

XII. SISTEMAS ELECTORALES SUBNACIONALES

José E. Molina Vega, Janeth Hernández.

1. Introducción

Los estudios sobre sistemas electorales comparados en América como sería de esperarse, han tendido a concentrarse en el nivel nado (Nolrten, 1993; Jones, 1993; Nohlen, 1991). Los trabajos que analizan sistemas electorales municipales o regionales tienden a referirse a un solo país, o formar parte del análisis de procesos electorales concretos¹

La falta de bibliografía justificaría por sí sola un estudio comparativo de los sistemas electorales subnacionales latinoamericanos, ya que este nos permitirá tener una visión de conjunto y determinar si existe o no una tendencia predominante en estos países que pueda caracterizarlos. Sin embargo, no es la única razón. En el ámbito subnacional se efectúa un número significativo de elecciones, y si bien en general las mismas no despiertan en la población el mismo interés que las elecciones nacionales (Milbrath y Goel, 1977: 139), son política y socialmente muy importantes. Por otra parte, en el estudio de los sistemas electorales tiene interés analizar la relación que pueda existir entre los sistemas electorales nacionales y subnacionales: ¿tienden a ser iguales?, ¿presentan los sistemas subnacionales rasgos específicos que los diferencien de los nacionales?, ¿son los sistemas subnacionales laboratorios de ensayo para cambios en el sistema electoral nacional?

Para este trabajo se ha hecho un estudio comparado de los sistemas electorales subnacionales de 19 países latinoamericanos. Se examinan los sistemas utilizados para las elecciones municipales y para cuerpos legislativos estatales o regionales. Es decir, dentro de lo subnacional se consideran dos niveles: el municipal y el regional, ambos presentes en la región². Todos los países presentan elecciones municipales, pero sólo seis eligen gobiernos regionales³. Esta circunstancia aconseja hacer hincapié, para el análisis comparado, en los sistemas electorales municipales. A este respecto, dada su extensión universal en América Latina, es posible intentar extraer conclusiones sobre la tendencia subcontinental en cuanto al sistema electoral, y respecto a sus relaciones con los sistemas electorales nacionales. Ésta es la línea seguida

¹ El Boletín Latinoamericano, una publicación semestral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IDH), ha sido un aporte de primer orden para el conocimiento de los sistemas electorales subnacionales y el análisis de sus efectos. En el se presentan análisis de los procesos electorales nacionales y subnacionales de las democracias latinoamericanas, por lo cual ha sido una fuente de referencia de gran importancia para este artículo.

² Algunos países tienen elecciones a niveles inferiores. Por ejemplo, Venezuela elige también un nivel submunicipal: las Juntas Parroquiales.

³ Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela.

en el artículo. En las dos próximas secciones se considerarán los sistemas electorales municipales de los países latinoamericanos, primero en lo que respecta al Poder Ejecutivo y luego al Poder Legislativo. También se dedica una sección a los sistemas electorales regionales de los seis países mencionados. En la sección final, las conclusiones se dirigen a extraer del análisis las tendencias comunes en cuanto a los sistemas electorales subnacionales, con la finalidad de precisar si puede hablarse de rasgos propios de lo subnacional en relación con lo nacional, y de, un modelo latinoamericano de sistemas electorales subnacionales.

De los 19 países analizados, 17 establecen mediante legislación nacional sus sistemas electorales subnacionales. Es el mismo sistema para todos los municipios o para todos los estados. En estos 17 países puede hablarse propiamente de la existencia de un sistema electoral local o regional único, respecto al cual pueden establecerse comparaciones con las otras. En los otros dos países, Argentina y México, como parte de su sistema federal de gobierno⁴, la legislación electoral, municipal y regional se decide en forma descentralizada; de modo que en teoría podría haber múltiples sistemas electorales (Jackisch, 1993: 191; Woldenberg 1992: 121). Sin embargo, en ambos hay una tendencia dominante en cuanto a los sistemas electorales municipales y regionales. Es esta tendencia la que registraremos de modo que sea posible la comparación con el resto de Latinoamérica.

2 SISTEMAS PARA LA ELECCIÓN DEL PODER EJECUTIVO MUNICIPAL

Para el análisis comparado de los sistemas para la elección del Poder Ejecutivo municipal en Latino América hemos adoptado como variables las cuatro utilizadas por Dieter Nohlen en referencia con el Poder Ejecutivo nacional (Nohlen, 1993: 46) duración del mandato, reelección, elección directa o indirecta y mayoría exigida⁵. El cuadro XII.1 nos presenta las características de los sistemas electorales para la elección del Poder Ejecutivo local en cuanto a estas cuatro variables. El cuadro XII.2 nos presenta el resultado de comparar el sistema electoral para los ejecutivos locales con el utilizado para los ejecutivos nacionales.

⁴ En los otros países con sistema de gobierno federado (Brasil y Venezuela), la legislación electoral es competencia del poder central.

⁵ Dieter Nohlen agrega una quinta variable: vueltas electorales posteriores. Para nuestros efectos, esta puede considerarse incluida en la variable: mayoría exigida. Cuando la mayoría sea calificada se hace necesario el perfeccionamiento de la elección, si tal mayoría no se alcanza.

CUADRO XII.1. *Sistemas electorales para ejecutivos locales en América Latina*

	<i>Duración del mandato</i>	<i>Elección directa o indirecta</i>	<i>Reelección</i>	<i>Mayoría exigida</i>
Argentina	4 años	Directa	Sí	Mayoría relativa ^a
Bolivia	2 años	Indirecta ^b	Sí	n.a.
Brasil	4 años	Directa	Sí	Mayoría relativa ^c
Chile	4 años	Semidirecta ^d	Sí	n.a.
Colombia	3 años	Directa	No	Mayoría relativa
Costa Rica	4 años	Directa	Sí	Mayoría relativa
Ecuador	4 años	Directa	Sí	Mayoría relativa
El Salvador	3 años	Semidirecta	Sí	Mayoría relativa
Guatemala	5 años	Directa	Sí	Mayoría relativa; en los grandes mayoría absoluta ^e
Haití	4 años	Indirecta	Sí	n.a.
Honduras	4 años	Semidirecta ^f	Sí	n.a.
México	3 años	Directa	No	Mayoría relativa
Nicaragua	6 años	Indirecta ^g	Sí	n.a.
Panamá	5 años	Directa	Sí	Mayoría relativa
Paraguay	5 años	Directa	No	Mayoría relativa
Perú	3 años	Semidirecta ^h	Sí	n.a.
República Dominicana	4 años	Directa	Sí	Mayoría relativa
Uruguay	5 años	Directa ⁱ	Sí	Mayoría relativa
Venezuela	3 años	Directa	Sí	Mayoría relativa

n.a.: no aplicable.

^a Argentina: Los datos aportados reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales locales en la República Argentina (Pírez, 1991: 328).

^b Bolivia: "Para los alcaldes se determina la elección indirecta por los concejos y juntas municipales de entre sus miembros" (Valverde, 1988: 127).

^c Brasil: "La mayoría simple define al vencedor en los municipios con menos de 200 000 electores. En los municipios más populosos existe un segundo turno si ninguno de los candidatos alcanza en la primera elección más de la mitad de los votos nominales" (Sadek, 1992: 13).

^d Chile: Será proclamado alcalde el candidato que habiendo obtenido el mayor número de preferencias individuales cuente a lo menos 35% de los votos válidamente emitidos, siempre que integre la lista más votada. En caso de no cumplirse estas condiciones, el concejo elegirá al alcalde de entre sus miembros.

^e Guatemala: En los municipios con 200 000 electores o más se establece la mayoría absoluta y el mecanismo de dos vueltas electorales. Igualmente, en los municipios con población menor a 20 000 habitantes, el alcalde y los concejos permanecen en sus cargos dos años y seis meses.

^f Honduras: "Se declarará electo alcalde municipal el primer ciudadano que aparezca en la lista de candidatos que haya obtenido la mayoría de sufragios, restándose del total de votos que favorecen a dicha lista el equivalente de un cociente electoral municipal" (Moncada, 1988: 243).

^g Nicaragua: Los concejos municipales designan al alcalde (González, 1990: 27).

^h Perú: Será elegido alcalde el candidato que ocupe el primer lugar de la lista que haya obtenido la más alta votación.

ⁱ Uruguay: Corresponde "el cargo de intendente a la lista más votada del lema más votado, no admitiéndose la acumulación por sublema" (Martins, 1988: 392).

La duración del mandato para los ejecutivos locales tiene un mínimo de dos años [Bolivia] (Urruty, 1989: 44) y un máximo de seis (Nicaragua), En ocho países la duración es de cuatro años, en cinco dura tres y en cuatro dura cinco años. El promedio para los 19 países es de 3.9 años. En general, la tendencia es hacia mandatos de entre tres y cinco años. Como puede apreciarse en el cuadro XII.2, en 10 países la duración de mandato es la misma que en el poder nacional, mientras que en nueve es menor. En ningún caso es mayor. De modo que puede afirmarse que la duración de los períodos para los ejecutivos locales

en Latinoamérica tiende a ser igual o menor que la de los ejecutivos nacionales. Cuando hay diferencias entre ambos mandatos, el local es menor. En general, es de esperar que los mandatos de los gobiernos subnacionales sean menores que los nacionales; la razón para ello es que en las democracias modernas uno de los objetivos que se persigue es el de un alto grado de control sobre la gestión por parte de la población. El mecanismo básico para este control son las elecciones periódicas. Cuanto más corto sea el mandato, mayor será el control. En el plano nacional, este objetivo tiende a verse equilibrado por la busca de estabilidad en los planes y programas gubernamentales. En el ámbito local, la meta de la estabilidad, aunque no puede descuidarse, tiende a tener menor incidencia, por lo cual aumenta el peso de la busca de control popular, y por ello podrían esperarse periodos más cortos. Por lo tanto, es probable que en el futuro aumente el número de países con periodos municipales inferiores a los nacionales.

En cuanto al grado de participación de la población en la designación del jefe del Ejecutivo local (carácter directo, semidirecto o indirecto de la elección), predomina la elección directa. En 12 países, los jefes de los ejecutivos locales son elegidos directamente por la población en elecciones universales, directas y secretas (González, 1992; Lezcano, 1992: 591; Murillo y Torres, 1991: 36; Ocampo y Ruiz, 1991; Peña, 1990: 53). En cuatro países (Chile, Honduras, Perú y El Salvador) la elección es semidirecta (García, 1992). Esta categoría se refiere a aquellos casos en los cuales la población vota por una lista de candidatos al órgano legislativo (concejales o regidores), y el jefe del Ejecutivo local será el primer candidato de la lista más votada. En el caso de Chile, el primer candidato de la lista no es el primer postulado, sino el que haya obtenido el mayor número de preferencias, por lo cual, aunque la elección aún no es directa, la incidencia de la población es mayor que en los otros tres países que utilizan esta modalidad. En El Salvador se postula una lista que incluye a los candidatos a alcaldes, síndicos y regidores; la lista ganadora obtiene la alcaldía y todos los puestos de concejales, de modo que no hay votación separada para las alcaldes, razón por la cual lo clasificamos en la categoría de elecciones semidirectas (Alcántara, 1994: 165). En tres países la elección es indirecta (Bolivia, Haití y Nicaragua). Los miembros del cuerpo legislativo local eligen al Jefe del Ejecutivo. Como en todos los países latinoamericanos el presidente es elegido en forma directa, las diferencias en esta variable sólo se presentan en los siete casos que traducen modalidades semidirectas o indirectas. El predominio de la elección directa puede explicarse por la preferencia latinoamericana por esquemas de separación de poderes de corte presidencial, así como por la tendencia a incrementar institucionalmente el control popular a fin de impedir los abusos tan frecuentes en el subcontinente.

CUADRO XII.2. Comparación de los sistemas electorales nacionales con los municipales: Poder Ejecutivo

País	Periodo	Participación	Reelección	Mayoría
Argentina	Igual	Igual	Igual	45%/Rel.
Bolivia	Menor	Menor	No/Sí	n.a.
Brasil	Menor	Igual	No/Sí	Abs./Rel.
Chile	Menor	Menor	No/Sí	n.a.
Colombia	Menor	Igual	Igual	Abs./Rel.
Costa Rica	Igual	Igual	No/Sí	40%/Rel.
Ecuador	Igual	Igual	No/Sí	Abs./Rel.
El Salvador	Menor	Menor	No/Sí	n.a.
Guatemala	Igual	Igual	No/Sí	Abs./Rel.
Haití	Menor	Menor	No/Sí	n.a.
Honduras	Igual	Menor	No/Sí	n.a.
México	Menor	Igual	Igual	Igual
Nicaragua	Igual	Menor	Igual	n.a.
Panamá	Igual	Igual	No/Sí	Igual
Paraguay	Igual	Igual	Sí/No	Igual
Perú	Menor	Menor	Igual	n.a.
República Dominicana	Igual	Igual	Igual	Igual
Uruguay	Igual	Igual	No/Sí	Igual
Venezuela	Menor	Igual	No/Sí	Igual

n.a.: no aplicable.

no/sí: no reelección nacional, sí municipal. sí/no: lo contrario.

En el plano ejecutivo nacional, el temor al abuso del poder, al caudillismo y a la personalización del gobierno ha sido un freno contra la reelección. Éste no es el caso en el nivel local, donde en 16 de los 19 países para los que tenemos información se permite la reelección de los jefes del Ejecutivo, al menos por un periodo⁶. Sólo en Colombia, México y Paraguay (Prieto, 1990) ésta no se permite. En 12 países se pasa de la no reelección de carácter nacional a la reelección local⁷. En seis la situación de la reelección es la misma en el terreno nacional y local (Colombia y México no la permiten en ninguno de los casos, mientras que Argentina, Nicaragua, Perú y República Dominicana sí la autorizan en ambas situaciones). La tendencia predominante es, pues, autorizar la reelección local y a no hacerlo en el ámbito nacional. Esto podría explicarse por el hecho de que la personalización del poder de tipo local no tiene la misma incidencia que si ocurriera en toda la nación, por lo cual puede establecerse la reelección inmediata buscando generar un incremento del control popular sobre la gestión del gobernante, así como un mayor interés de éste por cumplir con las aspiraciones del electorado.

En los países que eligen en forma directa al jefe del Ejecutivo local (12), la elección se decide por mayoría relativa en una única vuelta (De la Calle, 1990: 22; Escobar, 1986: 163; Rosada, 1990: 39; García R., 1990: 31). Las dos únicas

⁶ De los 12 países con elección directa del alcalde, en nueve se permite la reelección.

⁷ En el caso de los 12 países con elección directa de alcaldes, en nueve se permite la reelección de carácter nacional a la reelección local en siete casos.

excepciones parciales son Brasil y Guatemala, que para los municipios con 200 000 habitantes o más exigen la mayoría absoluta, .y en caso de que no se alcance se va a una segunda vuelta. De estos 12 países, seis exigen mayoría calificada para la elección presidencial, pero no para el jefe del Ejecutivo local; los otros seis exigen mayoría relativa en ambos casos. En general, las exigencias de legitimidad democrática y de busca de apoyo político sólido que han llevado a la extensión en la región de la mayoría calificada o absoluta para la elección presidencial (véase Nohlen, 1993: 46) no han estado presentes en el plano municipal. En este último caso, las ventajas de la exigencia de mayoría absoluta no parecen ser suficientes para compensar el costo y el esfuerzo adicional que implica la doble vuelta para los países latinoamericanos. Ello explica también que, de establecerse, se haga (como en Brasil y Guatemala) para municipios de población elevada cuyas elecciones pueden tener trascendencia nacional⁸.

Como hemos visto, los sistemas electorales locales para la elección del jefe del Ejecutivo no son una reproducción de los sistemas nacionales. En 18 de los 19 casos hay alguna diferencia, y en 14 éstas afectan dos o más de las variables consideradas.

En resumen, el sistema electoral para la elección del jefe del Poder Ejecutivo local en América Latina se caracteriza por períodos entre tres y cinco años, elección directa, posibilidad de reelección y mayoría relativa. En comparación con el nivel nacional, el sistema electoral local presenta períodos más cortos, hay mayores posibilidades de que la elección no sea directa, la reelección tiende a permitirse -lo que no es el caso en el plano nacional- y es mucho más frecuente la mayoría relativa. Se puede concluir que, en términos generales, los sistemas electorales nacionales tienden a acentuar más que los locales la búsqueda de legitimidad (elección directa y mayoría absoluta), la prevención de la penalización excesiva del poder político (no reelección) y la estabilidad (períodos más largos).

3. SISTEMAS PARA LA ELECCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL

A fin de caracterizar los sistemas electorales para el Poder Legislativo local (concejales o regidores), se recopiló información sobre las siguientes variables (Lijphart, 1985: 7 y 8; Rae, 1971: 154; Nohlen, 1981: 96 ss.; Lijphart, 1994: 1): a) La duración del mandato. b) El tipo de sistema electoral, tomando como tal el que resulta del principio de representación aplicado (Nohlen, 1988: 37) (proporcional o mayoritario), como se desprende de la fórmula electoral utilizada o la combinación que se hace de ellas, así como su relación con las circunscripciones electorales. La comparación de la proporcionalidad entre el sistema electoral local y el nacional se hace con base en los principios

⁸ Las alcaldías de las grandes ciudades son potencialmente la antesala para posteriores candidaturas presidenciales.

electorales utilizados⁹ c) El tipo de lista: cerrada y bloqueada, cerrada pero no bloqueada, o abierta (Molina, 1991: 42). Se señala el tipo de lista tanto para el caso de sistemas que las usen en exclusiva como para aquellos que las combinen con circuitos uninominales. En el caso de sistemas mayoritarios que utilizan exclusivamente circuitos uninominales, ello se indica. El tipo de lista determina el grado de personalización del voto. Personalización se refiere a si existe o no la posibilidad de que el elector vote de manera directa por candidatos individuales y no sólo por partidos. Cuando las candidaturas se postulan exclusivamente en listas cerradas y bloqueadas, no habrá personalización del voto, y sí lo habrá en el resto de los casos. d) Fórmula electoral: indica el procedimiento matemático para la adjudicación de los escaños e) Barrera: indica si se ha establecido un mínimo de votos que deben ser alcanzados como requisito para participar en la distribución de escaños (Molina, 1991: 46). f) Postulación de candidatos: esta variable informa si la postulación de candidatos es facultad exclusiva de los partidos, o si pueden hacerlo grupos electorales independientes. Con base en esta variable se establece el grado de partidización del sistema local en comparación con el nacional. Éste será menor si en el nacional se permite sólo la postulación partidista y en el local pueden presentarse candidaturas independientes. En la situación contraria (no ocurre en la práctica) sería mayor la partidización local. g) Elecciones simultáneas: se refiere a si las elecciones locales se realizan o no simultáneamente con las elecciones nacionales.

El cuadro XII.3 nos muestra las características de los sistemas electorales para las legislaturas municipales y el XII.6 los compara con los respectivos sistemas electorales nacionales.

Los periodos en cada uno de los países son los mismos que para el jefe del Ejecutivo local considerados antes, es decir, tienden a oscilar entre tres y cinco años, siendo su promedio de 3.9 años. Las consideraciones realizadas con respecto al periodo de los ejecutivos locales son asimismo válidas para el caso del Poder Legislativo.

La tendencia predominante en cuanto al sistema electoral es la proporcionalidad [12 casos] (Crahan, 1993: 19; Espinoza, 1990: 15; Rosada, 1990: 39). Entre los siete países que adoptan el sistema mayoritario, cinco (Nicaragua, Perú, Uruguay, El Salvador y Haití) utilizan listas cerradas y bloqueadas en circunscripciones plurinominales. En los primeros tres, a la lista que alcance la votación más alta se le asigna la mayoría de los cargos en forma automática. En El Salvador y Haití, la lista ganadora obtiene todos los cargos (Alcántara, 1994: 165-173; Eguizábal, 1994: 85). Los otros dos Países (Panamá

⁹ La comparación de proporcionalidad entre el sistema electoral para las legislaturas de carácter nacional y local indica exclusivamente si hay diferencias en cuanto al principio de representación. El nivel de información obtenido no hace posible determinar diferencias en el grado de proporcionalidad cuando se adopta en ambos casos, por ejemplo, una fórmula proporcional.

y Venezuela) utilizan circuitos uninominales¹⁰. En relación con el sistema electoral nacional, en 12 casos el principio de representación no se altera¹¹. De los siete donde hay modificación, cinco (Nicaragua, Perú, El Salvador, Uruguay y Venezuela) pasan de la representación proporcional al sistema mayoritario (Eguizábal, 1991: 23; 1992: 61) y dos se mueven en sentido contrario (Chile y México). En conjunto, la presencia de la representación proporcional es ligeramente menor en los sistemas electorales para las legislaturas municipales (12 de 19) que para las nacionales (15 de 19), pero ésta predomina en ambos casos.

CUADRO XII.3. *Sistemas electorales legislativos locales en América Latina*

<i>País</i>	<i>Periodo electoral</i>	<i>Tipo de sistema electoral</i>	<i>Tipo de lista</i>	<i>Fórmula</i>	<i>Voto personal</i>	<i>Barrera</i>	<i>Postulación de candidatos</i>	<i>Elecciones simultáneas</i>
Argentina	4 años ^a	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	No	s.i.	Sólo los partidos políticos	No
Bolivia	2 años	Proporcional	Cerrada y bloqueada	Saint Lague	No	No	Sólo los partidos políticos	No
Brasil	4 años	Proporcional	Voto preferencial. Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt	Sí	Cociente electoral	Sólo los partidos políticos	No
Chile	4 años	Proporcional	Cerrada no bloqueada	D'Hondt	Sí	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	No
Colombia	3 años	Proporcional	Cerrada y bloqueada	Cociente natural; restos más altos	No	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	No
Costa Rica	4 años	Proporcional	Cerrada y bloqueada	Cociente natural; restos más altos	No	Medio cociente electoral	Sólo los partidos políticos	Sí
Ecuador	4 años	Proporcional	Cerrada y bloqueada	Cociente natural; restos más altos	No	0.3% del cociente natural	Sólo los partidos políticos	Sí ^b
El Salvador	3 años	Mayoritario de lista ^c	Cerrada y bloqueada	Mayoría relativa	No	n.a.	Sólo los partidos políticos	Sí
Guatemala	5 años ^d	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	No	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	Sí

¹⁰ Panamá utiliza también circuitos plurinominales pequeños con fórmula proporcional, pero éstos no alteran el principio mayoritario.

¹¹ En Haití se mantiene el principio electoral mayoritario. Sin embargo, la proporcionalidad en teoría disminuye, ya que se pasa de circuitos uninominales con la mayoría absoluta (National Democratic Institute for International Affairs, 1991: 37) en el nivel nacional a circuitos plurinominales con mayoría relativa en el ámbito local.

Haití	4 años	Mayoritario ^a	Cerrada y bloqueada	Mayoría relativa	No	n.a.	Partidos políticos e independientes	Sí
Honduras	4 años	Proporcional	Cerrada y bloqueada	Cociente natural; restos más altos	No (Ley de lemas)	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	Sí
México	3 años	Proporcional	Cerrada y bloqueada	s.i.	No	s.i.	Sólo los partidos políticos	No
Nicaragua	6 años	Predominantemente mayoritario. La mayoría de los cargos se asigna a la lista ganadora	Cerrada y bloqueada	Cociente natural; cargos restantes de acuerdo con el orden de la votación	No	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	Sí
Panamá	5 años	Predominantemente mayoritario. Circunscripciones uninominales y plurinominales pequeñas	Cerrada, no bloqueada	Cociente natural; cargos restantes: medio cociente; otros: candidatos no elegidos más votados	Sí	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	Sí

CUADRO XII.3. [Conclusión]

<i>País</i>	<i>Periodo electoral</i>	<i>Tipo de sistema electoral</i>	<i>Tipo de lista</i>	<i>Fórmula</i>	<i>Voto personal</i>	<i>Barrera</i>	<i>Postulación de candidatos</i>	<i>Elecciones simultáneas</i>
República Dominicana	4 años	Proporcional	Cerrada y bloqueada	Media más elevada D'Hondt	No	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	Sí
Uruguay	5 años	Mayoritario. Se asegura mayoría al lema ganador (del intendente)	Cerrada y bloqueada	D'Hondt (para el resto)	No (Ley de lemas)	No	Sólo los partidos políticos ^f	Sí
Venezuela	3 años	Mayoritario ^g	Candidaturas uninominales	Mayoría relativa para 2/3 y D'Hondt para 1/3	Sí	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	No

s.i.: sin información; n.a.: no aplicable.

^a Los datos recogen la tendencia predominante entre las provincias argentinas.

^b A la mitad del periodo se somete a votación un número de cargos equivalente a la mitad menos uno de los componentes del consejo. Hay simultaneidad para la mayoría de los cargos (Peña, 1990: 53).

^c En El Salvador la lista ganadora (mayoría relativa) obtiene todos los cargos del concejo municipal (alcalde, síndico y regidores).

^d Poblaciones con menos de 20 000 habitantes, cada dos años y medio.

^e Haití utiliza un sistema electoral mayoritario de lista (García R., 1990: 31).

^f No existe una disposición constitucional al respecto; sin embargo, los candidatos deben figurar dentro de algún "lema" que en el lenguaje uruguayo equivale al nombre de un partido político (Korseniak, 1988).

^g En Venezuela, la reforma electoral de 1995 restableció el sistema utilizado para 1992 (Molina y Hernández, 1994). Las candidaturas se presentan en circuitos uninominales. Dos tercios de los cargos se adjudican a los ganadores de los circuitos uninominales. El otro tercio se adjudica mediante la fórmula D'Hondt. A este efecto, la votación total de los partidos es la suma de los votos de sus candidatos en los circuitos, y a estos totales se aplica la fórmula D'Hondt. Los cargos proporcionales que obtenga un partido se otorgan a sus candidatos no elegidos en los circuitos en el orden del porcentaje de votos que hubieran obtenido.

CUADRO XII.4. Comparación de los sistemas electorales nacionales con los municipales: Poder Legislativo

<i>País</i>	<i>Periodo</i>	<i>Proporcionalidad</i>	<i>Personalización</i>	<i>Partidización</i>	<i>¿Todo igual?</i>
Argentina	Igual	Igual	Igual	Igual	Sí
Bolivia	Disminuye	Igual	Igual	Igual	No
Brasil	Disminuye	Igual	Igual	Igual	No
Chile	Igual	Aumenta	Igual	Igual	No
Colombia	Disminuye	Igual	Igual	Igual	No
Costa Rica	Igual	Igual	Igual	Igual	Sí
Ecuador	Igual	Igual	Igual	Igual	Sí
El Salvador	Igual	Disminuye	Igual	Igual	No
Guatemala	Igual	Igual	Igual	Menor	No
Haití	Igual	Disminuye	Menor	Igual	No
Honduras	Igual	Igual	Igual	Igual	Sí
México	Igual	Aumenta	s.i.	Igual	No
Nicaragua	Igual	Disminuye	Igual	Menor	No
Panamá	Igual	Igual	Igual	Menor	No
Paraguay	Igual	Igual	Igual	Igual	Sí
Perú	Disminuye	Disminuye	Menor	Igual	No
República Dominicana	Igual	Igual	Igual	Igual	Sí
Uruguay	Igual	Disminuye	Igual	Igual	No
Venezuela	Disminuye	Disminuye	Mayor	Igual	No

s.i.: sin información.

Los cambios de principio electoral, sin embargo, afectan a un número importante de países: siete (39%). Estos cambios no van en el mismo sentido; cinco países cambian del principio proporcional al mayoritario y dos en dirección opuesta. Los cambios parecen responder a las circunstancias políticas propias de cada país. Pareciera, no obstante, que un elemento común a varios de ellos es que se ensayan en el plano municipal que reclaman movimientos sociales fuertes o minorías políticas significativas. Éste es el caso de la introducción de los circuitos uninominales en Venezuela como mecanismo predominante de carácter legislativo municipal, exigido por el movimiento vecinal y con fuerte respaldo de opinión pública. En México y Chile la representación proporcional ha sido una exigencia de sectores políticos significativos. Esta situación sugiere que, en el caso de producirse exigencias de cambio electoral con fuerte respaldo político o social pero con igualmente sólida resistencia por organizaciones con fuerza institucional para bloquearlas, lo más probable es que, de aplicarse, se realicen los cambios primero en el nivel local. Ello, por otra parte, pareciera tener sentido, sobre todo cuando se trata de cambios radicales a sistemas electorales un tanto exitosos y consolidados, como el venezolano.

El otro factor explicativo del cambio de principio pareciera ser la relación entre gobernabilidad y legitimidad. La legitimidad está mejor servida por una presencia en los cuerpos legislativos de todas las organizaciones con respaldo significativo, es decir, por la proporcionalidad. Esto; reduce las posibilidades de

un gobierno mayoritario y, por ende, disminuye los niveles de gobernabilidad. En el ámbito nacional, la legitimidad es fundamental, ante todo en países con democracias jóvenes. El nivel local tiene menor trascendencia política en cuanto a la estabilidad de la democracia, de allí que no sea de extrañar que en este nivel se haga más hincapié que en el nacional en el factor gobernabilidad, y se utilicen procedimientos como el bono a la mayoría, que podrían ser deslegitimadores en el terreno nacional.

Un factor que parece estar presente como facilitador de la modificación es la menor trascendencia del nivel municipal en cuanto a la legitimidad y estabilidad del sistema democrático en comparación con el sistema electoral nacional. Este hecho favorece la introducción de alteraciones que podrían ser contraproducentes en lo nacional. Se trata de una diferencia cualitativa con el nivel nacional en cuanto al ambiente que condiciona el sistema electoral, y por lo tanto permite esperar en un número significativo de países diferencias en aspectos fundamentales del sistema, tales como el principio electoral.

Sobre el tipo de lista y la personalización del voto encontramos que predomina la lista cerrada y bloqueada (15 países), es decir, en general se vota exclusivamente por partidos y no por los candidatos individuales (De la Calle, 1990: 22; Espinoza, 1990). De los cuatro países donde se puede votar por candidatos, dos adoptan listas cerradas y no bloqueadas (Brasil y Chile), uno las circunscripciones uninominales (Venezuela) y otro (Panamá) utiliza ambas modalidades. En ningún caso se adopta la lista abierta. De modo que en los 19 casos el elector tiene que votar por un solo partido, no está permitido votar por candidatos de partidos diferentes. Ello es un indicador del peso de los partidos políticos como mediadores en la actividad política, y del predominio de la noción según la cual votar es ante todo la opción por una corriente política, y sólo en segundo plano la selección de los individuos que adelantarán el programa de dicha corriente. Aun así, que cuatro países hayan establecido el voto por candidatos individuales es indicador de la búsqueda de un control más directo de los ciudadanos sobre sus representantes, y de la influencia, creciente por lo demás, de la tesis que propicia la personalización como un mecanismo de perfeccionamiento de la democracia. En relación con el sistema electoral para la legislatura nacional, en general el sistema local tiende a adoptar el mismo grado de personalización del sufragio: de 18 países sobre los que se tiene información, en 15 la situación es la misma, y en uno aumenta la personalización al pasar del uso parcial de circuitos uninominales de tipo nacional a su uso exclusivo de carácter local (Venezuela). En Perú disminuye porque no se aplica en el terreno local el voto preferencial implantado para el Congreso (Quesada, 1993: 12). También es menor la personalización del voto en Haití al pasar de circunscripciones uninominales de rango nacional a plurinominales para el municipio. Esto sorprende un poco. Ante el auge de la idea de reforma electoral en América Latina, y siendo el voto personalizado uno de los aspectos en que más se insiste, sería de esperar que éste fuera más frecuente en lo local que en lo nacional, partiendo de la idea de que, por las razones indicadas, el primero

podría servir como campo de experimentación de las reformas.

En relación con la fórmula electoral, de los 16 países que incluyen alguna modalidad de distribución proporcional sobre los que tenemos información¹², 10 utilizan fórmulas de divisores y seis de cociente. Entre los países que utilizan fórmula de divisores, nueve adoptan la fórmula D'Hondt¹³ (Lezcano, 1992: 590) y sólo uno (Bolivia) la de Saint Lague (Valverde, 1988: 43-44). De los seis países que distribuyen los cargos utilizando fórmulas basadas en el cociente, todos emplean el cociente natural, En cuatro casos los cargos sobrantes se distribuyen mediante la modalidad de los restos más altos (De la Calle, 1990: 22; Pinzón, 1990: 47), Los otros dos adoptan mecanismos ad hoc, menos proporcionales que éste (véase el cuadro XII.3). Los países que adoptan circuitos uninominales (Venezuela y Panamá) deciden por mayoría relativa. Predomina la fórmula D'Hondt que, como se ha demostrado, es la menos proporcional de las fórmulas proporcionales usuales, lo que parece responder al interés de evitar el fraccionamiento excesivo de los cuerpos legislativos (Nohlen, 1993: 18). Es de notar que, con la excepción de Haití, no se producen cambios de fórmula entre el nivel nacional y el local, a menos que haya un cambio del sistema mayoritario al proporcional o viceversa, Los países latinoamericanos tienden, pues, a utilizar la misma fórmula electoral en los distintos niveles de gobierno.

En cuatro países, de los 15 para los cuales esta variable puede aplicarse, se establece una barrera electoral¹⁴. La tendencia predominante es no exigir un mínimo de votos que deba alcanzarse para participar en la distribución proporcional de cargos. De los cuatro países que imponen este obstáculo para la presencia institucional de las fuerzas minoritarias en tres existe exactamente igual en el ámbito nacional. Catorce de los quince países presentan una situación idéntica en el plano nacional y local en cuanto a esta característica. De modo que la tendencia es a adoptar la misma modalidad en ambos casos, tanto cuando se implanta la barrera como cuando ocurre lo contrario. La excepción es Perú. En este país no hay barrera de tipo nacional, pero sí para las elecciones del cuerpo legislativo local [5%] (Quesada 1993: 12).

De los 19 países, en ocho (42%) sólo pueden postular los partidos políticos (Rivera, 1992: 316), mientras que en 11 (56%) se admiten también las candidaturas independientes (Brea, 1986; De la Calle, 1990: 22; Escobar, 1987: 41; Lezcano, 1992: 591; Lezcano y Martini, 1991: 27). El peso, de los partidos en las sociedades latinoamericanas explica que las restricciones en la postulación sean tan extendidas. En comparación con el nivel nacional, en 16 países la situación es igual y en tres hay cambio. En los tres casos en que se produce alguna modificación es en el sentido de eliminar la restricción contra las

¹² México utiliza lista, pero no se obtuvo información sobre la fórmula electoral.

¹³ También conocida como de la media más elevada.

¹⁴ En Haití la ley electoral no prevé distribución proporcional de cargos. Por consiguiente, esta variable no puede aplicarse. Con respecto a México y Argentina, no se obtuvo información suficiente sobre la tendencia predominante al respecto.

candidaturas no partidistas. Es decir, las normas sobre postulación son más restrictivas en el terreno nacional que en el local. Esto pareciera lo natural. Lo que resulta llamativo es que esta situación (mayor amplitud de las postulaciones locales) no esté más extendida.

Un aspecto de gran relevancia es el relativo a si las elecciones locales se celebran en forma simultánea¹⁵ a las nacionales. En el caso de elecciones simultáneas, la elección nacional tiene una influencia importante sobre las locales, de modo que se favorece la uniformidad política entre los gobiernos locales y el nacional y, por ello, presenta como ventaja que contribuye a la gobernabilidad. Su desventaja consiste en que resta efecto a los asuntos locales sobre las elecciones correspondientes y tiende a menoscabar la autonomía de los gobernantes municipales. En Latinoamérica los países se dividen prácticamente en partes iguales a este respecto. En 10 existe simultaneidad (Crahan, 1993: 19; Fernández, 41) y en nueve no. Entre estos últimos la no coincidencia en el tiempo tiende a ser resultado de diferencias de periodo en cinco casos; en los otros cuatro (Argentina, Chile, México y Paraguay), aunque el periodo es igual, no hay simultaneidad. La no simultaneidad aparece asociada al carácter federal del Estado. En ninguno de los cuatro países federales hay simultaneidad. En estos países el desarrollo de la idea federalista explica el interés por asegurar la autonomía de los gobiernos locales y estatales. Podría hablarse de un factor regional: todos los países centroamericanos presentan elecciones simultáneas (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador) (Eguizábal, 1991: 19; 1992: 60) y a ellos se suman República Dominicana, Haití, Uruguay y Ecuador (estos dos últimos son los únicos países sudamericanos con elecciones simultáneas)

Tampoco en el caso del Poder Legislativo puede decirse que se repitan en el nivel local las características del sistema electoral nacional. En 13 países hay algún cambio en cuanto a las variables consideradas. En cuatro de ellos la diferencia es en dos o más de las características. Sin embargo la identidad entre lo nacional y lo local es claramente mayor aquí, que en el caso de los ejecutivos. Como se recordará, estos últimos 18 presentaron al menos una diferencia en las variables analizadas, y de ellos 14 lo hicieron en dos o más. Puede decirse como explicación que la labor legislativa tiende a asemejarse más que la ejecutiva. Es en esta última en la que los requerimientos de legitimidad y estabilidad son en forma clara mayores en lo nacional, e influyen, como hemos visto, en las características del sistema electoral.

En resumen, el sistema electoral para la elección de concejales, regidores o sus equivalentes tiende a establecer mandatos con una duración igual a la de los ejecutivos locales, oscilando de tres a cinco años. Predominan ampliamente las fórmulas electorales proporcionales. Las listas tienden a ser cerradas y bloqueadas. Entre las fórmulas proporcionales la más utilizada es D'Hondt,

¹⁵ Simultaneidad se refiere a que las elecciones locales se realicen en la misma fecha que las nacionales. Se trata, de acuerdo con Dieter Nohlen, de simultaneidad baja (Nohlen 1993: 44)

aunque el cociente natural con restos más altos también está bastante difundido. Una amplia mayoría no utiliza barreras electorales. Los países latinoamericanos tienden a dividirse en partes iguales en cuanto a permitir o no la postulación de candidatos independientes. También están divididos por igual entre los que realizan elecciones locales al mismo tiempo que las nacionales, y los que las efectúan por separado.

En comparación con el sistema electoral para las legislaturas nacionales, el local adopta periodos más cortos, presenta más casos de sistemas mayoritarios, tiene un grado igual de personalización del sufragio y de introducción de barreras, tiende a utilizar la misma fórmula electoral nacional y es menos restrictivo para la postulación de candidaturas.

4. SISTEMAS ELECTORALES REGIONALES EN AMÉRICA LATINA.

En seis países latinoamericanos se realizan elecciones de carácter estatal, provincial o regional. Las características de los sistemas electorales utilizados pueden apreciarse en los cuadros XII.5 y XII.6. Se trata de los cuatro países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), además de *Colombia y Ecuador*.

Para el Ejecutivo, la duración del mandato se sitúa entre tres y cuatro años, con la única excepción de México, En todos los países la elección es directa. En cuatro se permite la reelección de los mandatarios regionales y en dos no. En general, la elección se realiza en una sola vuelta por mayoría relativa, a pesar de que tres de los cinco *países que la adoptan* exigen una mayoría calificada para la elección presidencial (Argentina, Ecuador y Colombia) (Sadek, 1990: 13). En comparación con el Sistema electoral nacional, la duración del mandato es menor en promedio, se utiliza menos la doble vuelta y tiene mayor aceptación la reelección. En ambos niveles, la elección del jefe del Ejecutivo es siempre directa. Al igual que para el caso de los alcaldes, estas diferencias parecen deberse a que en el nivel regional tienen influencia menor factores como la necesidad de una alta legitimidad, el peligro de la personalización del poder y la búsqueda de estabilidad, por lo cual se hacen más probables que en el terreno nacional la mayoría relativa, la reelección y los periodos cortos.

En cuanto al Poder Legislativo regional, el periodo oscila entre tres y cuatro años y el principio electoral utilizado es, con excepción de México, proporcional. El tipo de lista predominante es la cerrada y bloqueada. Tres países utilizan la fórmula de l'Hondt y dos el cociente natural con restos más altos (Jackisch 1993: 197). Tres de los seis países representan votación personalizada. En cuatro de ellos se establece una barrera electoral. Pese a que son muy pocos casos para establecer generalizaciones o tendencias es de destacar que, con excepción del periodo que tiende a ser menor (cuatro de los seis países), en las otras variables las características son iguales al sistema electoral nacional. Es decir, las

elecciones parlamentarias regionales, cuando las hay, tienden, en mayor medida que las locales, a seguir el modelo nacional de sistema electoral.

5. CONCLUSIONES

En general, los sistemas electorales latinoamericanos subnacionales son fijados por ley nacional, en razón de lo cual tiende a haber en el país un único sistema electoral para todos sus municipios o regiones. Hay un alto nivel de simultaneidad entre las elecciones locales y las nacionales (53%), por lo cual los procesos electorales subnacionales en más de la mitad de los países están influidos decisivamente por las elecciones nacionales. La duración de los órganos de gobierno subnacional oscila entre tres y cinco años y tiende a ser menor que el fijado para los poderes públicos nacionales. Con respecto al Poder Ejecutivo, se sigue, en general, el modelo presidencial de gobierno que caracteriza a la región en el plano nacional, es decir, los jefes del Poder Ejecutivo subnacional tienden a ser elegidos en forma directa por la población. Estas elecciones son en general por mayoría relativa y lo común es que se permita la reelección. De modo que tanto la no reelección como la doble vuelta están menos presentes en el nivel subnacional que en el nacional.

CUADRO XII.6. *Sistemas electorales legislativos regionales en América Latina*

<i>País</i>	<i>Periodo de elección</i>	<i>Tipo de sistema electoral</i>	<i>Tipo de lista</i>	<i>Fórmula</i>	<i>Voto personal</i>	<i>Barrera</i>
Argentina	4 años	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	No	Sí ^a
Brasil	4 años	Proporcional	Cerrada, no bloqueada	D'Hondt	Sí	Cociente electoral
Colombia	3 años	Proporcional	Cerrada y bloqueada	Cociente natural; restos más altos	No	No
Ecuador	4 años	Proporcional	Cerrada y bloqueada	Cociente natural; restos más altos	No	0.3% del cociente natural
México	3 años	Predominantemente mayoritario	Cerrada y bloqueada	s.i.	Sí	1.5%
Venezuela	3 años	Proporcional ^b	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	Sí	No

s.i.: sin información.

^a Se exige una votación mínima para participar en la distribución proporcional en 11 de las 23 provincias. Esta barrera varía entre 2 y 5%. Aunque no es la mayoría de las provincias, dado el elevado número que utiliza barrera, lo adecuado parece clasificar a Argentina entre los que la exigen para las legislaturas locales.

^b Representación proporcional personalizada (Molina, 1991).

CUADRO XII.5. *Sistemas electorales ejecutivos regionales en América Latina*

<i>País</i>	<i>Duración del mandato</i>	<i>¿Elección directa?</i>	<i>¿Reelección?</i>	<i>Mayoría exigida</i>
Argentina	4 años	Directa	Sí	Mayoría relativa
Brasil	4 años	Directa	Sí	Mayoría absoluta ^a
Colombia	3 años	Directa	No	Mayoría relativa
Ecuador	4 años	Directa	No	Mayoría relativa
México	6 años	Directa	No	Mayoría relativa
Venezuela	3 años	Directa	Sí	Mayoría relativa

^a Brasil: "Los gobernadores de los estados son escogidos mediante el mecanismo de dos vueltas, en caso de que ninguno de los candidatos obtenga más de la mitad de los votos nominales emitidos en la primera vuelta" (Sadek, 1990: 13-19).

En la elección de los cuerpos legislativos subnacionales la representación proporcional es la pauta. Predomina la lista cerrada y bloqueada. La fórmula electoral más utilizada es la de D'Hondt, aunque también tiene una fuerte presencia el cociente natural con restos más altos. La restricción del derecho de postulación de candidaturas, haciéndolo exclusivo de los partidos políticos, es menor que en el ámbito nacional pero no deja de tener una alta incidencia.

Copio hemos visto, los sistemas electorales subnacionales no son una copia al carbón de los nacionales, sobre todo para la elección del jefe Poder Ejecutivo. Presentan un conjunto suficiente de características particulares y comunes que nos permiten señalar la existencia de una tendencia predominante con los rasgos ya indicados. Las condiciones propias del gobierno local hacen esta situación no sólo explicable sino deseable. Más aún, parece factible esperar que con la profundización de la democracia aumente la autonomía de los gobiernos subnacionales, y con ello se produzca una acentuación de las diferencias en el sistema electoral.