick S. Herron, "Mixed Electoral Rules. Impact on Party Systems" en *Electoral Studies: An International Journal*, 23/4, 2004, pp. 753-768.

Nohlen, Dieter, *Election and Electoral Systems*, Delhi, Macmillan, 1996.

—(ed.), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), 1993.

—*et al.*, *Elections in Africa*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1999.

—*et al.*, *Elections in the Asia-Pacific Region*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 2001.

Norris, Pippa, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Pitkin, Hanna F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California, University of California Press, 1967.

Rae Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1967.

Reilly, Ben, *Democracy in Divided Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

—“The Global Spread of Preferential Voting: Australian Institutional Imperialism” en *Australian Journal of Political Science*, 39/2, 2004, pp. 253-266.

Reynolds, Andrew (ed.), *The Architecture of Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

—*Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Rule, Wilma y Joseph Zimmerman (eds.), *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport, Connecticut, Greenwood, 1994.

Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, Nueva York, Columbia University Press, 1994.

Shugart, Mathew S. y John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Shugart, Mathew S. y Martin P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford, Oxford University Press, 2004.

Sisk, Timothy D., *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts* (Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1996.

Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1989.

El impacto de los sistemas electorales en la conversión de votos en escaños

Ejemplo 1

Tomemos una elección hipotética en la que dos partidos políticos contienden por 25,000 votos bajo dos conjuntos distintos de reglas electorales: un sistema de mayoría simple con cinco distritos unipersonales y un sistema de RP por listas en un solo distrito.

	Distritos electorales							Escaños ganados	
	1	2	3	4	5	Total	%	MS	RPL
Partido A	3000	2600	2551	2551	100	10802	43	4	2
Partido B	2000	2400	2449	2449	4900	14198	57	1	3
Total	5000	5000	5000	5000	5000	25000	100	5	5

Siglas: MS = mayoría simple; RPL = representación proporcional por listas utilizando el método de distribución de escaños de cociente mayor de Hare.

El partido A recibe muchos menos votos que el partido B (43% contra 57%), pero bajo el sistema de mayoría simple gana cuatro de los cinco escaños. Por el contrario, bajo un sistema de RPL el partido B obtiene tres escaños contra sólo dos del partido A. Este ejemplo puede parecer extremo pero con frecuencia se registran resultados similares en los sistemas de pluralidad/mayoría.

Ejemplo 2

En el segundo ejemplo se conservan los mismos sistemas electorales pero ahora son cinco los partidos políticos que contienden en la elección y se modifica la distribución de los votos.

	Distritos electorales							Escaños ganados	
	1	2	3	4	5	Total	%	MS	RPL
Partido A	2000	2000	2000	200	50	6250	25	3	1
Partido B	500	500	500	3750	500	5750	23	1	1
Partido C	500	250	750	1000	3000	5500	22	1	1
Partido D	1000	500	1700	25	1025	4250	17	0	1
Partido E	1000	1750	50	25	425	3250	13	0	1
Total	5000	5000	5000	5000	5000	25000	100	5	5

Siglas: MS mayoría simple; RPL representación proporcional por listas utilizando el método de distribución de escaños de cociente mayor de Hare.

Bajo el sistema de RPL cada partido gana un escaño a pesar de que los votos obtenidos por el partido A representan casi el doble de los conseguidos por el partido E. Bajo el sistema de mayoría simple, el partido que recibió más votos (A) hubiera conseguido tres de los cinco escaños, mientras que los partidos que le seguían en votación (B y C), hubieran obtenido un escaño cada uno. Por lo tanto, la selección del sistema electoral tiene un efecto dramático en la composición de la legislatura y, por consiguiente, en la formación de gobierno en un sistema parlamentario.

Ejemplo 3

En el tercer ejemplo contienen otra vez dos partidos, pero ahora hay 50,000 votos y 10 escaños en disputa. Los sistemas electorales a aplicar son un paralelo (cinco escaños por RPL y cinco por mayoría simple) y uno de RPP (también cinco escaños de RPL y cinco de mayoría simple).

	Distritos electorales									Escaños ganados	
	1	2	3	4	5	Distrito nacional 5 escaños	Total	%	SP	RPP	
Partido A	2600	2600	2600	2600	3100	13500	27000	54	Partido A total 8 (MS: 5 y RPL: 3)	Partido A total 5 (MS: 5 y RPL: 0)	
Partido B	2400	2400	2400	2400	1900	11500	23000	46	Partido B total 2 (MS: 0 y RPL: 2)	Partido B total 5 (MS: 0 y RPL: 5)	
Total	5000	5000	5000	5000	5000	25000	50000	100	10	10	

Siglas: SP = sistema paralelo con componentes de RPL y MS; RPP = sistema de representación proporcional personalizada con los mismos componente de RPL y MS (los sistemas de RPL utilizan el método de cociente mayor de Hare para la asignación de escaños).

Bajo el sistema paralelo, el partido A gana ocho escaños y el B los dos restantes. Los cinco escaños de mayoría simple y tres de los cinco de RPL son para el partido A que, en consecuencia, obtiene el 80% de los escaños con el 54% de los votos. Bajo el sistema de RPP en donde el componente de RPL compensa las desproporciones del componente de MS, la misma distribución del voto le reporta cinco escaños a cada partido. En este ejemplo, bajo el sistema de RPP, el partido A obtiene los cinco escaños de MS y, por tanto, los cinco de RPL le corresponden al partido B.

El resultado del sistema de RPP es mucho más proporcional que el del sistema paralelo con una correlación de votos del 54% al 46% entre los dos partidos. Esto muestra claramente la diferencia entre un componente de RPL que simplemente opera de manera paralela al componente de MS, por una parte, y los efectos compensatorios que genera para corregir sus desproporciones, por la otra.

Demarcación de distritos

Las dos figuras que se muestran tratan de mostrar el principio de que no existe un enfoque independiente para la demarcación de distritos o redistribución. Como muchas otras facetas en el diseño de los sistemas electorales, los métodos y decisiones presuntamente técnicas inevitablemente comportan consecuencias políticas y se puede esperar que quienes tienen intereses políticos favorezcan soluciones que les beneficien políticamente.

Las figuras muestran los resultados de dos enfoques distintos para la redistribución en un área que comprende una ciudad y la zona rural que la rodea. Por su volumen de población, el área dispone de dos escaños en la legislatura; 40% de la población vive en la ciudad y 60% en la zona rural (estas cifras pueden también referirse al electorado en su conjunto, que en algunos países es utilizado como base para la distribución de los escaños).

Por razones de simplicidad, se asume que todos los electores de la ciudad votan por el Partido de los Trabajadores y todos los electores en la zona rural por el Partido de los Agricultores. El mundo real es obviamente más complejo, pero esto no cambia los fundamentos matemáticos.

En el modelo 1, donde se ilustra el principio de la rosquilla, la ciudad se mantiene como una sola comunidad en un distrito unipersonal relativamente homogéneo, al que se agrega una pequeña porción de la zona rural para igualar el número de electores de los dos distritos. La mayor parte de la zona rural conforma un segundo distrito unipersonal homogéneo. El resultado es un triunfo para el Partido de los Trabajadores en el distrito que comprende la ciudad y otro para el Partido de los Agricultores en el distrito rural.

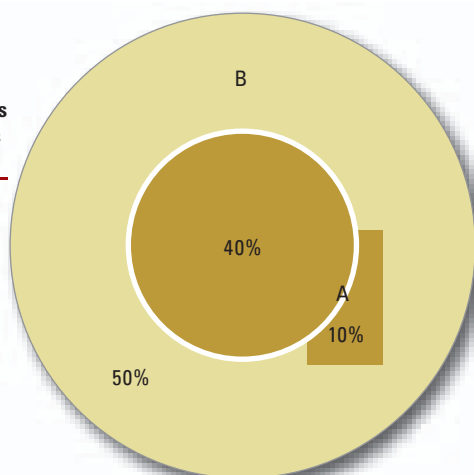
En el modelo 2, donde se ilustra el principio de la hamburguesa, el área está dividida de acuerdo con el río que corre justo en medio. Se crean dos distritos unipersonales heterogéneos, uno que comprende la parte norte de la ciudad y la zona rural que lo rodea, y el otro la parte sur de la ciudad y de la zona rural. En ambos distritos el Partido de los Agricultores obtiene la victoria con el 60% de los votos y se queda con los dos escaños.

De manera lógica, el Partido de los Trabajadores tratará de convencer a las autoridades responsables de la redistribución de las virtudes técnicas de mantener la unidad y homogeneidad de la ciudad, al mismo tiempo que el Partido de los Agricultores respaldará la idea de la heterogeneidad y se sostendrá que es poco deseable que los distritos tengan una forma irregular.

Ciudad y campo: dos escaños Modelo 1: rosquilla

Todos en la ciudad votan por el Partido de los Trabajadores
Todos en el campo votan por el Partido de los Agricultores

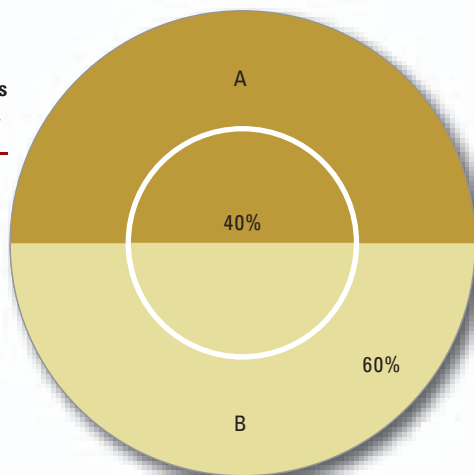
- Distrito A:** Trabajadores 80%
Agricultores 20%
 - Distrito B:** Agricultores 100%
- Resultado:** Trabajadores 1 escaño
Agricultores 1 escaño



Ciudad y campo: dos escaños Modelo 2: hamburguesa

Todos en la ciudad votan por el Partido de los Trabajadores
Todos en el campo votan por el Partido de los Agricultores

- Distrito A:** Trabajadores 40%
Agricultores 60%
 - Distrito B:** Trabajadores 40%
Agricultores 60%
- Resultado:** Agricultores 2 escaños



Sobre los autores

Andrew Reynolds

Andrew Reynolds, profesor asociado de ciencia política en la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, obtuvo su grado de maestro de la Universidad de Ciudad del Cabo y su doctorado de la Universidad de California en San Diego. Sus actividades de investigación y docencia se enfocan en asuntos de democratización, diseño constitucional y política electoral. Ha colaborado con las Naciones Unidas, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional, el Departamento de Estado de Estados Unidos, el Instituto Nacional Demócrata (NDI), el Instituto Internacional Republicano (IRI) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa (OSCE). También se ha desempeñado como consultor sobre temas de diseño constitucional y electoral en Afganistán, Angola, Fiji, Guyana, Indonesia, Irak, Irlanda del Norte, Jordania, Liberia, Myanmar, Países Bajos, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán y Zimbabwe.

Ha recibido premios de investigación del Instituto de los Estados Unidos para la Paz (USIP), la Fundación Nacional de Ciencias y la Fundación Ford. Entre sus libros se encuentran *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict, Management and Democracy* (Oxford, University Press, 2002), *Electoral Systems and Democratization in the Southern Africa* (Oxford, University Press, 1999), *Election 99 South Africa: from Mandela to Mbeki* (St. Martin's Press, 1999) y *Elections and Conflict Management in Africa* (coeditado con Tim Sisk, USIP, 1998). Sus artículos han aparecido en revistas como *World Politics*, *Legislative Studies Quarterly*, *Democratization*, *Journal of Democracy*, *Politics and Society*, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* y *Political Science Quarterly*.

Ben Reylli

Benjamín Reylli es catedrático de la Facultad de Economía y Gobierno para Asia y el Pacífico de la Universidad Nacional Australiana. Ha sido asesor en gobernabilidad democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Nueva York, investigador asociado de la Universidad Nacional Australiana y oficial de programas de IDEA Internacional. Su trabajo se enfoca en instituciones políticas, democratización y manejo de conflictos y ha asesorado a distintas organizaciones gubernamentales e internacionales en estas materias. Actualmente está trabajando en un nuevo libro sobre democracia, etnicidad y gobernabilidad en la región Asia-Pacífico.

Entre sus publicaciones se cuentan *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* (Cambridge, University Press, 2001), *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies* (US National Research Council, 1999), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (International IDEA 1998) y *el Manual de IDEA Internacional para el Diseño de Sistemas Electorales* (IDEA, IFE y TEPJF, 2000). También ha publicado en revistas académicas como the *Journal of Democracy*, *International Political Science Review*, *International Security*, *The National Interest*, *Party Politics*, *Electoral Studies*, *Australian Journal of Political Science*, *Australian Journal of International Affairs*, *International Peacekeeping*, *Commonwealth and Comparative Politics*, *Representation*, *Asian Survey*, *Pacifica Review*, *Pacific Affairs*, *the Journal of Pacific History* y en el *Pacific Economic Bulletin*. Tiene un doctorado en ciencia política por la Universidad Nacional Australiana.

Andrew Ellis

Andrew Ellis es actualmente el director del área de Procesos Electorales de IDEA Internacional en Estocolmo. Tiene gran experiencia como asesor técnico en asuntos institucionales y electorales en contextos de transición democrática. Fue asesor principal del Instituto Nacional Demócrata (NDI) en Indonesia de 1999 a 2003 donde trabajó con legisladores de ese país en reformas constitucionales y de las legislaciones políticas y electorales, así como con ONG's y analistas políticos. Otras de sus actividades comprenden su función como asesor técnico principal de la Comisión Electoral de Palestina como parte del apoyo brindado por la Comisión Europea para la preparación de las primeras elecciones en Palestina de 1996 y el diseño y planeación del Programa de Asistencia Electoral de la misma Comisión para las elecciones de 1998 en Camboya.

Fue vicepresidente y secretario general del Partido Liberal del Reino Unido y director ejecutivo del Partido Liberal Demócrata; se postuló cuatro veces para el Parlamento Británico y fue elegido miembro de una de las principales autoridades locales.

José Antonio Cheibub

José Antonio Cheibub, doctor por la Universidad de Chicago, desde 1994 es profesor asociado de ciencia política y director del Programa de Estudios Internacionales de la

Universidad de Yale. Sus principales áreas de investigación y docencia se relacionan con política comparada, economía política e instituciones democráticas. Es coautor de *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990* (Cambridge University Press, 2000) y coeditor de *The Democracy Sourcebook* (MIT Press, 2003) y actualmente está concluyendo un libro sobre *The Stability of Democracy under Parliamentarism and Presidentialism*.

Karen Cox

Karen Cox es candidata a un doctorado en la Universidad de Virginia sobre políticas comparadas y de Japón. Ha conducido investigaciones como asociada del doctorado de la Fundación Japonesa en la Universidad de Tokio. Sus publicaciones incluyen “Interaction Effects in Mixed-Member Electoral Systems: Theory and Evidence from Germany, Japan and Italy” (con Leonard Schoppa, en *Comparative Political Studies*, Noviembre 2002).

Dong Lisheng

Dong Lisheng es profesor y director asistente del Instituto de Ciencia Política de la Academia China de Ciencias Sociales. Fue contratado como experto por el Ministerio Chino de Asuntos Civiles para su Programa de Cooperación con el PNUD para las elecciones de comités comunales entre 1996 y 2001. Actualmente es miembro del Comité Directivo y Consultivo del Programa de Capacitación para la Gobernabilidad Comunal entre la Unión Europea y China (2003-2006). Ha sido designado codirector por la parte china del Programa de Centros de Estudio sobre Europa de la Unión Europea y China (febrero 2004 – enero 2009). Sus publicaciones incluyen manuales para la capacitación electoral de comités comunales.

Jorgen Elklit

Jorgen Elklit, profesor de ciencia política de la Universidad de Aarhus, Dinamarca. Sus intereses profesionales comprenden los sistemas electorales y la administración electoral en democracias emergentes y otros contextos. Desde 1990 ha llevado a cabo diversas consultorías relacionadas con elecciones y democratización en Asia, Europa y África. Fue miembro de la Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica en 1994. Sus actividades más recientes se han desarrollado en Afganistán, Sudáfrica, China y Lesotho. Su libro más reciente es una encuesta sobre los miembros de los partidos políticos daneses (*Partners medlemmer*, coeditado con Lars Bille, Aarhus Universitetsforlag, 2003).

Michael Gallagher

Michael Gallagher es profesor asociado en el Departamento de Ciencia Política del *Trinity College* de la Universidad de Dublín. Es coeditor de *the Politics of Electoral Systems* (Oxford University Press, 2005), *Politics of the Republic of Ireland*, cuarta edición (coedición, Routledge, 2005) y *The Referendum Experience in Europe* (Macmillan y St. Martin's Press, 1996) y coautor de *Representative Government in Modern Europe*, cuarta edición (McGraw Hill, 2006).

Allen Hicken

Allen Hicken es profesor asistente de ciencia política y política del sureste asiático en la Universidad de Michigan y asociado del Centro para Estudios del Sureste Asiático y del Centro para Estudios Políticos. Estudia las instituciones políticas y la economía política de los países en desarrollo. Su principal interés se centra en partidos políticos y sistema de partidos en las democracias en desarrollo y su contribución a la toma de decisiones políticas. Su especialidad regional es el sudeste asiático. Ha trabajado o llevado a cabo investigaciones en Tailandia, Filipinas y Camboya.

Carlos Huneeus

Carlos Huneeus es profesor asociado de ciencia política en el Instituto de Estudios Internacionales en la Universidad de Chile y director ejecutivo de la Corporación CERC. Entre sus más recientes libros figuran *El régimen de Pinochet* (Editorial Sudamericana, 2000) y *Chile, un país dividido* (Catalonia, 2003).

Eugene Huskey

Eugene Huskey es profesor de la cátedra William, R. Kenan sobre ciencia política y estudios rusos de la Universidad Stetson en Florida. Sus libros y artículos analizan la política y los asuntos legales en la Unión Soviética y los estados postsoviéticos de Rusia y Kirguistán. Sus trabajos comprenden artículos sobre las elecciones de 1990, 1995 y 2000 en Kirguistán.

Stina Larserud

Stina Larserud es investigadora para el *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, como parte de la División de Procesos Electorales de IDEA Internacional en Estocolmo. Tiene un grado de maestría en ciencia política por la Universidad de Uppsala en políticas comparadas y diseño institucional y se desempeña como miembro de una mesa electoral en Suecia.

Vijay Patidar

Vijay Patidar es miembro del Servicio Civil de la India (Servicio Administrativo de la India) y se ha especializado en elecciones a nivel nacional y provincial tanto en la India como internacionalmente. Ha sido director general adjunto de elecciones en el estado de Madhya Pradesh, consultor electoral en cuatro misiones de conservación de la paz de las Naciones Unidas y director de la División Electoral de IDEA Internacional.

Nigel S. Roberts

Nigel S. Roberts es profesor asociado de ciencia política en la Universidad Victoria de Wellington. Junto con Jonathan Boston, Stephen Levine y Elizabeth McLeay fue durante ocho años, miembro del equipo de investigación creado por la Fundación de Nueva Zelandia para la Investigación, la Ciencia y la Tecnología que estudió las consecuencias administrativas y políticas de la adopción de un sistema de representación proporcional

en Nueva Zelanda. Su publicación más reciente es *New Zealand Votes: The General Elections of 2002* (coeditor, Victoria University Press, 2003).

Richard Vengroff

Richard Vengroff, profesor de ciencia política en la Universidad de Connecticut, es el autor o editor de siete libros y más de 70 artículos en revistas académicas. Su investigación actual está dedicada a temas de gobernabilidad democrática, descentralización y reforma electoral. Sus becas más recientes tienen que ver con transiciones democráticas y el Islam, y con reformas democráticas a nivel subnacional en cinco países de Europa del Este.

Jeffrey A. Weldon

Jeffrey A. Weldon es profesor de ciencia política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y actualmente es investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego. Ha sido investigador adjunto en el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) desde 2001. Ha publicado numerosos textos sobre el Congreso y el sistema electoral mexicanos.

Reconocimientos

Un gran número de instituciones e individuos contribuyeron a la realización de este nuevo manual. Los representantes de organismos electorales, legislaturas y embajadas de distintas partes del mundo aportaron información muy útil sobre distintos temas. Para la edición en inglés, queremos agradecer en particular a las siguientes personas y organizaciones quienes aportaron de manera generosa sus ideas, conocimientos y tiempo para poder concretar este proyecto:

José María Aranaz, Shem Baldeosingh, Julie Ballington, Brigalia Bam, Virginia Beramendi-Heine, Sarah Birch, André Blais, Neven Brandt, Nadja Braun, Ingrid Bäckström-Vose, Nicholas Cottrell, Bikash Dash, Asha Elkarib, Jørgen Elklit, Arpineh Galfayan, Guido Galli, Maria Gretschew, Lisa Hagman, Donald L. Horowitz, Torquato Jardim, Eve Johansson, Subhash Kashyap, Anna Katz, Terese Pearce Laanela, Lotta Lann, Stephen Levine, Arend Lijphart, Johan Lindroth, Alonso Lujambio, Valentí Martí, Simon Massey, Richard Matland, Andrés Mejía-Acosta, Marcel Mikala, José Molina, Simon-Pierre Nanitelamio, Paolo Natale, Sa Ngidi, Pippa Norris, Simon Pachano, Vijay Patidar, Carina Perelli, Colville Petty, Joram Rukambe, Andrew Russell, Matthew Shugart, Olga Shvetsova, Timothy D. Sisk, Bruno Speck, Antonio Spinelli, Sara Staino, Michael Steed, Thorvald Stoltenberg, Markku Suksi, Kate Sullivan, Jan Sundberg, Rein Taagepera, Maja Tjernström, Daniel Zovatto y la Asamblea Ciudadana sobre Reforma Electoral de la Columbia Británica de Canadá.

En cuanto a la edición en español, queremos reconocer el apoyo brindado a este esfuerzo por parte de la Comisión de Relaciones Institucionales e Internacionales del Consejo General de IFE, en especial a su presidenta, Alejandra Latapí, a la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, dirigida por Manuel Carrillo, y a la Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales del TEPJF, encabezada por Omar Espinoza, así como mencionar y agradecer la colaboración de Magalí Amieva, Guadalupe Barquera,

Yuria Bartolomé, Mariana Castillo, José Luis Escutia, Lourdes González, Luis David González, Carolina Varela y, en especial, de Isabel Morales, quien se encargó de la corrección de estilo y de verificar minuciosamente la precisión de los materiales.

Un agradecimiento a la Directora de Publicaciones de IDEA Internacional, Nadia Handal Zander.

Sobre todo, queremos expresar nuestro agradecimiento a Stina Larsrud. A ella le corresponde el mérito de haber mantenido el control sobre las grandes cantidades de textos, materiales y asuntos técnicos requeridos para apoyar los trabajos de la edición original del Manual en sus distintas fases. No podíamos haber tenido un mejor soporte en el trabajo de investigación y el editorial que el que Stina nos brindó.

Andrew Reynolds
Ben Reilly
Andrew Ellis
Carlos Navarro

Junio 2006

Sobre las instituciones asociadas

1. IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) fue creado en 1995 como una organización intergubernamental con estados miembros de todos los continentes y con el mandato de apoyar una democracia sustentable en todo el mundo. IDEA opera como enlace entre quienes analizan y evalúan las tendencias de la democracia y quienes se involucran directamente en procesos de reforma política o coopera en la promoción de la democracia dentro de sus países o en el extranjero. IDEA colabora tanto con democracias establecidas como con democracias emergentes, coadyuvando a desarrollar y fortalecer las instituciones y la cultura democrática. Opera a nivel internacional, regional y nacional, y trabaja con un amplio espectro de instituciones.

IDEA tiene como objetivos:

- Apoyar a los países en sus procesos de desarrollo y fortalecimiento de instituciones democráticas.
- Brindar un foro para el diálogo entre académicos, tomadores de decisiones y practicantes de todo el mundo.
- Combinar la investigación y la experiencia práctica, y desarrollar herramientas útiles que coadyuven a mejorar los procesos democráticos.
- Promover la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en la administración de elecciones.
- Facilitar procesos de evaluación y promoción de la democracia al interior de los países por parte de sus propios ciudadanos.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)

Strömborg, S-103 34 Estocolmo, Suecia

Tel: (46) 8 698 3700

Fax: (46) 8 202 422, correo electrónico: info@idea.int

Sitio en internet: www.idea.int

2. Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales en México, es decir, las relacionadas con la elección del presidente y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

Se constituyó formalmente en octubre de 1990 y, por mandato constitucional, el ejercicio de sus funciones se debe regir por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. El máximo órgano de dirección del IFE es el Consejo General, que se integra con nueve miembros con derecho a voz y voto (el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales que son elegidos para un periodo de siete años por la Cámara de Diputados) y por Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos nacionales y la Secretaria Ejecutiva del IFE, que tienen voz pero no voto.

Desde 1993, el IFE despliega acciones sistemáticas de vinculación y cooperación con instituciones y organismos de la comunidad internacional especializados o interesados en la promoción de la democracia y la provisión de asistencia técnica en materia electoral. En 1998 suscribió un convenio de cooperación técnica con IDEA Internacional, que fue renovado en abril de 2004, el cual les ha permitido impulsar y desarrollar diversas actividades de cooperación interinstitucional.

Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan No. 100

Colonia Arrenal Tepepan

México, D.F. C.P. 14610

Tel: (5255) 5628 4234

Fax: (5255) 5655 7012

Sitio en internet: www.ife.org.mx

3. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en México (con excepción del control abstracto de la Constitución, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

El primer antecedente de la función jurisdiccional electoral en México lo encontramos en el Tribunal de lo Contencioso Electoral, creado en 1987, posteriormente, en 1990, nace el Tribunal Federal Electoral; sin embargo, las resoluciones de ambos tribunales podían ser revisadas y modificadas por los colegios electorales.

Tiempo después, en 1996, desaparecen los colegios electorales y se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF), convirtiéndose, con la salvedad precisada, en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

El TEPJF garantiza que las autoridades electorales se conduzcan con estricto apego a la carta magna y a las leyes que de ella emanan, a través de la resolución, en forma definitiva e inatacable, de los medios de impugnación previstos en la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que se promuevan en contra de actos o resoluciones emanados de los procesos electorales federales y locales. Asimismo, es la instancia encargada de realizar el cómputo final de la elección presidencial y formular la declaración de validez de la elección y del presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos. Sus funciones las realiza a través de su Sala Superior integrada por siete magistrados y de sus cinco salas regionales, compuestas por tres magistrados cada una.

Sala Superior

Carlota Armero No. 5000

Col. CTM. Culhuacán

México, D.F. C.P. 04480

Teléfonos: (5255) 5728 2300, (5255) 5728 2400

Páginas web: www.trife.gob.mx y www.trife.org.mx

