

## ENTRE LA LEGITIMIDAD Y LA EFICACIA: REFORMAS EN LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA\*

Daniel Buquet\*\*

**Resumen:** Este artículo analiza las reformas electorales como un proceso político competitivo que se desarrolla dentro de un contexto democrático. Para explicarlas, propone un modelo que parte de un contexto de crisis política, expresada en una fuerte volatilidad electoral, que conduce a dos procesos típicos polares de reforma electoral. Cuando la reforma es promovida por una *coalición declinante*, se recurre a argumentos de legitimidad y se proponen normas más inclusivas. Cuando se trata de una *coalición ascendente*, la propuesta se fundamenta en problemas de eficacia del sistema y se busca establecer reglas más excluyentes. El análisis empírico que respalda el modelo considera las reformas a los sistemas de elección presidencial realizadas en América del Sur a partir de la década de 1990.

**Palabras claves:** Reforma electoral, Partidos Políticos, América Latina.

**Abstract:** This article proposes a model to explain electoral reforms, understood as competitive political processes that evolve in a democratic context. The model departs from a political crisis context expressed in a strong electoral volatility, that leads to two different extreme types of electoral reform. When the reform is promoted by a “declining coalition”, legitimacy arguments are mobilized and more inclusive rules are proposed. When the promoter is a “growing coalition”, arguments on efficacy are used and more exclusive rules are put forward. The model is supported by an empirical analysis of all the reforms affecting presidential electoral rules that took place in South America from 1990.

**Key Words:** Electoral Reform, Political Parties, Latin America.

### 1. Introducción

Este artículo se ocupa del estudio de las reformas electorales, entendidas como un proceso político competitivo que se desarrolla dentro de un contexto democrático. Un proceso político competitivo implica la interacción de diferentes agentes con intereses variados o contrapuestos y un contexto democrático exige el cumplimiento de ciertas

---

\* Este trabajo presenta resultados del proyecto de investigación “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas electorales en América Latina” financiado por el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT - CONICYT - MEC - subprograma II – desarrollo y aplicaciones de ciencia y tecnología - componente b - investigación fundamental). Debo agradecer la valiosa colaboración de Rafael Piñeiro en la recolección de datos y los útiles comentarios de Juan Andrés Moraes y de un árbitro anónimo.

\*\* Doctor en Ciencia Política por FLACSO-México. Profesor e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. E-mail: [dbuquet@cpolit.edu.uy](mailto:dbuquet@cpolit.edu.uy)

reglas que legitimen el proceso. El trabajo busca establecer las condiciones que generan impulsos reformistas y los factores que determinan que se adopte un tipo u otro de sistema electoral. Si bien las reformas electorales se producen en todas partes del mundo, el estudio toma como referencia empírica a las reformas a los sistemas de elección presidencial realizadas en América del Sur a partir de la década de 1990.

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<sup>1</sup>, pero muy poco –y sólo muy recientemente– se han desarrollado investigaciones sobre la reforma de esos sistemas. Tradicionalmente y de forma mayoritaria, la academia ha considerado al sistema electoral como un factor estable y exógeno, por lo que dichas instituciones cumplían la función de variables independientes que generan determinados incentivos en el comportamiento de los actores políticos. Tomando como punto de partida el trabajo fundacional de (Duverger 1957) se ha desarrollado una voluminosa producción académica, tanto teórica como comparativa, que se ha ocupado fundamentalmente de establecer los impactos del sistema electoral sobre el número de partidos<sup>2</sup> o sobre las condiciones de gobernabilidad<sup>3</sup>. Sin embargo, sólo muy recientemente se han realizado estudios que se ocupan de los sistemas electorales como variable dependiente, ya sea buscando las causas que le dieron origen o las razones que impulsan su reforma.

Por otra parte, la tercera ola de democratización condujo a un grupo muy considerable de países –entre ellos la mayoría de los latinoamericanos– a la adopción de reglas democráticas, incluyendo la incorporación de sistemas electorales competitivos (Diamond 1999). Los países de América Latina que restablecieron sistemas democráticos anteriores, normalmente adoptaron el sistema electoral que regía previamente a la interrupción autoritaria. Esta característica de los procesos de democratización reafirmaba la idea de la estabilidad de los sistemas electorales (Geddes 1996). Desde entonces y hasta el presente los formatos democráticos han predominado claramente en la región. Sin embargo, contrariando el supuesto de la estabilidad de los sistemas electorales, en prácticamente todos los países latinoamericanos se han realizado reformas electorales relevantes dentro de este periodo (Jones 1995; Payne, Zovatto et al. 2006).

Asumiendo que no existe un sistema electoral óptimo y observando 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 apoyos 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

---

1 La literatura sobre efectos de los sistemas electorales es demasiado abrumadora como para citarla in extenso. En cambio, se hará mención exclusivamente a unos pocos trabajos particularmente relevantes.

2 Ver por ejemplo (Taagepera and Shugart 1989).

3 Por ejemplo (Lijphart 1994).

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. El modelo que se va a exponer no busca predecir cuándo va a haber una reforma electoral y cuándo no. Su principal objetivo es predecir qué tipo de reforma electoral debería resultar, dadas ciertas condiciones del contexto político y las características de la coalición reformista.

Aunque el modelo que se propone es general y pretende validez para todo proceso de reforma electoral, el análisis empírico que procura respaldarlo se concentra en las reformas a los sistemas que regulan la elección de presidentes en América del Sur. Esta decisión se fundamenta en tres razones: i) en primer término, en la escasa atención que han recibido los sistemas de elección presidencial en los estudios comparados sobre reforma electoral<sup>4</sup>; ii) en segundo lugar, en que la especificidad latinoamericana ubica a la presidencia, por su particular relevancia en el proceso de toma de decisiones, como el principal cargo en disputa en las contiendas electorales; y iii) finalmente, porque los estudios comparativos han mostrado que las reglas de elección presidencial son determinantes con relación a los efectos del conjunto del sistema (Shugart and Carey 1992; Jones 1995; Maiwaring and Shugart 1997).

## **2. Modelo teórico**

En este trabajo se propone un modelo muy general articulado en tres dimensiones. La primera dimensión del modelo, implica la mera adopción de los supuestos de la teoría de la elección racional. En consecuencia se asume que las reformas son llevadas adelante por políticos que toman en cuenta su propio interés para evaluar las normas que regulan la competencia política. Por lo tanto, los políticos normalmente serán proclives a aprobar modificaciones cuando supongan que éstas los van a beneficiar y, por el contrario, serán reacios a apoyar cambios que los pueden perjudicar. Junto con este primer supuesto, el modelo incorpora dos dimensiones motivacionales adicionales en los actores: la legitimidad y la eficacia. La legitimidad y la eficacia podrían ser los dos atributos esenciales que requiere cualquier régimen político para ser considerado exitoso (Lipset 1988). Por otra parte, además de ser necesarias, ambas dimensiones claramente interactúan entre sí (Linz 1990); por un lado, un gobierno que ostenta legitimidad tendrá mayor facilidad para gobernar eficazmente y, por otro, la obtención de los resultados esperados redundará en mayor legitimidad. Pero este círculo virtuoso puede devenir vicioso, ya que un gobierno que no logra los resultados que busca,

---

4 Más allá de referencias puntuales sólo Negretto (2006) se ocupa específicamente de la cuestión en términos teórico comparativos.

puede, por esa causa, perder legitimidad, lo que a su vez se tornará en obstáculo para el proceso de toma de decisiones e implementación de políticas.

Las reformas políticas, especialmente las más ambiciosas, suelen hacerse sobre la base de diagnósticos que detectan déficits en ambas dimensiones y por lo tanto, tienden a incorporar modificaciones que, por un lado, generen apoyo popular (legitimidad) y por otro, faciliten la tarea de gobierno (eficacia), además, obviamente, de favorecer —o, al menos, no perjudicar— los intereses políticos de corto plazo de los integrantes de la coalición reformista. A su vez, es importante anotar que la complementariedad o retroalimentación entre legitimidad y eficacia señaladas más arriba, no es necesariamente tal en lo que refiere a las normas que pretenden generar una u otra. Por el contrario, suele existir un *trade-off* entre ambas, es decir que las normas que pretenden resolver algún problema en una de las dimensiones pueden generarlo en la otra. Finalmente, muchas de las reformas políticas realizadas en América Latina constituyen *paquetes* que surgen como resultado de negociaciones interpartidarias que no necesariamente responden a una lógica única. Perspectivas de largo plazo e intereses coyunturales, así como diferentes enfoques políticos se combinan en productos que perfectamente pueden arrojar resultados diferentes e incluso opuestos a los originalmente previstos.

La primera pieza para construir un modelo que explique un proceso de reforma electoral consiste en determinar las condiciones que disparan el proceso. Nadie se propone mejorar un sistema electoral o intenta obtener mayores beneficios electorales sin que medie un diagnóstico que establezca la existencia de un problema que el sistema electoral podría resolver. Así, la percepción de una *crisis política* asociada a alguna “disfunción” en el sistema electoral está en la base de todo proceso de reforma electoral. Los diagnósticos críticos que elaboran las elites dominantes se pueden clasificar en dos grandes tipos: déficit de legitimidad o déficit de eficacia. En el primer caso la clase política comienza a ser crecientemente percibida como autoreferida y alejada de la ciudadanía y, en el segundo, como bloqueada e incapacitada para desempeñar el rol de conducción que le corresponde. En cualquier caso, el grupo político dominante se enfrenta en el corto plazo al riesgo de ser desplazado del poder o al riesgo de no poder llevar adelante la tarea de gobierno y la percepción de este riesgo es lo que se constituye en el factor desencadenante del proceso de reforma electoral.

Pero esta última afirmación no implica que el proceso derive linealmente en el diseño de una reforma que le facilite la permanencia en el poder al grupo dominante. Existen dos poderosas razones que fundamentan la imposibilidad de recorrer ese camino lineal. La primera es que las reformas a las que nos referimos se procesan en contextos democráticos y la mera posibilidad de que un grupo dominante modifique a su antojo el sistema electoral para perpetuarse en el poder, impide la calificación de tal sistema como democrático. La segunda —y más importante— es que el grupo dominante, aún cuando disponga de las mayorías necesarias para tramitar la reforma, difícilmente puede ser tratado como un actor unificado, donde todos sus integran-

tes comparten la misma ordenación de preferencias. En consecuencia, las reformas deben sortear dos obstáculos entrelazados para resultar viables: el cumplimiento de una serie de formalidades y la búsqueda de un acuerdo político. Ciertamente estos obstáculos pueden ser de diferentes dimensiones según sean las características del marco institucional y la configuración del mapa político.

Buena parte de la escasa literatura sobre reformas electorales parte del supuesto de que los políticos electos tienen como finalidad principal mantenerse en el gobierno y su actuación política se orientará en ese sentido (Geddes 1996)<sup>5</sup>. Este supuesto conduce a un primer modelo de reforma electoral que plantea que toda coalición gobernante con poder suficiente para reformar el sistema electoral lo hará siempre que exista un sistema electoral alternativo que le proporcione mayores beneficios que el actual (Benoit 2004)<sup>6</sup>. Sin embargo en el mundo real los políticos no tienen por qué ser tan ambiciosos y seguramente se darán por satisfechos si esperan seguir ganando en el marco de reglas vigente. Si un beneficiario del sistema electoral vigente tiene interés en modificarlo seguramente es porque el mismo sistema que le permitió ganar se lo impedirá o dificultará en la siguiente oportunidad (Cox 1997). El fundamento del cambio en la percepción de los gobernantes sólo puede ser consecuencia de un cambio más o menos radical en las preferencias políticas de la ciudadanía. Este cambio en las preferencias —y la amenaza que representa para la coalición gobernante— se constituye en un estímulo para cambiar el sistema electoral en un sentido más inclusivo, de forma de incrementar los beneficios de los perdedores del sistema (Boix 1999; Colomer 2004).

Las reformas electorales, aunque se proponen con frecuencia, se aprueban excepcionalmente porque es necesaria la concurrencia de diversos factores para viabilizarlas. En general se combinan factores de largo plazo, que se expresan en tendencias económicas, políticas y sociales, con aspectos particulares de la situación política que conducen a la configuración de una *coyuntura crítica* en la que se viabiliza la reforma (García Díez 2001). En primer término se requiere la presencia de un cambio significativo en las preferencias del electorado, porque si el contexto electoral es estable no existen incentivos para que los partidos dominantes promuevan una reforma electoral. El cambio abrupto en las preferencias electorales es una consecuencia del deterioro de la situación política, que es percibida por la ciudadanía como una crisis de legitimidad o de eficacia, esto es, o bien los ciudadanos pierden toda confianza en los políticos o, al contrario, ven a los dirigentes políticos en los que confían impedidos de llevar adelante las medidas necesarias. Adicionalmente se requiere que la coalición reformista tenga el poder suficiente para reformar el sistema electoral, lo que en contextos democráticos

---

5 “...those who make the changes—that is, the members of roundtables, constituent assemblies, and legislatures who must make the choices that determine electoral procedures—pursue their own individual interests above all else, and that their interest center on furthering their political careers.” (Guedes 1996:18).

6 “The theory predicts that electoral laws will change when a coalition of parties exists such that each party in the coalition expects to gain more seats under an alternative electoral institution, and that also has sufficient power to effect this alternative through fiat given the rules for changing electoral laws.” (Benoit 2004:363).

implica tener apoyo mayoritario (o, incluso, supermayoritario), ya sea en el parlamento, dentro de la población o en los dos ámbitos simultáneamente. Si se cumplen ambas condiciones (interés y posibilidad) la coalición partidaria dominante debe lograr acordar una reforma electoral que beneficie a todos sus miembros.

Hasta este punto se han mencionado las características comunes de todo proceso de reforma electoral. A partir de aquí surgen dos tipos posibles de reforma que dependen del tipo de coalición dominante que la promueva: o bien se trata de coaliciones cuya popularidad se ha deteriorado y corren el peligro de perder las elecciones o, por el contrario, su popularidad se mantiene o ha crecido, con lo que estarían en condiciones de volver a ganarlas. Las *coaliciones declinantes* son viejos partidos ganadores que se perciben a sí mismos como futuros perdedores más temprano que tarde. En este caso la propuesta reformista estaría orientada a relegitimar el sistema político y contendría normas inclusivas de forma de minimizar las posibles futuras pérdidas. Las *coaliciones ascendentes*, en cambio, son partidos o movimientos que sustituyen a las coaliciones dominantes anteriores como consecuencia del viraje en las preferencias electorales. En este caso la propuesta reformista estaría orientada a mejorar la eficacia del gobierno con normas más excluyentes, de forma maximizar las ganancias futuras.

En definitiva existen dos procesos típicos diferentes que pueden conducir a una reforma electoral. El primero de ellos tiene como actor central a una coalición gobernante de larga data que viene perdiendo el apoyo electoral que solía tener y, por lo tanto, ve peligrar la perspectiva de triunfo en la próxima elección. Denominamos a este tipo de actor coalición declinante y le atribuimos en el proceso reformista la finalidad de proteger su estatus político, ya sea procurando un nuevo triunfo o, al menos, el máximo espacio de poder político, a partir de un cambio de reglas. En este tipo de proceso, el impulso reformista se fundamenta en argumentos de legitimidad política y se buscan amplios acuerdos en torno a normas más inclusivas.

En cambio, el proceso opuesto tiene lugar cuando los viejos partidos dominantes (hayan logrado o no una reforma electoral en su momento) han sido sustituidos por una nueva *coalición ascendente*. Al contrario del caso anterior, la nueva mayoría política accede al gobierno con la expectativa de mantener o aumentar su apoyo en el futuro, por lo que tendrá como incentivo buscar una reforma que aumente los espacios de poder que le corresponden a los ganadores. Este impulso reformista se fundamenta en argumentos asociados a la eficacia del sistema y busca establecer reglas más excluyentes.

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 coexistir intereses diversos y contrapuestos que conducirían a una reforma negociada con medidas de diverso tipo. En este caso, la reforma resultante puede contener tanto normas más excluyentes como más inclusivas. Por lo tanto, el resultado depende también del proceso político a través del cual se concrete la reforma, en función del poder y la homogeneidad con los que cuente la coalición reformista. Si se da un proceso de *imposición* de una coalición reformista con intereses homogéneos (ya sea declinante o ascendente) podemos esperar que el resultado se aproxime bastante a alguno de los tipos *puros* de reforma. En cambio, si la coalición reformista original debe ampliarse con otros actores para viabilizar la reforma, es más probable que se obtenga un resultado *mixto*. El siguiente cuadro representa sintéticamente el modelo expuesto.

**Cuadro 1. Modelo general de reformas electorales**

Contexto	Tipo de coalición	Tipo de proceso	Tipo de resultado
Proceso de cambio electoral	Declinante: viejos partidos amenazados por el cambio electoral	IMPOSICIÓN	INCLUSIVO
		NEGOCIACIÓN	MIXTO
	Ascendente: nuevos partidos favorecidos por el cambio electoral	IMPOSICIÓN	EXCLUYENTE

### 3. Modelo empírico

Los estudios sobre sistemas de elección presidencial se han concentrado fundamentalmente en dos variables: el método por el cual se asigna el cargo o *fórmula electoral* y la relación temporal entre elecciones presidenciales y legislativas o *timing* (Shugart and Carey 1992; Negretto 2006). Pero la elección presidencial, a diferencia de la de los jefes de gobierno en regímenes parlamentarios, está asociada a un término fijo de duración, periodo que varía según las constituciones y que ha sido objeto de modificaciones en muchas de las reformas electorales realizadas en la región. Por ello, para caracterizar al sistema, es tan relevante establecer la forma de acceder al cargo, como el tiempo durante el cual se podrá ejercerlo. A su vez, la duración del mandato, está determinada, no sólo por el término del periodo de gobierno, sino también por la posibilidad de reelección inmediata, por lo que las normas que regulan la reelección presidencial deben estar incluidas en la caracterización del sistema.

En consecuencia este trabajo se concentra en tres variables que son las más relevantes para describir la normativa correspondiente a la elección presidencial en términos de inclusión-exclusión. En primer lugar se considera el método de elección o fórmula electoral que permite dos variantes principales: la mayoría relativa (MR) o algún método de mayoría especial que incluya una doble vuelta (DV). El sistema de MR implica que resulta electo en una única votación el candidato que obtenga el mayor número de votos. En cambio, un sistema de DV establece un umbral a superar para obtener el cargo en una primera votación<sup>7</sup>. Si ningún candidato supera el umbral establecido, se realiza una segunda votación, normalmente con los dos candidatos que obtuvieron más votos en la primera<sup>8</sup>. Los sistemas de DV son más inclusivos que los de MR por dos razones. En primer término un sistema de DV, de forma mecánica, permite que existan dos o más ganadores en la primera vuelta, en lugar del ganador único que resulta de una votación por MR. Pero también son más inclusivos porque los sistemas de doble vuelta desestimulan el voto estratégico que incentiva el sistema de MR y por lo tanto favorecen las expectativas electorales de los partidos más pequeños (Buquet 2004). Por lo tanto los sistemas de DV deberían ser preferibles –tanto más cuanto más alto sea el umbral exigido para ganar en primera vuelta– por los reformadores integrantes de coaliciones declinantes en contextos de incertidumbre y amenaza. En cambio las coaliciones ascendentes deberían preferir la MR o un umbral más reducido de DV<sup>9</sup>.

La segunda variable es la duración del mandato expresada en años. Un mandato será tanto más inclusivo cuanto más breve, porque se darán más recambios de gobierno y, consecuentemente, más oportunidades para más actores, 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, mientras que una coalición ascendente preferirá extender la duración del mandato.

Finalmente, la última variable que se incluye es la reelección presidencial que, aunque admite mayores variantes, en este trabajo se considera fundamentalmente en su forma inmediata, es decir, la posibilidad de que el presidente en ejercicio pueda postularse para un siguiente mandato consecutivo. En este caso una coalición reformista que se sienta apoyada popularmente preferirá optar por incorporar la reelección presidencial inmediata al ordenamiento electoral, particularmente cuando la figura presidencial sea un factor esencial de ese apoyo popular. En cambio, una coalición declinante optará por impedir esa posibilidad.

---

7 El umbral es de 50% en la mayoría de los casos de América del Sur (Perú, Chile, Brasil, Colombia, Bolivia y Uruguay) pero más recientemente se establecieron umbrales inferiores y reglas complementarias en Argentina y Ecuador. En esos casos se requiere obtener más del 45% de los votos o más de un 40% con 10 puntos de diferencia sobre el segundo para ser electo presidente en primera vuelta.

8 Bolivia establece un umbral del 50% para acceder a la presidencia en primera vuelta, pero es una excepción en lo que refiere a la segunda vuelta que se realiza en el parlamento. Hasta 1994 el parlamento boliviano podía designar como presidente a cualquiera de los tres candidatos más votados en la primera vuelta. La reforma de ese año restringió la elección a los dos candidatos más votados.

9 Negretto (2006), siguiendo la misma lógica, atribuye estas preferencias a los partidos menores y mayores respectivamente.

La lógica del trabajo asume variables bipolares y, en los tres casos, un extremo favorece la legitimidad y el otro la eficacia. Así, la incorporación de métodos de DV o el aumento del umbral requerido para obtener el triunfo en primera vuelta, la prohibición de la reelección inmediata y la reducción de la duración del mandato presidencial son reformas inclusivas 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 o de umbrales reducidos, la adopción de la reelección inmediata y la prolongación de la duración del mandato presidencial, son reformas excluyentes que aportan eficacia al sistema, eventualmente en detrimento de su legitimidad, y favorecen los intereses de coaliciones gobernantes que cuentan con apoyo popular. El siguiente cuadro resume el esquema de variables utilizado.

**Cuadro 2. Reglas de elección presidencial entre la legitimidad y la eficacia**

Finalidad	Inclusión (legitimidad)	← —→	Exclusión (eficacia)
Fórmula	Mayoría Relativa	← —→	Doble Vuelta... 50%
Mandato	...4 años	← —→	6 años...
Reelección	Prohibida	← —→	Indefinida

#### 4. Contrastación empírica

En esta investigación se ha sistematizado y analizado información referente a todas las reformas que modificaron los mecanismos de elección presidencial en América del Sur entre 1990 y 2005. Todos los países de la región han realizado al menos una modificación en al menos una de las variables utilizadas<sup>10</sup>. El siguiente cuadro presenta la información.

10 Paraguay no figura en el cuadro porque, a pesar de haber realizado reformas electorales en las variables señaladas, nunca las implementó. En la reforma electoral de 1990 se incluyó la elección presidencial por mayoría absoluta con doble vuelta, pero, en una nueva reforma en 1992, se volvió al sistema de mayoría relativa sin que se hubieran realizado elecciones presidenciales entre una y otra reforma.

**Cuadro 3. Reformas en las reglas de elección presidencial. América del Sur, 1990-2005**

País	Año	Mandato		Reelección		Método	
		Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
ARGENTINA	1994	6	4	Alternativa	Inmediata	MR	DV (40%)
BRASIL	1993	5	4	-	-	-	-
BRASIL	1997	-	-	Alternativa	Inmediata	-	-
BOLIVIA	1994	4	5	-	-	DV (50%)*	DV (50%)**
CHILE	1994	8	6	-	-	-	-
CHILE	2005	6	4	-	-	-	-
COLOMBIA	1991	-	-	Alternativa	Prohibida	MR	DV (50%)
COLOMBIA	2005	-	-	Prohibida	Inmediata	-	-
ECUADOR	1996	-	-	Prohibida	Alternativa	-	-
ECUADOR	1998	-	-	-	-	DV (50%)	DV (40%)
PERÚ	1993	-	-	Alternativa	Inmediata	-	-
PERÚ	2000	-	-	Inmediata	Alternativa	-	-
URUGUAY	1996	-	-	-	-	MR	DV (50%)
VENEZUELA	1999	5	6	Alternativa	Inmediata	-	-

MR = Mayoría Relativa; DV = Doble Vuelta

\* Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta el congreso elige entre las tres fórmulas que obtuvieron mayor cantidad de votos

\*\* Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta el congreso elige entre las dos fórmulas que obtuvieron mayor cantidad de votos

Aunque con excepciones, parecen existir tendencias favorables 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 primer término, prácticamente todos los países de la región adoptaron el sistema de elección presidencial por DV, ya sea en las transiciones a la democracia o en reformas posteriores. En la década de 1980, cinco países de América del Sur utilizaban la MR y otros cinco la DV, mientras que en la actualidad quedan sólo dos países que mantienen la MR y en ningún caso se reformó en sentido opuesto<sup>11</sup>. Por su parte, la duración promedio de los mandatos presidenciales se redujo de 5,1 años en la década de 1980 a 4,6 años en la actualidad. Sin embargo en este caso aparecen movimientos en direcciones contrapuestas, ya que mientras tres países redujeron el término del mandato presidencial, otros dos lo incrementaron. Finalmente la inclusión de la reelección presidencial inmediata también parece ser una tendencia dominante aunque en el caso de Perú fue revertida<sup>12</sup>. En definitiva, no puede considerarse que exista una clara tendencia a favor de sistemas más inclusivos o más excluyentes, ya que unas variables han evolucionado en un sentido y otras en otro.

11 Sin considerar la mencionada reforma en Paraguay

12 La reelección presidencial inmediata en Perú fue adoptada en un contexto autoritario luego del golpe de estado de Fujimori, por lo que su reversión estuvo asociada a una redemocratización en el país.

En cuanto a los procesos de reforma se puede constatar 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 aunque fueron fundamentadas en argumentos de legitimidad y gobernabilidad. La permanencia en el gobierno 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 o como forma de ajustar el *timing* electoral<sup>13</sup>.

El caso que aparece como ejemplar, en la variante de coalición declinante que promueve una reforma más inclusiva, es la reforma colombiana de 1991. El proceso fue promovido 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 junto a un amplio paquete de normas de corte inclusivo. Claramente se trató de una operación de relegitimación del sistema político, promovida por actores cuya popularidad iba descendiendo y se sentían amenazados.

Por el contrario, la reforma venezolana de 1999 incorpora normas claramente excluyentes, al prolongar el mandato presidencial e incorporar la reelección presidencial inmediata. Se trata de un proceso promovido por el presidente Chávez, que gozaba de gran popularidad y tuvo la capacidad de hegemonizar el proceso constituyente, enfrentando un parlamento hostil y creando un nuevo ordenamiento jurídico que favoreció una fuerte concentración de poder.

En un punto intermedio entre los dos casos mencionados es interesante observar la reforma argentina de 1994, que muestra modificaciones en direcciones contrapuestas. Por un lado se adopta la reelección presidencial inmediata, 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. El presidente Menem (PJ) buscaba la reelección y para obtenerla debió aceptar la exigencia de la oposición radical (UCR) de reducir el 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 aproximadamente a medio camino entre el modelo excluyente y el inclusivo.

Por su parte, Bolivia llevó adelante una reforma que generó un amplio consenso dentro del sistema político en 1995. El esquema de la investigación la clasifica como excluyente porque las modificaciones relacionadas con la elección presidencial

---

13 El *timing* electoral no es una variable que sea objeto de reforma directamente, sino que resulta modificado por un cambio en la duración del mandato del presidente o del parlamento.

tienen ese carácter. Sin embargo, la reforma incluyó otros aspectos que bien pueden catalogarse como inclusivos y legitimadores. Pero en la práctica, el promotor de la reforma (el MNR) era un partido triunfador en ese momento que bien podía percibirse como ganador en adelante y, por lo tanto, con incentivos para promover reformas excluyentes.

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 que introduce la DV es promovida por una coalición declinante que se sentía amenazada.

Los casos en los que la única modificación consistió en la reducción del mandato presidencial requieren una precisión, ya que si bien se trata de 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). De todas formas en ambos casos las coaliciones gobernantes podían sentirse amenazadas por sus respectivas oposiciones<sup>14</sup>, lo que hacía racional la reducción del mandato.

Finalmente, el caso ecuatoriano es menos claro. La alta volatilidad electoral y la permanente inestabilidad política en el país, que concluyó con la destitución del presidente Bucarán, generaba incertidumbre en las elites, por lo que debieron inclinarse por reformas inclusivas. Sin embargo la asamblea constituyente estaba dominada por tres grandes partidos que optaron por reducir el umbral para acceder a la presidencia en primera vuelta con la finalidad de reducir la fragmentación política y favorecer la gobernabilidad.

El siguiente cuadro intenta clasificar los procesos reformistas en función del modelo propuesto.

---

14 En Brasil Lula aparecía como un posible ganador y en Chile la Concertación ha venido perdiendo gradualmente su hegemonía.

**Cuadro 4. Clasificación de las reformas electorales en América del Sur**

País	Año	Coalición	Resultado
ARGENTINA	1994	Ascendente	Mixto
BRASIL	1993	Declinante	Inclusivo
BRASIL	1997	Ascendente	Excluyente
BOLIVIA	1994	Ascendente	Excluyente
CHILE	1994	Ascendente	Inclusivo
CHILE	2005	Declinante	Inclusivo
COLOMBIA	1991	Declinante	Inclusivo
COLOMBIA	2005	Ascendente	Excluyente
ECUADOR	1996	Alta volatilidad	Excluyente
ECUADOR	1998	Alta volatilidad	Excluyente
PERÚ	1993	Ascendente	Excluyente
PERÚ	2000	Redemocratización	Inclusivo
URUGUAY	1996	Declinante	Inclusivo
VENEZUELA	1999	Ascendente	Excluyente

## 5. Conclusión

En general el análisis de los casos se muestra consistente con el modelo propuesto. Prácticamente sin excepciones, las coaliciones declinantes promovieron normas más inclusivas y las coaliciones ascendentes realizaron reformas de carácter excluyente. Más allá de que la evidencia presentada no pretende constituir una prueba de hipótesis, permite observar comportamientos políticos consistentes con la lógica del modelo. Concretamente, todas las reformas que introdujeron la reelección presidencial inmediata fueron promovidas por coaliciones ascendentes construidas en torno de un líder carismático (Fujimori, Cardoso, Menem, Chávez y Uribe) que resultó reelecto en todos los casos. Por su parte, las reformas en las que se cambió el método de elección presidencial de mayoría relativa por el de doble vuelta con umbral del 50% (Colombia y Uruguay), fueron promovidas por coaliciones declinantes que perdieron votos en las elecciones siguientes y terminaron siendo desplazadas del poder. En cambio, las modificaciones en la duración del mandato presidencial no presentan un patrón tan claro, ya sea por haberse efectuado como contrapartida de otro cambio en las reglas, o por generar modificaciones de sentido contrario en el *timing* electoral. Por lo tanto, si bien el modelo parece resistir una primera confrontación empírica, parece necesario continuar avanzando en el estudio de la cuestión, ampliando el número de casos y de variables y utilizando formas de medición más refinadas.

Pero más allá de las bondades o defectos del modelo, parece pertinente reflexionar también sobre el papel de las reformas electorales en los procesos políticos latinoamericanos. El predominio de los intereses coyunturales y el poco tiempo transcurrido desde la realización de las reformas impide evaluar sus impactos en

los desempeños democráticos de forma contundente. El modelo general conduce a pensar que las reformas inclusivas 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 de 1991 hasta el triunfo de Uribe en 2002 parece confirmar este razonamiento. El caso colombiano es particularmente interesante porque muestra los dos procesos típicos en momentos diferentes: una reforma inclusiva que no logra frenar el proceso de deterioro político hasta que una coalición ascendente y exitosa logra una reforma de signo contrario. 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 es consistente con el razonamiento propuesto<sup>15</sup>.

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 una 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 exitosa 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, Cardoso, Uribe). Sin embargo, a pesar de que la reforma argentina de 1994 tiene esas características, 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 justificarse por la presencia de elecciones legislativas intermedias que pueden generar, como ocurrió en 2001, un severo conflicto entre poderes<sup>16</sup>. En cambio, las reformas brasileñas 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. Finalmente, la reforma colombiana es muy reciente como para sacar conclusiones. 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.

---

15 Al momento de escribir este artículo el presidente Chávez cuenta con el 100% de la representación legislativa y, aún así, ostenta poderes legislativos especiales, mientras promueve la reelección presidencial indefinida.

16 No se trata de explicar la crisis política argentina, sino de señalar un aspecto del diseño electoral que puede haber contribuido a su trágico desenlace.

## Bibliografía

- Benoit, Kenneth. 2004. "Models of electoral system change" en *Electoral Studies* 23: 363-389.
- Boix, Carles. 1999. "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies" en *American Political Science Review* 93(3): 609-624.
- Buquet, Daniel. 2004. *Balotaje vs. Mayoría Simple: el Experimento Uruguayo. La Doble Vuelta en Sudamérica, Centroamérica y Caribe*. R. Martínez Martínez. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona.
- Colomer, Josep. 2004. *¿Cómo votamos? Los Sistemas Electorales del Mundo: Pasado, Presente y Futuro*. Barcelona, Gedisa.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press.
- Duverger, Maurice. 1957. *Los Partidos Políticos*. México, Fondo de Cultura Económica.
- García Díez, Fátima. 2001. *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Geddes, Barbara. 1996. Initiation of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America. *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. A. Lijphart, Waisman, C.H. Oxford, Westview Press: 14-52.
- Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. South Bend, University of Notre Dame Press.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford, Oxford University Press.
- Linz, Juan J. 1990. *La Quiebra de las Democracias*. México, Alianza Editorial Mexicana.
- Lipset, Seymour M. 1988. *El Hombre Político: Las Bases Sociales de la Política*. Buenos Aires, Red Editorial Iberoamericana.
- Maiwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Negretto, Gabriel L. 2006. "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America." *The Journal of Politics* 68(2): 421-433.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz. 2006. *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C., BID-IDEA.
- Shugart, Matthew S. y John Carey (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press.