

Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas electorales en América Latina

Daniel Buquet

1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas se ha producido una nutrida literatura sobre los sistemas electorales y sus efectos sobre la vida política de los países democráticos, pero muy poco se ha elaborado sobre la reforma de esos sistemas. Durante la tercera ola de democratización un grupo muy considerable de países –incluyendo a la mayoría de los latinoamericanos– fue adoptando reglas democráticas competitivas. En ese contexto, durante las décadas de 1980 y 1990, los trabajos de ingeniería institucional e ingeniería electoral fueron cada vez más abundantes. Desde entonces y hasta el presente los formatos democráticos predominan claramente en la región. Sin embargo, es llamativo que prácticamente todos los países latinoamericanos hayan realizado reformas electorales relevantes dentro de este periodo. Dado que no existe un sistema electoral óptimo y que las reformas electorales no convergen en un único formato, estos procesos se tornan en una cuestión relevante a explicar. Como las reformas son promovidas por una parte de la elite política que normalmente ocupa posiciones de gobierno y cuenta con apoyo mayoritarios, ya sea en el poder legislativo o entre el electorado, la explicación debe partir de los intereses de estos actores y de las características del entorno dentro del que se mueven (Boix, 1999). La cuestión no es trivial ya que la coalición reformista ocupa posiciones de gobierno en virtud de haber ganado las elecciones y por lo tanto debería tener ventajas con el sistema electoral vigente. Por lo tanto resulta necesario responder en primer término cuáles son las condiciones y las motivaciones que llevan a una coalición política gobernante a modificar el sistema electoral. En segundo término interesa responder, a partir de esas condiciones y motivaciones, qué tipos de reforma cabe esperar.

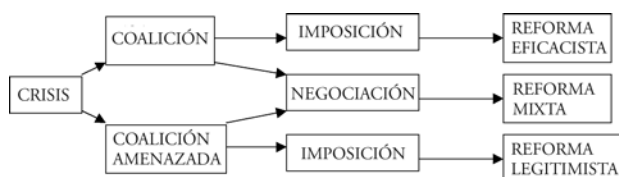
2. MODELO TEÓRICO

Responder la pregunta de por qué un beneficiario del sistema electora vigente tendría interés en modificarlo sugiere una única respuesta posible: el mismo sistema que le permitió ganar se lo impedirá o dificultará en la siguiente oportunidad (Cox, 1997). Esta conclusión deriva del supuesto de que el político electo tiene como finalidad principal mantenerse en el gobierno y su actuación política se orientará en ese sentido (Geddes, 1996). En lo que refiere al sistema electoral, su reelección puede estar en peligro sólo por un cambio en las preferencias del electorado. De no ser así, el único obstáculo para la reelección sería que tal posibilidad estuviera prohibida en el régimen vigente. En consecuencia surgen dos posibles contextos dentro los que se mueven las coaliciones reformistas: o bien su popularidad se ha deteriorado y corren el peligro de perder las elecciones o bien su popularidad se mantiene o ha crecido, con lo que estarían en condiciones de volver a ganarlas. En el primer caso la propuesta reformista estaría orientada a relegitimar el sistema político y contendría normas inclusivas de forma de minimizar las posibles futuras pérdidas (estrategia minimax) (Colomer, 2004). En el segundo caso la propuesta reformista estaría orientada a mejorar la eficacia del gobierno con normas más excluyentes, de forma maximizar las ganancias (estrategia maximin). Evidentemente, las reformas electorales en el mundo real no tienen por qué responder a uno de los dos modelos de forma pura, fundamentalmente por dos razones: en primer lugar porque la racionalidad imputada a los actores no es perfecta ni la información de que disponen es completa, por lo que podrían apoyar reformas que los perjudiquen electoralmente y, en segundo lugar, porque la coalición reformista no constituye necesariamente un actor unitario, por lo que a su interior pueden existir

intereses diversos y contrapuestos que conducirían a una reforma negociada con medidas de diverso tipo.

En lo que refiere a las reglas de elección presidencial la investigación se concentra en tres variables que son las más relevantes para describir la normativa correspondiente. En primer término se considera el método de elección o fórmula electoral que permite dos variantes principales: la mayoría relativa (MR) o algún método que incluya una doble vuelta (DV). Los sistemas de DV son más inclusivos –más aún cuanto más alto sea el umbral exigido para ganar en primera vuelta– que los de MR y por lo tanto deberían ser preferibles por los reformadores en contextos de incertidumbre y amenaza. La segunda variable es la duración del mandato expresada en años. Un mandato será más inclusivo cuanto más breve, porque se darán más recambios de gobierno dentro de un mismo lapso de tiempo. Por lo tanto, una coalición reformista que se sienta amenazada debería optar por reducir la duración del mandato presidencial. Finalmente, la última variable es la posibilidad de reelección presidencial que, aunque admite mayores variantes, en este trabajo se considera sólo en su forma inmediata, es decir si el presidente en ejercicio puede o no postularse para un segundo mandato consecutivo. En este caso una coalición reformista que se sienta apoyada popularmente deberá optar por incorporar la reelección presidencial inmediata al ordenamiento electoral, particularmente cuando la figura presidencial sea el factor esencial de ese apoyo popular.

FIGURA 1. Modelo general de reformas electorales



La lógica del trabajo asume variables dicotómicas y, en los tres casos, un valor favorece la legitimidad y el otro la eficacia. Así, la inclusión de métodos de DV, la prohibición de la reelección inmediata y la reducción de la duración del mandato presidencial son reformas que aportan legitimidad al sistema, eventualmente en detrimento de su eficacia, y favorecen los intereses de coaliciones gobernantes que se sienten amenazadas en contextos críticos. En cambio el uso de métodos de MR, la adopción de la reelección inmediata y la prolongación de la duración del mandato presidencial, son reformas que aportan eficacia al sistema, eventualmente en detrimento de su legitimidad, y favorecen los intereses de coaliciones gobernantes que cuentan con apoyo popular.

3. CONTRASTACIÓN EMPÍRICA

En esta fase preliminar de la investigación se ha sistematizado y analizado la información referente a todas las reformas

que modificaron los mecanismos de elección presidencial en América Latina entre 1990 y 2005. Doce de los dieciocho países de la región han realizado al menos una modificación en al menos una de las variables utilizadas. La siguiente tabla presenta la información.

TABLA 1. Reformas en las reglas de elección presidencial. América Latina, 1990-2005.

País	Año	Mandato		Reelección		Método	
		Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
ARGENTINA	1994	6	4	Alterna	inmediata	MR	DV (40%)
BRASIL	1993	5	4				
BRASIL	1997			Alterna	inmediata		
CHILE	1994	8	6				
CHILE	2005	6	4				
COLOMBIA	1991			Alterna	prohibida	MR	DV (50%)
COLOMBIA	2005			Prohibida	inmediata		
ECUADOR	1996			Prohibida	alterna		
ECUADOR	1998					DV (50%)	DV (40%)
GUATEMALA	1994	5	4				
NICARAGUA	1995	6	5	Inmediata	alterna	MR	DV (45%)
NICARAGUA	1999					DV (45%)	DV (40%)
PERU	1993			Alterna	inmediata		
R.DOMINICANA	1996			Inmediata	alterna	MR	DV (50%)
URUGUAY	1996					MR	DV (50%)
VENEZUELA	1999	5	6	Alterna	inmediata		

Aunque con excepciones, parecen existir claras tendencias para la adopción de la elección por doble vuelta, la reducción de la duración de los mandatos y, finalmente, la inclusión de la reelección inmediata de los presidentes. En cuanto a los procesos de reforma se constató que en todos los casos fueron promovidos desde los principales actores de gobierno (presidentes y/o mayorías parlamentarias) y en la mayoría de los casos tuvieron como objetivo mantenerse en el gobierno. Esto se buscó de forma directa a través de la inclusión de la reelección inmediata o, indirectamente, a través de la inclusión de la doble vuelta. La tendencia a la reducción del mandato aparece fundamentalmente como una contrapartida de la reelección.

En primer término se observa un único caso que responde de forma completa a una de las variantes típico ideales. Se trata de la reforma Nicaragüense de 1995 que cambió todas las variables en la dirección de la legitimidad. De todas formas este caso no se ajusta perfectamente al modelo por tratarse de una reforma que concluye de una larga transición a la democracia. En cambio, otros dos casos aparecen como ejemplares en relación al modelo propuesto. Uno de ellos es la reforma colombiana de 1991, promovida desde el viejo *establishment* en un contexto de profunda crisis política. Por iniciativa del presidente Samper y luego de un amplio acuerdo entre los más variados grupos políticos en una asamblea constituyente, se adoptó el método de DV para la elección

presidencial y se prohibió la reelección de forma indefinida. Claramente se trató de una operación de relegitimación del sistema político promovida por actores cuyo popularidad iba descendiendo y se sentían amenazados. La reforma dominicana de 1996 tiene los mismos rasgos, aunque este caso es similar al nicaragüense en cuanto a su carácter transicional. Por el contrario, la reforma Venezolana de 1999 se orienta claramente a la eficacia del gobierno, al prolongar el mandato presidencial e incorporar la reelección presidencial inmediata. Se trata de un proceso promovido por el presidente Chavez, que gozaba de gran popularidad y tuvo la capacidad de hegemonizar el proceso constituyente. Finalmente es interesante observar la reforma argentina de 1994, que muestra modificaciones en direcciones contrapuestas. Se adopta la reelección, pero al mismo tiempo se incorpora la DV y se reduce la duración del mandato presidencial. Este formato obedece claramente a las transacciones realizadas dentro de una coalición con intereses contrapuestos. Menem buscaba la reelección y para obtenerla debió aceptar la reducción del mandato de 6 a 4 años. Asimismo se introdujo la DV, pero con un umbral reducido que permite el triunfo con una mayoría relativa. En definitiva el paquete luce como una transacción ubicada exactamente a medio camino entre el modelo eficazista y el legitimista.

El resto de los casos son reformas en una sola de las variables y, en general, responden al modelo propuesto. Claramente las reformas que establecen la reelección presidencial inmediata en Perú (1993), Brasil (1997) y Colombia (2005) son promovidas por coaliciones populares que buscan continuar en el poder, mientras que la reforma uruguaya de 1996 es promovida por una coalición amenazada. Una cuestión importante a señalar es que la reducción del mandato presidencial, si bien es una reforma más inclusiva y legítima, también aporta eficacia al gobierno cuando sirve para hacer coincidir las elecciones presidenciales y las legislativas como en los casos de Brasil (1993) y Chile (2005).

4. CONCLUSIÓN

El predominio de los intereses coyunturales y el poco tiempo transcurrido desde las reformas impide evaluar sus impactos en los desempeños democráticos de forma contundente. El modelo general conduce a pensar que las reformas legitimistas promovidas por coaliciones amenazadas atentaría contra la eficacia del sistema y llevarían a profundizar la crisis poniendo en peligro la estabilidad política. La evolución política de Colombia desde la reforma hasta el triunfo de Uribe en 2002 parece confirmar el razonamiento. Por otra parte una reforma promovida por una coalición gobernante que goza de gran popularidad consistente en un incremento desproporcionado de su tajada, atentaría

contra la legitimidad del sistema, haciendo peligrar también la estabilidad política. La reforma venezolana de 1999 y la posterior evolución de los acontecimientos en ese país (con un presidente que podría gobernar 14 años consecutivos y que hoy cuenta con el 100% de la representación legislativa) es consistente con el razonamiento.

Como los sistemas políticos democráticos requieren tanto de legitimidad cuanto de eficacia, las reformas que más favorecerían la estabilidad política deberían tener una composición mixta. El formato que se presenta como el más eficiente es el mandato de cuatro años con reelección inmediata siempre que las elecciones legislativas sean simultáneas a las presidenciales, porque un mandato breve es más legítimo y la reelección facilita la continuidad en el gobierno de una coalición con apoyo popular. Las condiciones que favorecen la adopción de este formato consisten en un presidente popular que requiere negociar con aliados políticos para viabilizar la reforma (Menem, Cardozo, Uribe). La reforma argentina de 1994 tiene esas características, aunque la evolución política posterior del país no confirma el razonamiento. Más allá que los efectos de la normativa electoral no son automáticos ni inmediatos, la anomalía argentina podría explicarse por la presencia de elecciones legislativas intermedias que pueden generar, como en 2001, un conflicto entre poderes. En cambio, las reformas brasileras de 1993 y 1997 condujeron en ese país al formato mencionado. Aunque las reformas no fueron en un paquete único, en ambos casos se logró combinar legitimidad con eficacia y la evolución política en Brasil ha mostrado gran estabilidad hasta el momento. De todas formas no parece haber evidencia suficiente para pensar que existe una tendencia hacia ese formato, porque los factores que influyen en los procesos reformistas y sus contenidos son muy complejos y variados y las condiciones que favorecerían su adopción aparecen más bien como excepcionales. •

Bibliografía

- Boix, Carles (1999). "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies", en *American Political Science Review*, 93-3.
- Colomer, Josep M. (2004). *¿Cómo votamos? Los Sistemas Electorales del Mundo: Pasado, Presente y Futuro*. Gedisa, Barcelona.
- Cox, Gary W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press.
- Geddes, Barbara (1996). "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America", en Lijphart, Arend y Carlos H. Waisman. *Institutional Design in New Democracies*, Westview Press, Boulder, Colorado.

DANIEL BUQUET es investigador del Instituto de Ciencia Política y profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: dbuquet@fcs1.fcs.edu.uy.