

La reforma político-electoral en América Latina Evolución, situación actual y tendencias, 1978-2005*

Daniel Zovatto G.

INTRODUCCIÓN

A inicios de otro siglo y de un nuevo milenio, la situación política de América Latina es radicalmente diferente de la que tenía hace más de dos décadas. En efecto, a mediados de 1970, sólo en Costa Rica, Colombia y Venezuela se elegían con regularidad las autoridades públicas mediante procesos electorales abiertos y competitivos. Hoy en cambio, y pese a todas sus carencias y déficit, que son muchos, la democracia es —excepto en Cuba— la única forma de gobierno que se practica en la región.

Latinoamérica vive así, desde hace más de veinte años, el proceso de (re)democratización más largo, extenso y profundo de toda su historia, consecuencia de una doble transición, que en algunos países es triple: la primera, del autoritarismo a la democracia; la segunda, de economías fuertemente intervenidas por el Estado y relativamente cerradas, a economías más abiertas y orientadas al mercado; la tercera (la cual aplica sólo a algunas naciones) de la guerra a la paz.

Una de las características centrales de este proceso —iniciado en Ecuador y en la República Dominicana, en 1978, en el marco de la «Tercera Ola» (cf. Huntington 1991) y extendido en etapas sucesivas al resto de los países de la región— pasa por los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Para algunos existe no sólo un retraso en las formas de hacer política, sino también en las maneras de pensar ésta.

* Este artículo fue presentado como ponencia en la Universidad Menéndez y Pelayo, Santander, España en agosto de 2005. Asimismo, es una versión corregida y actualizada de *La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias: 1978-2001*, Revista Derecho y Cultura N.º 6, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.

Como bien apunta B. Nanin (1994), el patrón de la «democracia de partidos» ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política; ello debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en la cultura vía la fuerte presencia de los medios de comunicación. Consecuencia de esto, los partidos están hoy en el centro de una profunda crisis, lo cual ha colocado a la política «bajo sospecha» en un buen número de países de la región.

Este déficit democrático que enfrenta la región (si bien con diferencias importantes entre los países que la integran), unido a un difícil contexto económico y social, que pese a sus reformas y avances sigue presentando índices de crecimiento económico bajos y volátiles combinado con altos porcentajes de pobreza y de distribución desigual de la riqueza (la peor en el ámbito mundial), ha generado una creciente preocupación por la salud política de la democracia en América Latina desde el punto de vista de su profundización, consolidación y perdurabilidad. La crisis que atraviesan muchos de nuestros países es un campanazo de alerta que nos advierte, por un lado, sobre el peligro de los aplausos prematuros y, por el otro, que así como los gobiernos populistas cometieron la equivocación de actuar bajo el supuesto de que la economía era perfectamente elástica a las necesidades de la política, también es un error la conjetura neoliberal, típica de los programas ortodoxos de estabilización, de inferir que la política y las necesidades sociales son perfectamente elásticas a las exigencias de la economía.

Después de dos décadas de reformas neoliberales, inspiradas en el llamado *Consenso de Washington*, y sin perjuicio de reconocer sus aspectos positivos, lo cierto es que los hechos se han encargado de dejar en claro los límites de este enfoque (Lora y Panizza 2002). Por ello, y de un tiempo a esta parte, el debate viene poniendo énfasis en la necesidad de una segunda generación de reformas, haciendo hincapié en la dimensión institucional y social en una revalorización de la política. Así, unido al creciente reconocimiento del valor intrínseco de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos, existe ahora una aceptación cada vez mayor de las contribuciones positivas de la democracia para el desarrollo, como lo han demostrado, entre otros, Amartya Sen (1999) y Danny Rodrick (2000).

De ahí que, en nuestra opinión, la región necesita no sólo una nueva agenda para la reforma económica, sino también una clara y renovada agenda de reforma política dirigida a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar

los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad.

Por otro lado, y a diferencia de las reformas económicas sobre las que existe intenso debate y un profuso análisis, el estudio comparado de las reformas políticas-electorales en América Latina, sin perjuicio de algunos trabajos pioneros en este campo, es anémico, sobre todo en relación con el impacto que las mismas han tenido para la estabilidad y gobernabilidad del sistema, para mejorar los índices de representación, rendición de cuentas y transparencia de los actores políticos, así como para el desarrollo económico y social de la región. En dicha línea de pensamiento, esta ponencia intenta presentar una aproximación comparada del tema, que cubre los 18 países de la región y que abarca el período que va desde 1978 hasta el 2005, organizada en torno a tres ejes principales:

- Reformas del régimen de gobierno;
- Reformas del sistema electoral; y
- Reformas a los partidos políticos (en materia de democratización interna y financiación).

1. LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO

La «Tercera Ola» en América Latina vino acompañada de una intensa agenda de reforma constitucional. De los 18 países latinoamericanos, 13 adoptaron nuevas Constituciones, y los que no cambiaron de Carta Magna introdujeron importantes modificaciones: México, Costa Rica, Panamá, Uruguay y República Dominicana.

Dentro de este rico proceso de reforma, uno de los temas capitales fue el debate parlamentarismo/presidencialismo. Durante los decenios de 1980 y 1990, la mayor parte de la discusión académica acerca de las razones que llevaron al colapso de los sistemas democráticos en el ámbito regional en décadas anteriores, se centraron en la importancia del régimen político y electoral.¹ Específicamente se afirmaba que el presidencialismo contribuía a los problemas de gobernabilidad, lo que se suponía

1. Cf. Linz y Stepan 1978; también Linz y Valenzuela 1997; DIPALMA 1990 y Linz 1990.

se podía obviar o manejar mejor en un sistema parlamentario. La combinación de sistemas presidenciales con sistemas de representación proporcional, muy común en Latinoamérica —se decía— era la peor de todas las conocidas. Se señalaba en este sentido que si las nuevas democracias querían mejorar sus posibilidades de supervivencia y afianzar su estabilidad debían efectuar una segunda transición, es decir, además de pasar del autoritarismo a la democracia debían transitar del presidencialismo al parlamentarismo. Sin embargo, esta valoración pesimista del presidencialismo, desde el punto de vista académico, no quedó inmune a la crítica tanto empírica como teórica.²

Pero más allá de este debate, que sigue vivo aún entre los estudiosos del tema, lo cierto es que en los hechos ninguna de las nuevas democracias latinoamericanas ha adoptado, hasta ahora, formas de gobierno parlamentarias ni semipresidencialistas, si bien existen países cuyas constituciones contemplan rasgos semiparlamentarios o semipresidencialistas, tales como la censura de ministros y la posibilidad del Ejecutivo de disolver el Parlamento como respuesta a esta medida. Empero, en los pocos casos en que este tema se discutió a fondo, la opción en favor de un cambio de régimen político fracasó. El hecho más paradigmático fue el rechazo popular al parlamentarismo, sometido a referendo en Brasil el año 1993.

No obstante, cuando se creía que este debate en el ámbito político estaba cerrado, constatamos un moderado renacer del mismo al menos en tres países: Argentina, Costa Rica y México. Sin embargo, más allá de estos tres casos, lo cierto es que la gran mayoría de los países de América Latina sigue contando hoy, pese a la innumerable cantidad de reformas habidas, con la combinación de presidencialismo, representación proporcional y multipartidismo, causa principal, a juicio de algunos expertos, de la caída de la democracia en la década de los años setenta.

De ahí que frente a la constatación de que en América Latina el presidencialismo es un *factum*, el debate se haya desplazado en los últimos años en una doble dirección. Por un lado, hacia la constatación de que el presidencialismo latinoamericano dista de ser uniforme, existiendo por el contrario una rica variedad de diseños institucionales (cf. Fernández y Nohlen 1998). Así mientras en algunos países hemos marchado hacia el

2. Cf. Shugart y Carey 1992; ver también Sartori 1994; Shugart y Mainwaring 1997, 2002.

hiperpresidencialismo, en otros en cambio hemos pasado del hiper al hipopresidencialismo.³ Por el otro lado, la atención ha marchado en favor del estudio particular de los diversos mecanismos y fórmulas que le permiten al presidencialismo funcionar con mayor fluidez y eficacia (Nohlen 2001). En efecto, pareciera, a juicio de algunos expertos, que lo más aconsejable no sería el reemplazo del presidencialismo, sino su reforma; ello con el fin de adecuarlo a las nuevas realidades, pero siempre teniendo en cuenta los diferentes tipos de presidencialismo que existen, así como también los diversos contextos en que éstos operan.

2. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

a) Introducción

Por sistema electoral hacemos referencia al *«mecanismo por el cual se traducen los votos emitidos en unas elecciones en escaños ganados por partidos o candidatos»* (Nohlen 2000).

La selección de un sistema electoral, como bien ha dicho Sartori, es una de las decisiones más importantes para cualquier democracia. Debemos, no obstante, evitar exagerar sus efectos. Más que producir leyes deterministas, los sistemas electorales generan tendencias que, de encontrar un *contexto favorable*, se traducen en resultados concretos, relativamente predecibles.

b) Visión comparada latinoamericana: situación actual y tendencias

En América Latina las modificaciones de las leyes electorales son muy frecuentes; ello a pesar de que estas reformas, al ser analizadas cuidadosamente, evidencian que usualmente no han afectado en forma significativa la orientación general del sistema hacia la proporcionalidad de los resultados o a la formación de mayoría. En efecto, en la mayor parte de los casos, los objetivos perseguidos por las reformas (mejor representación

3. Según Sartori (2001), el presidencialismo mexicano pasó «casi de la noche a la mañana» de tener un hiperpresidente a un hipopresidente, es decir, un presidente repentinamente débil que debe enfrentar el problema que supone no tener mayoría en el Congreso y tener que someter la legislación a un Parlamento que no controla.

y mayor gobernabilidad), fracasaron al estrellarse contra un contexto político que no fue suficientemente tomado en cuenta (Nohlen 2002).

c) Sistema electoral para Presidente de la República

En relación con la elección para Presidente de la República, su importancia radica en dos efectos principales. Uno, el *directo*, que tiene que ver con la legitimidad popular del mandato presidencial, es decir, con el peso político que se deriva del respaldo popular obtenido. Otro, el *indirecto*, que consiste en que la forma de elegir el Presidente influye en el número de partidos representados en el Parlamento y, por ende, en la gobernabilidad.

Existen dos tipos básicos en materia de sistemas: el de *mayoría relativa* y el de *mayoría absoluta* o especial en dos vueltas. La situación en Latinoamérica presenta la siguiente característica: En el ámbito presidencial 13 naciones de un total de 18 requieren hoy una mayoría absoluta. De éstos, ocho países (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) exigen 50% más uno o una mayoría calificada, mientras que cuatro países (Argentina, Nicaragua, Ecuador y Costa Rica)⁴ demandan una mayoría entre un 35 y un 45% de los votos para ganar en la primera vuelta. A estas doce repúblicas se agrega Bolivia, con una situación muy particular en la cual si ningún candidato obtiene el 50% más uno en la primera vuelta, la elección la realiza el Congreso entre los dos candidatos más votados. Sólo cinco países han quedado fuera del sistema de mayoría absoluta o especial: México, Honduras, Venezuela, Panamá y Paraguay (ver cuadro 1).

La tendencia de la reforma es, pues, clara: moverse de la fórmula de mayoría relativa, que predominaba hasta fines de los años 70, al sistema de doble vuelta. Ningún país pasó del sistema de mayoría absoluta o calificada al de mayoría relativa. Por su parte, Uruguay, Colombia y República Dominicana cambiaron de mayoría simple a mayoría absoluta; Argentina

4. En Argentina se necesita obtener el 45% de los votos o 40% con un margen mayor al 10% sobre el segundo lugar para ganar las elecciones. En Nicaragua es obligatorio conseguir al menos el 40% de los votos o 35% y una ventaja del 5% con respecto al segundo lugar. En el caso de Costa Rica se contempla ir a segunda vuelta si ninguno de los candidatos obtiene al menos el 40% de los votos. Por último, la legislación de Ecuador estipula que no habrá segunda vuelta si se obtiene más del 50% de los votos o si el que obtuvo el primer lugar hubiese alcanzado más del 40% y una diferencia de por lo menos 10% sobre el candidato que le sigue en votación.

CUADRO 1
América Latina: Sistemas de elección presidencial

PAÍS	MAYORITARIO A DOS VUELTAS	DOS VUELTAS CON UMBRAL REBAJADO	MAYORÍA RELATIVA A UNA VUELTA	AÑO DEL CAMBIO	DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO
Argentina		x		1994	De pluralidad a dos vueltas con umbral reducido (45% ó 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano); también de indirecta a directa.
Bolivia	x ¹			1990	En lugar de escoger entre los tres candidatos con mayor número de votos en primera ronda, en la segunda el Congreso escoge sólo entre los dos candidatos en esa condición.
Brasil	x			1988	De votación indirecta a directa.
Chile	x				
Colombia	x			1991	De pluralidad al de mayoría a dos vueltas.
Costa Rica		x ²			
República Dominicana	x			1994	De pluralidad al de mayoría a dos vueltas.
Ecuador		x		1998	De mayoría a dos vueltas, a dos vueltas con umbral reducido (50% + 1 ó 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano).
El Salvador	x				
Guatemala	x				
Honduras			x		
México			x		
Nicaragua		x		1995 1999	De pluralidad a dos vueltas con umbral reducido de 45%; luego el umbral se redujo aún más a 40%, ó 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano.
Panamá			x		
Paraguay			x		
Perú	x ³				
Uruguay	x			1997	De pluralidad al de mayoría a dos vueltas.
Venezuela			x		
Total	9	4	5		

1. Si ninguno de los candidatos obtiene una mayoría absoluta, la legislatura selecciona un Presidente entre los candidatos que terminen en primero y segundo lugar durante la primera vuelta.

2. El umbral es de 40% de los votos.

3. En la Constitución de 1979 se adoptó la mayoría absoluta como norma para que algún candidato resulte elegido, pero existía un artículo que contemplaba su no aplicación en los comicios de 1980, en los que el ganador sólo requería 33% de los votos. Si ningún aspirante obtenía esta cifra, el Congreso decidiría entre los dos con mayor número de votos. En la práctica, lo que ocurrió fue que Fernando Belaunde Terry y alcanzó la presidencia con 45% de los votos.

y Nicaragua lo hicieron de mayoría simple a umbral rebajado (este último país es el único que rebajó dos veces el umbral, para situarse finalmente en 35%). Por último, Ecuador reformó en sentido contrario a la tendencia regional, pasando del sistema de mayoría absoluta al de umbral rebajado.

Reformas adicionales se realizaron a los sistemas de elección presidencial, aunque de naturaleza diferente. Argentina y Brasil reemplazaron sus sistemas de votación indirecta por votación directa. Bolivia cambió la segunda vuelta (decidida en el Congreso) de forma tal que sólo los dos candidatos —en lugar de tres— con mayor número de votos sean elegibles para participar en ella.

En lo que toca a *la reelección* existe una normativa variada. El caso más restrictivo es cuando el Presidente tiene prohibido reelegirse en cualquier momento una vez que se ha desempeñado en ese cargo. Existe una posibilidad intermedia, cuando la reelección está permitida pero sólo después de que transcurra al menos el período de otro Presidente. Por último, en el menos restrictivo de los casos existe la posibilidad de permanecer en el poder durante dos períodos consecutivos, en una única reelección. En algunos sistemas que posibilitan la reelección inmediata está permitido todavía otro mandato después de transcurrido al menos un período presidencial a cargo de otro titular.

Durante la etapa en estudio, la normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes a lo largo de la región (ver cuadro 2). Específicamente diez países, en el período tratado, modificaron su normativa en este sentido. Argentina, Brasil y Venezuela pasaron de autorizar la reelección después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. Ecuador levantó la restricción, en cierta forma, al pasar de prohibir la reelección a aceptarla después de un mandato presidencial. Costa Rica, por su parte, eliminó la prohibición constitucional que existía para la reelección presidencial desde 1969, admitiendo ésta después de dos períodos de gobierno. En lo que respecta a República Dominicana, se dieron dos modificaciones: primero en 1994, prohibiendo la reelección inmediata y, en segundo lugar en 2002, en sentido contrario, es decir, volviendo a permitirla. Entretanto, en los tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del período, esa posibilidad ya no existe: en Paraguay en la actualidad está prohibida en cualquier momento del tiempo, mientras que en Nicaragua y Perú, sólo cabe esa posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial. Colombia adoptó un enfoque más

CUADRO 2
América Latina: Reelección presidencial

PAÍS	INMEDIATA	NO INMEDIATA	PROHIBIDA	AÑO DE MODIFICACIÓN	CARÁCTER DE LA MODIFICACIÓN	EFFECTOS DE LA MODIFICACIÓN
Argentina	x	—	—	1994	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Bolivia	—	x	—	—	—	—
Brasil	x	—	—	1997	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Chile	—	x	—	—	—	—
Colombia	x	—	—	1991 2004 ¹	No inmediata a prohibida De prohibida a inmediata	Más restrictiva Menos restrictiva
Costa Rica	—	x ²	—	2003	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
República Dominicana	— x	— x	— x	1994 2002	De inmediata a no inmediata De no inmediata a inmediata	Más restrictiva Menos restrictiva
Ecuador	—	x	—	1996	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
El Salvador	—	x	—	—	—	—
Guatemala	—	—	x	—	—	—
Honduras	—	—	x	—	—	—
México	—	—	x	—	—	—
Nicaragua	—	x	—	1995	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Panamá	—	x ³	—	—	—	—
Paraguay	—	—	x	1992	De inmediata a prohibida	Más restrictiva
Perú	—	x	—	2000	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Uruguay	—	x	—	—	—	—
Venezuela	x ⁴	—	—	1998	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Total	5	9	4	—	—	—

1. Todavía está pendiente la resolución de la Corte de Constitucionalidad sobre su implementación.

2. La reelección no inmediata estaba permitida hasta un referendo celebrado en 1969 (cf. Carey 1997). En el 2003 se revoca esta prohibición.

3. Dos mandatos presidenciales (10 años) deben transcurrir antes de que el Presidente pueda optar por el cargo por segunda vez.

4. Según la normativa anterior, el Presidente sólo podía ser reelegido después de que transcurrieran dos periodos presidenciales.

restrictivo en la reforma de 1991; ellos pasaron de permitir la reelección después de un período presidencial a prohibirla totalmente, pero luego, en el año 2004 vuelve a aceptarse la reelección de manera inmediata.⁵

5. Sin embargo, cabe indicar que, si bien la reelección fue aprobada por el Acto Legislativo 02-004, todavía está pendiente de aprobación por parte de la Corte de Constitucionalidad, instancia ante la cual se presentaron varios recursos.

En suma, la legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección: más de dos terceras partes de los países de la región (14 de 18) la permiten, sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes. Mientras en cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y República Dominicana) la reelección consecutiva está permitida, en los otros nueve (Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, 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.

Desde el punto de vista de su conveniencia o perjuicio, cabe constatar la existencia de un debate de nunca acabar; éste suele adolecer de confusiones importantes (no se diferencia entre sistemas presidenciales y parlamentarios) o hace caso omiso a las diferencias de cultura política (entre el presidencialismo norteamericano y los latinoamericanos), las mismas que juegan un papel crucial en este tema.

Los críticos opinan que la reelección expone al sistema político al riesgo de una «dictadura democrática» y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo. Agregan, además, que los segundos mandatos son por lo general de mala calidad. Al menos siete experiencias —desde 1978 a la fecha— parecen confirmar los argumentos acerca de los peligros y defectos de la misma: la de Stroessner en Paraguay (inconclusa debido al golpe de estado de 1989 después de varias reelecciones sucesivas), la de Balaguer en República Dominicana (acortado su último mandato de cuatro a dos años debido al fraude cometido durante su última reelección en 1994), la de Fujimori en Perú (inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción), la de Menem en Argentina (acosado por problemas económicos, desempleo y denuncias de corrupción), la de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia así como los mediocres segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez (inconcluso por destitución) y de Rafael Caldera en Venezuela.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que ésta permite aplicar un enfoque más «democrático», en la medida en que posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad a su Presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiando o castigando según sea el caso. Si bien, durante los últimos 25 años, son únicos en América Latina los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y de Sanguinetti en Uruguay (alterna), constituyen experiencias moderadamente positivas de ambas modalidades de reelección, pues en ambos casos sus primeros

mandatos fueron más exitosos que los segundos. Aún está por verse la suerte que correrá el gobierno reelecto de Leonel Fernández en República Dominicana.

Un *tercer tema de importancia* con respecto a la elección presidencial es el momento de su celebración en relación con las elecciones legislativas; ello debido al efecto arrastre que la primera tiene sobre la segunda y su consecuencia en la gobernabilidad. Cuando las elecciones presidenciales se celebran el mismo día que las parlamentarias se denominan *concurrentes* y se considera que su grado de *conurrencia* o *simultaneidad* es aún mayor cuando se realizan el mismo día y el elector está limitado a un voto con el que expresa su preferencia por el candidato presidencial y a la vez por un candidato a diputado o una lista de candidatos de ese mismo partido. Cuando el elector puede votar por el candidato presidencial de un partido y un candidato a diputado o una lista de candidatos de otro partido (voto cruzado), entonces el vínculo entre ambas elecciones es de alguna manera más débil.

En lo relativo a este tema, en 12 de los 18 países latinoamericanos, las elecciones presidenciales y legislativas se celebran al mismo tiempo (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). De éstos, Brasil presenta una ligera desviación del sistema, pues en cada elección presidencial o legislativa entre uno y dos tercios de los representantes senatoriales son elegidos alternadamente, si bien las elecciones para ambos poderes se celebran siempre el mismo día.

En Argentina y México, los comicios son parcialmente simultáneos: en el primero, la mitad de los representantes de la Cámara Baja y un tercio de los de la Cámara Alta son electos la misma fecha que el Presidente, mientras la otra mitad del Congreso y otro tercio de la Cámara Alta son elegidos a mitad del mandato presidencial; en el segundo país (México), el período de los diputados ante la Cámara Baja es de tres años, de forma que las elecciones para toda la institución coinciden con los comicios presidenciales y luego se celebran otras transcurrido la mitad del mandato presidencial de seis años. En los cuatro países restantes (Colombia, República Dominicana, El Salvador y Venezuela), las elecciones para ambos poderes casi nunca o nunca se llevan a cabo el mismo día. De estos países, el caso colombiano es excepcional porque las elecciones para ambos poderes se celebran el mismo año en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se

llevan a cabo dos meses y medio antes de la primera vuelta de los comicios presidenciales.

Los seis países donde las fechas de las elecciones se modificaron durante las últimas dos décadas no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios para ambos poderes. República Dominicana y Venezuela transitaron de un sistema con elecciones parcialmente simultáneas, para quedarse con ciclos no simultáneos. En Chile hubo dos modificaciones: la primera reforma se dio en 1993, cuando se pasó de un sistema totalmente simultáneo a uno no simultáneo; la segunda, el 2005, redujo el mandato de gobierno a cuatro años, volviendo a dotar a las elecciones presidenciales y legislativas de total simultaneidad. Brasil es la única nación que hizo un giro total en la dirección opuesta, al pasar de celebrar sus elecciones en fechas diferentes a realizarlas en forma concurrente. Ecuador, por su parte, transformó su sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo al eliminar los comicios legislativos de medio período para los representantes provinciales, mientras Argentina hizo un ligero cambio hacia una mayor simultaneidad. Al acortar el mandato presidencial de seis a cuatro años y el mandato senatorial de nueve a seis años, los argentinos mantuvieron el carácter parcialmente simultáneo del sistema electoral, pero a la vez redujeron de dos a uno el número de elecciones de medio período.

d) Sistema electoral para los representantes del Congreso

Voy a concentrarme, debido a la limitación de espacio, en el sistema de elección parlamentaria para la Cámara Única o para la Cámara de Diputados según corresponda, advirtiendo que sería conveniente, en el caso de los regímenes bicamerales, considerar también el sistema de elección para el Senado, así como el efecto conjunto de ambos sistemas electorales. Ello porque, en primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, las dos cámaras tienden a tener facultades similares y, en segundo lugar, porque con frecuencia los dos sistemas electorales tienen variaciones importantes que, tomadas en conjunto, podrían alterar el efecto que se observa desde un análisis exclusivo de la Cámara Baja.

d.1) La fórmula electoral

En América Latina, similar a lo que ocurre en el ámbito mundial, los sistemas electorales que se utilizan para la elección del cuerpo legislativo pueden clasificarse en *sistema mayoritario* y *sistema proporcional*.

En general, la utilización de uno u otro de estos sistemas indica que se le da prioridad a la representatividad (sistema proporcional) o a la gobernabilidad (sistema mayoritario), aunque sin descuidar totalmente el otro aspecto. Sin embargo, la tendencia moderna de los sistemas electorales es en dirección a los regímenes mixtos, buscando con ello un equilibrio entre representatividad y gobernabilidad que se ajuste al contexto político en que el sistema va a operar.

En América Latina predominan los países con sistema de representación proporcional, ya que 15 de las 18 naciones la contemplan. Ecuador utiliza un sistema de tendencia mayoritaria, en México el sistema es segmentado con fórmula de mayoría simple y en el caso de Chile se presenta un sistema binominal.

En cuanto a la Cámara Alta, de los nueve países bicamerales, cuatro tienen sistema de mayoría en el Senado (Argentina, Bolivia, Brasil y República Dominicana), que tienden a garantizar un poder de veto legislativo a la fuerza política mayoritaria, y tres presentan senados con representación proporcional (Colombia, Paraguay y Uruguay).

d.2) Formas de candidatura y de votación

Vamos ahora a referirnos a otro elemento muy importante de la elección parlamentaria, cual es el relativo a la forma de la candidatura y de votación. En América Latina, éstas pueden clasificarse según dos criterios diferentes. En primer lugar, tomando en cuenta el *número de listas permitidas a cada partido por circunscripción*. De acuerdo con este criterio, pueden clasificarse las formas de candidatura en «lista única» y «listas múltiples». El segundo criterio, se refiere a *si la forma de la candidatura permite el voto por partido e individuos o sólo por partidos*. En el primer caso se trata de «votación personalizada» o «voto preferencial» y en el segundo de «votación no personalizada».

En cuanto al número de listas permitidas, casi la totalidad de los países de América Latina utiliza la lista única (diecisiete). Sólo Uruguay admite el uso de listas múltiples a los partidos para las elecciones nacionales. Colombia lo aceptó hasta el 2002, cuando a partir del Acto Legislativo N.º 001 de 2002 y Senado 136 de 2002, se adoptó una reforma política constitucional por la que desapareció el sistema de listas múltiples, el cual fue sustituido por listas únicas, con la opción para los partidos políticos de decidir si éstas serían cerradas y bloqueadas, o si utilizaría el voto preferente.

Pasemos ahora a la clasificación de las formas de votación en *personalizada* y *no personalizada*. La votación personalizada es aquella que le permite al ciudadano determinar con su voto, no solamente cuántos cargos va a tener un partido, sino también decidir quiénes van a ocupar esos cargos. Se vota por los candidatos individuales, estén éstos conformando o no una lista. La votación personalizada presenta diversas modalidades y puede ocurrir tanto en sistemas mayoritarios como en proporcionales. Los casos más comunes son los de la utilización de circuitos uninominales y el del voto preferencial en listas abiertas o cerradas y no bloqueadas.

Los sistemas de listas con voto preferencial, tal como se utilizan en Perú, Chile, Panamá y Brasil, implican que al electorado se le presentan varias listas de candidatos, una por organización. El ciudadano vota por nombres dentro de la lista o listas de su preferencia. Se habla de listas abiertas cuando el votante puede seleccionar candidatos de varias listas, y de listas cerradas cuando tiene que otorgar todas sus preferencias a candidatos de una misma lista.

Como aspectos favorables de la personalización del sufragio se plantea que estimula una mayor responsabilidad de los elegidos para con los electores, y una relación más directa entre ellos. La desventaja que se les señala es que tienden a menoscabar la unidad y la disciplina interna de los partidos y a incentivar la autonomía de los parlamentarios frente a éstos, autonomía que en algunos casos puede llegar a situaciones cercanas a la anarquía, como ha sido calificada algunas veces la situación de los partidos brasileños.

Por el contrario, cuando la votación es no personalizada y se vota sólo por una lista de partido que no puede modificarse, quien rinde cuentas realmente es el partido como conjunto y no los representantes individualmente. De ahí que, en la votación no personalizada, el elector para respaldar al partido de su preferencia tiene que votar por toda la lista.

Un análisis comparado evidencia que en América Latina predominan los países que utilizan las listas cerradas y bloqueadas. Son países de listas cerradas y bloqueadas: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay (un total de ocho). En Colombia, como se señaló anteriormente, hay una nueva regulación que permite a los partidos elegir entre la utilización de lista cerrada y

bloqueada o el voto preferente. Por su parte, tres países, Bolivia, México y Venezuela utilizan la lista cerrada y bloqueada para la parte de sus legisladores que se eligen mediante listas. Ecuador y Honduras son las únicas naciones que utilizan listas abiertas en la elección de la Cámara Baja.

CUADRO 3
América Latina: Sistemas utilizados para elegir la Cámara Baja

PAÍS	SISTEMA	MAGNITUD PROMEDIO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN	FÓRMULA ELECTORAL	PALETA DE VOTACIÓN
Argentina	Representación proporcional en circunscripciones medianas	5,4	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Representación proporcional personalizada	14,4	Plurinominal: D'Hondt Uninominal: Mayoría simple	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas, bloqueadas
Brasil	Representación proporcional en circunscripciones grandes	19,0	Hare y promedio más alto. ¹	Listas cerradas, desbloqueadas
Chile	Binominal	2,0	D'Hondt	Un voto por candidato
Colombia ²	Representación proporcional en circunscripciones medianas	4,9	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas o desbloqueadas (voto preferente)
Costa Rica ³	Representación proporcional en circunscripciones medianas	8,1	Cociente de Hare, subcociente de 50% y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Ecuador	Mayoritario en circunscripciones plurinominales	4,5	Mayoría simple	Listas abiertas
El Salvador	Representación proporcional en circunscripciones medianas	5,6	Hare y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Guatemala	Representación proporcional en circunscripciones medianas	6,6	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Honduras	Representación proporcional en circunscripciones medianas	7,1	Hare y resto más alto	Listas abiertas
México	Segmentado	Circunscripciones uninominales: 1 Representación proporcional: 40	Circunscripciones uninominales: mayoría simple Representación proporcional: Hare corregido con resto más alto	Un voto por candidato en distrito uninominal y listas cerradas, bloqueadas en circunscripciones plurinominales





PAIS	SISTEMA	MAGNITUD PROMEDIO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN	FÓRMULA ELECTORAL	PALETA DE VOTACIÓN
Nicaragua ⁴	Representación proporcional en circunscripciones medianas	5,0	Hare y resto por cocientes	Listas cerradas, bloqueadas
Panamá	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	1,9	Circunscripciones uninominales: mayoría simple Circunscripciones plurinominales: Sistema mixto	Listas cerradas, desbloqueadas
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones medianas	4,4	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Perú	Representación proporcional en circunscripciones medianas	4,8	D'Hondt	Listas cerradas, desbloqueadas (dos votos preferenciales)
República Dominicana	Representación proporcional en circunscripciones medianas	3,2	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Uruguay ⁵	Representación proporcional en circunscripciones grandes		D'Hondt modificada	Listas cerradas, bloqueadas
Venezuela ⁶	Representación proporcional personalizada	6,1	D'Hondt para escaños de lista Mayoría simple para cargos nominales	Candidato en circunscripción uninominal o plurinominal y listas cerradas y bloqueadas

1. La fórmula de «Hare y promedio más alto» significa que los votos válidos de cada lista se dividen entre el número de escaños ya obtenidos por ella más uno. Este sistema tiende a beneficiar a los partidos pequeños más que el método del resto más alto.

2. En Colombia, la legislación electoral permite que muchas facciones partidistas presenten sus listas bajo una misma bandera de partido, sin posibilidad de que los partidos las controlen. El procedimiento de asignación de bancas por representación proporcional se aplica en cada circunscripción a las listas de facciones, en lugar de listas únicas de partidos. Por lo tanto, aunque las listas de facciones son cerradas y bloqueadas, de hecho puede considerarse que el sistema opera con listas de partido desbloqueadas. Sin embargo, en este caso los votantes pueden elegir entre las listas de facciones de un mismo partido, en lugar de votar candidatos individuales dentro de una lista de partido determinada.

3. En Costa Rica, el uso de la fórmula de Hare y resto más alto más subcociente significa que sólo los partidos que obtienen al menos la mitad del cociente electoral pueden optar por escaños mediante el sistema de resto más alto.

4. En Nicaragua, la fórmula de Hare y cocientes de restos implica que los restos de cada partido se suman en todas las circunscripciones y se dividen entre el número de escaños restantes; ello con el fin de determinar el cociente que permite adjudicarlos. En la circunscripción nacional, las bancas restantes se asignan mediante una cuota calculada como la media de cuatro cuotas regionales.

5. En el sistema electoral uruguayo el país se divide en 19 circunscripciones de tamaños variados. Sin embargo, aunque los electores votan por listas de partido en las distintas circunscripciones, la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados en el ámbito nacional, y la distribución de escaños dentro de las circunscripciones debe ajustarse a la distribución en todo el territorio nacional que resulte de este cómputo. Así, el sistema uruguayo funciona, en efecto, de manera similar a uno de representación proporcional en una única circunscripción nacional.

6. En Venezuela, debido a que los totales de votos de los distintos Estados se usan para asignar proporcionalmente el total de escaños disputados en cada Estado, la magnitud promedio de las circunscripciones se estima dividiendo el tamaño de la Cámara entre el número de circunscripciones estatales. Pero el sistema es en realidad más proporcional de lo que esta magnitud de las circunscripciones indicaría, pues quedan disponibles hasta cinco escaños adicionales para los partidos subrepresentados en función de la relación entre el total de los votos nacionales y el cociente electoral nacional.

3. LAS REFORMAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

a) La importancia de los partidos políticos

Sin perjuicio de reconocer la profunda crisis que hoy afecta a los partidos políticos, éstos siguen teniendo una importancia fundamental en la vida democrática latinoamericana. En efecto, una mirada comparada evidencia que ahí donde la democracia ha logrado mantenerse y ser sustentable existe un sistema de partidos políticos sólido, y viceversa. De ahí que en mi opinión la democracia se funda, se fortalece y se reproduce junto con la consolidación de un sistema institucionalizado de partidos.

Me propongo abordar ahora, de manera concisa, dos de los procesos de reforma más importantes que han tenido lugar durante la última década en relación directa con los partidos: su democratización interna y su financiamiento.

b) La democratización interna

b.1) Introducción e importancia del tema

Un análisis comparado de los sistemas de partidos políticos latinoamericanos evidencia que éstos son en su mayoría moderadamente multipartidistas, medianamente institucionalizados, con un grado medio de polarización y con bajos índices de confianza ciudadana, salvo contadas excepciones.

Empero, una descripción de esta naturaleza resulta insuficiente para efectuar un diagnóstico acabado de estos sistemas de partidos, en la medida en que omite dos cuestiones de vital importancia. La primera, refiere a las relaciones que el propio juego intrapartidista establece entre ámbitos institucionales diferentes. Nos referimos, por un lado, a las que acontecen entre la dirigencia del partido y el Poder Ejecutivo y, por el otro, a la que tiene lugar entre el Ejecutivo y la bancada legislativa de su mismo partido. Aunque éste es un aspecto muy importante, su tratamiento excede los límites de la presente ponencia. La segunda cuestión tiene que ver con los procesos de toma de decisión intrapartidista, en virtud de los cuales se eligen las autoridades partidarias y se designan las candidaturas a los diferentes puestos de elección popular; materia ésta que constituye el objeto específico de nuestro análisis.

Las dos dimensiones arriba mencionadas son con frecuencia señaladas como responsables de la imagen negativa de los partidos ante la sociedad por cuanto reflejan, en uno de sus aspectos, la desunión que lleva a enfrentamientos a veces fratricidas entre las diferentes facciones de un mismo partido y, en otro, una estrecha política de fuertes liderazgos caudillistas o de camarilla que hace y deshace, sin tener en cuenta los deseos generales de los militantes y simpatizantes.

De ahí la demanda actual en favor de un planteamiento novedoso que guarde coherencia con la expansión de la democracia como elemento procedimental fundamental en los sistemas políticos, y que lleva a la necesidad de establecer el imperio de la misma en el ámbito interno de los partidos políticos en dos ámbitos. *Uno*, referido al proceso de selección de las distintas autoridades partidistas, tanto individuales como colegiadas; y *dos*, el relativo al proceso de selección de los candidatos del partido a las diferentes instancias del régimen político.

Es precisamente en esta última esfera que en los años recientes se ha intensificado la demanda en favor de mayor transparencia y democratización interna. De esta suerte, frente al prácticamente extinguido recurso del nombramiento de candidatos presidenciales por parte de las cúpulas partidarias, existen hoy dos modalidades principales para la selección de los mismos al interior de los partidos políticos.

La primera y más clásica es la de los órganos colegiados internos: convenciones o asambleas de delegados. Si bien este mecanismo ha sido parcialmente desplazado por el de las elecciones internas, sigue vigente aun en un alto número de organizaciones de la región. La segunda, por su parte, consiste en la celebración de *elecciones primarias*, entendiendo por tales el proceso de selección de candidatos a cargos de representación pública llevado a cabo de forma competitiva, libre, igual, secreta y directa por todos los miembros del partido (*primarias cerradas*) o incluso por todos los ciudadanos que así lo deseen (*primarias abiertas*).

b. 2) Evolución y estado actual de la cuestión

Un balance comparado de las 18 repúblicas estudiadas pone de manifiesto las siguientes características: a) una marcada heterogeneidad de modalidades en los diversos países de la región; b) en aquellos casos en los que la legislación nacional no impone un sistema determinado, se advierte la

práctica de variadas modalidades entre los distintos partidos políticos; y, c) algunos partidos suelen utilizar distintos mecanismos para la elección de sus candidatos en diferentes momentos o bajo distintas circunstancias. En suma, no existe un patrón uniforme a escala regional.

Con respecto a la incorporación de las elecciones primarias en los partidos políticos de la región, se evidencia que de los 18 países estudiados, en 11 de ellos su celebración está regulada: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En el caso de Colombia el tema está contemplado bajo la circunstancia de que los partidos opten por este procedimiento, ya que no es obligatorio.

CUADRO 4
América Latina: Elecciones internas

PAÍS	REGULADAS POR LA CONSTITUCIÓN O MEDIANTE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL O DE PARTIDOS POLÍTICOS	PROCEDIMIENTO SE OBSERVA EN LA PRÁCTICA
Argentina	Sí	Sí (algunas veces)
Bolivia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí (algunas veces)
Perú	Sí	Sí (algunas veces)
Colombia	Sí (no obligatorias)	Sí (algunas veces)
República Dominicana	Sí	Sí (algunas veces)
Chile	No	Sí (algunas veces)
México	No	Sí (algunas veces)
Nicaragua	No	Sí (algunas veces)
El Salvador	No	Sí (algunas veces)
Ecuador	No	Sí (una vez, por un partido)
Guatemala	No	Sí (una vez)
Brasil	No	Sí (una vez)

En otros siete países, pese a no encontrarse reguladas, existe la práctica de celebrar primarias bajo diversas modalidades al menos una vez (Chile, México, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Guatemala y Brasil).

Resumiendo, si bien las elecciones internas (abiertas o cerradas) han ganado progresivamente terreno, aún es muy importante el papel que juegan los órganos colegiados. En cambio, la elección llevada a cabo por

una sola persona o una reducida cúpula partidaria prácticamente ha desaparecido. Cabe, empero, tener en cuenta que hay partidos que utilizan más de un mecanismo de elección, escogiendo el que le es más funcional dependiendo de cada circunstancia, lo cual evidencia la persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones a la vez que advierte de los desafíos que siguen pendientes de cara a una mayor democratización interna.

Por ello, y pese al progreso registrado hasta la fecha (en particular en relación con las elecciones primarias) que ha alcanzado a más de la mitad de los países de la región, la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido, no permiten sacar conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento y democratización interna de los partidos, así como en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

c) La financiación de los partidos

c.1) Introducción

Por financiamiento de las agrupaciones políticas entendemos en esta ponencia *la política de ingresos y egresos de los partidos, dirigida a sufragar tanto sus actividades electorales como las permanentes.*

La relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, pero constituye al mismo tiempo una cuestión clave para la salud y la calidad de la democracia, al menos por las siguientes cuatro razones:

- Para garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral.
- Para asegurar condiciones de transparencia y rendición de cuentas acerca del origen y destino de los recursos (públicos y privados) empleados en el quehacer político.
- Para buscar un mínimo de razonabilidad en el uso de recursos públicos destinados a financiar la actividad política.
- Para evitar, lo más que se pueda, el tráfico de influencias y las causas de corrupción política, así como para prevenir, hasta donde ello sea posible, el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, del narcotráfico.

Si bien no estamos ante un tema nuevo, pues esta cuestión ha acompañado a los partidos desde su aparición, la materia en cuestión presenta hoy características especiales respecto del pasado debido, entre otras razones, a la nueva manera de hacer política cada vez más apoyada en los medios de comunicación («videopolítica»).

Un análisis comparado en los ámbitos mundial y regional evidencia que los costos de las campañas han crecido de manera superlativa, mientras los ingresos de los partidos han disminuido de forma importante generando problemas de «caja» que en muchos casos han abierto la puerta al financiamiento ilegal.

Cabe apuntar también el hecho de que el tema de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales guarda hoy estrecha relación, lamentablemente, con la crisis de la ética en la función pública y suele estar asociado frecuentemente con los escándalos de corrupción y tráfico de influencias; ello ha agravado la crisis de credibilidad en los partidos. Pero dichos escándalos asociados a la financiación tienen también su lado positivo, en la medida que generan, como reacción a éstos, los incentivos para la búsqueda de soluciones. Vale la pena recordar en este sentido que *el escándalo ha sido con frecuencia la partera de las reformas*.

Finalmente hay que comprender la verdadera naturaleza de esta problemática a la luz de la experiencia comparada: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, que den respuesta al Estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 40 años, se le denomina la *«legislación interminable»*.

c.2) Mapeo comparado latinoamericano

Un breve análisis comparado de las características formales y prácticas evidencia lo siguiente:

Existe un sistema mixto (público y privado) en la totalidad de los países, si bien con importantes diferencias entre sí, a excepción de Venezuela, que prohibió en 1999 todo financiamiento de este tipo. El cuadro 5 muestra los países con financiamiento público, observándose que los 17 países que cuentan con él, tienen financiamiento directo e indirecto.

CUADRO 5
América Latina: Países con financiamiento público

PAÍS	FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO	FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO
Argentina	X	X
Bolivia	X	X
Brasil	X	X
Colombia	X	X
Costa Rica	X	X
Chile	X	X
Ecuador	X	X
El Salvador	X	X
Guatemala	X	X
Honduras	X	X
México	X	X
Nicaragua	X	X
Panamá	X	X
Paraguay	X	X
Perú	X	X
República Dominicana	X	X
Uruguay	X	X
Venezuela	—	—

Hay una tendencia a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas (prohibición en cuanto al origen de ciertas contribuciones y fijación de montos máximos permitidos). Sin embargo, en la práctica, estas limitaciones formales tienen escasa vigencia, a la vez que contrastan con la percepción generalizada de que las donaciones privadas, en la mayoría de los países de la región, superan ampliamente a los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etc.

Este lado oscuro del financiamiento de la política viene propiciando reformas tendentes a lograr mayores índices de publicidad, transparencia y rendición de cuentas; proceso que, sin perjuicio de ciertos logros, lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesarias.

Debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones, prácticas políticas hasta ahora favorables a la transgresión), el financiamiento público más que sustitutivo del privado, ha funcionado hasta ahora como aditivo del mismo. Por ello, y pese a su importancia, el impacto a la fecha ha sido limitado, variando de un país a otro.

Se constata igualmente una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en las diferentes naciones. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.

Mientras ciertos temas rayan el límite de la sobrerregulación, otros en cambio (por ejemplo el acceso equitativo a los medios de comunicación, especialmente a la televisión), están subregulados o no regulados del todo. Esta es una de las grandes lagunas que existen hoy en la región, a excepción de unos pocos países (Brasil, Chile, México), ya que en tiempos de la «videopolítica» es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y, por ende, donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (en muchos países entre el 40% y el 70% del total de los gastos).

Pero el verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como tampoco de un régimen eficaz de sanciones. En muchos casos, estos mecanismos constituyen verdaderas «autopsias de lo ilícito», debido a que actúan de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.

Finalmente, se observa un progresivo y alentador (aunque aún incipiente) papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos. De ahí, precisamente, la importancia de contar con una estrategia holística que combine: *uno*, el mejoramiento del marco normativo; *dos*, el fortalecimiento de los órganos y mecanismos institucionales de control, y *tres*, una activa participación de seguimiento y control de parte de la sociedad civil (veedurías ciudadanas y medios). En suma, este tema es demasiado serio para dejarlo únicamente en manos de los políticos.

En conclusión: existe hoy amplio consenso respecto de que toda reforma en materia de financiación política debe girar en torno a siete objetivos centrales, sin perjuicio de otros «objetivos más específicos», a saber:

1. Fortalecer el sistema de partidos y contribuir a mejorar la calidad de la política;
2. Lograr las mejores condiciones de equidad posible en la contienda electoral;
3. Disminuir la demanda de dinero controlando los disparadores del gasto electoral;
4. Lograr mayores índices de transparencia y publicidad, tanto en materia de ingresos como de egresos;
5. Disminuir lo más que se pueda el tráfico de influencias, la corrupción y el ingreso a la política de dinero del crimen organizado y del narcotráfico;
6. Colocar la administración de los recursos públicos y el control del funcionamiento del sistema en manos de un órgano idóneo, eficaz e independiente del poder político; y
7. Dotar al sistema de un régimen eficaz de sanciones.

Sin embargo, y pese a la importancia que una reforma de este tipo podría tener en pro del mejoramiento del sistema actual de financiación de la política, lo importante es tener conciencia de que no basta con recorrer el camino de las reformas legales ni limitarse al fortalecimiento de la arquitectura institucional. En otras palabras, las reformas legales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos. La transparencia, la ética, la racionalidad del financiamiento público y privado dependen en gran medida de las conductas de los dirigentes pero también de la actitud vigilante y militante de los ciudadanos y de las veedurías ciudadanas, así como de los medios de comunicación. En este tema hay mucho de entorno cultural y de pedagogía política.

CONCLUSIONES

Corresponde ahora formular algunas de las conclusiones principales que se desprenden de nuestro análisis. Comencemos con las que guardan relación con el *régimen de gobierno*. Me gustaría sobre este particular apuntar las siguientes cuatro:

1. En materia de régimen de gobierno no ha habido cambios formales significativos en la región. Todos los países mantienen un régimen

presidencial, si bien con diferencias formales relevantes entre ellos y con cambios en el funcionamiento de hecho, como ocurre con los llamados presidencialismos de coalición, o lo que otros expertos denominan un «estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo», situación ésta que hoy caracteriza a la casi totalidad de los países sudamericanos (Lanzaro 2001).

2. En sistemas presidenciales, los multipartidismos extremos (es decir, cuando el número efectivo de partidos es superior a cuatro) presentan mayores problemas de gobernabilidad que los multipartidismos moderados (menos de cuatro partidos).
3. La experiencia de los últimos 20 años demuestra que la combinación de presidencialismo y multipartidismo es una mezcla político-institucional apta para la democracia, siempre y cuando sus presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario.
4. Los regímenes de gobierno presidenciales son aptos para la formación de coaliciones, si bien éstas presentan rasgos y características diferentes a las que tienen lugar en sistemas parlamentarios (Chasqueti 2001).

En definitiva, el debate sobre el régimen de gobierno se ha vuelto más complejo y sofisticado en estas dos décadas, alejándose del simplismo monocausalista de la década del 80. En efecto, los regímenes de gobierno problemáticos no son, como señaló Linz en su momento (Linz 1990), los presidencialismos a secas, sino los presidencialismos multipartidistas, en especial los multipartidismos extremos (más de cinco partidos), sin capacidad de formar coaliciones de gobierno (Lanzaro 2001).

En cuanto a los *sistemas electorales*, las principales conclusiones que me gustaría apuntar son las siguientes:

1. Como hemos visto, para la votación presidencial predomina la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas.
2. En el campo parlamentario los sistemas de representación proporcional siguen siendo la modalidad predominante, pero con una tendencia

a establecer fórmulas de personalización que incrementen la capacidad de control de los electores sobre los elegidos, como lo han hecho Bolivia y Venezuela, y como se ha abierto la posibilidad en Colombia. Otra tendencia es a buscar mayor gobernabilidad mediante el uso de circunscripciones pequeñas o medianas, las cuales implican un umbral natural para el ingreso de las minorías, así como la utilización de límites legales que actúan en la misma dirección.

3. En materia de listas encontramos un amplio predominio de la lista única, así como de las cerradas y bloqueadas.

En suma, de las numerosas reformas electorales que tuvieron lugar en América Latina entre 1978 y el 2004, únicamente en siete de los 18 países se llevó a cabo un cambio significativo del tipo del sistema electoral: Bolivia y Venezuela adoptaron un régimen de representación proporcional personalizado. Los otros cinco países son Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Un año antes, en 1977, México también cambió su sistema electoral en favor de uno segmentado.

En lo referido a la *reforma en el sistema de partidos*, quisiera recalcar lo siguiente:

Si como hemos señalado, la clave del buen gobierno y la estabilidad de la democracia descansan fundamentalmente —aunque no en forma exclusiva— en un sistema sólido, estable y bien estructurado de partidos políticos, es imperativo buscar una salida a la crisis actual de las agrupaciones políticas y de sus sistemas. La misma debe dar respuesta a los tres tipos principales de problemas que enfrentan actualmente estas instituciones: el organizativo, el de la crisis de representatividad y el de gobernabilidad.

Por su parte, en lo que se refiere a las medidas dirigidas a fortalecer el sistema de partidos y mejorar los grados de institucionalización, me gustaría adelantar las siguientes propuestas:

Hay que evitar un multipartidismo extremo (cinco o más partidos). Por lo general en América Latina cuando existe multipartidismo extremo, especialmente cuando éste viene acompañado de alta polarización, las posibilidades de gobernabilidad se reducen sensiblemente. De ahí la importancia de contar con mecanismos democráticos para limitar el número de partidos políticos, pero sin caer en el error de cerrar en exceso el sistema perdiendo demasiada representatividad.

Hay que impulsar, asimismo, un sano enraizamiento de los partidos en la sociedad, de manera tal que éstos no sean tan sólo corrientes de opinión.

Si bien importa la fortaleza de los partidos políticos, hay que evitar que éstos tengan más fuerza de la cuenta para que no expropien a los ciudadanos el derecho a elegir, cayendo en la nefasta partidocracia. De ahí la importancia de avanzar en materia de democratización interna de los partidos políticos. Pero hay que tener cuidado de que la lucha contra la partidocracia no acabe con estas organizaciones. Nunca más pertinente para nuestra hora la reflexión de Maurice Duverger (1987) cuando nos recordaba que si bien la democracia no puede vivir sin partidos políticos, muchas democracias han muerto por intoxicación de partidocracia.

En otras palabras, nada contribuye tanto a la credibilidad y al afianzamiento de la democracia como el prestigio y la consolidación de los partidos. Y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de las agrupaciones políticas y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

Resumiendo, en América Latina el cambio político que se observa no es sólo de índole institucional sino que está en relación con el comportamiento de los actores políticos. En efecto, en los países en que este aprendizaje histórico a partir del retorno de la democracia fue aprovechado por las élites políticas, los avances han sido significativos. En sentido contrario, los países en los cuales las élites políticas siguen pecando de un autismo irracional, están atravesando graves crisis políticas, en especial de representación y gobernabilidad, que a su vez repercuten de manera negativa en la situación económica y social.

Por ello hay que evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en esta región, de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. Hay que poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Ciertamente, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento.

Mis más de veinte años de estudio, consultoría y asesoría en este fascinante campo me han llevado a las siguientes conclusiones: i) Las instituciones cuentan, mas su peso es relativo y varía en función del contexto en que operan. ii) Como ha dicho Robert Dahl (1996), las instituciones importan

más en países de ingresos medios, como son la mayoría de los latinoamericanos, que en los países muy pobres o en los ricos. iii) No existe ningún «*best system*» (o sistema ideal); como bien ha señalado Giovanni Sartori (2001), el mejor sistema es aquel que mejor se adapta al contexto en cuestión. iv) Por ello, no hay ninguna solución institucional general o «tipos ideales». Por el contrario, como venimos sosteniendo los que estamos a favor de un «institucionalismo contextualizado» (Nohlen), toda solución tiene que ser diseñada conforme a las características del país y de cara a la coyuntura en que debe operar. v) Si estamos de acuerdo con Linz en que la calidad del liderazgo cuenta y que la consolidación de la democracia y su perfeccionamiento es un proceso de ensayo y error, entonces es importante mantener la vigencia de la democracia para profundizar las oportunidades del «aprendizaje democrático». En otras palabras, si creemos que la democracia es capaz de corregirse a sí misma, entonces los problemas de este régimen deben ser resueltos siempre con más democracia, nunca con menos; con mejor calidad de la política, no recurriendo a la antipolítica; fortaleciendo a los partidos políticos, nunca buscando su debilitamiento. Finalmente, vi) las «nuevas realidades» demandan un reaceramiento de la acción política a la ética. Sin una manera diferente de hacer política que ponga fin a los «políticos de negocio» y que esté firmemente enraizada en una nueva cultura política, las reformas legales e institucionales, sin perjuicio de su valor, tendrán siempre efectos limitados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAREY, John M.

1997 «Strong Candidates for a limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica», en MAINWARING, Scott y Matthew SOBERG SHUGART (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

CHASQUETTI, D.

2001 «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación», en LANZARO, J. (comp.) *Tipos de presidencialismos y condiciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

DAHL, R.

1996 «Thinking about democratic constitutions: conclusions from democratic experience», en SHAPIRO y HARDIN (eds.), *Political Order*, Nueva York, N.º 38.

DIPALMA, G.

1990 *To craft democracies: an essay on democratic transitions*. Berkeley: Berkeley University of California Press.

DUVERGER, M.

1987 *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México.

FERNÁNDEZ, M. y D. NOHLEN (eds.)

1998 *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

FREIDENBERG, F.

2002 «¿Cómo se elige un candidato a Presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina», en *Revista de Estudios Políticos* N.º 118. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos.

GRINER, S. y D. ZOVATTO

2004 *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-IDEA.

HUNTINGTON, S.

1991 *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

iidh (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)

2000 *Diccionario Electoral*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, tomo II.

LANZARO, J.

2001 «Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina», en J. LANZARO (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

LINZ, J.

1990 «The perils of presidentialism», en *Journal of Democracy*, vol. 1, N.º 1. Johns Hopkins University Press.

LINZ, J. y A. STEPAN

1978 *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LINZ, J. y A. VALENZUELA

1997 *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Universidad.

LORA, E. y U. PANIZZA

2002 *Structural Reforms in Latin America under scrutiny*. Documento presentado en el Seminario «Reforming Reforms». Brasil: Banco Mundial, marzo.

NANIN, B.

1994 «La metamorfosis de la representación», en DOS SANTOS, M.R. (comp.) *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: CLACSO, Nueva Sociedad.

NOHLEN, D.

2000 «Sistemas electorales», en IIDH 2000: 1157-1176.

2001 *Instituciones políticas y cambio político en América Latina*. Conferencia dictada en el Parlamento peruano. Lima.

PAYNE, M.; D. ZOVATTO, F. CARRILLO y A. ALLAMAND

2003 *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID.

PINTO, A. y D. ZOVATTO

2004 Régimen político, efectividad y gobernabilidad democrática. Ponencia presentada en el seminario «Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina», en <<http://www.oas.org>>.

RODRIG, D.

2000 «Institutions for High-Quality Growth: What they are and How to Acquire Them», en *Studies in comparative development*, N.º 3, vol. 35, otoño de 2000.

SARTORI, G.

1994 *Comparative Constitutional Engineering. An enquire into structures, incentives and outcomes*. Nueva York: New York University Press.

2000 *Partidos y sistemas de partidos*, primera reimpression. Madrid: Alianza Editorial.

2001 *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica.

SEN, A. K.

1999 *Development as freedom*. Nueva York: Knopf.

SHUGART, M. y J. CAREY

1992 *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SHUGART, M. y S. MAINWARING

1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press.

2002 *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.