

## NUEVAS TENDENCIAS SOBRE SISTEMA ELECTORAL, SISTEMA DE PARTIDOS Y MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ\*

SUMARIO: I. *Sistemas electorales*. II. *Sistemas de partidos políticos*. III. *Mecanismos de democracia directa*. IV. *Reflexiones finales*.

En el marco de la Tercera Ola Democrática,<sup>1</sup> a partir aproximadamente de 1977-1978, los países de América Latina empezaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, relacionadas con el régimen de gobierno, sistema electoral, sistema de partidos y mecanismos de democracia directa. Este proceso de reformas se ha caracterizado por su contribución a la transición o consolidación de la democracia en los dieciocho países de la región,<sup>2</sup> propiciando el hecho histórico inédito de que nunca en América Latina la democracia se ha extendido tanto (aun cuando no en todas partes con la profundidad deseada) y por un periodo tan prolongado.

Del análisis de la evolución que han tenido los sistemas electorales, los sistemas de partidos políticos y los mecanismos de democracia directa en América Latina, cabe desprender las siguientes tendencias:<sup>3</sup>

\* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Véase Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

<sup>2</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>3</sup> Al respecto, véase, Zovatto, Daniel, y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional, 2008, pp. 3-209.

## I. SISTEMAS ELECTORALES

Para la elección presidencial predomina la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas. En efecto, en nueve casos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) gana el candidato que obtiene 50% más uno de los votos válidos, mientras que en otros cuatro (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) se da un sistema de segunda vuelta con umbral reducido (45%, 40% o hasta 35%). En los cinco países restantes, se elige presidente mediante el sistema de mayoría relativa (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela).

En apariencia, esta variable influye de manera positiva en la legitimidad del mandato, al menos cuando algún candidato gana la primera ronda con una tercera parte o menos del total de votos.<sup>4</sup> Sin embargo, el “*ballotage*” no ha estado en varios países a la altura de las expectativas, y ha agravado los problemas de gobernabilidad, particularmente cuando se le combinó con elecciones legislativas no simultáneas.

La legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección, pues más de dos terceras partes de los países (14 de 18) la permiten, situación que fortalece el presidencialismo. Sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes: en siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela) se permite la reelección consecutiva; incluso, en este último, según reciente reforma constitucional apoyada por referéndum, se prevé la reelección indefinida. En otros siete países (Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

Para las elecciones legislativas, predomina en la región la representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas. El sistema de representación proporcional se aplica en 14 de los 18 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador,<sup>5</sup> El Salvador, Guatemala, Honduras,

<sup>4</sup> Véase al respecto: Payne, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, BID-IDEA-Editorial Planeta, 2006, p. 22.

<sup>5</sup> Ecuador ha sido clasificado con base en la fórmula electoral. En este país se utiliza un sistema electoral de fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas. Sin em-

Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por otra parte, en dos países, Bolivia y Venezuela, se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada, en el que se intenta aumentar la intensidad de la participación electoral sin disminuir la representatividad. Por último, en Chile se aplica un sistema binominal, y en México un sistema mixto o segmentado, aplicando una combinación de la fórmula de representación proporcional con la de mayoría simple.

En cuanto al uso de la fórmula electoral, cabe destacar que en nueve países de la región se utiliza la fórmula D'Hondt, es decir, la menos proporcional y que favorece de manera sistemática a los partidos más grandes (Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Por otra parte, en Brasil, El Salvador y Honduras se utiliza la fórmula de Hare y promedio más alto, que resulta más imparcial respecto de los partidos grandes y los pequeños, y suele producir resultados de elevada proporcionalidad; variaciones del método Hare se instrumentan en Costa Rica y Nicaragua. Cabe señalar que otros países utilizan una combinación de fórmulas electorales: en Bolivia se aplica la fórmula D'Hondt para la parte de representantes que se eligen en circunscripciones plurinominales, y mayoría simple para los que se eligen en circunscripciones uninominales; en México se aplica Hare corregido con resto más alto para la parte de representación proporcional, y en las circunscripciones uninominales el sistema de mayoría simple; igual sucede en Panamá, donde se combina mayoría simple en las circunscripciones uninominales y método Hare en las plurinominales. Finalmente, en Chile, al existir un sistema binominal, se asignan los escaños a los dos partidos con mayor número de votos salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo.

Con respecto a la estructura de la papeleta, se observa en la región que siete países utilizan listas cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. También en Bolivia, México y Venezuela, pero para la parte de representantes que se elige mediante representación proporcional; en Colombia,<sup>6</sup> Panamá, Perú y República Dominicana se aplica el

bargo, si se quisiera utilizar como criterio de clasificación el principio de representación predominante, el sistema tiende hacia un efecto de tipo mayoritario.

<sup>6</sup> En Colombia, la regulación permite a los partidos elegir la utilización de lista cerrada y bloqueada o el voto preferente.

voto preferencial. En Brasil, Ecuador y Honduras se emplea el sistema de listas abiertas con voto personalizado, y, por último, en Chile se aplica el voto personalizado con el sistema binominal.

Este predominio de los sistemas electorales proporcionales, que favorecen el valor de la representación (aunque no demasiado) por encima del valor de la eficacia, ha traído, entre otras, tres consecuencias principales respecto de la gobernabilidad democrática y el funcionamiento del sistema de partidos políticos: 1) los partidos pequeños tienen la oportunidad de obtener representación, pero no suele ser proporcional a la totalidad de su fuerza electoral; 2) en estas tres décadas se ha producido un aumento del número efectivo promedio de partidos políticos, propiciando la fragmentación del sistema de partidos, y 3) consecuencia de todo ello, en América Latina la mayoría de los Ejecutivos han tenido serios problemas durante las últimas décadas a la hora de armar las mayorías necesarias en el legislativo (gobiernos divididos), provocándose que pese a contar con presidentes fuertes (buenos niveles de apoyo popular y considerables facultades constitucionales) hayan enfrentado problemas de gobernabilidad y de bloqueo legislativo al encontrarse en minoría en el Congreso.

En cuanto a las reformas en la Cámara Alta, cabe señalar que durante el periodo de estudio siete países modificaron su estructura legislativa: Argentina, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana, Perú y Venezuela, en tanto que Bolivia recién se transformó en unicameral. En el resto de los países con sistema bicameral (Brasil, Chile y Uruguay) no se registraron mayores cambios en el sistema de elección.

Con respecto a los representantes de la Cámara Alta, en tres países de la región se utilizan sistemas de representación proporcional en circunscripciones grandes, como en Colombia, Paraguay y Uruguay. En dos países, Argentina y Bolivia, se utiliza el sistema de mayoría simple con representación de minorías, mientras que en Brasil y República Dominicana se aplica el de mayoría simple. México, por su parte, presenta un sistema mixto, y Chile mantiene el binominal. Como fórmula electoral, en Colombia, Paraguay y Uruguay se utiliza el sistema D'Hondt; en Brasil y República Dominicana la fórmula de mayoría simple, mientras que Argentina y Bolivia usan fórmulas de mayoría simple con representación de minorías. México combina la fórmula de mayoría simple con representación de minorías y, por lo que se refiere a las curules de representación proporcional, Hare corregido y resto más alto. Chile aplica la fórmula binominal.

Finalmente cabe señalar, en relación con la estructura de la papeleta, el predominio del uso de las listas cerradas y bloqueadas (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En México también se utilizan las listas cerradas y bloqueadas para el componente de representación proporcional, mientras que para el componente de mayoría simple se usa un sistema de voto personalizado. En República Dominicana y Brasil se vota a los candidatos de manera individual, y en Colombia el voto preferencial es optativo para los partidos.

En América Latina, la tendencia ha sido en favor de las elecciones concurrentes de presidente y legislativas. En efecto, en 12 de los 18 países se celebran elecciones simultáneas (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), en otros dos países se presentan esquemas parcialmente simultáneos (Argentina y México) y sólo en cuatro países (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela) se celebran las elecciones presidenciales y legislativas en fechas separadas. El caso de Colombia es excepcional, porque las elecciones para ambos poderes se realizan el mismo año, en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se celebran dos meses y medio antes de la primera vuelta presidencial.

Tomando en cuenta que en la región predominan los regímenes presidenciales, la concurrencia de estas elecciones con las legislativas ha permitido generar el efecto arrastre entre ambas, favoreciendo los niveles de participación electoral y la identidad partidaria,<sup>7</sup> a la vez que aumenta la legitimidad de los gobiernos electos y fortalece la figura presidencial en la región

En cuanto al organismo encargado de organizar las elecciones y resolver los conflictos, una de las características esenciales de América Latina es la existencia, en todos y cada uno de sus países, de organismos electorales especializados, previstos generalmente a nivel constitucional, con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia: los llamados tribunales electorales.<sup>8</sup> En algunos de estos países hay dos organismos

<sup>7</sup> Shugart, Matthew, y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 19.

<sup>8</sup> Estos organismos también se denominan, por ejemplo, Corte Electoral (Uruguay), Jurado Nacional de Elecciones (Perú), Cámara Nacional Electoral (Argentina), Junta Central Electoral (República Dominicana), Consejo Supremo Electoral (Nicaragua) o

electorales, uno con atribuciones administrativas y otro con jurisdiccionales. Dichos organismos tienen frecuentemente una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), si bien en ocasiones constituyen una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, en el entendido de que todos son independientes del Ejecutivo y la gran mayoría, en la actualidad, con un carácter permanente.<sup>9</sup>

A varios tribunales electorales latinoamericanos se les confieren atribuciones para resolver en última instancia, es decir, de manera final y definitiva acerca de la validez de las elecciones. Esto último no ocurre, por lo general, con organismos de otras regiones que también pertenecen al modelo independiente para organizar las elecciones, como las comisiones electorales, en tanto que, si bien cuentan con autonomía técnica y funcional, es habitual que se las ubique formalmente dentro del Poder Legislativo y casi ninguna de ellas tiene competencia para decidir en última instancia acerca de la validez de las elecciones, pues contra sus decisiones procede con frecuencia alguna impugnación ante la jurisdicción ordinaria y/o constitucional.<sup>10</sup>

En tres casos (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Corte Electoral del Uruguay), las resoluciones del organismo electoral respectivo son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno. Por tanto, en los quince restantes, las decisiones del organismo electoral encargado de organizar los comicios (con independencia de que también disponga de competencia para resolver algunos medios de impugnación de naturaleza propiamente administrativa) son susceptibles de impugnación ante la justicia constitucional, la justicia administrativa o la justicia electoral especializada.

Instituto Federal Electoral (por lo que se refiere al encargado de organizar las elecciones en México).

<sup>9</sup> Cfr. Orozco Henríquez, Jesús, "El contencioso electoral. La calificación electoral", en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 1152.

<sup>10</sup> Véase Orozco Henríquez, Jesús, "Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, TEPJF, 2001, pp. 45-58.

Así, mientras Colombia es el único país donde las impugnaciones contra las decisiones del organismo electoral administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) se practican ante la justicia administrativa (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables), en diez países las decisiones del respectivo organismo electoral administrativo y/o jurisdiccional son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante la justicia constitucional, que en la región se le encomienda generalmente a la Corte Suprema de Justicia respectiva y, sólo en algunos casos, a algún Tribunal Constitucional. En los cuatro países restantes (Chile, México, Perú y Venezuela), las decisiones del organismo electoral administrativo son impugnables ante la justicia electoral especializada, ya sea que tenga carácter autónomo —caso de Chile y Perú— o forme parte del respectivo Poder Judicial, como sucede en México y Venezuela.

## II. SISTEMAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. *Democracia interna de los partidos*

En estas tres décadas la región ha generado reformas con una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos de designación de dirigentes y candidatos en manos de las cúpulas, al de elecciones internas (cerradas o abiertas) o, al menos, a través de convenciones. Mientras que trece países prevén legalmente que haya procedimientos democráticos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, nueve sólo lo contemplan respecto de la selección de dirigentes.<sup>11</sup> Aun cuando los ordenamientos constitucionales y legales establecen determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos su facultad de autoorganizarse y establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura y funcionamiento democrático interno.<sup>12</sup> Estos cambios, si bien han sido significativos y van por el camino correcto, al incrementar el carácter democrático, el control y la trans-

<sup>11</sup> Véase Zovatto, Daniel, “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Debates de Actualidad*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, núm. 188, junio-septiembre de 2002, p. 59.

<sup>12</sup> Véase Orozco Henríquez, Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, México, UNAM-Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245.

parencia al interior de los partidos, siguen siendo parte de un proceso lento y gradual. Por ello, es necesario continuar con el fortalecimiento de las estructuras democráticas internas. Se parte de la premisa de que “la democracia de partidos requiere a su vez la democracia en los partidos”. La consolidación de la democracia en la región pasa, sin duda, por la ampliación de la democracia interna de los partidos políticos.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas ha refrescado las tradicionales estructuras oligárquicas, disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos en las cúpulas y facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido.<sup>13</sup>

Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y armonía interna. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no ha significado necesariamente un éxito electoral para los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.<sup>14</sup>

## 2. *Financiamiento de los partidos políticos*

En lo formal, se aprecia un sistema predominantemente mixto, con una tendencia en favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Todos los países, excepto Venezuela, cuentan con financiamiento mixto, si bien en grados diferentes. Los métodos de distribución del financiamiento públi-

<sup>13</sup> Freidenberg, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter, *et al.* (comps.), *op. cit.*, p. 659.

<sup>14</sup> Colomer, Josep, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”, en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002, p. 119.

co directo en la región son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral (en nueve países: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); un método combinado, en el que una parte se distribuye equitativamente entre los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (en siete, Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana), y un tercer método es aquel en el que una parte se distribuye de manera proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (Paraguay).

La mayor parte de los países (16) establece restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros y, en algunos, respecto de sociedades mercantiles, contratistas del Estado o fuentes anónimas. Además, ciertos países establecen límites al monto de las contribuciones privadas. Por otra parte, existe una tendencia en favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países.

Mientras ciertos temas han sido tratados adecuadamente, otros, en cambio, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos con una regulación precaria o inexistente. En este sentido, surgen dos tendencias relevantes en los procesos de reforma: en primera instancia, la mayoría de los países confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral; sólo en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. Incluso, en Brasil, Chile y México se prohíbe la contratación comercial de tiempo aire en los medios de comunicación para fines electorales. Sin embargo, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Cabe destacar las recientes reformas aprobadas en México en 2007, que cambian radicalmente la regulación que existía desde 1996. El régimen mixto que había establecido esa reforma y que permitía la compra de publicidad de manera exclusiva por los parti-

La región se ha caracterizado por la regulación abundante, acompañada de bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones bastante ineficaz. Pese a los avances en la regulación del financiamiento y, en algunos países (como, en buena medida, México) en cuanto a los mecanismos de fiscalización, existe aún en América Latina una gran distancia entre las normas y las buenas prácticas. Por tanto, se debe avanzar en la línea de fortalecer los órganos de control y crear un verdadero y eficaz régimen de sanciones.

### *3. Mecanismos de discriminación positiva*

En el caso de la participación política de la mujer, aunque un número significativo de países ha establecido medidas para asegurar la inclusión femenina en los espacios políticos (once en total: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana), se trata de un tema reciente sobre el cual aún no se pueden sacar conclusiones claras en cuanto a sus efectos en la región.

Antes de la aplicación de la cuota, el porcentaje de representación de mujeres en los parlamentos de estos países apenas alcanzaba 9%. Tras la adopción de las cuotas en la década de los noventa (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) vieron cómo ese porcentaje promedio se duplicó, llegando a 18%. Honduras, país que las adoptó tiempo después, tuvo un incremento de 6 a 23%. Asimismo, según cifras de la Unión Interparlamentaria,<sup>16</sup> la región tiene un promedio de participación femenina en cámaras bajas del orden de 19%. Un análisis más detallado revela que en los once países que han establecido cuotas en sus legislaciones la representación alcanza en promedio 22%, mientras en aquellos que no las han establecido apenas llega a 14%. Sin embargo, aunque importantes, estas cifras están lejos aún de garantizar una masa crítica de mujeres, con la excepción de tres

dos políticos, de manera paralela a tiempos en que el propio IFE los contrataba y gestionaba, y los ponía a disposición de los partidos, fue sustituido por reglas muy distintas en la última reforma electoral de 2007. En particular, la prohibición terminante de que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. Ésta, sin duda alguna, constituye la parte medular de la reforma de 2007 y es probable que será la de más impacto en el desarrollo del sistema de financiamiento en México en los próximos años.

<sup>16</sup> Al respecto, véase: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

países: Costa Rica, Argentina y, recientemente Perú. Sin duda, América Latina debe seguir avanzando en la línea de garantizar la paridad de género, no sólo en la regulación sino fundamentalmente en la práctica política.

En materia de participación política de minorías étnicas, y en específico de las poblaciones indígenas, cabe señalar que los marcos normativos siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso político a sectores que tradicionalmente han sido subrepresentados. Los siete países latinoamericanos que han realizado reformas sobre la participación política de las etnias son Bolivia, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. La ausencia casi total de normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos sorprende, teniendo en cuenta que en América Latina la población indígena es aproximadamente de unos 40 millones de personas, equivalente a 8% de los números demográficos. En algunos países, estos sectores representan más de 40% de la población, como en Bolivia y Guatemala.<sup>17</sup> Evidentemente, todavía queda mucho por hacer.

La dinámica política de los países de la región ha requerido procesos de reforma para incorporar otras formas de participación política fuera de los partidos, como movimientos políticos, agrupaciones y candidaturas independientes. El surgimiento y regulación de esas candidaturas ha significado el rompimiento del monopolio de los partidos a nivel presidencial en ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). A pesar de que su incorporación legislativa ha sido reciente, la experiencia muestra que el descrédito general de los partidos ha generado una aceptación importante de estas nuevas formas de participación, por lo cual es probable que futuros cambios deban considerar esta variable y ponderar el impacto que podría generar en el sistema de partidos políticos. Mientras que la mayoría de los países latinoamericanos todavía no contemplan candidaturas independientes para elecciones presidenciales, cabe señalar que la mitad sí las prevé para elecciones legislativas y la mayoría de ellos sí las aceptan para elecciones locales.

El transfuguismo político, identificado como uno de los principales problemas que enfrentan los partidos políticos de la región, no ha generado a la fecha instrumentos de reforma significativos. En efecto, a excepción de Bolivia, Ecuador y, más recientemente, Brasil vía jurisprudencial (los cuales establecen la obligación de todos los representantes de elec-

<sup>17</sup> Bello, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ, 2004, p. 29.

ción popular a mantenerse fieles a los partidos que los postularon, bajo sanción de separación o pérdida de la calidad de diputado a quienes abandonen o sean expulsados del partido), existe un vacío importante de regulación. Sin embargo, y ante el crecimiento de este fenómeno en la vida partidaria, es probable que se vuelva de atención obligada en los siguientes procesos reformadores.

### III. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

El análisis de la experiencia latinoamericana muestra la progresiva incorporación de mecanismos de democracia directa en los órdenes normativos de la región. En particular, a principios de los años noventa cobró fuerza la tendencia a expandir dichos mecanismos en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y enfrentar los problemas de gobernabilidad.

En relación con las instituciones de democracia directa, como la iniciativa legislativa popular, las consultas populares (como el plebiscito y el referendo, los cuales pueden ser “obligatorios” o “facultativos” y, a su vez, subdividirse en obligatorios en forma automática y obligatorios en forma acotada) y la revocatoria de mandato, mientras que doce países prevén, al menos, uno de esos mecanismos y éste o estos han sido utilizados, hay cuatro países (El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay) que, aun cuando también lo(s) contempla(n), todavía no lo(s) ha(n) utilizado. Por tanto, son sólo dos países (México y República Dominicana) los que no prevén mecanismo alguno de democracia directa a nivel nacional (en el entendido de que en México la mayoría de las entidades federativas sí contemplan este tipo de mecanismos, aun cuando los han utilizado escasamente).

En general, el uso a escala nacional de estos mecanismos ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. Asimismo, su aplicación ha obtenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas por parte de los presidentes en algunos casos, y posiciones conservadoras o tradicionalistas en otros. En este sentido, en términos generales, la región debe todavía ganar madurez política a fin de ver los mecanismos de democracia directa como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa.

En época reciente, ha surgido una estrategia alternativa a la fórmula tradicional de la democracia constitucional liberal, que consiste en la refundación, por la vía de asambleas constituyentes y el uso estratégico de la democracia participativa, de una específica modalidad de Estado constitucional. Son los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, que confrontan en buena medida los contenidos y métodos prácticamente del resto de las democracias latinoamericanas.

## MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL NACIONAL

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (pebiscito/referendo)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Brasil	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Ecuador	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para diputados provinciales
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí, <sup>1</sup> sí se ha utilizado
Perú	Sí No se ha utilizado	Sí	No <sup>2</sup>

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (pebiscito/referendo)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Uruguay	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Venezuela	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
República Dominicana	No	No	No

1 De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación.

2 De acuerdo con el artículo 2, literal a, de la Ley 26300 y artículo 20 de la misma norma, existe la revocatoria del acargo de autoridades regionales y municipales.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Del análisis de los procesos de reforma política y electoral en América Latina se desprenden dos conclusiones principales. La primera, que durante las últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de sistema electoral, sistema de partidos y mecanismos de democracia directa en el área latinoamericana, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. La segunda, que la región aún tiene desafíos por enfrentar, para los cuales se requiere de nuevos procesos de reforma, junto al indispensable desarrollo de una nueva cultura política e institucional.

Esta nueva agenda de reformas debe cumplir con el objetivo de buscar la cooperación y un balance adecuado entre representación y gobernabilidad, así como entre estabilidad, representación y eficacia.

Debe asimismo ser capaz de dar respuesta a las tres crisis principales que atraviesa la región: 1) la crisis de representación, vinculada con el sistema electoral y los partidos políticos; 2) la crisis de rendición de cuentas, y 3) la crisis de eficacia relacionada con el Estado mismo. Hoy, como consecuencia de estas tres crisis y de la debilidad institucional que aqueja a la mayoría de los países de América Latina, si bien en grado diverso, éstos no cuentan con los mecanismos institucionales idóneos para enfrentar severas presiones políticas, sociales y económicas.

Durante los últimos años se puso demasiado énfasis en los aspectos de la representación y de la participación. Ahora es necesario que la región se preocupe por mejorar la gobernabilidad, en especial la capacidad de los sistemas electorales para formar coaliciones cuyo objetivo sea crear mayorías que respalden a los gobiernos sin perder representación.

Asimismo, la prioridad debe pasar por el fortalecimiento y la institucionalización del sistema de partidos. Al decir de Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos, y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción.

Diferenciando entre la legitimidad de entrada (*input*) y la legitimidad de salida (*output*), Nohlen advierte que el pensamiento reformista en América Latina, aun en democracia, parece estar impregnado por estrategias típicas del régimen autoritario: ante la crisis de legitimidad se tiende a ampliar los canales de participación (*input*), lo cual se corresponde con la tradicional actitud de desconfianza generalizada frente al Estado por parte de la sociedad. Tal tendencia se confirma con la progresiva conceptualización de la participación como una característica adicional y no inherente a la democracia representativa. La así llamada “democracia participativa o directa”, sin embargo, desestima los problemas de gobernabilidad democrática. Mientras no se resuelvan los problemas de gobernabilidad y de rendimiento de los gobier-

nos democráticos (*output*), la consolidación democrática en la región será siempre un tema pendiente. De ahí que las propuestas de reforma tienen que reordenar las prioridades en sus orientaciones y privilegiar el mejoramiento de la gobernabilidad democrática a través del aumento de la efectividad de los sistemas políticos.

Las funciones prioritarias en el momento histórico que atraviesa la región son, por tanto, fortalecer las instituciones políticas para aumentar su efectividad y eficiencia, y con ello aumentar su legitimidad. De ahí la necesidad de *una sociedad civil comprometida con la democracia* que no menosprecie los mecanismos institucionales de representación. Estoy convencido de que eventos como el presente contribuyen en tal dirección.