

Josep M. Colomer

*Los sistemas electorales
del mundo: pasado,
presente y futuro*

estados estableció **distritos multinominales** con la regla de la **mayoría relativa** para elegir los representantes federales, lo cual produjo un alto número de sistemas estatales de un solo partido. Esta decisión fue congruente con las reglas usadas para las instituciones de ámbito local y estatal. De hecho, la mayor parte de los cargos locales en Estados Unidos, todavía a principios del siglo XXI, se eligen en distritos multinominales por mayoría relativa, mientras que una mayoría de los escaños de las asambleas de los estados se eligieron en ese tipo de distritos hasta el decenio de 1970.

Inmediatamente después de la aprobación de la constitución de 1789, una mayoría de ocho de los 13 estados que entonces componían la federación organizaron sus elecciones a la Cámara de Representantes **a lo ancho** (*at large*), es decir, en un solo distrito multinominal de ámbito estatal. El procedimiento de voto más común fue, tanto para las elecciones locales como para las estatales y las federales, el **voto en bloque**, también llamado «papeleta general», con el cual cada votante tenía que elegir un número de candidatos igual al número de escaños en el distrito y los ganadores eran los que obtenían mayores números de votos. En la medida en que se desarrolló la coordinación entre candidatos y se empezaron a formar partidos políticos, una consecuencia habitual de este sistema fue la exclusión de la representación de todos los grupos políticos menos uno en el estado, por grandes que fueran los demás grupos o cualquiera que fuera el número de potenciales distritos pequeños en los que podrían haber obtenido el apoyo más amplio. Otra consecuencia fue que los representantes de unos pocos estados grandes consiguieron un alto poder de decisión en la Cámara de Representantes gracias a la representación monopólica de un partido por estado. Los otros cinco estados fundadores, así como la mayor parte de los nuevos estados que se adhirieron a la Unión en el proceso subsiguiente, adoptaron, en cambio, sistemas basados en **distritos uninominales** por la regla de la **mayoría relativa**. Pero durante los primeros 50 años, alrededor de un tercio de los representantes en la Cámara fue elegido en estados que usaban un solo distrito electoral. Aunque los datos disponibles sobre las estrategias institucionales a escala de estado en este periodo son limitados, parece que un solo partido dominante tendió a imponer distritos únicos «a lo ancho» con voto en bloque, mientras que los escenarios iniciales más pluralistas favorecieron la división del estado en pequeños distritos uninominales capaces de producir diferentes ganadores en cada uno de ellos.

El primer intento de reforma general de las reglas electorales para la Cámara de Representantes de Estados Unidos fue promovido por los *whigs*, uno de los principales partidos de la primera parte del siglo XIX,

cuando empezaron a experimentar un claro declive electoral, en gran parte en beneficio de los demócratas. Con el temor de ser eliminados de la representación en algunos estados por el sistema electoral «a lo ancho» y el voto en bloque, los whigs promovieron la adopción por el Congreso de reglas homogéneas basadas en distritos uninominales para la elección de los miembros de la Cámara en todos el territorio de Estados Unidos. Esta fórmula, aunque era aún muy restrictiva, habría permitido que ciertas minorías estatales obtuvieran representación federal sobre la base de su amplio apoyo en algunos pequeños distritos. La correspondiente disposición legal fue aprobada por el Congreso en 1842, pero en realidad no se aplicó y de hecho se canceló al aprobarse el censo de 1850. Con motivo de la aprobación de cada uno de los seis censos decenales siguientes, el Congreso aprobó una y otra vez que las elecciones a la Cámara se organizaran en distritos uninominales contiguos, con igual número de habitantes y territorio compacto, pero muchos estados continuaron eligiendo a sus representantes en un solo distrito. Con el apoyo de la Corte Suprema, se permitió de nuevo que los estados eligieran sus propias reglas para las elecciones a la Cámara a partir de 1929. En total, al menos 16 estados usaron distritos únicos y voto en bloque durante algún periodo entre el decenio de 1840 y el de 1960.

La segunda y más afortunada reforma fue promovida por ciertas reacciones a la Ley de Derechos de Voto de 1965, que incluyó entre los electores a los afroamericanos de los estados sureños. Muchos de estos estados empezaron a usar entonces un solo distrito a lo ancho con voto en bloque para sus propias elecciones legislativas estatales o desarrollaron nuevas formas de *gerrymandering*, es decir, el arte de diseñar distritos uninominales irregulares con límites territoriales apropiadamente elegidos, con la intención de neutralizar el voto afroamericano. La mayor parte de los representantes federales previamente elegidos, amenazados por este tipo de medidas y tal vez temerosos también de que una probable reacción de la Corte Suprema impusiera otra pauta para todas las reglas electorales, aprobaron de nuevo un mandato de distritos uninominales en 1967. Todavía hubo algunas elecciones con voto en bloque para la Cámara de Representantes en 1968, así como claras presiones de algunos estados sureños para reintroducir los distritos multinominales. Pero los distritos uninominales se han usado en todos los Estados Unidos sin excepción para las elecciones a la Cámara de Representantes desde 1970.

En comparación con los grandes distritos multinominales, la adopción de distritos uninominales como procedimiento de ámbito nacional redujo el número de sistemas estatales de un solo partido y aumentó la diver-

sidad de los representantes de cada uno de los estados en la Cámara. Sin embargo, como se ha analizado ampliamente en los capítulos anteriores, la regla de la mayoría relativa en distritos uninominales todavía tiende a inducir la formación de un bajo número de candidaturas y distorsiona fuertemente la representación de las preferencias de los ciudadanos. Concretamente, en un 31 por ciento de las elecciones (27 de 88) a la Cámara de Representantes desde 1828, un partido ha recibido una mayoría de escaños a pesar de haber obtenido sólo una minoría de los votos populares. En 10 de estas elecciones el partido con una mayoría de escaños había obtenido menos votos populares que algún otro partido que fue reducido a una minoría de escaños por el sistema electoral.

Muy probablemente, los mecanismos institucionales aquí revisados están detrás de los temores frecuentemente expresados de que la Cámara de Representantes de Estados Unidos produzca decisiones legislativas y de políticas públicas impredecibles e inestables. Desde los debates durante el proceso constituyente a finales del siglo XVIII hasta algunos productos de la literatura académica más reciente sobre el sistema político de Estados Unidos, se ha repetido una y otra vez que la Cámara tiende a estar dominada por impulsos de cólera, resentimiento, envidia, avaricia y otras tendencias irregulares y virulentas. Entre los ejemplos hay que incluir desde la «propensión» atribuida por Hamilton y Madison «a todas las asambleas únicas y numerosas a suscitar el impulso de pasiones súbitas y violentas» (Hamilton et al., 1788, n.º 62), y la actual obsesión de los medios de comunicación con la corrupción de los congresistas, hasta ciertos libros de texto sobre el sistema político americano que ensalzan el «bloqueo» o la ausencia de decisiones congresuales por temor de que éstas pudieran generar una permanente inestabilidad.

Sería problemático, sin embargo, atribuir tales impulsos viciosos sólo a la naturaleza humana, así como sería difícil entender por qué una asamblea numerosa debería ser menos fiable que un solo individuo investido con fuertes poderes (como fue la figura del presidente que emergió de tales discusiones), especialmente porque muchos de los críticos aquí aludidos han fundamentado sus temores en una desconfianza en la «ambición humana». Nuestra perspectiva sugiere que esa persistente desconfianza en el Congreso de Estados Unidos ha sido apoyada, al menos en cierta medida, por los procedimientos inequitativos y tendenciosos con los que es elegido. Si, como resultado del modo como son elegidos, los congresistas pueden formar mayorías legislativas y tomar decisiones que no corresponden a las preferencias apoyadas por una mayoría de los ciudadanos e incluso pueden contradecir estas preferencias de un modo patente y clamoroso, puede ser razonable favorecer la reducción de la capacidad de toma de decisiones

efectivas de tal institución. Sin embargo, la parálisis legislativa inducida por las instituciones sería en tal caso una medicina contra la representación deformada, pero no una fórmula de buen gobierno.

La Presidencia ha sido habitualmente interpretada como el principal contrapeso de las dos cámaras del Congreso, junto con la Corte Suprema, en el esquema constitucional americano. De hecho, fue en Estados Unidos donde se organizó por primera vez una elección a la Presidencia de la República basada en votos populares. La fórmula adoptada por la constitución de 1789 fue el **Colegio electoral**, aunque esta decisión requirió un complejo proceso de negociación y diseño institucional por los constituyentes reunidos en la convención de Filadelfia.

Durante el verano de 1787 se presentaron tres propuestas básicas ante los constituyentes de Estados Unidos. En primer lugar, hubo la propuesta de un *régimen parlamentario* por la cual el jefe del ejecutivo sería elegido por el Congreso, como defendía el plan federalista inicial elaborado por los influyentes delegados del estado de Virginia. Esta propuesta era congruente con el modo como estaba organizada la mayor parte de los estados en la Confederación hasta entonces existente, ya que en ocho de los 13 estados el gobernador era elegido por la Asamblea. Sin embargo, dado que la mayor parte de estas asambleas estatales eran elegidas por sistemas electorales altamente distorsionantes (que solían incluir distritos multinominales, voto en bloque y la regla de la mayoría relativa, como se ha indicado antes), eran altamente vulnerables a las críticas de ineficiencia y demagogia. A falta de mejores propuestas de sistema electoral para el nuevo Congreso, la propuesta parlamentaria federal quedó abierta a críticas parecidas, lo cual dio fuerzas a los defensores de la separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo. Por su intención de crear un nuevo gobierno central fuerte, la propuesta parlamentaria también fue combatida por los defensores de los poderes de los estados fundadores.

La segunda propuesta, que cabe asociar sobre todo a los republicanos de Pensilvania, fue la *elección directa* del presidente por el pueblo para establecer una separación neta de sus poderes con respecto al Congreso. Esta propuesta era particularmente desventajosa para los estados pequeños, cuya influencia en la elección habría sido muy pequeña, así como para el sur, donde los derechos de voto estaban concedidos a proporciones notablemente menores de la población que en el norte.

Por último, los estados pequeños propusieron que el ejecutivo fuera nombrado por los *gobiernos estatales*. Esta propuesta era consistente con el modo como el Congreso Continental había sido elegido bajo las reglas de la Confederación. También estaba en línea con la decisión constituyente

ya tomada de que el Senado estaría formado por un número igual de escaños por estado, independientemente de la población, los cuales serían cubiertos por las asambleas estatales. La propuesta de los estados pequeños para la elección presidencial fue apoyada directamente por unos pocos participantes en la Convención, pero éstos permanecieron firmes en su posición porque su existencia política dependía en cierto sentido de la consolidación de los poderes estatales. También cabe sospechar que sin el apoyo de algunos estados, aunque fueran pequeños, no habría habido constitución de ningún tipo.

Es posible que las preferencias de los constituyentes pudieran haber formado un ciclo en un hipotético proceso de decisiones abierto a todas las comparaciones imaginables, por el cual la propuesta de un régimen parlamentario habría sido preferido por una mayoría de delegados federalistas y de los pequeños estados a la elección directa, ésta habría sido preferida tanto por los republicanos como por los federalistas favorables a la creación de un fuerte gobierno federal al nombramiento del presidente por los estados, y, quizás, ésta última fórmula habría sido preferida tanto por los estados pequeños como por los republicanos favorables a la separación de poderes frente al parlamentarismo. Aunque no es posible identificar claramente este ciclo retrospectivamente, el hecho es que la Convención votó a favor de diferentes fórmulas durante el proceso de elaboración, discusión, revisión y aprobación de las propuestas en una serie de comités.

La propuesta parlamentaria fue aprobada inicialmente y en dos ocasiones más, aunque con diferentes procedimientos de elección del presidente que implicaban sesiones conjuntas o separadas de las dos cámaras del Congreso. Sin embargo, hubo una fuerte oposición al parlamentarismo que usó el tipo de argumentos antes comentado con respecto a las reglas electorales para el Congreso de Estados Unidos y las elecciones indirectas; concretamente, el temor de que la elección del presidente por una asamblea numerosa fuera una ocasión de «intrigas», «conspiraciones y corrupción». En la práctica esto no significaba mucho más que la formación de coaliciones mayoritarias multipartidistas en el Congreso, al modo como suele ocurrir en los regímenes parlamentarios, pero esta experiencia era ajena a los constituyentes americanos de la época.

El cambio decisivo fue que los republicanos favorables a la separación de poderes redujeron su apoyo a su propia fórmula de elecciones presidenciales directas —debido también a cierto temor a la ignorancia y la manipulabilidad del pueblo— y se centraron en impedir la alternativa de un régimen parlamentario. Posiblemente dirigidos por las habilidades maniobreras del delegado Gouverneur Morris, de Pensilvania, los republica-

nos partidarios de la separación de poderes formaron una coalición con los delegados de los pequeños estados. Durante los últimos días de la Convención, el asunto fue enviado a un comité del que surgió un nuevo invento, capaz de reunir a todos los que se oponían al parlamentarismo.

La nueva fórmula fue una elección indirecta basada en un Colegio electoral. Como se ha indicado en capítulos anteriores, cabe encontrar precedentes de elecciones indirectas mediante colegios de electores en las asambleas griegas, los comicios romanos, las ciudades mediterráneas y, para la elección de un solo magistrado, en el Colegio de cardenales que elige al papa y en los colegios de príncipes y obispos que elegían a una serie de reyes en Europa central y al emperador germánico.

En el contexto de la elaboración de la Constitución de Estados Unidos, la fórmula del Colegio electoral implicaba que la elección del presidente estaría separada del Congreso, mientras que el procedimiento concreto probablemente daría a los pequeños estados una alta influencia en la decisión. Según las reglas que se establecieron en la constitución, el Colegio electoral está formado por electores escogidos en cada estado en un número igual a la suma de los representantes y los senadores federales del estado, con lo cual los estados pequeños obtienen sobrerrepresentación debido al mal aporcionamiento de los escaños del Senado. Los procedimientos para seleccionar a los electores son decididos por los estados, de modo que la mayor parte de ellos concedió, inicialmente, la decisión a las asambleas estatales, pero fueron aceptadas también las elecciones directas. De hecho el Colegio nunca se reúne. Durante las negociaciones constitucionales se acordó que los electores de cada estado se reunirían en la capital del estado para depositar sus votos, lo cual, en aquel momento, pareció una concesión menor a los estados periféricos temerosos de los altos costes de viajar a Washington. Esta decisión también eliminó los peligros de que apareciera en el Colegio una nueva versión de la «intriga» parlamentaria, pero al mismo tiempo redujo la expectativa de que los electores usaran sus supuestas capacidades de mayor «conocimiento y reflexión» que los votantes, como habían argüido algunos republicanos.

En caso de que ningún candidato obtuviera un apoyo mayoritario de los electores en el Colegio, la selección del presidente sería transferida al Congreso entre los cinco (más tarde, tres) candidatos más votados en el Colegio. Sin embargo, la decisión congresual sería tomada sobre la base de un número igual de votos por estado, tanto en la versión preliminar que la asignaba al Senado como en la versión finalmente aprobada que la transfiere a la Cámara de Representantes, pero por la regla de un voto por estado (el cual debe ser decidido por mayoría de los representantes de ca-

da estado). En resumen, el procedimiento, en primer lugar, confirmó que la elección presidencial estaría separada del Congreso y, en segundo lugar, dio sobrerrepresentación a los estados pequeños, con lo que hizo posible la formación de una coalición mayoritaria de delegados constituyentes opuestos al parlamentarismo.

Aparentemente, la expectativa más difundida en la época era que habría una proliferación de hijos favoritos de cada estado como candidatos presidenciales y, como consecuencia, habitualmente no se formaría una mayoría en el Colegio. Para reducir la dispersión territorial de los candidatos, las regulaciones iniciales establecieron que cada elector en el Colegio debería votar por dos candidatos, uno de los cuales no debería residir en el estado, entre los cuales se seleccionaría al presidente y al vicepresidente. Sin embargo, la confusión entre candidatos para los dos cargos movió a modificar esta regla en 1800. Básicamente, se esperaba que el Colegio seleccionaría un grupo de candidatos entre los cuales la Cámara de Representantes seleccionaría uno mediante una coalición de una mayoría de estados. De hecho, los cinco primeros presidentes de Estados Unidos fueron presentados como candidatos por los grupos congresuales, lo cual comportaba cierto grado de «intriga». El sexto, que careció de mayoría en el Colegio, fue nombrado por la Cámara de Representantes a pesar de haber quedado segundo tanto en votos populares como en electores al Colegio, en 1824.

Los líderes políticos de los estados grandes pronto se dieron cuenta de que les convenía unirse en torno a algún candidato presidencial capaz de obtener un amplio apoyo y ganar en el Colegio, antes que tener que negociar con los pequeños estados sobrerrepresentados en la Cámara. El mejor modo de reforzar la influencia de los electores de los grandes estados en la elección del presidente fue escoger un apropiado sistema para elegir a los electores. A partir de 1828, la mayor parte de los estados grandes introdujo la elección directa de electores del Colegio en **distritos únicos de ámbito estatal** («a lo ancho»), **voto en bloque y regla de la mayoría relativa**, es decir, el sistema electoral conocido como «papeleta general», que era ampliamente utilizado en aquel entonces para la elección de la Cámara de Representantes, así como para las instituciones locales y de ámbito estatal, como se ha analizado anteriormente. La mayor parte de los estados pequeños no pudo más que adoptar la misma fórmula para reducir la correspondiente ventaja de los estados grandes.

La consecuencia de estas ulteriores reformas electorales en el ámbito estatal fue que el Colegio se convirtió en un simple notario del resultado de elecciones directas realizadas con reglas altamente distorsionantes. El pro-

cedimiento de distritos de ámbito estatal, voto en bloque y regla de la mayoría relativa, junto con el mal aporcionamiento de los electores, originaron una serie de consecuencias no intencionadas. A pesar del requerimiento de una **mayoría absoluta** en el Colegio, el presidente de Estados Unidos puede ser elegido con el apoyo de sólo mayorías relativas en unos pocos estados grandes. De hecho, muchos presidentes han sido elegidos con un apoyo minoritario en votos populares desde 1828 (17 de 44, es decir, un 39 por ciento), incluido Abraham Lincoln, el presidente que provocó la Guerra Civil tras haber sido elegido por el Colegio en 1860 con la proporción de votos populares más baja de toda la historia. En al menos tres casos, el presidente ganador en el Colegio había obtenido incluso menos votos populares que otro candidato, incluido George W. Bush en 2000.

Lecturas recomendadas

- Barber, Kathleen: *A Right to Representation: Proportional Election Systems for the Twenty-first Century*, Columbus, Ohio State University Press, 2000.
- Bens, Walter (comp.): *After the People Vote. A Guide to the Electoral College*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1992.
- Calabrese, Stephen: «Multimember District Congressional Elections», en: *Legislative Studies Quarterly*, 25, 4, 2000, págs. 611-643.
- Calvin Jillson, «The Executive in Republican Government: the Case of American Founding», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 9, 1979, págs. 386-402.
- Chapell, Jr., Henry W. y William R. Keech: «Electoral Institutions in The Federalist Papers: A Contemporary Perspective», en: Bernard Grofman y Donald Wittman (comps.): *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Nueva York, Agathon, 1989, págs. 39-52.
- Engstrom, Richard L. y Mark E. Rush: *Fair and Effective Representation? Debating Electoral Reform and Minority Rights*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 2001.
- Glennon, Michael J.: *When No Majority Rules. The Electoral College and Presidential Succession*, Washington, DC, Congressional Quarterly, 1992.
- Guinier, Lani: *Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, Nueva York, The Free Press, 1994.
- Longley, Lawrence D. y Neal R. Pierce: *The Electoral College Primer 2000*, New Haven, CT, Yale University Press, 1999.
- McCormick, Richard P.: *The Presidential Game: The Origins of American Presidential Politics*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press, 1982.
- Polsby, Nelson W. y Aaron Wildavsky: *Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics*, 10th ed., Nueva York, Chatham House Publishers, 2000.
- Richie, Robert y Steven Hill: *Whose Vote Counts?*, Boston, Beacon, 2001.

- Riker, William H.: «The Heresthetics of Constitution-Making: The Presidency in 1787, with Comments on Determinism and Rational Choice», *American Political Science Review*, 79, 1984, págs. 1-16.
- Weaver, Leon: «Semi-proportional and Proportional Representation Systems in the United States», en: Arend Lijphart y Bernard Grofman (comps.): *Choosing an Electoral System*, Nueva York, Praeger, 1984, págs. 191-206.
- , «The Rise, Decline and Resurrection of Proportional Representation in Local Governments in the United States», en: Bernard Grofman y Arend Lijphart (comps.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon, 1986, págs. 139-153.
- Wilmerding, Lucius: *The Electoral College*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1958.

La adopción de reglas electorales en los diversos países de América Latina ha buscado a menudo inspiración en la experiencia de Estados Unidos, pero no solamente por lo que, a largo plazo, ha comportado una notable variedad. Con respecto a las elecciones congresuales, cabe encontrar una pauta por la que la mayor parte de los países ha pasado a través del tiempo desde antiguos procedimientos con loterías y elecciones indirectas importados de Europa hasta la adopción general de la representación proporcional —asimismo típicamente europea— en los periodos más recientes.

Las primerísimas experiencias electorales en las colonias españolas y portuguesas a principios del siglo XIX que conducirían a su independencia fueron organizadas sobre la base de regulaciones metropolitanas. Éstas incluían combinaciones de **loterías** para seleccionar candidatos y votaciones por **mayoría relativa**, como en las elecciones a la Junta Central de España que organizó la resistencia contra las tropas napoleónicas, en 1809, y en las subsiguientes elecciones a las Cortes españolas, en 1810. Las elecciones con estas reglas tuvieron lugar en más de cien ciudades del continente americano, entre ellas Buenos Aires y otras provincias del virreinato de Río de la Plata (que se convirtió en Argentina) y de Nueva España (que se convirtió en México). El mismo tipo de reglas se usaron también en Chile en 1822.

En un segundo estadio, se convocaron **elecciones indirectas** a las nuevas Cortes creadas por la Constitución española aprobada en Cádiz en 1812. En ulteriores periodos se introdujo también la fórmula de elecciones indirectas según el modelo del Colegio electoral de Estados Unidos, así como la experiencia francesa desde los Estados Generales medievales hasta la Convención republicana y la restauración de la monarquía, la cual implicaba entre dos y hasta cinco niveles de representación. Las elecciones indirectas se adoptaron en América Latina en gran parte con la intención de permitir que las élites políticas socialmente dominantes mantuvieran el control del proceso y los resultados electorales. Esta intención fue revelada, por ejemplo, por el constitucionalista argentino Juan B. Alberdi, quien defendió «el sistema de elección doble y triple» como un buen medio de «purificar el sufragio universal» de los impulsos erráticos de las masas sin reducirlo ni suprimirlo (Alberdi, 1852). Por su parte, el constitucionalista y político colombiano Justo Arosemena esperaba que, en ausencia de suficiente instrucción popular, cabría facilitar las decisiones de los ciudadanos mediante «un elector intermedio, más apto que el votante y más conocido que los candidatos finales» (Arosemena, 1878).

Las elecciones indirectas se organizaron, bien por la regla de la **mayoría relativa**, tanto en **distritos multinominales con voto en bloque**, como en Argentina en 1819–1826, cuanto en **distritos uninominales**, como en México desde 1857, bien por la regla de la **mayoría absoluta con una segunda vuelta por mayoría relativa**, como en Colombia en 1821 y Perú en 1823. En Brasil, donde inicialmente también se adoptaron las regulaciones institucionales establecidas por la Constitución española de 1812, se combinaron las elecciones indirectas con todas estas fórmulas, así como con el **voto limitado**, en diferentes periodos entre 1822 y 1875.

Sin embargo, las elecciones indirectas —incluidos los colegios electorales presidenciales— suelen producir efectos de alta imprevisibilidad de los resultados electorales más allá de la intención de los constitucionalistas. Aunque se adopte la regla de la mayoría absoluta, una elección a dos niveles puede dar la victoria a «una mayoría de la mayoría, la cual puede ser, y a menudo es, sólo una minoría del total», como señaló John Stuart Mill ya citado en otro capítulo de este libro. En palabras de un constitucionalista latinoamericano de la misma época, «puede haber diputados que apenas representen a un sexto o un octavo o un noveno de los ciudadanos de su distrito» (Santisteban, 1874: 224).

La cuestión es que, en un mismo electorado, los ganadores por minoría —incluidos los producidos por elecciones a diferentes niveles— son más variados e imprevisibles que los ganadores por mayoría. Si, además, como fue el caso de las elecciones congresuales en la mayor parte de los países latinoamericanos durante el siglo XIX, no se requiere que los electores intermedios sean más calificados que los votantes, de hecho son menos conocidos que los candidatos, o no están sometidos a mandato imperativo, pueden formar coaliciones cambiantes y tomar decisiones alejadas de las preferencias de los votantes según se han revelado en el primer nivel de las votaciones. Ciertamente se levantaron frecuentes quejas contra las maniobras y conspiraciones de los electores intermedios. Como señaló, por ejemplo, un diputado liberal mexicano, «la intriga, el soborno y la coerción son muy fáciles en los colegios electorales, al estar formados por un pequeño número de personas», en contraste con la dificultad de seducir o corromper a miles o millones de votantes en elecciones directas (Calero, 1980); mientras que en Perú los colegios electorales se consideraron «centros de intriga que traicionan la voluntad popular» (Chiaromonte, 1995).

Así pues, en un tercer estadio, en la mayor parte de los países latinoamericanos se establecieron elecciones congresuales directas según el modelo de Estados Unidos. Esto ocurrió por primera vez en Chile en 1833,

pero más bien tarde en los demás países, entre ellos Argentina en 1853, Colombia en 1857, Brasil en 1881 y México en 1911. Como en Estados Unidos, la mayor parte de los países latinoamericanos usó inicialmente **distritos multinominales** con **voto en bloque**, lo cual, como se ha analizado, tiende a crear sistemas locales de un solo partido. Más tarde esta fórmula fue sustituida por **distritos uninominales**, los cuales permiten una representación congresual ligeramente más variada, como sucedió en Brasil en 1881, Colombia en 1886, Argentina en 1902 y México en 1911. Como había ocurrido con las elecciones indirectas, Brasil fue el país con el mayor número de experimentos, incluidos no sólo los dos procedimientos mencionados, sino también otras fórmulas más pluralistas, como el **voto limitado** —habitualmente con dos votos por votante para elegir tres escaños— en diversos periodos entre 1882 y 1930 (un procedimiento que también fue adoptado en Argentina en 1912, Ecuador en 1919, Perú en 1931 y Bolivia en 1937) y el **voto acumulativo** en 1904 (siguiendo en esto la experiencia de Chile y Perú desde 1874).

El último estadio fue la adopción de la **representación proporcional**. Las regulaciones más tempranas (para elecciones directas) de este tipo de reglas congresuales que permiten que existan múltiples partidos capaces de competir con éxito en elecciones, recibir escaños y sobrevivir, incluyen las de Costa Rica en 1913, Uruguay desde 1918, Chile desde 1925, Colombia en 1931, Cuba en 1940, Brasil en 1945, Ecuador, Guatemala y Venezuela en 1946, Bolivia desde 1952, Argentina y El Salvador desde 1963, Honduras y la República Dominicana desde 1966. Sin embargo, como había sucedido antes con muchos regímenes políticos latinoamericanos que celebraban elecciones con sistemas electorales basados en elecciones indirectas o en elecciones directas por mayoría relativa, la mayor parte de estas experiencias de democracia electoral también fracasaron y fueron interrumpidas por violentos conflictos y dictaduras, especialmente a principios y mediados de la década de 1970. Fue durante los procesos más recientes de democratización o redemocratización, en virtualmente todos los países latinoamericanos desde principios de la década de 1980, cuando se restableció o se adoptó la representación proporcional como principio básico para la elección de los miembros de la cámara baja o única del Congreso.

También durante el periodo más reciente, la elección de los sistemas electorales puede entenderse como una consecuencia de expectativas, cálculos e inventos de líderes políticos, organizaciones y partidos ya existentes. Habitualmente, el establecimiento o el mantenimiento de la regla de la mayoría relativa en distritos uninominales fue el resultado de decisiones

tomadas en el seno de sistemas con un solo partido dominante o con dos partidos balanceados, es decir, en situaciones susceptibles de alimentar la expectativa de los líderes establecidos de mantener el control de la competencia política. En cambio, los sistemas de representación proporcional, así como otras reglas electorales incluyentes como las de mayoría relativa calificada o mayoría absoluta para las elecciones presidenciales, se adoptaron más bien en convenciones constituyentes pluralistas o mediante pactos políticos entre múltiples partidos políticos con expectativas de competir en elecciones más inciertas o de compartir el poder en congresos y gabinetes multipartidistas. Las experiencias más duraderas de representación proporcional en elecciones congresuales en América Latina son las que se iniciaron en Costa Rica en 1953 y en Colombia y Venezuela hacia 1958. Más recientemente, la experiencia incluye las elecciones congresuales multipartidistas iniciadas en Bolivia y Ecuador en 1979, Honduras en 1981, Argentina en 1983, Uruguay en 1984, El Salvador en 1985, Brasil y Guatemala en 1986, Chile en 1989 y Nicaragua en 1990, mientras que México ha usado varios sistemas mixtos de mayoría relativa y representación proporcional desde 1977.

Con respecto a los procedimientos para elegir el presidente, en la mayor parte de los países de América Latina también ha habido mayor variedad que en Estados Unidos y una clara línea de evolución. En primer lugar, habría que subrayar que se establecieron fórmulas *parlamentarias* por las que el Congreso elegía al presidente ejecutivo, inicialmente inspiradas en la Constitución española de 1812, en Argentina en 1819, Chile en 1822 y de nuevo durante el periodo de 1891 a 1925, Perú en 1823, Ecuador en 1830 y 1845 y Uruguay en 1839 y para un ejecutivo colegial de 1952 a 1966.

En segundo lugar, la fórmula de inspiración estadounidense del *Colegio electoral* se difundió más tarde, como en las regulaciones establecidas en Venezuela en 1819, 1830 y 1874, Colombia en 1821, 1832, 1863 y 1892, México en 1824 y 1857, América Central en 1824 y los correspondientes países que se separaron de ella, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, inmediatamente después, Argentina en 1826, 1853 y 1983, Bolivia en 1828, Perú en 1828, 1860, 1874 y 1890, Chile en 1828, 1833 y 1874, Brasil en 1834 (para la elección de Regente), República Dominicana en 1844 y Cuba en 1902 y 1940.

Sin embargo, las asambleas o juntas electorales —como se solían llamar, más que «colegios»— en América Latina introdujeron algunas innovaciones en los procedimientos. Por un lado, algunas asambleas electorales en países grandes y territorialmente diversos se organizaron sobre la base de un número igual de votos (uno o dos) por estado o provincia, como en Vene-

zuela en 1819, 1830 y 1874, México en 1824 y 1857, y Colombia en 1863. Esto reflejaba de algún modo el poder de las élites territoriales, el cual —como se ha analizado antes— ya había sido importante en la decisión constitucional en Estados Unidos, así como el papel territorialmente incluyente que pretendía desempeñar la fórmula electoral. Con variantes como éstas, la fórmula de colegio electoral para las elecciones presidenciales incluso aumentó las desventajas de las elecciones indirectas antes señaladas para las elecciones congresuales —básicamente, la imprevisibilidad de decisiones electorales escasamente vinculadas a las preferencias de los votantes.

Por otro lado, en casi todos los países la introducción de una segunda vuelta en el Congreso, habitualmente entre los dos candidatos más votados, se reguló sobre la base de su composición ya existente, en contraste con la fórmula estadounidense de dar un voto a los representantes de cada estado. Esto reflejaba probablemente la tradición de las fórmulas parlamentarias e implicaba un deseo de mayor colaboración entre el Congreso y la Presidencia. De hecho, y en contraste con Estados Unidos, un alto número de presidentes en América Latina fue elegido en una segunda vuelta por el Congreso tras no haber obtenido una mayoría en el colegio, incluidos cuatro presidentes en Colombia en 1837, 1841, 1845 y 1849 (más otros dos en 1909 y 1910 tras la dimisión del anterior), tres en Bolivia desde 1828, uno en México en 1874 y uno en Venezuela en 1877.

Una alternativa compatible con la regla de la mayoría en el Colegio electoral con segunda vuelta en el Congreso, cuando se pretendía suprimir las desventajas de las elecciones indirectas, fueron las elecciones directas por la regla de la **mayoría con una segunda vuelta en el Congreso**. Este sistema crea incentivos para que se forme en el Congreso una mayoría multipartidista tanto en apoyo del presidente como para legislar, con lo que se facilita la cooperación entre las dos instituciones, la gobernanza y el apoyo social amplio a las decisiones políticas. Entre los precedentes se incluyen Bolivia en regulaciones introducidas en 1871, en 1967 y de nuevo desde 1979, Honduras desde 1879, El Salvador desde 1886 y de nuevo en 1963, Brasil en 1892, Nicaragua en 1911, Costa Rica de 1913 a 1932, Chile de 1925 a 1970 y Guatemala en 1944. Un alto número de presidentes en América Latina fue elegido en una segunda vuelta por el Congreso tras no haber obtenido una mayoría de votos populares en la elección directa, incluidos tres en El Salvador en 1903, 1907 y 1911; tres en Costa Rica en 1914, 1924 y 1932; cuatro en Chile en 1946, 1952, 1958 y 1970, y seis seguidos en Bolivia desde 1982 hasta la actualidad.

Sin embargo, en la mayor parte de los países de América Latina, en muchos casos bajo la guía de presidentes reelegidos con apoyo de un solo

partido dominante (así como de gobernantes autoritarios), se acabó suprimiendo completamente el papel del Congreso y estableciendo elecciones presidenciales directas por la regla de la **mayoría relativa**. Así ocurrió en Colombia en 1853, 1910 y 1958, Uruguay en 1918 y 1966, Brasil en 1945, República Dominicana en 1962 y Nicaragua en 1984. Todos estos países, de cualquier modo, adoptaron más tarde fórmulas más incluyentes. Sólo cinco países latinoamericanos mantienen la regla de la mayoría relativa para las elecciones presidenciales a primeros del siglo XXI; México desde 1917, Venezuela desde 1958, Honduras desde 1981, Panamá y Paraguay desde 1989.

Como se ha analizado, la regla de la mayoría relativa tiende a producir ganadores con una minoría de votos populares, como ha ocurrido de hecho en un 70 por ciento de las elecciones presidenciales directas por esta regla (38 de 54) en América del Sur desde 1945. En muchos casos el presidente ganador con apoyo minoritario en votos populares puede estar situado en una posición extrema en el espacio ideológico y no contar con el apoyo del votante mediado, lo cual permitiría la formación de una mayoría política alternativa (en otras palabras, el ganador puede ser un perdedor-Condorcet que sería derrotado por mayoría absoluta por cada uno de los otros candidatos perdedores). En diversos países de América Latina durante el siglo XX se produjeron crisis políticas que condujeron a confrontaciones violentas y golpes militares como consecuencia de la oposición política y social a presidentes minoritarios e impopulares elegidos por la regla de la mayoría relativa.

Las democracias presidenciales más duraderas en América Latina durante el siglo XX han sido aquellas en las que —de acuerdo con la expectativa habitual de los constituyentes— un solo partido solía conseguir un apoyo mayoritario en votos populares para el elegido, aunque se usaran reglas como la mayoría relativa que no requieren la mayoría absoluta para ganar. Entre los casos se incluyen Costa Rica, con el partido de liberación nacional (PLN) en el gobierno durante la mayor parte del tiempo desde 1953, Colombia, con los liberales dominantes durante un largo periodo, y Venezuela con un papel comparable de los socialdemócratas, en ambos casos desde 1958. Situaciones como éstas dieron apoyo a la introducción y el mantenimiento de reglas de mayoría relativa o que no requirieran una mayoría absoluta para las elecciones presidenciales.

Sin embargo, el establecimiento o restablecimiento de regímenes democráticos en otros países, así como la evolución política más reciente de los que se acaban de mencionar, se ha caracterizado por un florecimiento más pluralista de partidos políticos. Las asambleas constituyentes multi-

partidistas o las negociaciones políticas entre múltiples partidos favorecieron la sustitución de la regla de la mayoría relativa para las elecciones presidenciales por reglas más incluyentes, especialmente la regla de la **mayoría con una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados**, por razones parecidas a como se introdujo la representación proporcional para las elecciones congresuales, como ya se ha analizado. Este esquema analítico de configuraciones multipartidistas que eligen la regla de la mayoría con segunda vuelta para las elecciones presidenciales encaja bastante bien con los casos de Ecuador y Perú en 1978, El Salvador y Guatemala en 1984, Brasil en 1986, Colombia en 1991, República Dominicana en 1995 y Uruguay en 1996. Es interesante observar también que, en otros casos, fueron gobernantes militares quienes introdujeron la regla de la mayoría con segunda vuelta por el temor de que un partido relativamente grande pero minoritario y extremo pudiera ganar en una elección abierta, como ocurrió en Argentina en 1972 y en Chile en 1989.

Una variante de los procedimientos con segunda vuelta es la regla que requiere una **mayoría relativa calificada** menor de la mitad de los votos, como un 40 o un 45 por ciento, para ganar las elecciones, a la vez que se dispone una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados si ninguno obtiene esa proporción. Este tipo de reglas tiende a ser adoptado en situaciones de multipartidismo moderado en las que el partido en el gobierno calcula o tiene la impresión de que puede obtener un apoyo más amplio que cualquiera de los grupos de oposición, pero está menos seguro de su predominio que en otras situaciones antes analizadas. En negociaciones relativamente balanceadas, esta propuesta puede ser aceptada por la oposición si ésta se considera capaz de desafiar al candidato del partido gobernante de modo que éste no obtenga la proporción de votos establecida y se fuerce así una segunda vuelta. Aparentemente, las experiencias más tempranas con este tipo de requerimientos tuvieron lugar en Perú, donde se estableció una regla del 25 por ciento en 1931 y se usó una regla de un tercio con una segunda vuelta en el Congreso de 1933 a 1963. Los casos actuales incluyen Costa Rica con una regla del 40 por ciento desde 1936, Argentina con una regla que requiere un 45 por ciento o bien un 40 por ciento con diez puntos porcentuales de ventaja con respecto al segundo candidato, desde 1994, Nicaragua donde primero se adoptó la regla del 45 por ciento en 1995, la cual se sustituyó por un 40 por ciento en 1998, y Ecuador, con un 40 por ciento con 10 puntos porcentuales de ventaja desde 1997.

Las elecciones presidenciales mediante reglas incluyentes con una segunda vuelta han producido resultados más eficientes que las experiencias

anteriores o aún supervivientes por mayoría relativa. Para 88 elecciones presidenciales en nueve países (toda Sudamérica excepto Bolivia, donde las elecciones presidenciales las decide el Congreso, y el Paraguay no democrático, más Costa Rica como más estable democracia) desde 1945 a 2000, los resultados comparativos pueden resumirse así: menos de un 60 por ciento (16/54) de los presidentes elegidos por mayoría relativa obtuvieron el apoyo del votante mediano y pudieron formar una mayoría política consistente, mientras que más de un 85 por ciento (29/34) de los elegidos por reglas de mayoría absoluta o mayoría relativa calificada con segunda vuelta obtuvieron el apoyo del votante mediano en la primera vuelta. En todos los países en que se cambió la regla —Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay— los resultados han sido mejores desde este punto de vista que con la regla de mayoría relativa en los periodos anteriores.

Así pues, al observar las decisiones institucionales en América Latina en una perspectiva histórica a largo plazo, cabe argüir que el desarrollo del multipartidismo y la consiguiente adopción de reglas electorales incluyentes, especialmente la representación proporcional para el Congreso y reglas que requieren más de una mayoría relativa simple con una segunda vuelta para la Presidencia, han ayudado mucho a que los resultados electorales sean ampliamente aceptables. En contraste con los regímenes políticos y electorales excluyentes que existieron en periodos anteriores —como el Colegio electoral indirecto o las elecciones directas por mayoría relativa simple—, las reglas actuales en la mayor parte de los países han favorecido una más amplia aceptación y una mayor duración de los regímenes democráticos que en periodos pasados en la región.

Lecturas recomendadas

- Annino, Antonio (comp.): *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Basadre, Jorge: *Elecciones y centralismo en Perú. Apuntes para un esquema histórico*, Lima, Universidad del Pacífico, 1980.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg: *La mecánica del cambio político en México*, Mexico, Cal y Arena, 2000.
- Botana, Natalio: (1977) *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998.
- Bushnell, David: *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- Cantón, Darío: *Elecciones y partidos políticos en la Argentina. Historia, interpretación y balance*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.