

Sección
doctrinal

Sistema electoral y gobernabilidad democrática con referencia a América Central y República Dominicana

*José Enrique Molina Vega**

SUMARIO: 1. Sistema electoral y armonía entre el poder legislativo y el ejecutivo. a. Fórmula electoral y momento de la elección parlamentaria. b. La forma de votación y la disciplina partidista. 2. El sistema electoral y la integración institucional de las fuerzas políticas relevantes. 3. Legitimidad. 4. Conclusión.

El trabajo tiene como objeto analizar el efecto del sistema electoral sobre la gobernabilidad democrática. Analizaremos en qué medida y de qué manera el sistema electoral que se adopte en un país puede influir sobre la gobernabilidad democrática tal como la vamos a definir un poco más adelante.

Nuestra idea inicial con la que comenzamos este análisis es que desde nuestro punto de vista, y trataremos de demostrarlo, el tipo de sistema electoral que se adopte influye en las posibilidades de que exista gobernabilidad democrática en un determinado país. No es el único factor, pero es realmente un factor importante. Claro, debe tomarse en cuenta que el análisis que vamos a hacer es un análisis en abstracto. Vamos a identificar los efectos, las tendencias, que en términos generales se han encontrado a través de los estudios de Ciencia Política, que se producen en relación con la gobernabilidad al adoptar uno u otro tipo de sistema electoral. Debe tenerse presente que se trata de tendencias que el sistema electoral pone en movimiento (Lijphart 1994). Pero esas tendencias que impulsa el sistema electoral obviamente no son ineluctables, se van a encontrar en cada país con un contexto diferente. El encuentro de un sistema electoral con el sistema político particular de cada país, con la cultura de cada país, con las tradiciones de cada país, puede producir que esa tendencia que el sistema electoral genera en materia de gobernabilidad se haga más profunda, o que se reduzca o neutralice. Como ha señalado con insistencia Dieter Nohlen (1993; 1994, 350), los sistemas electorales no tienen los mismos efectos para todos los países, ni en todos los tiempos.

Una determinada modalidad de sistema electoral, si encuentra circunstancias favorables en un determinado contexto político, va a propiciar unas consecuencias específicas; pero obviamente, no estamos diciendo que ese efecto es inevitable. En cada caso, en cada momento y en cada sociedad, hay que analizar cuáles son las circunstancias en las cuales un determinado sistema electoral está actuando para ver hasta qué punto los efectos que se ha demostrado que tiende a producir en términos generales, van realmente a concretarse. Esta es

una advertencia necesaria porque si no pudiera parecer que nosotros estamos diciendo que al colocar una determinada modalidad de sistema electoral, necesariamente vamos a lograr tal o cual objetivo. Ahora, efectivamente —como veremos— tiende a estar demostrado que algunas modalidades del sistema electoral conducen a mayores posibilidades de gobernabilidad que otras, pero el resultado final va a depender en buena medida de los otros factores que entren en juego. Corresponde a los reformadores y a los politólogos el determinar cuáles serían los efectos probables de una determinada modalidad en su país y en su circunstancia concreta. Este trabajo intenta presentar lo que en términos generales tienden a ser las consecuencias de los sistemas electorales en materia de gobernabilidad. Para ello debemos definir la gobernabilidad.

Por gobernabilidad vamos a entender la situación en la cual los actores políticos con capacidad de afectar la estabilidad del sistema aceptan funcionar dentro de las reglas del juego democrático y las instituciones están en condiciones reales de diseñar y desarrollar políticas para atender las demandas de los ciudadanos (Coppedge 1994, 63; Murillo 1995, 283; Espinal 1995, 267; Alcántara 1995, 38). Son dos los aspectos básicos de esta definición de gobernabilidad.

En primer lugar, que exista un nivel manejable de conflictos, que ninguno de los actores con capacidad de crear inestabilidad tenga interés en hacerlo y, por el contrario, estén de acuerdo con mantener su oposición y demandas dentro de los canales institucionales. En segundo lugar, que la acción del gobierno pueda desarrollarse sin obstrucciones graves, que el gobierno pueda proponer un programa y tenga posibilidad real de desarrollarlo.

En qué medida el sistema electoral puede contribuir a la gobernabilidad tal como la hemos definido. Hay varios aspectos del sistema político directamente vinculados a la gobernabilidad sobre los cuales el sistema electoral tiene incidencia, ellos son: 1. *El nivel de armonía entre el poder ejecutivo y el poder legislativo*; 2. *La integración institucional de las fuerzas políticas relevantes*; 3. *Legitimidad*. Abordaremos cada uno de ellos en el orden mencionado.

1. Sistema electoral y armonía entre el poder legislativo y el ejecutivo

La gobernabilidad requiere de una armonía mínima entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, de modo que se reduzcan a un nivel manejable los conflictos entre estos dos poderes. Obviamente, estos conflictos tienden a reducirse en la medida en que el poder ejecutivo y en particular el presidente de la república tiene un apoyo parlamentario mayoritario o al menos suficientemente fuerte como para permitirle generar alrededor de esa fuerza parlamentaria que le es leal, una coalición que resulte mayoritaria y le permita desarrollar su programa de gobierno.

Por eso, los autores que se han preocupado de este tema y en particular recientemente Mainwaring y Shugart en su contribución al libro editado por ellos con el título de *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Mainwaring y Shugart 1997) plantean el problema de determinar en qué condiciones el sistema electoral favorece o desfavorece que el presidente de la república tenga una fuerza parlamentaria suficientemente fuerte que le permita gobernar bien sea solo o con una coalición sólida. Dos aspectos del sistema electoral son considerados de particular relevancia en relación con la fortaleza de la fuerza parlamentaria que apoya al ejecutivo: la fórmula electoral para la elección

del presidente y la simultaneidad o separación en el tiempo de las elecciones parlamentarias respecto a las presidenciales (Mainwaring y Shugart 1997). Un tercer aspecto es la forma de votación que establece el sistema electoral (voto exclusivo por lista o voto personalizado) y su incidencia sobre la disciplina de los partidos (Mainwaring y Shugart, 1997; Nohlen 1998). A continuación estudiaremos cada uno de estos tres aspectos, para lo cual seguimos en gran medida los aportes de los autores mencionados.

a. Fórmula electoral y momento de la elección parlamentaria

La fórmula electoral para la elección presidencial presenta básicamente dos modalidades (Nohlen, 1998; Jones, 1995 y 1997): la mayoría relativa y la mayoría absoluta o especial. Los sistemas de mayoría relativa establecen que obtiene el cargo de presidente el candidato que obtenga la votación más elevada entre los participantes en una única vuelta. En los sistemas de mayoría absoluta o especial se requiere para ganar la elección en la primera vuelta que se alcance un determinado nivel de votación. Si este no se logra, se va a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.¹ El cuadro número uno indica la fórmula establecida para la elección presidencial en cada uno de los países de América Latina.

Cuadro 1
Elecciones presidenciales en América latina
Sistema electoral

Mayoría absoluta		Mayoría especial y dos vueltas	Mayoría simple y una vuelta
Dos vueltas Congreso			
Brasil (sim)	Bolivia (sim)	Argentina ² (mix)	Honduras (sim)
Chile (sep)		Nicaragua ³ (sim)	México (mix)
Colombia (sim)		Costa rica ⁴ (sim)	Panamá (sim)
Ecuador (mix)			Paraguay (sim)
El Salvador (sep)			Venezuela (sim)
Guatemala (sim)			
Haití (sep)			
Perú (sim)			
República Dominicana (sep)			
Uruguay (sim)			
10 países 53%	1 país 5%	3 países 16%	5 países 26%

sim = simultáneas

sep = separadas

mix = mixtas, una parte simultáneas y otra parte separadas.

simultáneas = 12

separadas = 4

mixtas = 3

La razón teórica por la cual se puede aducir que la fórmula utilizada para la elección presidencial influye en la posibilidad de que el presidente de la república cuente con un apoyo suficiente en el parlamento es la siguiente: cuando la elección se hace mediante un sistema de mayoría relativa puede esperarse que tanto en el electorado como en los partidos políticos se genere la expectativa de que la elección será resuelta en esa primera vuelta, de modo que los electores a la hora de decidir su voto toman en cuenta cuáles son los candidatos que aparecen con la mayor opción y tienden a decidirse por uno de ellos.² Los electores partidarios de candidatos sin opción se tienden a apartar de éstos en favor de alguno de los mejor colocados. Se produce un efecto de concentración del voto popular (Duverger, 1957). Cuando se exige una mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta, y se prevé una segunda elección entre los dos primeros candidatos, lo usual será que ese efecto de concentración del voto no se produzca. Los electores no se sienten presionados a votar por uno de los candidatos con mayor opción. Por el contrario, se ven estimulados a votar por su candidato favorito en la primera vuelta, contribuyendo así a fortalecerlo para las negociaciones previas a la elección definitiva, y luego en ésta seleccionar al que prefieran entre las opciones mayoritarias.³⁴

Es de notar que el efecto de concentración también tiende a producirse en los casos en que se exige una mayoría especial para ganar en la primera vuelta, pero ésta es suficientemente baja como para que exista la creencia general y razonable de que la elección se decida en la primera vuelta, como es el caso de Costa Rica, donde se exige una votación superior al 40% para ganar en la primera vuelta.

La incidencia de este efecto de concentración del voto sobre la fortaleza de la fracción parlamentaria que apoya al presidente, está vinculada en la teoría de Mainwaring y Shugart (1997), a la ubicación en el tiempo de las elecciones parlamentarias. Cuando la elección del presidente es por mayoría relativa y va acompañada de elecciones parlamentarias simultáneas, uno puede esperar y es la hipótesis de estos autores, que los electores transfieran su voto presidencial también a la fuerza parlamentaria que apoya al presidente. Es decir, habrá una tendencia fuerte a que la decisión de voto presidencial se traslade al voto parlamentario, entre otras razones porque es perfectamente razonable que los electores deseen darle al candidato presidencial una mayoría parlamentaria que le facilite desarrollar su programa de gobierno. Ello significa que en las elecciones presidenciales por mayoría relativa con elecciones parlamentarias simultáneas, tenemos actuando a su vez dos tendencias, la tendencia a la concentración

del voto en los candidatos con mayor opción, y la tendencia a que este voto se traslade al voto parlamentario, lo que trae como consecuencia que uno pueda esperar, según la hipótesis que estamos manejando, que el partido o coalición de partidos que gane la elección presidencial logre a su vez una fuerte representación en el congreso, que le permita gobernar bien con mayoría parlamentaria propia o mediante alianzas que garanticen la gobernabilidad.

Este doble efecto, de concentración del voto en los candidatos con mayor opción y traslado a los partidos que los apoyan a nivel parlamentario, no es probable según la teoría que analizamos en el caso de que se exija mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta, aunque haya elecciones parlamentarias simultáneas. La razón para ello es que los electores tienden en este caso a suponer que la elección no se decidirá en esa primera vuelta, de manera que no hay el incentivo para la concentración del voto en los candidatos presidenciales con opción. Falta pues uno de los elementos necesarios para la elevación del voto parlamentario del partido del presidente. Las posibilidades de que el voto presidencial ayude al voto parlamentario del partido o partidos que apoyan al presidente se reducen aún más cuando la elección parlamentaria no es simultánea. Esto es especialmente cierto para las elecciones que ocurren a mitad del período. Para entonces es probable que el apoyo al presidente ya no sea tan alto como cuando fue electo,⁵ y en consecuencia su fuerza parlamentaria se verá disminuida. En estos casos sería de esperar que el presidente se encuentre con un congreso donde la oposición es mayoría.

Para someter a comprobación empírica su hipótesis, Mainwaring y Shugart (1997) hicieron un análisis de las elecciones latinoamericanas de los últimos períodos democráticos y encontraron, en resumen, los resultados que presenta el cuadro 2. Este cuadro compara tres modalidades de elección presidencial y parlamentaria en cuanto a su asociación con una mayoría parlamentaria de las fuerzas políticas que respaldaron electoralmente al presidente de la república, en las elecciones democráticas acaecidas en América Latina. Estos autores estudiaron 46 casos de elecciones presidenciales por mayoría relativa donde las elecciones parlamentarias eran simultáneas, de esas 46 elecciones en Latinoamérica, en 25 de las 46 el partido o los partidos que apoyaron al presidente en la primera vuelta obtuvieron mayoría en las dos cámaras o en la única cámara del Congreso. Es decir que cuando la elección se hizo por mayoría relativa con elecciones parlamentarias simultáneas, el partido del presidente logró mayoría también en el congreso en el 54% de los casos.

También estudiaron los casos de elecciones donde se exige para ganar la presidencia de la república mayoría absoluta en la primera vuelta y

hay una segunda vuelta con elecciones parlamentarias simultáneas, que es el sistema electoral que existe en Guatemala en los actuales momentos, encontraron trece (13) elecciones que reunían esta característica, de ellas sólo en dos el partido del presidente obtuvo también mayoría

en el congreso, es decir, en el 15.4% de los casos. Cuando las elecciones parlamentarias son separadas a mitad del período o incluso más allá, de 31 elecciones de este tipo, sólo en 3 de ellas (9.7%) el partido del presidente obtuvo mayoría parlamentaria.

Cuadro 2
Sistema electoral presidencial, fecha
de las elecciones parlamentarias y mayoría
en el congreso en América Latina

Sistema electoral presidencial y fecha elecciones parlamentarias	Número de elecciones	Casos de mayoría en ambas cámaras	% de casos de mayoría en ambas cámaras
Mayoría relativa, elecciones simultáneas	46	25	54.3%
Mayoría absoluta, doble vuelta, simultáneas	13	2	15.4%
Elecciones separadas	31	3	9.7%

Fuente: Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1997) Conclusión: Presidentialism and the Party System. In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. S. Mainwaring and M. Shugart, p. 412. Cambridge University Press, Cambridge.

Este análisis indica que lo ocurrido en las elecciones de América Latina brinda apoyo a la hipótesis planteada antes, en el sentido de que las posibilidades de que el poder ejecutivo cuente con un apoyo parlamentario mayoritario o suficientemente fuerte son mejores cuando la elección presidencial se realiza por el sistema de mayoría relativa a una vuelta y las elecciones parlamentarias son simultáneas (incluyendo aquí el caso de sistemas que prevén la doble vuelta pero exigen para ganar en la primera vuelta una mayoría especial relativamente baja como es el caso de Costa Rica). Si uno tuviera que escoger entre alguna de estas dos características los datos analizados sugieren que la simultaneidad de las elecciones parlamentarias es la más influyente sobre la posibilidad de que el poder ejecutivo cuente con un apoyo parlamentario sólido. La modalidad de elecciones parlamentarias separadas de las presidenciales⁶ hace altamente probable que en algún momento de su ejercicio el poder ejecutivo se encuentre con un congreso adverso y con una fuerza parlamentaria a su favor demasiado débil.

Es de destacar que la única posibilidad de que exista armonía entre el poder ejecutivo y el poder legislativo no es que el presidente logre mayoría en el congreso. En sistemas políticos consensuales, basados en un pacto tácito o expreso de

gobernabilidad entre las principales fuerzas políticas, aunque el presidente de la república tenga una fuerza parlamentaria débil siempre se puede contar con que la oposición no va a llevar el enfrentamiento hasta el punto en que se pueda producir un rompimiento de la democracia.⁷ Ahora esta tendencia al consenso no siempre está presente y, lo más importante, no es posible producirla mediante reformas legales. De allí la importancia de poder recurrir a la ingeniería institucional mediante la modificación del sistema electoral.

Podemos concluir este punto señalando que la fuerza parlamentaria del presidente y, por consiguiente, las posibilidades de una mayor gobernabilidad se favorecen cuando las elecciones para el congreso y el presidente son simultáneas y cuando el sistema electoral para el presidente es el de mayoría relativa a una sola vuelta o el sistema de doble vuelta con una mayoría especial no superior al 40%.

Este análisis se ve ratificado por los resultados de las más recientes elecciones presidenciales y parlamentarias de los países centroamericanos. En el cuadro 3 ustedes pueden ver cómo en los países que utilizan para elegir el presidente un sistema de mayoría relativa o mayoría especial no mayor del 40% con elección parlamentaria simultánea, el partido del presidente de la república obtuvo en el caso de Honduras el 52% de los cargos, en el caso de Panamá

el 42% y en el caso de Costa Rica el 53%, es decir, en dos de esos tres casos el partido del presidente logra mayoría y en el otro logró una fuerza

parlamentaria suficientemente grande como para construir después un apoyo parlamentario sólido como efectivamente se ha logrado en el caso panameño.

Cuadro 3
Fuerza parlamentaria del presidente, fecha de las elecciones parlamentarias
y sistema electoral presidencial en América Central y República Dominicana

País	Sistema electoral presidente	Fecha elecciones Congreso	% cargos Cámara Baja del partido del presidente	Mayoría presidencial en la Cámara Baja	Mayoría presidencial en la Cámara Alta
Honduras	mayoría relativa	simultánea	52.30%	sí	
Panamá	mayoría relativa	simultánea	42.25%	no	
Costa Rica	mayoría relativa(a)	simultánea	50.80%	sí	
Nicaragua	mayoría absoluta(b)	simultánea	45.16%	no	
Guatemala	mayoría absoluta	simultánea	53.75%	sí	
República Dominicana	mayoría absoluta	separadas	33.50%	no	no (13.3%)
El Salvador	mayoría absoluta	separadas	33.30%	no	

a) Costa Rica establece que se requiere para ganar en la primera vuelta más del 40% de los votos. Si ningún candidato lo obtiene se va a una segunda vuelta. Los autores lo consideran un caso de mayoría relativa. La razón es que la mayoría requerida es suficientemente baja para que se opere un efecto de concentración del voto y de las alianzas similar al de la mayoría relativa. En Costa Rica nunca ha habido una segunda vuelta.

b) Nicaragua exige para ganar en la primera vuelta al menos 45% de los votos válidos. Los autores lo consideran un caso más cercano a la mayoría absoluta que a la relativa, dado lo elevado del porcentaje de votos exigido.

En el cuadro 3, tenemos dos casos en que se exige mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta con elección parlamentaria simultánea y previsión de una segunda vuelta (Nicaragua 1996 y Guatemala 1995). En uno de ellos (Guatemala) las fuerzas políticas que apoyan al presidente lograron mayoría en el órgano legislativo,⁸ y en el otro obtuvieron una fuerza parlamentaria sólida. Por el contrario, en los casos en que las elecciones parlamentarias son separadas de las presidenciales (El Salvador y República Dominicana), tenemos que el partido del presidente tiene una fuerza parlamentaria relativamente baja. Claramente más baja que la de los otros países, cerca del 30% de los cargos en ambos casos. Por supuesto, se trata sólo una ilustración referida a un número pequeño de casos que, por ello mismo, no permite llegar a conclusiones definitivas respecto a América Central.

Mucho más convincente en cuanto a la tendencia general es el análisis que presentamos anteriormente de un número mucho mayor de elecciones en América Latina. Sin embargo, es bueno traer a colación los casos de los países centroamericanos porque, al menos en sus elecciones más recientes, dan apoyo a la hipótesis que estamos considerando.

En América Latina la tendencia reciente ha sido a moverse del sistema de mayoría relativa al de mayoría absoluta o especial con previsión de doble vuelta. Los cinco cambios de fórmula electoral ocurridos en esta década han ido en este sentido: Colombia (1991), Argentina (1994), Nicaragua (1995), República Dominicana (1995) y Uruguay (1996). La situación hoy, como puede observarse en el cuadro 1, es que en 14 de 19 países se exige una mayoría absoluta o especial para ganar en la primera vuelta.

El cuadro 1 igualmente muestra cómo en los países que tienen el sistema de mayoría relativa o que exigen una mayoría especial inferior al 50%, las elecciones parlamentarias tienden a ser simultáneas. Las excepciones son Argentina y México, donde sólo una parte de los escaños parlamentarios se elige simultáneamente con el presidente.

Las elecciones separadas se presentan con mucha más frecuencia en los países que utilizan la fórmula de mayoría absoluta y doble vuelta, lo que acentúa la posibilidad de que el presidente no logre mayoría en el congreso y le resulte más difícil que en las otras circunstancias el lograr un apoyo parlamentario suficiente para desarrollar su programa.

b. La forma de votación y la disciplina partidista

Otro aspecto del sistema electoral que guarda estrecha relación con la posibilidad de que haya armonía entre el ejecutivo y el legislativo, porque influye en la posibilidad de que el presidente logre un apoyo parlamentario estable es el de la relación entre el sistema electoral y la disciplina interna (Shugart y Mainwaring 1997, 418). Un partido disciplinado es aquel en el cual las decisiones que se tomen a nivel de la dirección del partido reciben después apoyo de los parlamentarios. Cuando no existe disciplina debe negociarse con los congresistas individualmente o por facciones.

Las posibilidades de que exista un funcionamiento armónico entre el poder ejecutivo y el poder legislativo son mayores cuando los partidos son disciplinados. En este caso el presidente de la república si obtiene una mayoría o logra un acuerdo mayoritario en el congreso puede contar con que su respaldo parlamentario dentro de lo razonable se va a mantener.

Que el sistema electoral contribuya o no a que los partidos sean disciplinados, va a depender mucho de lo que establezca en materia de postulación y en cuanto a cómo se determine el orden de los candidatos en las listas (Shugart y Mainwaring 1997, 421). Los sistemas electorales en los cuales los partidos no tienen control sobre quienes pueden o no ser sus candidatos, hacen menos probable la disciplina partidista. Los parlamentarios pueden esperar que aunque se desvíen de las decisiones del partido igual van a ser candidatos. Hay sistemas electorales que efectivamente le quitan al partido el control de la postulación, uno de estos casos es el sistema electoral brasileño. En Brasil los partidos presentan listas de candidatos y el elector selecciona no al partido, sino que selecciona dentro de esa lista un nombre. Es el sistema de voto preferencial. Una vez que se determina cuántos cargos le corresponden al partido, estos se adjudican a aquellos candidatos con mayor votación personal. Además, los candidatos electos tienen asegurado por ley su permanencia en las listas para la próxima elección. Por consiguiente, los diputados electos saben que su postulación para el próximo período no depende en absoluto de que acepte o no funcionar en forma armónica con el partido. Otro caso es el colombiano, donde no hay prácticamente ninguna restricción para la presentación de listas a nombre de un partido, liberal o conservador, hay múltiples listas por partido, no solamente una lista en cada circunscripción, sino múltiples listas, prácticamente una por cada dirigente local. El partido no tiene control efectivo de la postulación.

Los sistemas de listas cerradas y bloqueadas son los que más favorecen la disciplina partidista. En estos casos el partido decide quiénes van en su lista y el orden dentro de ella. Los candidatos son electos en el orden en que aparecen en la lista. Sin embargo, este es un sistema que restringe demasiado las posibilidades de selección del elector. El elector a la hora de votar solamente puede decidir por cual partido vota, no puede decidir cuál de los candidatos del partido prefiere. Tal restricción no es necesaria aunque se haya decidido establecer la representación proporcional. Existen sistemas de representación proporcional que permiten votar en forma individual por todos o parte de los candidatos, y al mismo tiempo propician una disciplina partidista moderada. Nos referimos a los sistemas de voto preferencial y de representación proporcional personalizada que conservan la postulación partidista.

Los sistemas de representación proporcional personalizada son sistemas que favorecen una disciplina moderada, una autonomía moderada de los candidatos porque mantienen el control de la nominación en manos de los partidos. Este sistema ha sido adoptado Venezuela y Bolivia. La mitad de los cargos se elige en listas cerradas y bloqueadas, la otra mitad se elige en circuitos unipersonales donde resulta ganador el candidato que recibe mayor número de votos. El congresista va a salir electo no sólo en función de la decisión del partido de incluirlo en la lista, sino del apoyo personal que tenga de la población. Los políticos que logran un fuerte apoyo personal podrían llegar a tener una mayor autonomía, pero siempre, si quieren volver a ser postulados por ese mismo partido, necesitan mantenerse dentro de sus directrices, porque la organización podría decidir no postularlos más. Esto es importante, porque en estos sistemas es frecuente que la elección del congresista dependa tanto de su respaldo personal como del apoyo al partido que lo ha postulado, de modo que la pérdida de cualquiera de los dos puede resultar en una derrota.

El voto preferencial con postulación partidista se ha establecido en Chile, Panamá y Perú. El partido o coalición partidista presenta una lista de candidatos, pero los electores votan por nombre y apellido. Por un candidato en Chile y Panamá, por dos en Perú. El orden en que van a ser electos lo determina la votación personal de los candidatos, no la lista. Es un sistema que le da al candidato una autonomía mayor que en las listas cerradas y bloqueadas, pero todavía las posibilidades de que sea postulado en una determinada lista dependen del partido. Por ello podemos considerar que propicia una autonomía moderada. Sin embargo, si el partido pierde la facultad efectiva de postulación, se abren las puertas a situaciones de autonomía extrema, en las cuales las posibilidades de actuación unitaria podrían ser escasas.

2. El sistema electoral y la integración institucional de las fuerzas políticas relevantes

Otro aspecto del sistema electoral que afecta la gobernabilidad, es el relativo a la capacidad de integración institucional del sistema electoral. Nos referimos aquí al grado en que las diversas fuerzas políticas de alguna significación tienen posibilidad de estar representadas en las instituciones parlamentarias, particularmente en el congreso. El grado de integración afecta la gobernabilidad en la medida en que si éste es muy bajo aumenta la posibilidad de que algunos sectores minoritarios pero significativos sintiendo que se les cierra el paso a la presencia en el congreso, decidan utilizar vías no institucionales. Esto es particularmente importante en el caso de sistemas políticos que tienen interés de integrar a ellos fuerzas que han estado actuando en forma subversiva, que han estado actuando fuera de las vías institucionales por cualquier razón, particularmente en casos de procesos de pacificación como los que se viven en América Central o el que vivimos en Venezuela al final de los años 60. En estos casos, en especial el sistema electoral debería propiciar que todas aquellas fuerzas con un respaldo electoral relativamente importante ingresen al congreso y puedan así integrar a la vida institucional.

Los sistemas electorales que mejor propician la integración institucional de las fuerzas políticas de alguna significación son los de representación proporcional. En ellos los partidos tienden a obtener cargos en función de su apoyo popular. El partido que reciba el 20% de los votos debería recibir aproximadamente el 20% de los escaños, etc. De modo que todas las organizaciones de alguna significación ingresan a los cuerpos deliberantes, siempre que no se establezcan barreras artificiales excesivas, formales o informales, para el acceso a los cargos parlamentarios.

Los sistemas de representación proporcional para ser realmente integradores, deben ser sistemas donde no haya barreras excesivas para el acceso a los cargos de representación proporcional. La barrera puede ser legal o implícita. La barrera legal consiste en establecer que para tener acceso a la distribución proporcional de los cargos un partido o movimiento debe haber alcanzado una votación determinada. En España se fija en el 3% en la circunscripción, en Alemania en el 5% a nivel nacional o tres cargos en los circuitos (Nohlen 1994, 65). Si la barrera es excesivamente alta, partidos con una fuerza significativa van a quedar artificialmente fuera, a pesar de tener un apoyo importante. La barrera implícita viene determinada básicamente por el número de cargo a distribuir en las circunscripciones.⁹ Circunscripciones pequeñas

implican barreras altas, porque se requiere un porcentaje elevado de votos en ellas para lograr algún escaño. Las circunscripciones deberían ser suficientemente grandes como para permitir que cualquier fuerza con algún apoyo importante entre al congreso. Como alternativa puede establecerse una distribución compensatoria final utilizando como circunscripción el país, con el fin de corregir la desproporcionalidad causada por circunscripciones medianas o pequeñas.

El elemento que determina realmente las posibilidades de integración de un sistema electoral es el tamaño de las circunscripciones electorales. Si, por ejemplo, todas las circunscripciones electorales son de un cargo, entonces solamente el partido que gane en alguna circunscripción va a poder entrar al congreso. Si la votación es relativamente homogénea en todo el país, un partido con el 15 o 20% de los votos podría quedar fuera, o gravemente minimizado en su representación, como ocurre usualmente en las elecciones del Reino Unido (Molina y Hernández, 1993). Nohlen (1994: 52) ha clasificado las circunscripciones electorales en pequeñas de 1 a 5, medianas de 6 a 10 y grandes de 11 en adelante; realmente sólo cuando existe un número suficiente de circunscripciones grandes o hay una distribución nacional realmente efectiva, se logra una integración importante de todas las fuerzas que tienen algún peso.

3. Legitimidad

Un sistema político tiene legitimidad cuando la mayoría de la población considera que es el más adecuado a sus intereses dentro del contexto en que se vive, y que quienes lo dirigen tienen derecho a hacerlo y deben, por lo tanto, ser obedecidos (Weatherford 1992:149; Lipset 1969, 52; Powell 1982, 3; Morlino 1988, 113-15; Crisp, Levine y Rey, 1995; Torres 1985).

La legitimidad está directamente vinculada a la gobernabilidad, ya que en la medida en que la población acepta el sistema político existente como adecuado y que los gobernantes tienen derecho a ser obedecidos, en esa medida apoyará la continuidad del sistema democrático. Uno de los elementos claves de la legitimidad es la credibilidad de los resultados electorales. Si se confía en que los resultados publicados son los correctos y reflejan la voluntad popular, entonces se creará que quienes ocupan los cargos de presidente y legisladores son quienes tienen derecho a hacerlo. Por el contrario, si se piensa que las elecciones son fraudulentas, los ciudadanos no aceptarán que esos funcionarios, que se dicen electos, tienen derecho a ocupar los cargos.

Si en todos los países la credibilidad en la limpieza de las elecciones fuera abrumadora, este punto carecería de interés. Pero no es así. Al menos en

América Latina. Como vemos en el cuadro 4, aunque algunos países presentan altos niveles de confianza en sus elecciones, en otros ésta se encuentra en niveles críticos que reclaman primero una evaluación acertada de sus causas, y luego de acciones para rescatar la credibilidad de las elecciones antes que dañe gravemente al tejido democrático.

Credibilidad de los resultados electorales en América Latina

Pregunta: En términos generales, ¿usted piensa que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas? Fuente: Latinobarómetro 1996.

País	limpias	fraudulentas
Uruguay	83%	17%
Costa Rica	79%	21%
Chile	74%	26%
Nicaragua	74%	26%
Panamá	63%	37%
Perú	54%	46%
Argentina	53%	47%
El Salvador	43%	57%
Honduras	43%	57%
Guatemala	39%	61%
Ecuador	38%	62%
Paraguay	35%	65%
Bolivia	29%	71%
Brasil	28%	72%
Colombia	15%	85%
México	14%	86%
Venezuela	8%	92%

Con la finalidad de abordar el tema de la influencia del sistema electoral sobre la confianza en la limpieza de las elecciones y su credibilidad, es necesario entender éste en sentido amplio como conjunto de normas, prácticas y procedimientos relativos a la elección de gobernantes y a la toma de decisiones políticas por el electorado (Carrera y Vallés 1977, 99). Así entendido, un aspecto en particular del sistema electoral puede, a nuestro parecer, afectar la confianza en los procesos electorales. Se trata de la integración de los organismos electorales. Unos países integran los organismos electorales predominantemente con representantes de partido, y otros los integran mayoritariamente con miembros imparciales a los que se les exige independencia política. Resulta plausible sostener que la integración no partidista de los organismos electorales conduce a una credibilidad mayor que la integración partidista (Molina 1997b).

Salvo en el caso de un bipartidismo perfecto, en el cual un partido se cuida eficazmente del otro, la integración partidista conduce a la realización de

alianzas de unos contra otros, y a una desconfianza generalizada. Por lo demás, al ser jueces y parte los representantes de las organizaciones políticas tienden a anteponer los intereses de sus organizaciones a los de la democracia. En realidad sería ingenuo exigirles otra conducta. Por otra parte, cuando los partidos políticos pierden prestigio a los ojos de la opinión pública, ello se traslada a los entes conformados por estas organizaciones, y particularmente a los organismos electorales. Esto explica la ínfima credibilidad que presentan México y Venezuela. Por ello ambos países se han movido en fechas recientes hacia organismos electorales integrados por independientes. Lamentablemente en ambos casos la selección de los independientes quedó en manos del congreso, es decir de un órgano político, lo cual posiblemente afecte la confianza final de los ciudadanos en los procesos. Aun así, sería de esperar que en el futuro inmediato la credibilidad en los resultados electorales aumente.

La forma en que se integran los organismos electorales no es la única variable que ejerce influencia sobre la credibilidad de los organismos electorales. En una investigación reciente sobre el tema encontramos que la confianza en los resultados se ve afectada también por otras variables institucionales y algunas individuales. Las otras variables institucionales serían el grado de institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully 1995), y el número efectivo de partidos. Entre las variables de nivel individual encontramos que tienen influencia significativa e importante el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia y con la situación política del país, así como el nivel de confianza en los poderes públicos (Molina 1998). Ahora, aunque la integración de los organismos electorales no es el único factor que determina el nivel de credibilidad en los procesos electorales, es sin embargo una variable de mucho peso. Debe agregarse que, a diferencia de las otras variables, es susceptible de ser modificada voluntariamente mediante la ingeniería institucional, y por ello es importante tenerla en cuenta cuando se presentan este tipo de problemas.

4. Conclusión

En conclusión, del análisis que hemos realizado podemos señalar que efectivamente elegir una modalidad u otra de sistema electoral puede tener influencia sobre el grado de gobernabilidad. Esta tiende a verse favorecida: en primer lugar por elecciones presidenciales simultáneas con las parlamentarias, mediante la fórmula electoral de la mayoría relativa a una vuelta o con exigencia de mayorías especiales bajas para la primera vuelta, aun cuando se prevea una segunda vuelta. En segundo lugar, por sistemas electorales que aun cuando

propicien la personalización del sufragio mantengan el control partidista de las postulaciones. En tercer lugar, por sistemas electorales no excluyentes. Finalmente, la integración de los organismos electorales por personas imparciales, políticamente independientes, contribuye a mejorar la confianza en la pulcritud de los comicios, y refuerza la legitimidad democrática.

Los sistemas electorales tienen potencialmente la posibilidad de contribuir a la gobernabilidad democrática. Sin embargo, queremos insistir en lo que afirmamos al comienzo, en ningún caso se trata de fórmulas infalibles, o trajes a la medida listos para usar. El efecto final del sistema electoral siempre estará moldeado por el contexto en que se desenvuelve. Contexto que podría en unos casos facilitar y en otros obstaculizar el logro de los resultados que se persiguen. En consecuencia, a la hora de determinar científicamente las posibles consecuencias de un cambio institucional, lo primero es siempre un conocimiento profundo del sistema político concreto.

NOTAS

* Universidad de Zulia, Venezuela.

¹ En el caso de Bolivia, si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, el Congreso designa al presidente entre los dos candidatos más votados.

² Para ganar en la primera vuelta exige más del 45% de los votos válidos, o al menos 40% de los votos válidos y una ventaja de 10 puntos de porcentaje sobre el segundo.

³ Para ganar en la primera vuelta exige al menos 45% de los votos válidos.

⁴ Para ganar en la primera vuelta exige más del 40% de los votos válidos

⁵ Esto es especialmente cierto en el caso de países subdesarrollados, en los cuales, como hemos demostrado en un trabajo anterior intitulado «El efecto electoral del subdesarrollo» (Molina, 1997a), el gobierno tiende a sufrir un desgaste en su apoyo popular que promedia los nueve puntos de porcentaje para la elección siguiente, lo que lo ha llevado a la derrota en el 68% de los casos. Para los países desarrollados el estudio comentado arrojó que el desgaste promedio de la popularidad entre una elección y otra fue del 1.68%, y el partido de gobierno perdió las elecciones el 30% de los casos.

⁶ Tanto cuando la separación es total, como cuando la mitad de los cargos parlamentarios se eligen simultáneamente con las presidenciales y la otra mitad en forma separada (generalmente a la mitad del período).

⁷ Un ejemplo de este tipo de acuerdos es el Pacto de Punto Fijo, firmado por las principales fuerzas políticas venezolanas en 1958, y que se ha mantenido como soporte de la gobernabilidad incluso hasta la segunda presidencia del doctor Rafael Caldera (1994-1999).

⁸ Este resultado fue producto de la distorsión que produce en favor de las mayorías el sistema electoral, y no del arrastre del voto presidencial sobre el parlamentario.

⁹ Lijphart (1994, 25) utiliza para referirse a la barrera real que actúa en el sistema el término de «umbral efectivo».