

Los Sistemas Electorales en la Región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana: características, similitudes, diferencias y desafíos.¹

Por Harry Brown Araúz

Resumen: *A partir del reconocimiento de que no hay sistemas electorales buenos y tampoco los hay malos, el presente texto no pretende descalificar ni ensalzar ninguno de los sistemas electorales de la región, sino compararlos y, a la luz del contexto sociopolítico de cada país y de la región, plantear los que desde la perspectiva académica serían sus desafíos.*

Abstract: *Upon recognition that there is no good, nor bad electoral system, this text is not intended to disqualify any of the national electoral systems of the region, but to compare them and, under the light of the socio-political context of each country and of the region, raise from the academic point of view, what would be their challenges.*

Introducción

Al hablar de los sistemas electorales, sobre todo si lo hacemos entre políticos, es pertinente establecer dos muy necesarias premisas que se deben tener presentes durante toda la jornada:

La primera es que no hay sistemas electorales buenos y tampoco los hay malos. Los sistemas electorales no surgen por arte de birlibirloque ni son implantados según la sabiduría de los técnicos en la materia. Cada sistema electoral responde al contexto histórico, socioeconómico y político en el que es aplicado. En ese sentido, ese marco establece los límites de lo que conocemos como ingeniería constitucional.

La segunda premisa es un corolario de la primera. La evaluación que se hace del rendimiento de los sistemas electorales es siempre subjetiva. Depende de la posición que tengamos en el sistema político o, específicamente, en el sistema de partidos. Por ejemplo, los partidos mayoritarios valorarán los sistemas electorales que faciliten la relación entre el órgano ejecutivo y el órgano legis-

1. Conferencia presentada en el seminario regional “Sistemas de partidos, sistemas electorales y democracia en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, organizado por PNUD y realizado los días 11 y 12 de junio de 2007 en Ciudad de Panamá.

lativo mediante creación de mayorías estables en los Congresos o Asambleas Legislativas. Asimismo, los partidos minoritarios intentarán promover un sistema electoral en el que las minorías obtengan una representación lo más justa posible. No está de más decir que, siempre a manera de ejemplo, que para las organizaciones de la sociedad civil un sistema electoral sería bueno si rompe el monopolio partidista de las postulaciones, y un largo etc.

A partir de estas dos premisas, prácticamente todos los comentarios y valoraciones que hagamos sobre los sistemas electorales de nuestros países son legítimas si guardan un mínimo de coherencia. De tal manera que el presente texto no pretende descalificar ni ensalzar ninguno de los sistemas electorales de la región, sino sólo compararlos y, a la luz del contexto sociopolítico de cada país y de la región, plantear los que desde la perspectiva académica serían sus desafíos.

Sistema electoral y régimen presidencial

Cuando el análisis de los sistemas electorales parecía haber llegado a un estadio en el que prácticamente no había novedades que alteraran las construcciones teóricas existentes, apareció la tercera ola de democratizaciones (Huntington, 1994) y planteó nuevos retos que, hasta el día de hoy, no han tenido una respuesta uniforme.

Particularmente en América Latina, la convivencia de dos especies de elecciones lleva a que el saber teórico de los sistemas electorales -referido fundamentalmente a regímenes parlamentarios- tenga que necesariamente que flexibilizarse para dar cabida a posibles nuevas tendencias. Afortunadamente, ya se va recorriendo el camino que llevará a conocer y entender los efectos políticos del presidencialismo sobre los sistemas electorales.

Nohlen (1994) identifica el punto central de la interrelación entre elecciones presidenciales y legislativas: el grado de intensidad de esa coincidencia. Según dice, hay tres grados:

baja simultaneidad, que se da cuando las elecciones se realizan el mismo día;

simultaneidad mediana, que se produce cuando se sufraga con la misma boleta;

alta simultaneidad que sucede cuando el elector tiene un solo voto.

No obstante, en los países con sistema de gobierno presidencial la elección presidencial es la más importante. Así lo refleja el hecho de que, por ejemplo, cuando las elecciones no son simultáneas los porcentajes de abstención en

las elecciones legislativas son manifiestamente mayores.

Asimismo, si no hay simultaneidad, los grados de concurrencia son muy importantes, ya que el momento en que se hagan las elecciones influirá en buena medida el resultado. Los hay de tres tipos:

Elecciones en periodo de luna de miel (honeymoon elections), un año después del inicio del periodo presidencial.

Elecciones a la mitad del periodo presidencial (midterm elections)

Un año antes de la elección presidencial (counter-honeymoon elections).

Nohlen (1994) señala que la relación es compleja y sutil. En términos generales, se podría decir que mientras más intensa sea la simultaneidad, mayor será el influjo directo de la decisión en la elección presidencial sobre la decisión del electorado en la elección parlamentaria. Lo más importante es el efecto estructurador que esta situación tiene sobre las decisiones del elector, las decisiones de los partidos, sobre el sistema de partidos y las relaciones entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo.

En las actuales democracias liberales de masas la importancia del estudio de los sistemas electorales y su relación con los partidos políticos estriba, muy resumidamente, en que el objetivo inmediato y principal de los partidos es el de ganar y mantener cargos gubernamentales². Normalmente, al haber más aspirantes a esos puestos de los que están disponibles, el éxito depende de cómo se aprovechen las oportunidades ofrecidas por las reglas que rigen la competencia electoral (Katz, 1980). En ese sentido, todos los elementos normativos y sociopolíticos que configuran el proceso de designación de titulares de poder, cuando tal proceso tiene como base las preferencias expresadas libremente por los ciudadanos, son lo que define un sistema electoral (Bosch y Vallés, 1997).

Los sistemas electorales incluyen una gran serie de detalles vitales para la realización de los procesos electorales, aunque no necesariamente todos tienen la misma importancia estratégica para los partidos y sus candidatos (Katz, 1980). Algunos de esos aspectos vitales pero no centrales son: la documentación que capacita electoralmente a los ciudadanos; la localización de los centros de votación y las horas durante las que estarán abiertos; la identidad de los funcionarios acreditados para contar los votos y certificar los resultados; la regulación del censo electoral; la regulación de las campañas; la regulación de la financiación electoral y el calendario de convocatorias electorales (Bosch y

2. Además de la inmediatez electoral a la que me refiero, hay una serie de percepciones, cálculos, estrategias y comportamientos de las elites que también pueden formar parte de los objetivos políticos de un partido y que no necesariamente se ajustan a la *racional* maximización de los beneficios electorales. Este tipo de comportamientos entrarían a formar parte de los *efectos no inmediatos* de los sistemas electorales. Sobre este tema véase Gunther (1989).

Vallés, 1997; Katz, 1980; Lijphart, 1994; Nohlen, 1994; Rae, 1971).

La mayoría de los académicos dedicados al estudio de los sistemas electorales del mundo coinciden en que son cuatro sus aspectos centrales³. Por medio de éstos se les caracteriza y clasifica, además de que son los esenciales para un partido político a la hora de potenciar sus posibilidades de éxito electoral. Estos son: la fórmula electoral; la estructura del voto; el diseño de las circunscripciones y el umbral electoral (Bosch y Vallés, 1997; Katz, 1980; Lijphart 1994; Nohlen, 1994; Rae, 1971; Santamaría, 1994). Es a través de estos cuatro elementos que caracterizaremos los sistemas electorales de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, lo cual nos permitirá visualizar sus similitudes, y diferencias, además de elucubrar sobre sus desafíos.

La fórmula electoral

La fórmula electoral consiste en la forma en que los votos son contados y transformados en escaños para los partidos. Aunque hay prácticamente un sin-número de métodos, básicamente hay dos familias de fórmulas: las mayoritarias y las proporcionales (Bosch y Vallés, 1997; Katz, 1980; Lijphart, 1994; Nohlen, 1994). En el primer caso se elige un individuo, ya sea por mayoría simple o por mayoría absoluta; todos los demás que se presenten a la elección pierden. Las fórmulas proporcionales pueden seguir un procedimiento de divisor o de cociente electoral. El principio que rige las fórmulas distributivas es el de que cada candidatura contendiente obtenga un número de escaños relacionado afín al número de votos obtenido. La selección de la familia de fórmulas que utilizará está estrechamente relacionada con el diseño de las circunscripciones electorales.

En los países con sistemas de gobierno presidencial, como todos los aquí estudiados, la elección para presidente tiene su propia fórmula electoral, la cual básicamente se refiere al tipo de mayoría necesaria para la elección del cargo. En ese sentido, la mayoría puede ser relativa o calificada. Si la mayoría requerida es calificada, hay que tener criterios para aplicar una segunda vuelta.

Tradicionalmente, en toda Latinoamérica la fórmula de mayoría relativa ha sido la más utilizada, aunque no son raros los países en los que se exige la mayoría calificada. En los países que nos ocupan hay ambos tipos de fórmulas. Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana estipulan en sus legislaciones electorales la necesidad de obtener mayorías calificadas y, por lo tanto, se concibe la realización de una segunda vuelta si ningún partido logra esa mayoría. En Panamá y Honduras el ganador de la elección

3. Lijphart (1994), Bosch y Vallés (1997) y García Díez (2005) incluyen el tamaño de la cámara legislativa. Para Nohlen (1997) este factor no ha desempeñado ningún papel en la doctrina de los sistemas electorales, ya que su efecto está determinado matemáticamente y, por lo tanto, no constituye un resultado politológico.

presidencial se proclama con mayoría simple.

Sin embargo, entre los cinco países con segunda vuelta hay diferencias., ya que las mayorías calificadas que se exigen son de distinto tipo. En Costa Rica la realización de la segunda vuelta está sujeta a que ninguno de los candidatos obtenga el 40% de los votos válidos; en Nicaragua hay dos criterios, ya que se ganaría la elección presidencial con más del 40% de los votos válidos o con el 35%, si la ventaja sobre el segundo candidato más votado es superior a cinco puntos porcentuales; en República Dominicana, en Guatemala y en El Salvador es necesario que el candidato ganador obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos para prescindir de una segunda vuelta.

En cuanto a las fórmulas electorales utilizadas en la región para transformar los votos de las elecciones legislativas en escaños, como es normal tampoco hay homogeneidad entre los países. La gama va desde la utilización de la fórmula Hare, (basada en procedimiento de cuotas y cuyos resultados son los más proporcionales posibles), pasando por Hagenbach-Bischoff (también de cuotas, pero sumando un índice de “1” a la cantidad de escaños al calcular la cuota), hasta la D’Hondt (cuyo sistema es de divisores y produce los resultados más desproporcionales).

Tabla 1. Los sistemas electorales presidenciales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

País	Año vigencia	Fórmula	Mayoría	Simultaneidad
Costa Rica	1962	Doble vuelta	40%	Sí
Guatemala	1985	Doble vuelta	Mayoría absoluta	Sí
El Salvador	1983	Doble vuelta	Mayoría absoluta	No
Honduras	1989	Mayoría relativa	40% ó 50% de ventaja si supera el 35%	Sí
Nicaragua	2000	Doble vuelta		Sí
Panamá	1983	Mayoría relativa		Sí
Rep. Dominicana	2001	Doble vuelta	Mayoría absoluta	No

Fuente: USAL (2005)

En Costa Rica, El Salvador y Honduras se ha utiliza la fórmula Hare o “simple”, en la que se calcula un cociente y se adjudica a cada partido tantos escaños como cocientes quepan en su total de votos válidos en cada circunscripción. Si quedan escaños sin asignar, éstos serían concedidos a los partidos que tengan el resto mayor, luego de haberles sido restados a los partidos que obtuvieron escaños la cantidad de cocientes equivalentes a los escaños asignados. Guatemala y República Dominicana aplican desde 1983 y 1978, respectivamen-

te, la fórmula D'Hondt. Esta es un procedimiento de divisor o de "cifra mayor" en el que se dividen los votos obtenidos por los diferentes partidos entre series de divisores, lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan a los mayores cocientes. La fórmula D'Hondt es la más conocida y la distancia entre cada divisor es de "1", ya que los divisores son 1, 2, 3... Como ya se dijo, entre las fórmulas de divisores esta es la que más desproporcionales resultados produce, por lo que favorece a los partidos mayoritarios.

Nicaragua es el único país de la región que utiliza la fórmula Hagenbach-Bischoff, también conocida como cuota Droop, en la que a la fórmula Hare ($C=V/M$) se le agrega un índice ($C= V/M+1$). Mientras más grande el índice que se le suma a M más se favorece a los partidos grandes. Por lo tanto, la cuota Droop produce resultados más desproporcionales que la Hare.

En esta ocasión, dejamos último a Panamá por la particularidad que tiene su sistema electoral de ser el único mixto de los aquí estudiados. En las 27 circunscripciones uninominales la fórmula utilizada es de mayoría simple, es decir, el escaño en liza se otorga al candidato más votado. En las 14 circunscripciones plurinominales se aplica una fórmula *sui generis* basada en la fórmula Hare o "simple", en la que se asignan los primeros escaños según el cálculo del cociente y medio cociente, para luego asignar los posibles escalos restantes no a los partidos con el resto mayor, sino a los candidatos más votados.

Tabla 2. Fórmulas electorales legislativas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

País	Año vigencia	Fórmula
Costa Rica	1962	Hare-resto mayor
El Salvador	1989	Hare-resto mayor
Guatemala	1983	D'Hondt
Honduras	1989	Hare-resto mayor
Nicaragua	2000	Hagenbanch-Bischoff
Panamá	1993	Mixto: Mayoria simple y Hare modificada
Rep. Dominicana	2001	D'Hondt

Fuente: Elaboración propia.

El diseño de las circunscripciones

El diseño de las circunscripciones electorales se refiere al número de legisladores que se escogen en cada distrito (magnitud), además de la cantidad

de votantes que en éstas hay (tamaño). Dentro de la importancia que tienen los cuatro elementos aquí relatados, este podría ser uno de los más importantes, por lo cual suele ser uno de los más discutidos en el momento de elaborar y evaluar un sistema electoral. La esencia de estos debates tiene que ver con la relación entre población y escaños, ya que puede ser manipulada a favor de ciertos partidos y grupos sociales.

En cuanto a la magnitud las posibilidades son dos: que en los distritos electorales se escoja un escaño (uninominal) o que se escojan más de uno (plurinominal). Para decidir cuántos habitantes habrá en cada circunscripción no hay criterios establecidos. Evidentemente, el tamaño de las circunscripciones es dinámico ya que puede variar de acuerdo a los cambios demográficos que experimenten en su seno.

En Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana la estructura de las circunscripciones es simple, es decir, hay solamente un nivel distrital. Por su parte, Nicaragua y Guatemala tienen dos niveles distritales.

En Nicaragua 70 diputados se eligen en 17 circunscripciones plurinominales, mientras que otros 20 se eligen en una gran circunscripción nacional. En Guatemala 25% de los escaños se asignan según el resultado nacional de la elección presidencial y el 75% restante en las demás circunscripciones.

Las magnitudes de las circunscripciones en los países de la región son sumamente heterogéneas. Incluso, dentro de los países las variaciones son significativas. Por ejemplo, en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, hay circunscripciones uninominales y las más grandes eligen 31, 23, 20 y 8 escaños, respectivamente. La tabla 3 presenta las magnitudes mínimas y máximas en cada uno de estos países.

Tabla 3. Rangos de variación de las magnitudes de las circunscripciones en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

País	Año	Mínimo	Máximo
Costa Rica	2002	4	20
El Salvador	2003	3	20
Guatemala	2003	1	31
Honduras	2001	1	23
Nicaragua	2001	1	20
Panamá	2004	1	8
Rep. Dominicana	2002	2	25

Fuente: USAL (2005)

Si establecemos que toda circunscripción con una magnitud inferior a seis es pequeña, entre seis y nueve mediana e igual o mayor de diez grande, podemos visualizar con mayor claridad el diseño de las circunscripciones de los países de la región.

Excepto Honduras, la mayoría de las circunscripciones en todos los países aquí estudiados son pequeñas. En Costa Rica lo son el 57.1%, en Guatemala el 62.5%, en Nicaragua el 72.2%, en El Salvador el 80% y en Panamá el 95%.

La mayoría de las circunscripciones hondureñas son medianas, 44.4%; en Costa Rica son el 14.3%; en El Salvador el 6.7%; en Guatemala el 20.8%; en Nicaragua el 16.7%; en Panamá el 4.9% y en República Dominicana el 9.4%.

En cuanto las circunscripciones grandes, es destacable que en Panamá no haya ninguna. El país con mayor porcentaje de circunscripciones grandes es Costa Rica con 28.6%; El Salvador tiene 13.3%; Guatemala 16.7%; Honduras y Nicaragua 11.1% y República Dominicana 9.4%.

Tabla 4. Porcentaje de circunscripciones por magnitud en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

País	Magnitud			Total
	Pequeñas	Medianas	Grandes	
Costa Rica	4 57.1%	1 14.3%	2 28.6%	7 100%
El Salvador	12 80%	1 6.7%	2 13.3%	15 100%
Guatemala	15 62.5%	5 20.8%	4 16.7%	24 100%
Honduras	8 44.4%	8 44.4%	2 11.1%	18 100%
Nicaragua	13 72.2%	3 16.7%	2 11.1%	18 100%
Panamá	39 95.1%	2 4.9%	0 0%	41 100%
Rep. Dominicana	26 81.3%	3 9.4%	3 9.4%	32 100%

Fuente: USAL (2005).

Visto que en casi todos los países de la región la mayoría de las circunscripciones son pequeñas, vale la pena detallar la distribución de esas demarcaciones. Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá tienen circunscripciones uninominales. En Guatemala, Honduras y Nicaragua se podría decir que éstas son excepcionales, casi accidentales, toda vez que hay sólo una o dos en esos países. En cambio, en Panamá hay 27 circunscripciones uninominales. Por eso

se puede decir con propiedad que el sistema electoral panameño es mixto.

En la tabla 5 se puede ver claramente que Panamá es el único país en el que la (gran) mayoría de los escaños se asignan en circunscripciones pequeñas. En República Dominicana el porcentaje de escaños adjudicados en circunscripciones es también significativo, aunque no lo es tanto como en Panamá ni es mayor al 50%. En los demás países el porcentaje de escaños asignados en circunscripciones pequeñas va de 18% (Honduras) a 38.1% (El Salvador). Véase tabla 5.

Tabla 5. Circunscripciones pequeñas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

País	Año	Número de distritos por tamaño					# Distritos	% Escaños
		1	2	3	4	5		
Costa Rica	2002	--	--	--	1	3	4	33.3%
El Salvador	2005	--	--	5	3	2	9	38.1%
Guatemala	2003	1	2	7	3	2	15	30.4%
Honduras	2001	1	1	2	2	1	8	18%
Nicaragua	2001	2	5	6	1	--	13	36.7%
Panamá	2004	27	5	3	3	1	39	80.8%
Rep. Dominicana	2002	--	14	7	3	2	26	47.6%

Fuente: USAL (2005).

La estructura del voto

La estructura del voto se refiere básicamente a las formas que pueden tener las listas mediante las cuales los ciudadanos emiten sus preferencias, exclusivamente cuando se utilicen fórmulas proporcionales, ya que con el principio de mayoría la única posibilidad es dar un solo voto. Las listas pueden ser cerradas o abiertas, también pueden ser bloqueadas o no bloqueadas. Cuando las listas son cerradas y bloqueadas los electores están obligados a votar por toda la lista del partido sin modificar el orden en que se les presentan. Si las listas son cerradas y no bloqueadas el elector está obligado a votar por un solo partido pero teniendo la posibilidad de dar votos preferenciales o de modificar el orden de la lista. Si la lista es abierta el elector puede hacer su propia lista escogiendo candidatos de varios partidos y reubicándolos a su gusto (*panachage*).

Como se puede ver en la tabla 6, la mayoría de los países de la región estudiada poseen listas cerradas y bloqueadas. Solamente Panamá tiene listas

cerradas y desbloqueadas para su uso en los circuitos plurinominales. Esto quiere decir que el elector panameño que elige diputados en un circuito plurinomial puede votar solamente por la lista de un partido. Puede emitir un voto “en plancha”, es decir, para toda la lista, o dentro de esa lista puede seleccionar al o los candidatos de su preferencia, disponiendo de tantos votos como escaños haya en lista.

Desde 1994 la tendencia de los electores panameños ha sido utilizar el voto preferencial. Sin embargo, el bajo porcentaje de votos nulos en las elecciones legislativas demuestra que el electorado sabe manejar este tipo de lista electoral, lo cual echa por tierra el argumento en casi todos los debates sobre las reformas electorales de que este sistema es confunde al elector.

Tabla 6. Estructura del voto en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

País	Estructura del voto
Costa Rica	Lista cerrada y bloqueada
El Salvador	Lista cerrada y bloqueada
Guatemala	Lista cerrada y bloqueada
Honduras	Lista cerrada y bloqueada
Nicaragua	Lista cerrada y bloqueada
Panamá	Lista cerrada y desbloqueada
Rep. Dominicana	Lista cerrada y bloqueada

Fuente: Elaboración propia.

El umbral electoral o barrera legal.

El umbral electoral se refiere al porcentaje de mínimo de votos que debe alcanzar un partido para participar en la repartición de escaños. Este umbral se establece en la ley, pero también existe un umbral electoral *de facto*, determinados por la magnitud de la circunscripción. Los umbrales altos, sobre todo los efectivos, indican que el sistema electoral es excluyente, aunque favorece la creación de mayorías legislativas y la gobernabilidad.

Todos los países tienen barreras legales porcentuales, excepto Costa Rica. En este país el umbral depende del subcociente calculado en cada circunscripción. El Salvador tiene una barrera legal de 3%; Honduras y República Dominicana la tienen de 2% y Guatemala, Nicaragua y Panamá la tienen de 4%, aunque realmente en el caso panameño esta barrera es establecida para la permanencia de los partidos, pudiendo darse el caso de que un diputado obtenga un escaño aunque su partido desaparezca.

Los umbrales efectivos promedio son en todos los casos mucho mayores que los legales. Con diferencia, prácticamente el doble y hasta el triple de algunos países, el mayor umbral efectivo es el de Panamá, que es de 30,950 votos para obtener un escaño. En Costa Rica es de 10,242; en el Salvador es de 14,913; en Guatemala de 14,639; en Honduras es de 14,243; en Nicaragua 18,304 y en República Dominicana 18,485. Véase tabla 7.

Tabla 7. Umbrales legales y efectivos promedio en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

País	Año	Umbral legal	Umbral efectivo promedio
Costa Rica	2002	Medio cociente	10,242
El Salvador	2003	3 por ciento	14,913
Guatemala	2003	4 por ciento	14,639
Honduras	2001	2 por ciento	14,243
Nicaragua	2001	4 por ciento	18,304
Panamá	2004	4 por ciento	30,950
Rep. Dominicana	2002	2 por ciento	18,485

Fuente: USAL (2005).

Efectos de los sistemas electorales y los desafíos que plantean: proporcionalidad, *malapportionment*, la disciplina partidista y la ideología de los partidos.

La proporcionalidad y el *malapportionment*

Como se dijo al inicio, la valoración que se hace de los sistemas electorales es siempre subjetiva y depende en gran medida de la posición que se ocupa en el sistema político. Sin embargo, hay algunas herramientas de medición que permiten avistar los efectos de los sistemas. Igualmente, la ciencia política ha trazado algunas hipótesis sobre el efecto que determinadas características de los sistemas electorales pueden tener sobre el sistema de partidos y sobre los partidos políticos.

La proporcionalidad del sistema se refiere a la relación entre votos y escaños recibidos. Se supone que en un sistema de representación proporcional el porcentaje de escaños obtenidos debe ser igual al de votos logrados. No obstante, todos los sistemas electorales del mundo tienen efectos mayoritarios, aunque no sean significativos.

A pesar de la gran carga valorativa que tiene la noción de un sistema electoral totalmente proporcional, la proporcionalidad no debe ser considerada un fin en sí misma. Un país con un sistema de partidos tradicionalmente frag-

mentado y con una alta volatilidad, por ejemplo, tendría en la proporcionalidad del sistema electoral uno de sus principales obstáculos para estabilidad del sistema de partidos.

Excepto el extraño caso de El Salvador, en el que los partidos medianos son beneficiados por el sistema e incluso es penalizado uno de los partidos mayoritarios, todos los países de la región estudiada tienen sistemas electorales desproporcionales que penalizan a los partidos pequeños y benefician a los grandes. La desproporción más grande la tiene Panamá, que con un índice de 4.97 prácticamente dobla a los demás países de la región. En el otro extremo está Costa Rica, que con un índice de 1.98 tiene el sistema electoral menos desproporcional de todos estos países (con la sabida excepción de El Salvador). La tabla 8 contiene los índices de proporcionalidad de los sistemas electorales de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

Tabla 8. Proporcionalidad de los sistemas electorales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

País	Año	Proporcionalidad*
Costa Rica	2006	1.98
El Salvador	2006	0.92
Guatemala	2003	2.24
Honduras	2005	2.46
Nicaragua	2006	2.12
Panamá	2004	4.97
Rep. Dominicana	2006	2.32

Elaboración propia.

*Calculada a través del índice de Rae.

Básicamente, son tres los factores que influyen en la proporcionalidad de un sistema electoral: la fórmula electoral, el diseño de las circunscripciones y el tamaño del Congreso o Asamblea Legislativa.

Obviamente, las fórmulas de mayoría simple no son proporcionales y aunque todas las fórmulas proporcionales por definición lo son, algunas son espurias. La fórmula más proporcional posible es la Hare o “simple”. Las que mayor desproporción producen, porque favorecen a los partidos mayoritarios, son la D’Hondt, la Droop y la Imperiali. La Saint Lague es más proporcional porque favorece a los partidos pequeños y la Saint Lague modificada a los partidos medianos. Vale la pena destacar el caso de Panamá, en el que la modificación que se hace de la fórmula Hare, toda vez que los residuos no se otorgan a los partidos sino candidatos más votados, que suelen ser de los partidos que

obtuvieron escaños por cociente, el efecto es muy desproporcional.

En diseño de las circunscripciones también es importante. En cuanto a la magnitud, las circunscripciones uninominales son las más desproporcionales, ya que habiendo sacado, como ejemplo extremo, el 49% de los votos puede que no te corresponda ningún escaño. En las circunscripciones plurinominales los resultados son más proporcionales mientras más escaños hay para repartir. Obviamente, hay más escaños para repartir si hay más electores, aunque no hay criterio establecido para asignar la cantidad de electores necesarios para elegir un escaño.

Existe un indicador para la valoración de la medida en que se cumple el principio “una persona, un voto”. En otras palabras, nos dice cuánto “cuesta” obtener un escaño en determinada circunscripción. La subrepresentación o sobrerrepresentación es conocida como “malapportionment”. Según la tabla 9, Latinoamérica tiene altos índices de malapportionment, aunque comparativamente en los siete países aquí estudiados el índice es inferior a la media latinoamericana.

Un valor de 0.5 significa que el 50% de los escaños han sido adjudicados a distritos que nos los hubiesen recibido de no haber existido desigualdad del voto. Véase la tabla 9.

Tabla 9. Malapportionment en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

País	Índice
Costa Rica	0.02
El Salvador	0.07
Guatemala	0.06
Honduras	0.04
Nicaragua	0.06
Panamá	0.06
Media Mundial (Sin Latinoamérica)	0.06
Media America Central	0.06
Media Latinoamericana	0.08
Media Latinoamericana (America Central)	0.10
EE.UU.	0.01

Fuente: García Díez (2005)

La tabla 9 evidencia que el malapportionment no es un problema en la región, ya que en el peor de los casos, que sería el de República Dominicana, sólo el 8% de los escaños han sido “malapportionados”. El mejor índice lo tiene

Costa Rica, en donde sólo el 2% de los escaños han sido mal otorgados. Empero, vale la pena insistir en que tampoco este índice debe ser valorado como un fin en sí mismo. Por ejemplo, en países en los que las regiones rurales tienen una calidad de vida notoriamente inferior a la ciudad capital, “sobrerepresentar” la ciudadanía de esas zonas sería una de las maneras de potenciar su inclusión en el sistema político. Por otro lado, también es cierto que la sobrerepresentación se puede deber a un “gerrymandering” en el que el partido hegemónico aumente la representación en las zonas que le son afines políticamente⁴.

En cuanto a la cantidad de escaños que conforman el Congreso y su influencia en la proporcionalidad, teóricamente los hemiciclos pequeños producen mayor desproporción en el sistema. Sencillamente es así porque hay menos escaños que repartir y son los partidos pequeños los que quedan fuera del reparto. *Grosso modo*, para que desde el tamaño del Congreso la proporcionalidad sea óptima, la cantidad de escaños debe corresponder a la raíz cúbica de la población del país. Aunque no es absolutamente necesario cumplir con esta norma, este criterio nos da una idea de cuántos escaños debería haber en nuestros países si queremos tener sistemas electorales totalmente proporcionales.

La disciplina y la ideología de los partidos políticos.

Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos serán detallados conceptualmente por Jorge Lanzaro y regionalmente por Álvaro Artiga. Por eso en este parágrafo me limitaré a enunciar algunos de los más importantes efectos que el sistema electoral tiene en los partidos políticos.

Las características del sistema electoral repercuten en la cohesión ideológica de los partidos políticos. Las circunscripciones grandes en magnitud y tamaño fuerzan a los candidatos a recurrir a mensajes menos particulares y más abarcadores. Un mensaje que toque los intereses de una masa ciudadana más amplia y heterogénea encuentra su catalizador en la ideología o base doctrinaria del partido. Quien no la tenga, está prácticamente obligado a estructurarla.

4. Se entiende por *gerrymandering* la manipulación de la distribución de las circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político partidistas. El curioso nombre asignado a esta conducta surge cuando en la ciudad de Boston *mister* Gerry se creó una circunscripción, que casualmente tuvo la forma de una salamandra, con la que garantizaba su triunfo.

Es importante tener presente que la cohesión ideológica de los partidos es una de las variables estrechamente relacionadas con la disciplina partidista⁵. Los partidos más ideológicos tienden a ser los más disciplinados, lo cual ha sido comprobado en algunos de los países de América Central (Brown Araúz, 2005). Otras de las variables que influyen en la disciplina partidista es el sistema electoral y sus características.

En las circunscripciones uninominales, donde sólo puede ser aplicada alguna de las dos modalidades de fórmula mayoritaria, la disciplina partidista suele ser más relajada. Se entiende que en estos casos la personalidad del candidato pesa más que el partido por el cual es postulado, fomentando las relaciones clientelistas entre el político y los electores (Katz, 1980; Mainwaring y Shugart, 2002; Santamaría, 1994). Eso no quiere decir que en una circunscripción plurinominal, en donde los partidos presentan listas, la personalidad del candidato no pueda ser dominante, pero es más normal que suceda en el caso de candidaturas unipersonales.

En el caso de circunscripciones plurinominales, el partido tiene más posibilidades de disciplinar a sus representantes en la cámara legislativa (Katz, 1980), aunque habrá variaciones dependiendo de cómo se estructure el voto. Los candidatos en este tipo de circunscripciones tienden a ser más ideológicos y sus campañas buscan demostrar las virtudes de la plataforma política de sus partidos porque la suerte de todos depende del éxito electoral de la organización.

La lista cerrada y bloqueada hace más dependientes a los legisladores de sus partidos (Mainwaring y Shugart, 2002; Nohlen, 1994; Santamaría, 1994). Las listas abiertas y desbloqueadas le dan motivos a los candidatos para reforzar su relación con el electorado sin que necesariamente medie el partido, ya que su elección no dependería solamente de la organización partidista, sino que también de que los electores le favorezcan incluso en detrimento de sus propios copartidarios. Necesariamente la efectividad de una lista cerrada y bloqueada se combina directamente con el control que tendría la dirección del partido de la candidatura. Es decir, aunque la lista obligue al elector a dar votos *en plancha*,

5. Si bien es cierto que en política las ventajas y desventajas de asuntos como la disciplina partidista son siempre relativas, en ciencia política la noción general es que un sistema de partidos se beneficia de partidos políticos disciplinados. Tres de las más notables ventajas que da la disciplina partidista a la democracia son: 1) los partidos más disciplinados cumplen de la mejor manera con su rol de agentes hacedores de políticas, ya que sus preceptos programáticos llegan más fácilmente a cristalizarse como estrategias de desarrollo para el país si no se encuentran en medio con el obstáculo de no poder ni siquiera lograr un mínimo consenso dentro de sus filas; 2) con partidos cohesionados los votantes pueden recompensar o castigar al partido mayoritario en las urnas, según lo que se haya hecho cuando se ejercía el poder. Si los legisladores del o los partidos gobernantes votan constantemente contra propuestas propias, es más difícil para los electores identificar claramente cuál fue la posición de su partido en determinadas coyunturas y 3) la disciplina contribuye a construir una reputación colectiva de la cual se beneficiarán los miembros que se conviertan en candidatos por el partido, sobre todo en el caso de los partidos *cártel* y *catch all*.

si la confección de la lista se hace por medio de elecciones primarias el efecto positivo sobre la disciplina es limitado.

Además de la magnitud de la circunscripción, también sus dimensiones geográficas tienen alguna influencia sobre la disciplina partidista. En ese sentido, los efectos son parecidos a los que ejercen sobre la disciplina partidista las circunscripciones uninominales. En circunscripciones pequeñas es más probable que los candidatos apelen al localismo y a los lazos personales, estableciendo relaciones con los electores que rebasen al partido al que pertenecen, independientemente de que la candidatura se haga mediante lista o sea unipersonal (Katz, 1980). En una circunscripción grande el candidato se ve en la necesidad de ir más allá de los temas particulares, acudiendo entonces al aparato del partido y su plataforma ideológica para que sus propuestas sean más universales y abarquen la mayor cantidad de intereses posibles. Se puede inferir fácilmente que el efecto de cada aspecto del sistema electoral sobre el sistema de partidos y los partidos políticos depende de la combinación de elementos que haya.

Los desafíos

Partiendo de las evidencias que nos brindan los índices de proporcionalidad y malapportionment, además de las hipótesis causales sobre los efectos que tienen los elementos del sistema electoral sobre la ideología de los partidos y su disciplina partidista, es posible valorar comparativamente los sistemas electorales de la región.

Aunque las hay impuras, las fórmulas electorales vistas no atentan contra la disciplina ni la cohesión ideológica de los partidos de estos siete países. La excepción es Panamá, toda vez que basados en la fórmula Hare los residuos van hacia los individuos y no hacia el partido. Como se ha dicho, esto debilita la ideología de los partidos y promueve la indisciplina partidista.

La estructura del voto tampoco es un problema, ya que todos los países, excepto Panamá, tienen listas cerradas y bloqueadas, lo cual promueve la disciplina partidista y favorece la cohesión ideológica de los partidos políticos. En el caso panameño, las listas responden a la fórmula utilizada para convertir los votos en escaños en los circuitos plurinominales. Eso sin mencionar la utilización de una fórmula de mayoría simple en las 27 circunscripciones uninominales.

Quizás, en materia electoral la región encuentra su gran desafío en el diseño de las circunscripciones. Como se pudo ver, las circunscripciones en la región son mayoritariamente pequeñas en tamaño y magnitud. Y ya sabemos el poco deseable efecto que esto tiene sobre la cohesión ideológica y la disciplina de los partidos políticos.

Resumidamente, se puede decir que los indicadores vistos, a la luz de

las hipotéticas relaciones causales presentadas y las características elementales señaladas, son la base mínimamente necesaria para analizar y trazar cualquier proceso de reforma electoral en nuestros países. El desafío estriba, pues, en lograr sistemas más incluyentes que respondan a la pluralidad de las sociedades, sin lesionar la estabilidad política o, si es el caso, que ayuden a estabilizar políticamente a nuestros países. Esta tarea es gradual, a veces contradictoria y siempre inconclusa, porque la democracia siempre demanda más democracia.