

3. El sistema electoral

Es conveniente que la selección del sistema electoral asegure que se satisfagan las normas internacionales para elecciones democráticas referentes a las instituciones integradas por elección popular, a la frecuencia de las elecciones y a la organización de las divisiones electorales.

Es importante que la selección de un sistema electoral garantice que el marco legal atienda de manera apropiada las divisiones políticas de la sociedad, de tal forma que los principales conflictos y diferencias entre los distintos grupos sociales sean conciliados a través del sistema de representación política. Con ello se garantiza la inclusión y representación política. Por consiguiente, se puede llevar a cabo un mejor proceso de selección del sistema electoral si primero se identifican los objetivos particulares que se desea alcanzar (por ejemplo, proporcionalidad de los resultados, fuerte representación a nivel de distritos) y, partiendo de esta base, se considera cuál de los sistemas electorales disponibles sería el más apropiado a la luz de las condiciones sociales, políticas, geográficas e históricas específicas del país.

Selección del sistema electoral

Seleccionar un sistema electoral es una de las decisiones institucionales más importantes para cualquier democracia. Un sistema electoral puede ayudar a “estructurar” resultados específicos, como fomentar la cooperación y la conciliación en una sociedad dividida. Un sistema electoral está conformado por el conjunto de reglas y procedimientos a través del cual los votos emitidos en una elección son convertidos en escaños o cargos obtenidos en una legislatura o algún otro cargo público (por ejemplo, la Presidencia). Los sistemas electorales también pueden influir sobre otros componentes del sistema político (por ejemplo, el desarrollo del sistema de partidos), así como resultar relevantes para el vínculo que se establece entre los ciudadanos y sus líderes (por ejemplo, rendición de cuentas, representación y responsabilidad política). Por consiguiente, los sistemas electorales generan algunas consecuencias de largo plazo para la gobernabilidad democrática.

Un sistema electoral cumple tres tareas básicas:

- Convertir los votos emitidos en escaños obtenidos en una cámara legislativa.
- Actuar como el conducto a través del cual la población puede someter a sus representantes a un proceso de rendición de cuentas.
- Otorgar incentivos a quienes contienden por el poder para diseñar sus exhortos al electorado en formas distintas. En sociedades divididas, por ejemplo, donde la lengua, la religión, la raza o alguna otra forma de origen étnico representan una división política fundamental, un sistema electoral específico puede premiar a los partidos y candidatos que actúan de una manera cooperativa y conciliadora con grupos rivales, o pueden castigarlos y únicamente premiar a quienes sólo actúan en función de los intereses de su propio grupo.

Por lo tanto, el proceso de selección del sistema electoral de un país es el fundamento sobre el cual se estructura el marco legal de una elección. La aplicación de un sistema electoral específico dentro de un contexto nacional particular puede tener un impacto significativo, positivo o negativo, en el desempeño electoral de los distintos contendientes políticos. Si existen dudas sobre la idoneidad de un determinado sistema electoral para un país, puede resultar útil examinar los resultados de las elecciones previas, con miras a identificar si, por ejemplo, el partido gobernante se beneficia significativamente a costa de los otros partidos o si algunos componentes del sistema distorsionan de manera sensible las normas internacionales o los resultados de la elección. Por ejemplo, en un sistema de representación

proporcional (RP) donde la ley fija una barrera legal para acceder a escaños en la legislatura, este porcentaje puede ser “ajustado” para beneficiar a ciertos partidos o afectar a otros, e incluso llevarse al extremo de propiciar la eliminación de algunos de ellos.

Frecuentemente los sistemas electorales son clasificados de acuerdo con su proporcionalidad, esto es, de la forma como convierten votos en escaños. Una clasificación convencional suele dividir a los sistemas en tres grandes grupos: de pluralidad o mayoría, semiproportionales y proporcionales. Los sistemas de pluralidad-mayoría normalmente ponen más énfasis en el principio de representación local que en el de proporcionalidad, mediante el uso de pequeños distritos uninominales. En contraste, los sistemas de RP normalmente utilizan grandes distritos plurinominales y reportan resultados más proporcionales. Los sistemas proporcionales ofrecen otros enfoques, así como varias combinaciones de modelos de pluralidad y proporcionalidad (como los modelos “mixtos”) en los que parte de la legislatura es integrada vía RP y la otra parte en distritos uninominales, lo que se ha convertido en una selección común en muchas democracias emergentes a lo largo de la última década.

No existe un sistema electoral apropiado para todos los casos ni una norma universalmente reconocida que así lo predique. La selección de un sistema electoral necesita tomarse teniendo en mente los objetivos deseados. Los efectos que los diferentes sistemas electorales pueden generar son, en última instancia, contextuales y dependen de las divisiones y los conflictos específicos de cada sociedad. Si bien es probable que algunos sistemas electorales generen resultados electorales más proporcionales que otros, las consecuencias globales de los sistemas electorales dependen en muy buena medida de las condiciones específicas de cada contexto.

Durante el proceso de revisión de un sistema electoral es importante considerar si el país está profundamente dividido en términos políticos, religiosos o étnicos y si las minorías están representadas de manera apropiada y equitativa en el sistema político. Si un país tiene algún problema particular, que puede ser directamente atribuido a la selección de un determinado sistema electoral o remediado mediante el uso de uno nuevo o de reformas al existente, es conveniente que las ventajas y desventajas de los distintos sistemas electorales sean detalladas dentro de las recomendaciones formuladas para resolver las inequidades prevalecientes (para más detalles ver el *Manual de IDEA internacional para el Diseño de Sistemas Electorales*).

Instituciones elegidas popularmente y frecuencia de las elecciones

En un sistema federal existen tanto una legislatura nacional como legislaturas provinciales o estatales y es posible que en uno o ambos niveles existan además legislaturas bicamerales. Algunas veces el mandato de la autoridad electoral o el alcance de la legislación electoral incluyen disposiciones para las elecciones a nivel local o municipal. En países donde el jefe del Ejecutivo (presidente) es elegido de manera directa o a través de un colegio de representación elegido directamente (por ejemplo, en los Estados Unidos), la legislación electoral puede incluir también disposiciones relativas a la elección de esa institución. Normalmente la regulación de las elecciones para cargos dentro de los partidos políticos no queda comprendida dentro del mandato de la legislación y la autoridad electoral pero, en ambos casos, también es recomendable evaluar este asunto.

Como principio general, las normas internacionales requieren que todos los escaños en al menos una de las cámaras de la legislatura nacional sean elegidos libremente mediante elecciones populares, realizadas a intervalos regulares establecidos por la ley, que en la práctica son de hasta seis años. Sin embargo, puede haber situaciones en las que un país esté buscando su admisión a una determinada organización internacional, o sea signatario de un determinado instrumento internacional; en ese caso puede resultar necesario que celebre elecciones directas o populares para otro tipo de instituciones, dentro de otros intervalos especificados

Disposiciones especiales para grupos subrepresentados

En muchos países el sistema electoral considera disposiciones orientadas a promover la inclusión de grupos históricamente subrepresentados en las instituciones integradas por sufragio popular. Con mayor frecuencia esto se lleva a cabo para apoyar la elección de mujeres, minorías étnicas y lingüísticas. Este tipo de disposiciones suele adoptar algunas de las siguientes formas:

- **Escaños reservados:** un determinado porcentaje de escaños sólo puede ser ocupado por candidatos provenientes de grupos históricamente subrepresentados y, en algunos casos, sólo pueden ser elegidos por electores de esos grupos.
- **Reglas relativas a la selección y postulación de candidatos:** se exige a los partidos que coloquen al frente a un determinado número o porcentaje de candidatos procedentes de grupos históricamente subrepresentados.

Cuando existen ese tipo de disposiciones e independientemente de que sean transitorias o permanentes, es indispensable que la ley precise claramente a qué grupo están dirigidas y que determine qué mecanismo se ha de emplear para asegurar su aplicación. En todo caso, es conveniente que esas disposiciones sean analizadas cuidadosamente para asegurar que no generen exclusiones de las instituciones integradas por sufragio popular.

Lista de control

- ¿Prevé el marco legal que todos los escaños de al menos una cámara de la legislatura nacional sean integrados mediante elecciones populares y directas, y celebradas a intervalos regulares y razonables fijados por la ley?
- ¿Considera el marco legal de manera expresa y clara una fórmula electoral para convertir los votos en escaños?
- ¿Se ha efectuado algún ajuste a la barrera legal para acceder a escaños en la legislatura que pueda beneficiar a algún partido o partidos a expensas de otros?
- ¿Es aceptable la duración del mandato establecido para cada institución?
- ¿Tiene el país minorías políticas, religiosas o étnicas fuertemente divididas? ¿El sistema electoral acentúa esas diferencias?