



III. REGISTROS Y COMENTARIOS ADICIONALES

Sin duda, los procesos de reforma constitucional y legal que se han producido en el grueso de los países de la región, a lo largo de las últimas décadas, han contribuido tanto a la preservación como al arraigo de normas, instituciones y prácticas democráticas; especialmente, en lo relativo a la renovación pacífica y periódica de los gobiernos y los órganos de representación política.

El primer referente clave de este incesante y complejo proceso remite a la organización de elecciones que cumplen, en lo esencial, con estándares y atributos de limpieza, transparencia, imparcialidad y credibilidad. Desde esta perspectiva, los progresos no son nada desdeñables en una región que por mucho tiempo acusó serios déficits en estas asignaturas y en la que la presencia de gobiernos autocráticos e impuestos, con frecuencia, por las armas y en contra de una amplia voluntad popular fueron un dato recurrente o constante.

Sin embargo, las novedades han ido más lejos. Además de su regularidad, limpieza e imparcialidad, las elecciones también se han vuelto más competidas, se han abierto camino en el marco de sociedades más conscientes y exigentes de sus derechos, pero también más críticas, escépticas y plurales. En efecto, la posibilidad de ejercer derechos y libertades en un marco de mayor pluralidad no sólo ha provocado que las elecciones sean más competidas, también ha acarreado consecuencias importantes en el sistema de partidos políticos.

Prácticamente no hay sistema de partidos en la región que haya sido inmune al impacto y efectos de las nuevas condiciones de la competencia electoral, a las nuevas percepciones y pautas de comportamiento del electorado. En algunos casos, los sistemas convencionales de partidos se han vuelto más plurales y competitivos; en otros se



han redefinido por completo. En no pocos casos, al lado de las estructuras partidistas prototípicas han surgido formatos y discursos alternos, no siempre novedosos ni necesariamente edificantes, de organización y proselitismo político que buscan ponerse en sintonía o simplemente obtener dividendos de los nuevos humores y pulsiones de un electorado cada vez más difuso, distante y volátil.

Bajo esta lógica se puede empezar por destacar que, al menos en relación a la integración de los distintos cargos de representación nacional y salvo contadas excepciones (Uruguay y, en menor medida, Argentina y Bolivia), los sistemas electorales en la región están estructurados de tal forma que el elector puede votar de manera independiente para cada uno de los cargos en disputa. La capacidad de decisión del electorado, de estructuración de sus preferencias, está potenciada al grado de que puede, si así lo desea, votar por fuerzas o siglas distintas para cada uno de ellos, es decir, cruzar o dividir su voto entre diferentes propuestas o candidaturas.

El Cuadro 11 muestra algunos registros relativos al nivel de interrelación entre las elecciones presidenciales y legislativas. Para facilitar la contrastación de todos los países, en el caso de los que cuentan con sistemas bicamerales una vez más se ha optado por tomar como referente los registros concernientes a las elecciones para la Cámara Baja. En la segunda columna se indica si la duración de los periodos para el ejercicio de ambos cargos es idéntica o no; pues de ser el caso, esta coincidencia propiciaría condiciones para que ambas elecciones se realizaran de manera simultánea, es decir, en una misma jornada comicial, registro que se muestra en la tercera columna. En la última columna se precisa si, sobre todo en aquellos casos en los que las elecciones son simultáneas, el sistema permite o no que el elector vote por separado y de manera diferenciada para cada cargo.

Como se puede apreciar, aunque la duración del mandato es análoga en la abrumadora mayoría de los países, 15 de 18, en Colombia las elecciones presidenciales y legislativas se realizan en fechas distintas desde la década de los 70, primero se realizan las legislativas (en marzo del año que corresponda), y dos meses después las presidenciales. Por cierto, en República Dominicana se reunificaron en 2016 después de mantenerse separadas desde 1994. Por el contrario, aunque en México los periodos son divergentes —seis años el presidencial y tres el de los diputados, por lo que se tienen que verificar unas intermedias para renovar totalmente la Cámara de Diputados entre dos presidenciales—, cada seis años que coinciden se realizan en la misma fecha (al igual que las del Senado, cuyos integrantes duran seis años en funciones). Argentina tiene la particularidad de que aunque los periodos coinciden, la Cámara de Diputados se renueva por mitad cada dos años, por lo que también hay legislativas intermedias entre las presidenciales; aunque en este caso tanto las coincidentes como las intermedias son parciales.



Sólo en dos países la duración de los periodos no coincide, por lo que únicamente pueden concurrir después de un cierto número de ciclos. Empero, mientras en El Salvador el Congreso resolvió en 2009 (cuando coincidieron después de 15 años) que se celebraran por separado, en Venezuela está previsto que cuando eso ocurra se realicen de manera simultánea, como ocurriría hasta el año 2030.

Sobre estas bases, es abrumador el predominio de los países donde el sistema electoral está estructurado y opera de tal forma que el elector tiene garantizada la opción de emitir un voto diferenciado en cada tipo de elección. Esto se da por descontado en los tres países donde las elecciones presidenciales y legislativas se realizan por separado, pero en 14 de los otros 15 también está igualmente abierta. Únicamente Uruguay preserva un sistema que exige que el elector emita un voto en bloque, es decir, sólo puede favorecer a los candidatos postulados por una fuerza política para todos los cargos en disputa.

Los sistemas de votación de Argentina y Bolivia también merecen una acotación. Argentina tiene un sistema análogo al de Uruguay, en el que no hay papeletas únicas diseñadas, producidas y distribuidas por la autoridad electoral. Bajo especificaciones de la autoridad, cada fuerza política produce y distribuye sus propias papeletas en las que incluye sus fórmulas o listas de candidatos para todos los cargos en disputa (un partido puede presentar varias planillas o papeletas, pero de ser el caso los candidatos presidenciales deben ser únicos). Al momento de votar, el elector se limita a introducir la papeleta de su preferencia en un sobre oficial que preserva la secrecía del voto. Sin embargo, mientras en Uruguay, como ya se dijo, el elector tiene que optar por una papeleta o planilla íntegra, en Argentina está abierta la posibilidad de que “corte o cruce” su voto. La dificultad estriba en que el procedimiento es poco práctico: si quiere dividir sus preferencias, el elector tiene, literalmente, que recortar las papeletas y asegurarse de no cometer errores para evitar que su voto sea anulado.

En Bolivia, el voto para todos los cargos nacionales en disputa (presidente, senadores y diputados) se realiza en una sola papeleta y hay una sección exclusiva para el candidato a diputado unipersonal; por lo que en este caso el elector puede emitir un voto diferenciado, pero para el resto de los cargos el voto es en bloque.

Cuadro 11

Nivel de interrelación entre las elecciones presidenciales y legislativas

País	Duración del mandato	Elección simultánea	Voto diferenciado
Argentina	Análogo: cinco años	Sí, parcialmente	Sí
Bolivia	Análogo: cinco años	Sí	Sí



País	Duración del mandato	Elección simultánea	Voto diferenciado
Brasil	Análogo: cuatro años	Sí	Sí
Chile	Análogo: cuatro años	Sí	Sí
Colombia	Análogo: cuatro años	No	Sí
Costa Rica	Análogo: cuatro años	Sí	Sí
Ecuador	Análogo: cuatro años	Sí	Sí
El Salvador	Diferente	No	Sí
Guatemala	Análogo: cuatro años	Sí	Sí
Honduras	Análogo: cuatro años	Sí	Sí
México	Diferente	Sí	Sí
Nicaragua	Análogo: cinco años	Sí	Sí
Panamá	Análogo: cinco años	Sí	Sí
Paraguay	Análogo: cinco años	Sí	Sí
Perú	Análogo: cinco años	Sí	Sí
República Dominicana	Análogo: cuatro años	Sí	Sí
Uruguay	Análogo: cinco años	Sí	No
Venezuela	Diferente	No	Sí

Ahora bien, si se aprecia en su conjunto el cuadro de condiciones que se ha bosquejado —el cual combina presidencialismo (elección separada del ejecutivo y el legislativo), multipartidismo, creciente competitividad electoral, un electorado cada vez más volátil y la posibilidad de dividir sus preferencias o inversiones electorales—, por no citar las nuevas formas predominantemente mediáticas de administrar, proyectar y entender la política o de tratar de atraer el voto, no tiene mucho de sorprendente que el registro dominante en la región tienda a ser cada vez más el de la conformación de gobiernos divididos o de minoría.

En efecto, cada vez es más común que los resultados de las elecciones deriven en la formación de gobiernos en los que el partido o fuerza política cuyo candidato o fórmula llega a la Presidencia no cuente con una mayoría absoluta de los escaños del Congreso, y por consiguiente, no cuenta con el respaldo legislativo necesario para garantizar la aprobación de sus iniciativas de ley. Por tanto, la aprobación de los proyectos de ley, incluidos algunos esenciales para el ejercicio de las funciones de gobierno, debe ser resultado de negociaciones y acuerdos que involucren a las distintas fuerzas con representación parlamentaria, por lo menos a aquellas que permitan sumar los votos requeridos para la aprobación de las iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo.

El balance que reporta un pequeño ejercicio comparado, en términos del tipo de gobierno (de mayoría o dividido) que se conformó a raíz de los resultados producidos por los tres últimos ciclos o series de elecciones presidenciales-legislativas verificados en



los 18 países de la región, avala esa tesis. Como lo muestra el Cuadro 12, sólo 24 de los 54 gobiernos derivados de esas elecciones fueron de mayoría; es decir, en menos de la mitad de los casos, el partido o coalición que ganó la Presidencia obtuvo al mismo tiempo la mayoría absoluta de los escaños de la Legislatura (para estandarizar los registros en los países con Congreso bicameral se tomó como referente la integración de la Cámara Baja).

Cuadro 12
 Gobiernos divididos en América Latina

País	Gobierno en funciones	Gobierno inmediato anterior	Gobierno Precedente
Argentina	Dividido (2015)	Mayoría (2011)	Dividido (2007)
Bolivia	Mayoría (2014)	Mayoría (2009)	Mayoría (2005)
Brasil	Dividido (2014)	Dividido (2010)	Dividido (2006)
Chile	Mayoría (2013)	Dividido (2009)	Mayoría (2005)
Colombia	Mayoría (2014)	Dividido (2010)	Dividido (2006)
Costa Rica	Dividido (2014)	Dividido (2010)	Dividido (2006)
Ecuador	Mayoría (2013)	Dividido (2009)	Dividido (2006)
El Salvador	Dividido (2014)	Dividido (2009)	Dividido (2004)
Guatemala	Dividido (2015)	Dividido (2011)	Dividido (2007)
Honduras	Dividido (2013)	Mayoría (2009)	Dividido (2005)
México	Mayoría (2012)	Dividido (2006)	Dividido (2000)
Nicaragua	Mayoría (2011)	Dividido (2006)	Mayoría (2001)
Panamá	Dividido (2014)	Mayoría (2009)	Mayoría (2004)
Paraguay	Mayoría (2013)	Dividido (2008)	Dividido (2003)
Perú	Dividido (2016)	Dividido (2011)	Dividido (2006)
República Dominicana	Mayoría (2016)	Mayoría (2012)	Mayoría (2008)
Uruguay	Mayoría (2014)	Mayoría (2009)	Mayoría (2004)
Venezuela	Mayoría (2012)	Mayoría (2006)	Mayoría (2000)

Un dato particularmente ilustrativo de la serie presentada es que en cuatro países (Bolivia, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) se han producido tres gobiernos de mayoría consecutivos. Por otra parte, son cinco los países (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Perú) en los que la formación de gobiernos divididos ha sido recurrente a lo largo de los últimos tres gobiernos. Por supuesto, el ejercicio comparado no tiene un carácter exhaustivo, pues pasa por alto ciertas particularidades o complejidades analíticas que podrían comportar variaciones en la clasificación o valoración de algunos casos específicos; pero, tomados en su conjunto, los datos agregados son suficientes para ilustrar el argumento que se ha esgrimido.



Por supuesto, el examen del dato duro, relativo a la creciente tendencia a la formación de gobiernos divididos en el grueso de los países de la región y de los problemas y retos que ello comporta, está abierto y ha dado pie a todo tipo de lecturas y prescripciones. Bajo esta tónica, es común que se formulen propuestas que enfatizan la pertinencia o necesidad de utilizar determinados componentes del sistema electoral como “variables de ajuste” para tratar de resolver problemas que, más bien, remiten y exigen soluciones en el campo del diseño institucional (por no hablar de la cultura política que es mucho más difícil de remodelar).

Frente a la evidencia de problemas agudos o reiterados para procesar acuerdos parlamentarios que le brinden soporte o certidumbre a importantes funciones o políticas de gobierno, no es inusual que, por ejemplo, se esgriman propuestas en el sentido de reducir el tamaño de la Legislatura, de modificar las fórmulas para la elección del presidente o de los legisladores, o bien de imponer mayores requisitos para el registro o la representación parlamentaria de los partidos políticos.

No hay duda de que, ponderadas en lo particular y a la luz de objetivos específicos, esas u otras reformas resulten comprensibles y legítimas. El problema es que, con frecuencia, lo que las anima son estrictos cálculos partidistas o motivaciones ideológicas, más o menos disimuladas, que buscan resolver problemas inherentes a la pluralidad y a la convivencia democrática, estrechando sus márgenes de representación y expresión.

En contrapartida y por fortuna, no son pocas las propuestas que se han perfilado, y logrado avances, en el sentido de revisar y redefinir cuidadosamente el marco de competencias y los términos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo para facilitar los procesos de toma de decisión y el ejercicio de las funciones de gobierno o, si se prefiere, para reducir la incidencia de disensos y confrontaciones susceptibles de obstruirlos.

Es una ruta que se tiene que seguir explorando y recorriendo, porque no parece haber muchas opciones para preservar y arraigar institucionalidades democráticas fuertemente acechadas por muchos otros dilemas y desafíos en otras esferas, especialmente la social.