

## **Reformas Electorales en América Latina**

Kevin Díaz

Observatorio Político Electoral (OBPE)  
Universidad Diego Portales

**DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 12 / 2014**

Santiago, Diciembre 2014

Este documento fue elaborado para el Proyecto “Reforma Política en Chile: Agenda y Actores”, en cooperación con la Fundación Heinrich Böll Cono Sur.

## Reformas Electorales en América Latina

Kevin Díaz

Observatorio Político Electoral (OBPE)  
Universidad Diego Portales

Luego de la tercera ola democratizadora, los países de América Latina han ido acomodando sus reglas institucionales a las nuevas realidades políticas. Los sistemas electorales son claves en el funcionamiento gubernamental y de representación. Si bien no se encuentran patrones comunes en los cambios de las leyes electorales en los países de la región, las transformaciones responden más a un patrocinio personal que a un favor a la calidad de la democracia (Boix, 1999). No obstante, los sistemas electorales y los regímenes de elección tienen gran incidencia en la conformación de los partidos y en la participación en América Latina.

No existen los sistemas electorales perfectos. Menos aún, reformas a las leyes electorales que produzcan cambios totalmente drásticos (Marengo, 2006). Ni en la familia de los sistemas mayoritarios ni de los proporcionales encontraremos la solución perfecta al equilibrio entre representación, gobernabilidad y legitimidad.

Los sistemas electorales son instituciones muy reticentes al cambio (Lijphart 1994). Es más, al parecer las reglas electorales sufren de ciclos de vulnerabilidad y de inmovilidad para el cambio en los países de América Latina (Marengo, 2009). Cuando un sistema electoral lleva muy poco o demasiado tiempo implementado, los incentivos y los costos de cambios parecen ser menores (Marengo, 2009). Buquet (2007) señala que las transformaciones dependen de la salud de la coalición gobernante. Por un lado, las reformas electorales se producen en presencia de una coalición en claro declive electoral, mientras que en otras circunstancias pueden ser patrocinadas por una coalición o partido que va ascendiendo en términos electorales (Buquet, 2007).

La evidencia a nivel mundial muestra que las transformaciones más habituales en los sistemas electorales han sido para mejorar la proporcionalidad. Para poder realizarlo, los países han introducido mecanismos de los sistemas proporcionales—como una lista única nacional—o modificando de raíz su antiguo sistema (Reynolds, Reilly, y Ellis 2006, Nohlen, 1995). A su vez, el reordenamiento distrital también es una técnica viable que los gobiernos planifican para tratar de aminorar problemas de gerrymandering o de desproporcionalidad entre votos y escaños, aunque en la mayoría de las veces son cambios en beneficio de la coalición gobernante (Buquet, 2007). De esta manera se trata de adecuar correctamente el principio de una persona, un voto. (López-Pintor 2009).

Todos estos principios o supuestos ideales de los sistemas electorales dependen en gran medida de la fuerza de la coalición que los impulsa. Esto es particularmente crítico en aquellos países cuyo sistema electoral fue generado en dictadura. Si la elite autoritaria mantiene poder de veto en democracia, entonces la modificación al sistema electoral será mucho más lenta. Esto, no sólo por la magnitud de esa coalición, sino que también porque los incumbentes comienzan a adaptarse al sistema. Si logran sucesivos triunfos, no tienen ningún incentivo para modificar el sistema.

A continuación se muestran los tipos de sistemas electorales en América Latina con algunos datos de su génesis y desarrollo. Luego, se describen algunos cambios a los sistemas electorales en la región. Subrayamos que los cambios a los sistemas electorales son más la excepción que la norma.

### **Panorama en América Latina**

En la región predominan los sistemas de representación proporcional. Como se muestra en la Tabla 1, 14 de los 17 países tratan de generar incentivos de proporcionalidad para que pequeños partidos y grupos tengan cabida en el espectro político. Por otro lado, Bolivia, México, Panamá y Venezuela presentan sistemas mixtos. Al menos para elegir legisladores, no hay ningún país de la región que utilice sólo sistemas de mayoría, sin perjuicio de que existan distritos donde se elige un representante. El caso de México es el más llamativo. Se eligen 300 diputados uninominales, y 200 en 4 grandes circunscripciones. Acá, mediante un sistema electoral proporcional con lista cerrada y bloqueada, se eligen 50 diputados por circunscripción.

El tamaño de la legislatura es variable. En Brasil, por ejemplo, se eligen 513 diputados, mientras que en Costa Rica son 57. Hay cierta correlación entre el tamaño poblacional de los países y el tamaño de la legislatura. Por eso mismo, no deja de sorprender la sistemática crítica a la nueva reforma que se propone en Chile y que aumenta de 120 a 155 los escaños para diputados. Basta decir que con menos población, en 1971 se elegían 150 diputados.

**Tabla 1. Tipos de sistema electoral y N° de legisladores**

| <b>País</b>          | <b>Sistema Electoral</b> | <b>N° legisladores</b> |
|----------------------|--------------------------|------------------------|
| Argentina            | Proporcional             | 257                    |
| Bolivia              | Mixto                    | 130                    |
| Brasil               | Proporcional             | 513                    |
| Chile                | Proporcional             | 120                    |
| Colombia             | Proporcional             | 164                    |
| Costa Rica           | Proporcional             | 57                     |
| República Dominicana | Proporcional             | 183                    |
| Ecuador              | Proporcional             | 124                    |
| El Salvador          | Proporcional             | 84                     |
| Guatemala            | Proporcional             | 158                    |
| Honduras             | Proporcional             | 128                    |
| México               | Mixto                    | 500                    |
| Panamá               | Mixto                    | 71                     |
| Paraguay             | Proporcional             | 80                     |
| Perú                 | Proporcional             | 130                    |
| Uruguay              | Proporcional             | 99                     |
| Venezuela            | Mixto                    | 165                    |

Fuente: elaboración propia

### **Cambios a los sistemas electorales**

El Gráfico 1 muestra el número de veces que los países cambiaron su sistema electoral desde 1925 hasta el 2006. Ecuador lidera la lista con seis cambios. La última ocurrió en el 2000 y se aplicó por primera vez en 2002. Disminuyó la magnitud de distrito promedio de 5,5 a 4,5 y se pasó a un sistema de representación proporcional en su totalidad con lista abierta y método d'Hondt.

Luego se encuentra Bolivia con cinco cambios a las leyes electorales desde 1956. Una de las principales características de la última reforma fue la considerable disminución de la magnitud de distrito en algunas zonas. Si en los años 80's se elegían, en promedio, a 14,4 representantes, con la modificación de 1995 esta cifra llegó a 6,9. Además, se utilizaba una fórmula de Saint-Lague, con la reforma de los noventa se implementó un sistema mixto con método d'Hondt y representación mayoritaria.

Después existe un conglomerado de tres países que cambiaron en cuatro oportunidades su sistema electoral: México, Nicaragua y Perú. En Nicaragua se modificó la antigua ley electoral de 1988 en 1995. Si bien no se realizaron grandes modificaciones, se definió un umbral correspondiente a un cociente nacional promedio de las regiones, además de disminuir la magnitud de distrito promedio de 10 a 5.

México, que se incluye en este grupo, es un caso interesante de seguir en función de sus reformas electorales. La hegemonía del PRI, que se perpetuó por 66 años, encuentra parte de su respuesta en el sistema electoral que imperaba: un sistema mayoritario. Los partidos pequeños no podían alcanzar el poder por las altas barreras de entrada para su constitución. Pese a los cambios de 1963, el PRI seguía siendo intocable.

En 1977 se introdujo un mecanismo de elección proporcional para elegir el 25% de la cámara de Diputados. Así 300 representantes serían electos mediante un sistema mayoritario en distritos diseñados especialmente para estos fines y los 100 restantes a través de una lista nacional. Se estableció que los escaños serían repartidos mediante el sistema d'Hondt y que las listas serían cerradas y bloqueadas. Los ciudadanos votaban por listas y los partidos podían establecer el orden en que serían electos los candidatos.

Posteriormente, una nueva reforma en 1986 duplicó el número de diputados que se elegirían con el sistema de lista única nacional. Dado el alto fraccionamiento del sistema de partidos, con esta reforma se introdujo la denominada "cláusula de gobernabilidad" que aseguraba que un partido obtuviera al menos el 50% de los escaños. Sin embargo, este nuevo mecanismo fue rápidamente revertido en 1989. Desde 1990, si ningún partido obtenía la mayoría absoluta a nivel nacional, el partido más votado obtendría el número de diputados de la lista nacional para alcanzar la mayoría absoluta.

Luego existe un grupo de 6 países que han reformado su sistema electoral en 3 ocasiones: Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Venezuela. El caso de Colombia demuestra una transformación gradual de las leyes electorales. Si en 1991 se utilizaba el cociente Hare, una lista múltiple y cerrada y con una magnitud de distrito promedio de 4,9, con la reforma de 2003 se implementó el método d'Hondt, una lista única cerrada o lista abierta y una magnitud de distrito promedio de 5. Además, se incorporó un umbral para cada partido en las elecciones de representantes y del Senado. Una situación aún más gradual vivió El Salvador. En el 2006 se aumentó levemente el promedio de la magnitud de distrito (de 5,6 a 6). Mientras que se mantuvo el cociente de Hare y las listas cerradas.

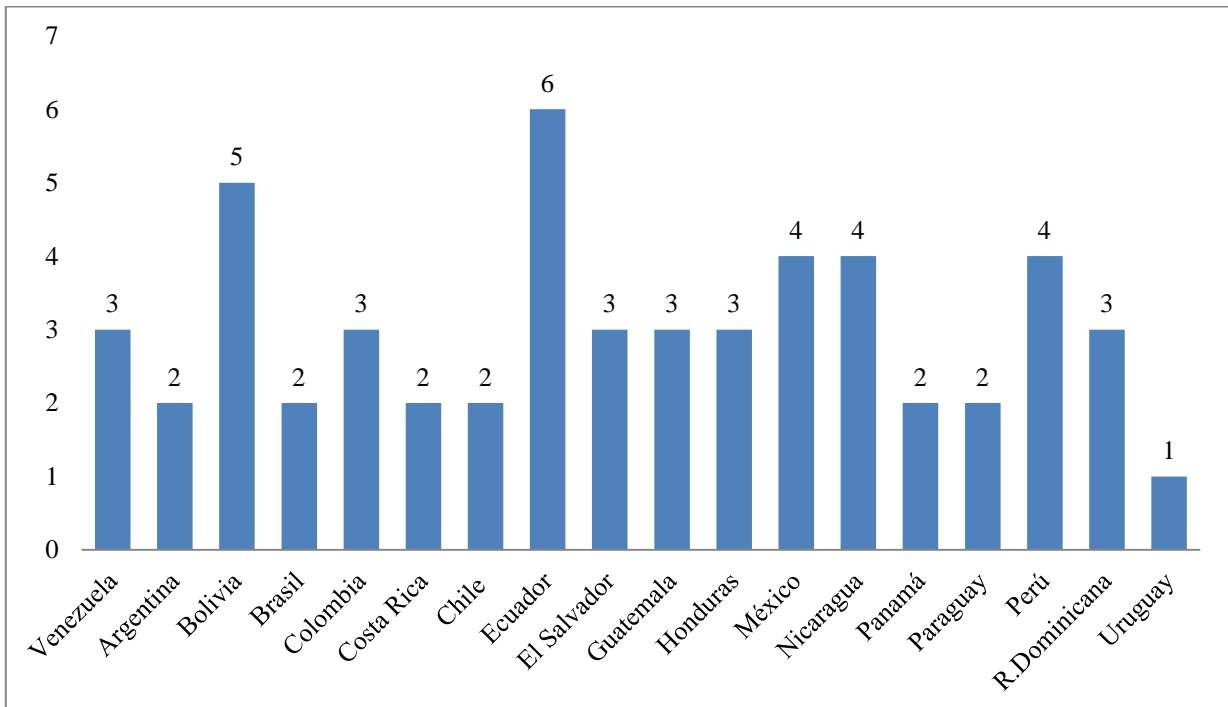
En Honduras se escogen 128 representantes por un sistema de representación proporcional utilizando el cociente Hare en los 18 distritos de la nación. Debido a un incremento en el número de legisladores en 1982, la magnitud de distrito aumentó, alcanzando un promedio de 7,1 desde 2004. De igual manera sucedió en Guatemala. El incremento de los legisladores repercutió en la magnitud de distrito. Los guatemaltecos escogen a 127 diputados en 22 circunscripciones plurinominales y 31 electos en una sola lista nacional.

En Venezuela se produjo una disminución de la proporcionalidad en el sistema electoral con la última reforma de 1989. Los problemas económicos y políticos impulsaron estos cambios. Venezuela tenía un congreso bicameral compuesto por una cámara de Diputados y una de Senadores. Desde la elección de 1963 sus miembros eran elegidos mediante un sistema de

representación proporcional con una magnitud de distrito variable en distritos electorales que correspondían a los distritos federales. Además, existían compensaciones de escaños para asegurar una mayor proporcionalidad lo que generaba una magnitud de distrito que en promedio era igual a ocho. Se utilizaba un sistema de listas cerradas y bloqueadas. La asignación de los votos se hacía por sistema d'Hondt. No obstante, la votación estaba altamente concentrada entre AD y COPEI. De hecho, para las elecciones de 1973 y 1988, sumando los votos de ambos partidos, se alcanza una proporción superior al 80%. Esto generaba que ambos partidos tuvieran una representación mayoritaria en el Congreso.

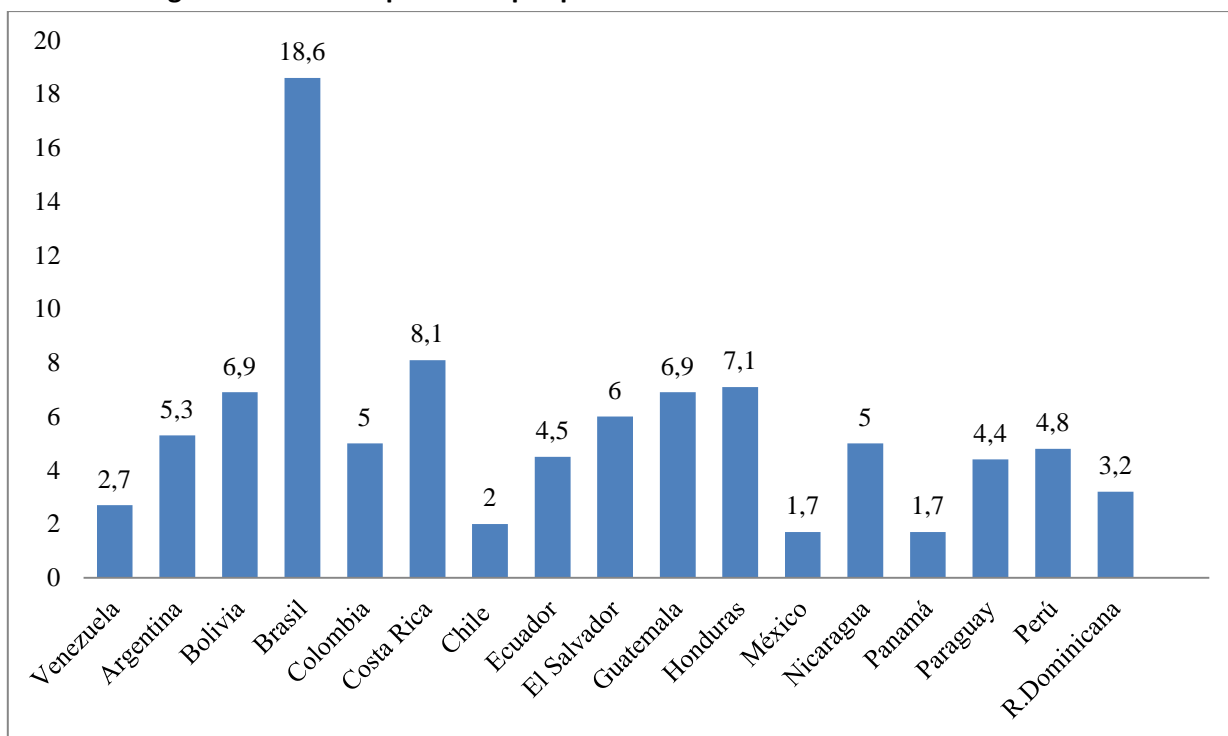
El Pacto Punto Fijo limitó la oferta de nuevos partidos, y sumado a un ambiente de crisis económica y política, se modificó el sistema electoral en 1989. El sistema combinaba un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas con un sistema de representación por mayoría relativa que mejora la capacidad de los ciudadanos de identificar a los candidatos. Así, en cada circunscripción los partidos podrían postular por listas y, además, con candidatos individuales para los cargos personalizados. De esta forma, los ciudadanos pueden seleccionar la lista de un partido y un candidato de otro. Del mismo modo, si en una circunscripción se eligen varios cargos uninominales, los votantes pueden escoger candidatos de distintos partidos. Sumado a esto, se modificó el régimen electoral pasando de uno obligatorio a uno voluntario.

**Gráfico 1. Cantidad de cambios al sistema electoral por país latinoamericano desde 1925-2006**



Fuente: elaboración propia con datos de Negretto (2009) y Zovatto y Orozco (2008)

**Gráfico 2. Magnitud de distrito promedio por país**



Fuente: elaboración propia con datos de Negretto (2009) y Zovatto y Orozco (2008)

Aunque los sistemas electorales son instituciones difíciles de modificar, América Latina sirve como una especie de laboratorio. Gran parte de los cambios apuntan hacia una mayor proporcionalidad de los sistemas. Esto, probablemente, haya impactado en el aumento de la fragmentación partidaria en algunos países. Y es acá donde se instala el debate en torno a los efectos de los sistemas electorales. Los sistemas proporcionales tienden a producir una mayor fragmentación, pero también suelen ir acompañados de una mejor representación, dando cabida a distintos partidos y tendencias.

Boix (1999) sostiene que el avance hacia la proporcionalidad en el mundo durante el siglo XX se debió a la coexistencia de dos grandes condiciones:

- a) Partidos emergentes fuertes que desafiaban a los partidos tradicionales.
- b) Aumento de la participación electoral.

Ambas situaciones producían incertidumbre. Por tanto, a los partidos tradicionales no les quedaba de otra que avanzar hacia la proporcionalidad. De otro modo, y de mantener el sistema uninominal, se arriesgaban a una pérdida de proporciones. Si las terceras fuerzas avanzan, es muy probable que puedan arrebatarse el escaño, dejando a los partidos tradicionales en una posición inferior.

En cambio, cuando un sistema ya es proporcional, los políticos pueden tomar dos decisiones: a) abrir el sistema mediante el aumento en el número de escaños a repartir; b) cerrar el sistema, retrocediendo hacia uno de carácter mixto. La decisión depende del tamaño de la coalición reformista. Si efectivamente hay terceras o cuartas fuerzas que están presionando el sistema, la apertura puede generar múltiples ganadores. Pero si la coalición reformista es mayoritaria, entonces podría optar por un sistema más cerrado donde maximice la representación. Esto implicaría distrito de menor magnitud o, derechamente, dejando algunos distritos uninominales. Con este sistema, sería más fácil anular a la potencial oposición, garantizando así la sobrevivencia de la coalición mayoritaria.

### Referencias

- Boix, Carles. 1999. "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in advanced Democracies". *American Political Science Review* 93.
- Buquet, Daniel. 2007. "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* no. 16 (1):35-49.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of 27 Democracies, 1945-1990*: Oxford University Press.
- López-Pintor, Rafael. 2009. "Procesos de reforma de los sistemas electorales: Aprendizajes de la experiencia comparada." In *Reforma del sistema electoral chileno*, edited by Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Ignacio Walker and Jorge Navarrete. Santiago: CEP-CIEPLAN-PNUD-Proyectamérica.
- Marengo, André. 2006. "Path-Dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada." *Revista de ciencia política* no. 26 (2):53-75.
- Nohlen, Dieter. 1995. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Mexico DF: Fondo de
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, and Andrew Ellis. 2006. *Diseño de Sistemas Electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: International Idea.