



INTRODUCCIÓN

En esencia, este documento ofrece una versión actualizada (con la información disponible a agosto de 2016), del estudio sobre los dispositivos legales contemplados para la realización de elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina que, aún bajo las siglas del IFE, el Instituto publicara en 2011.

El estudio ofrece una panorámica integral y comparada sobre las características, la evolución reciente y los niveles de interrelación entre las elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina. La importancia del tema no sólo se explica porque ofrece claves esenciales para el conocimiento, el estudio o la reflexión sobre los sistemas políticos en la región, sino además porque da cuenta del sentido y orientación de los procesos de reforma que se han desplegado para sintonizar los dispositivos electorales con algunas de las expectativas, exigencias y necesidades de fortalecimiento democrático nuestro tiempo.

Si bien el afianzamiento de instituciones, valores y prácticas democráticas en la región sigue enfrentando enormes desafíos y exigencias, no hay duda de que a lo largo de las últimas décadas se han producido importantes transformaciones y avances. Las regulaciones vinculadas con la organización y la competencia electoral no son una excepción. Por el contrario, es quizás uno de los planos que mejor define y refleja tanto las pulsiones como las tensiones que enmarcan la dinámica de la vida político-institucional en el grueso de los países del subcontinente

Como cualquier lector atento podrá recordar o constatar fácilmente, la reforma de los sistemas para elegir presidentes y legislaturas ha sido una pieza clave de muchos de los procesos de reforma que los países de la región han desplegado a lo largo de los últimos años para remozar sus sistemas de gobierno y afirmar o robustecer sus instituciones y prácticas democráticas.¹

¹ Casas-Zamora, Kevin, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian, Raquel Chanto (editores), Reformas políticas en América Latina: Tendencias y casos (Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 2015) 331 pp. <https://www.oas.org/es/sap/pubs/Reformas_Politicas.pdf>; Orozco Henríquez, José



Por ello, no es de sorprender que en los empeños por adaptar su entramado jurídico-institucional a los retos y exigencias que impone el ejercicio de las funciones de gobierno en sistemas de corte presidencial que operan en el marco de sociedades plurales y multipartidistas, una buena parte de los países de América Latina haya terminado por confeccionar sistemas electorales que, en último análisis, representan interesantes aportes e innovaciones en el terreno de la legislación comparada.

Por cierto, y en razón de las particularidades de sus regímenes políticos, América Latina ha sido, en el terreno de los sistemas electorales y en otros de la legislación y la práctica electoral, suelo fértil para producir novedosas variantes en cuanto a la integración y renovación de las instituciones de representación y gobierno, en particular a nivel nacional.

Sobre esta base, la estructura y el método de exposición de este estudio son muy sencillos. En el primer capítulo se seleccionan, clasifican y describen, con cierto detalle, algunos de los componentes esenciales de los sistemas que se utilizan para la elección de los presidentes en los 18 países analizados, sistemas que por definición sólo pueden ser de carácter mayoritario.

En el segundo se efectúa una operación análoga con algunos de los principales componentes de los sistemas para integrar sus órganos legislativos, pero destacando el más amplio repertorio de variables y variantes que se pueden emplear para ese efecto e incorporando una obligada distinción entre aquellos países que tienen un sistema unicameral (la función legislativa a nivel nacional se deposita y es privativa de una sola cámara), de aquellos cuyo sistema es bicameral (la función legislativa se deposita en dos cámaras).

Para facilitar la exposición, el capítulo se divide en dos apartados, en el primero se examinan en conjunto las legislaturas de los países que poseen un sistema unicameral, junto con las Cámaras Bajas de aquellos que tienen una legislatura bicameral. En el segundo sólo se tratan las Cámaras Altas o Senados de los países que tienen legislaturas bicamerales.

Sobre los ejes temáticos desarrollados, el estudio se cierra con una sucinta panorámica y algunos registros básicos sobre la dinámica y efectos que ha comportado el arraigo de la democracia electoral en la región y las opciones abiertas para hacer frente a los desafíos que impone en el plano de la institucionalidad democrática.

de Jesús, "Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina", en Revista de Derecho Electoral, N° 9 Enero-Junio (Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones, 2010) <http://www.tse.go.cr/revisita/art/9/orozco_henriquez.pdf>; **Zovatto, Daniel**, "La reforma político-electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos", en Revista de Derecho Electoral, N° 6 Julio-Diciembre (Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones, 2008) <<http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ZOVATTO.pdf>>



Ahora bien, el simple hecho de que este estudio se anude, casi exclusivamente, en torno al término “sistemas electorales”, así sea para estrictos fines descriptivos y de difusión general como los que lo animan, torna imperativo aclarar y puntualizar algunas notas de carácter conceptual sobre el significado y sentido en el que aquí se le emplea.

Empezamos por subrayar que el término “sistemas electorales” no se emplea en su sentido más genérico o convencional, sino en el más técnico o restringido.² No se refiere, como usualmente se le entiende, al conjunto de normas, instituciones, procedimientos o prácticas que tienen que ver con las elecciones. Se refiere, más bien, al repertorio muy específico de esas normas y procedimientos que se usan para decidir cómo se elige a quien o a quienes han de ocupar los cargos de elección popular que están en disputa.

Empero, esas normas y procedimientos pueden diferir significativamente en cuanto a sus características, componentes y grado de complejidad dependiendo del tipo de elecciones a las que se destinen. Las elecciones para cargos públicos se pueden diferenciar desde distintas perspectivas. Una primera y obvia es la que se refiere a los diferentes niveles de gobierno en que se divide un país; y así puede haber elecciones de carácter (y cobertura) nacional, frente a otras de carácter estatal (departamental o provincial, la denominación dependerá de la nomenclatura de cada país) o local, en las que no sólo se eligen autoridades diversas, sino que pueden serlo bajo sistemas distintos.

Las variantes en cuanto a la aplicación de sistemas para los distintos niveles de gobierno pueden ser mayores cuando se trata de estados federales, en los que impera un patrón de distribución de competencias en la materia entre la federación y las distintas entidades federadas. Al menú de variantes se pueden agregar las diferencias entre los países que tienen sistemas legislativos unicamerales y aquellos en que son bicamerales.

Sin perder de vista la relevancia o pertinencia de algunos de los elementos anteriores, la diferenciación esencial que se quiere introducir para efectos de este estudio, centrado en la integración y renovación de los órganos de representación nacional, es la que tiene que ver con el hecho de que los cargos en disputa sean unipersonales (como el del presidente), que casi por definición se depositan en una sola persona, o pluri-

2 **Nohlen, Dieter**, *Sistemas electorales en su contexto* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008) 205 pp. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2550>>; **Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral**, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook [Manual de IDEA Internacional sobre Democracia directa]* (Suecia: IDEA Internacional, 2008) 241 pp. <http://www.idea.int/publications/direct_democracy/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=30462>



personales (como los de las legislaturas o Asambleas Nacionales), que por definición tienen un carácter colegiado. En nuestra opinión, esta diferenciación no sólo es clave sino indispensable para analizar con toda propiedad y mayor rigor el funcionamiento y el desempeño de los sistemas de gobierno en América Latina, donde la conjunción entre los efectos producidos por las elecciones presidenciales y legislativas tiene una importancia crucial. Además, esa diferenciación esencial, y las importantes implicaciones que comporta en un régimen presidencial, tiende a ser minimizada o soslayada en buena parte de la literatura en la materia, al punto de que, quizá, la definición más empleada de sistema electoral sea la de convertir votos en escaños; remitiendo casi en automático a la integración de órganos colegiados y a los regímenes parlamentarios.

Sobre esta base, como es fácil intuir y se detallará más adelante, el repertorio de sistemas para integrar o renovar un cargo unipersonal no sólo es más limitado, sino que, además, tiene invariablemente un desenlace previsible: sólo puede producir un ganador o una ganadora, en lo individual, entre los diversos contendientes o, en ciertos casos, como cuando a la par del presidente se elige un vicepresidente, una sola fórmula ganadora.

Cuando, por el contrario, la elección entraña la conformación o renovación de un órgano colegiado (como una asamblea nacional, provincial o municipal, por ejemplo), no sólo hay que reparar en el hecho de que el repertorio de opciones para elegir a sus integrantes es más amplio, sino que su integración se puede guiar por distintos objetivos o móviles políticos. En este sentido, tiende a concedérseles cierta preeminencia a dos de esos objetivos, que no necesariamente se pueden conciliar en la práctica: el de garantizar la mayor proporcionalidad posible en la relación entre los votos y los escaños obtenidos por las diversas fuerzas políticas contendientes (sean partidos o coaliciones) o, alternatively, la de procurar que el partido o coalición con el mayor número de votos sea recompensado con los escaños necesarios para obtener una mayoría parlamentaria que le permita gobernar (tomar decisiones, aprobar leyes) sin que le resulte imperativo algún tipo de acuerdo o respaldo del resto de las fuerzas políticas (opositoras).

Planteada en esos términos, la ecuación no parece tan complicada, pero lo es. No es intención del presente estudio entrar en disquisiciones o polémicas sobre la relación que exista o se pueda establecer entre los sistemas electorales, los sistemas de partidos y los sistemas de gobierno; ni tampoco sobre el debate, hoy ya un poco atemperado, entre sistemas presidenciales y parlamentarios, sobre lo que el lector interesado puede consultar una abundante literatura.³ Lo único que se pretende ahora es destacar

3 Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (comp.), *La crisis del presidencialismo*, 1. perspectivas comparativas [versión española de Rocío de Terán Troyado] (Madrid: Alianza Editorial, 1997) 255 pp.; Nohlen, Dieter, "El presidencialismo comparado", en *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, N° 1 Mayo (Madrid



dos puntos. Primero, que si bien es posible que esos dos objetivos sean los que más hayan captado los imaginarios académico, político y público y guiado los debates e iniciativas en la materia, no son ni por mucho los únicos que se han tratado de impulsar o asegurar en el diseño y operación de los sistemas electorales.

Segundo, y quizá más importante aún, mientras que el objetivo de confeccionar un sistema electoral que arroje resultados más o menos proporcionales (sin obviar, por supuesto, que el término se puede entender o expresar de distintas formas en cuanto a sus efectos prácticos) no comporta una tarea tan compleja —es decir, constituye un objetivo más o menos asequible tanto en términos instrumentales como político -institucionales—, el de producir un gobierno de mayoría, sobre todo en sistemas presidenciales multipartidistas donde la relación entre las instituciones/elecciones presidenciales y legislativas es clave e ineludible, puede plantear serios desafíos que podrían terminar por imponerle serias restricciones al logro del objetivo deseado. Lo anterior, no porque se carezca de instrumental normativo o procedimental para tratar de hacerlo; sino porque su concreción puede exigir complicados arreglos políticos y, en última instancia, comportar serios giros a la voluntad del electorado.

En todo caso, es conveniente anticipar que, como se apreciará más adelante, el proceso de diseño y evaluación de los sistemas electorales para integrar órganos colegiados no sólo queda abierto a un abanico más amplio de posibilidades (y tensiones) en cuanto a los objetivos político-institucionales que pueden resultar asequibles; sino que, además, dispone de un instrumental mayor y con más variantes que puede hacer más complejos su arreglo y su operación.

y Bogotá: Instituto de Altos Estudios Europeos, 2013) pp. 6-23 <<http://www.iaee.eu/riaee/num1/riaee1art1.pdf>>; **Nohlen, Dieter**, Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina (México: Instituto Nacional Electoral, 2015) Colección: “Temas de la democracia”, Conferencias magistrales 4, 39 pp. <http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/democracia_transicion.htm>; **Valenzuela, Arturo**, El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina (México: Instituto Nacional Electoral, 2015) Colección: “Temas de la democracia”, Conferencias magistrales 8, 54 pp. <<http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/conferencia9.htm>>; **Sartori, Giovanni**, Límites de la ingeniería constitucional (México: Instituto Nacional Electoral, 2015) Colección: “Temas de la democracia”, Conferencias magistrales 9, 50 pp. <<http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/conferencias8.htm>>; **Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (comp.)**, The Failure of Presidential Democracy, (Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1994), [versión española de Rocío de Terán Troyado, La crisis del presidencialismo, 1. perspectivas comparativas (Madrid: Alianza Editorial, 1997) 255 pp.]; **Mario Fernández y Dieter Nohlen (eds.)**, Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1991)