



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

XVII. SISTEMAS ELECTORALES SUBNACIONALES*

JOSÉ MOLINA

1. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre sistemas electorales comparados en América Latina, como sería de esperarse, han tendido a concentrarse en el ámbito nacional (Nohlen, 1993; Jones, 1993; Nohlen, 1991, Nohlen, 2005). Los trabajos que analizan los sistemas electorales municipales o regionales tienden a referirse a un sólo país, o a formar parte del análisis de procesos electorales concretos.

La ausencia de bibliografía justificaría por sí sola un estudio comparativo de los sistemas electorales subnacionales latinoamericanos, ya que nos permitiría tener una visión de conjunto y determinar si hay 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 exista entre los sistemas electorales nacionales y subnacionales: ¿tenden 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?, ¿qué explica las diferencias?

Para este trabajo se ha hecho un estudio comparado de los sistemas electorales subnacionales de 18 países latinoamericanos (véase los cuadros

* En la primera edición del *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, este capítulo cubría hasta 1994. El autor agradece a Janeth Hernández por su colaboración en el trabajo original, y a Alonso Lujambio, José de Jesús Orozco, Mark P. Jones, René Mayorga, Ileana Aguilar y Dieter Nohlen por la información aportada para la realización de esta actualización.

XVII.3 al XVII.6). Se examinan los sistemas utilizados para las elecciones municipales o locales y las de autoridades estatales, provinciales o regionales. Es decir, dentro de lo subnacional se consideran dos ámbitos: el municipal y el regional, ambos presentes en América Latina. Todos los países tienen elecciones municipales, pero, sólo ocho eligen gobiernos regionales que abarcan todo su territorio.¹ Esta circunstancia aconseja hacer énfasis, para el análisis comparado, en los sistemas electorales municipales. A esta escala, 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 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 (alcalde, intendente, presidente municipal) y luego al poder legislativo u órgano deliberante (concejo, ayuntamiento). También se dedica una sección a los sistemas electorales regionales (estadales, provinciales). 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 señalar las causas que explican estas diferencias. Igualmente se considerará en las conclusiones si los hallazgos del trabajo en esta materia brindan apoyo a las hipótesis que más adelante plantearemos en relación con las posibles diferencias entre los sistemas electorales nacionales y los factores que las explican.

De los dieciocho países analizados (véase el cuadro XVII.3), 16 establecen mediante legislación nacional sus sistemas electorales subnacionales. Es el mismo sistema para todos los municipios o para todos los estados, departamentos, regiones o provincias. En estas 16 repúblicas puede propiamente hablarse 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 gobierno,² la legislación electoral municipal y regional se decide en forma descentralizada en cada provincia o estado, de modo que en teoría podría haber múltiples

¹ Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela. Nicaragua elige gobiernos para regiones autónomas específicas: los Consejos Regionales de la Costa Atlántica en Nicaragua, pero estos no abarcan sino una parte restringida del territorio.

² En los otros países con sistema de gobierno federado (Brasil y Venezuela), la legislación electoral es competencia del poder central.

sistemas electorales (Jackisch, 1993: 191; Woldenberg, 1992: 121; Jones, 1997). Sin embargo, en algunos aspectos hay una tendencia dominante u homogénea en cuanto a los sistemas electorales municipales y regionales, es esta tendencia la que registraremos en la medida en que hayamos tenido disponible la información, de modo que sea posible la comparación con el resto de Latinoamérica.

Como parte importante del trabajo se refiere a la comparación de los sistemas electorales subnacionales con los nacionales, es imprescindible comenzar señalando las características de los sistemas electorales nacionales tanto para el ejecutivo, como para el legislativo. Los cuadros XVII.1 y XVII.2 ofrecen esta información.³ Los ámbitos de gobierno nacional y subnacional presentan diferencias de naturaleza tal que harían esperar también variaciones en sus sistemas electorales. Como es sabido, los sistemas electorales afectan básicamente tres dimensiones del sistema político mediante su influencia en los procesos electorales y los sistemas de partidos: representatividad, gobernabilidad y participación ciudadana (Payne *et al.*, 2003: 92). A su vez, mediante su efecto en estas tres variables tienden igualmente a afectar la legitimidad del sistema político (Molina, 2000). Las elecciones subnacionales tienen una incidencia menor que las nacionales sobre la legitimidad y la gobernabilidad global del sistema político, y por ello sería de esperar que en ellas los sistemas electorales adoptaran menores exigencias en cuanto a la primera y favorecieran en mayor medida que los sistemas electorales nacionales la representatividad.

En cuanto a la legitimidad, ha habido en América Latina una tendencia progresiva a la introducción de la elección por mayoría absoluta o mayoría relativa especial⁴ del presidente de la república (véase el cap. XVI de esta misma obra), lo que ha perseguido, entre otros objetivos, reforzar las condiciones de legitimidad del presidente y evitar la victoria de candidatos extremistas de apoyo pequeño y amplio rechazo. Se asume que la legitimidad precaria que sería consecuencia de una elección con un apoyo popular relativamente bajo, disminuiría gravemente la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político (Molina, 2000). Igualmente, la elección para la

³ La información sobre sistemas electorales nacionales se toma de los cuadros presentados por Dieter Nohlen en esta misma obra (cap. XVI), de las constituciones y leyes electorales de cada uno de los países, y de los datos contenidos en Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, versión castellana de 2003.

⁴ Se exige una "mayoría relativa especial" cuando se establece que puede ganarse en la primera vuelta, siempre que se supere una votación específica inferior a la mayoría absoluta. Por ejemplo, Costa Rica establece una mayoría relativa especial de 40% de los votos válidos.

presidencia de la república de un candidato extremista con apoyo pequeño y rechazo radical de la mayoría tendría altas posibilidades de resultar en una inestabilidad intensa y posiblemente en el quiebre de la democracia. Por el contrario, la elección de gobernadores y alcaldes por mayoría relativa, aun cuando en algunos casos resulte muy minoritaria o uno que otro sea extremista con rechazo mayoritario, no resultaría capaz de afectar la gobernabilidad global del sistema político ni conduciría a situaciones de inestabilidad que pusieran en peligro la democracia. Al mismo tiempo, la exigencia de mayoría absoluta y la posibilidad de una doble vuelta tiene costos elevados para países subdesarrollados. En consecuencia, sería de esperar que haya una diferencia notable entre el ámbito local y el nacional en el sentido de que en el primero la exigencia de una mayoría relativa debería ser mucho más frecuente que en el segundo, y nuestro análisis nos permitirá determinar si esta hipótesis es correcta.

También respecto al jefe del ejecutivo, en el ámbito nacional en América Latina, el sistema electoral ha reflejado tanto la necesidad de estabilidad por una parte, como el temor al excesivo personalismo y al abuso del poder para perpetuarse en él por parte de los presidentes. Se busca estabilidad y continuidad política con base democrática, es decir, cuando así lo desee la población, pero se teme procurarla utilizando la institución más difundida para ello en las democracias modernas: la reelección acompañada de periodos relativamente cortos. La reelección presidencial es la vía normal para asegurar la estabilidad y continuidad de políticas que la voluntad popular considera satisfactoria, pero el temor a los vicios antes señalados ha hecho que la misma sea rechazada en América Latina para la elección presidencial (véase el cap. xv de esta misma obra). Ya que por la naturaleza local o regional de las elecciones subnacionales los peligros de abuso de poder y caudillismo, aunque presentes, son más fáciles de controlar y causarían mucho menos daño al país en su conjunto, sería de esperar que en las elecciones subnacionales se aprovecharan con mayor frecuencia las ventajas de la reelección y, al mismo tiempo, que ésta se acompañara de periodos cortos que potenciaran el control popular sobre los gobernantes.

A causa del efecto que la gobernabilidad tiene sobre la estabilidad del sistema político, en lo nacional se tiende a procurar que el sistema electoral adoptado evite un excesivo fraccionamiento del poder legislativo y para ello es común en América Latina (véase el cuadro XVII.1) adoptar sistemas de orientación mayoritaria mediante la utilización de circunscripciones pequeñas (uno a cinco escaños) y umbrales o barreras electorales. De esta manera,

CUADRO XVII.1. *Sistemas electorales legislativos nacionales en América Latina (Cámara Baja o única)*

País	Duración del mandato	Principio de representación predominante	Forma de candidatura	Fórmula	Promedio de escaños por		Barrera	Postulación de candidatos
					circunscripción ^a	voto personalizado		
Argentina	4	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	5	No	Sí 3% Circunscripción	Sólo partidos políticos
Bolivia	5+	Proporcional (representación proporcional personalizada)	Lista cerrada y bloqueada + candidaturas nominales en circunscripciones uninominales*	D'Hondt* (mayoría relativa para candidatos nominales)	14	Sí* (50% de escaños)	Sí* 3% Nacional	Partidos políticos, agrupaciones de ciudadanos, pueblos indígenas*
Brasil	4 -	Proporcional	Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt	19	Sí	Sí Cociente electoral	Sólo partidos políticos
Chile	4	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas; binominales)	Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt ^b	2	Sí	No	Partidos y grupos de electores independientes
Colombia	4	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Cerrada y bloqueada ^c	D'Hondt*	5	No ^c	Sí* Medio cociente	Partidos y grupos de ciudadanos

Costa Rica	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural y restos más altos	8	No	Sí	Sólo partidos políticos
Ecuador	4	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Listas abiertas*	D'Hondt*	5	Sí*	No*	Partidos y candidatos independientes*
El Salvador	3	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural y restos más altos	6	No	No	Sólo partidos políticos
Guatemala	4 -	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	5	No	No	Sólo partidos políticos
Honduras	4	Proporcional	Listas cerradas y bloqueadas	Cociente natural y restos más altos	7	No	No	Partidos y grupos independientes

* Indica cambio desde 1994.

+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

^a Para efectos de este trabajo, dado que el promedio de escaños por circunscripción para cada país puede arrojar decimales, redondearemos hacia el número entero inferior los decimales hasta 0.49, y hacia el entero superior los decimales de 0.5 en adelante.

^b La fórmula aplicada es equivalente a d'Hondt en circunscripciones binominales: las dos listas con las más altas votaciones obtienen los dos cargos, a menos que la primera doble a la segunda, en cuyo caso obtiene los dos cargos. Este procedimiento es exactamente equivalente a utilizar la fórmula d'Hondt en este tipo de circunscripciones.

^c En Colombia, a partir de 2003 los partidos tienen la opción de utilizar listas cerradas y no bloqueadas, pero no es obligatorio.

CUADRO XVII.1. *Sistemas electorales legislativos nacionales... (continuación)*

<i>País</i>	<i>Duración del mandato</i>	<i>Principio de representación predominante</i>	<i>Forma de candidatura</i>	<i>Fórmula</i>	<i>Promedio de escaños por circunscripción^e</i>	<i>Voto personalizado</i>	<i>Barrera</i>	<i>Postulación de candidatos</i>
México	3	Mayoritario (segmentado)	300 escaños por candidaturas uninominales y 200 escaños por listas cerradas y bloqueadas	Mayoría relativa para escaños uninominales; y cociente natural con restos más altos para las listas	Uno para escaños uninominales 40 escaños de lista	Sí	Sí 2%	Sólo partidos políticos
Nicaragua	5 -	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt*	5	No	No	Sólo partidos políticos
Panamá	5	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	26 escaños para candidatos uninominales y 46 escaños en listas cerradas y no bloqueadas	Cociente natural y restos más altos ^d	2	Sí	Sí Medio cociente	Sólo partidos políticos
Paraguay	5	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	4	No	No	Partidos políticos y grupos independientes (movimientos políticos)
Perú	5	Mayoritario* (fórmula)	Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt	5	Sí	No	Partidos y grupos de

	proporcional en circunscripciones pequeñas)		D'Hondt	No	No	electores independientes		
República Dominicana	4	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	3	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	
Uruguay	5	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	99	No	Sólo partidos políticos	
Venezuela	5	Proporcional (representación proporcional personalizada)	Lista cerrada y bloqueada + candidatos nominales en circuitos uninominales y plurinominales	D'Hondt (mayoría relativa para candidatos nominales)	6	Sí 60% Escanos ^e	No	Partidos políticos y candidaturas independientes

* Indica cambio desde 1994.

^d +/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

^e Como se toman en cuenta todos los votos válidos y se aplica la barrera de medio cociente para participar en la distribución por restos, pudieran aún quedar cargos sin distribuir. En ese caso se adjudican a los candidatos más votados aún no electos.

^f El porcentaje de escaños a elegirse por mayoría relativa se elevó a 60% en el Estatuto Electoral especial para las elecciones de 2000. La Ley Orgánica del Sufragio que fija este porcentaje en 50% no fue derogada, de modo que en principio sería la aplicable a elecciones posteriores. Es un punto que probablemente se dilucide judicialmente.

CUADRO XVII.2. *Sistemas electorales ejecutivos nacionales en América Latina*

<i>País</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Reelección inmediata</i>	<i>Elección directa</i>	<i>Mayoría exigida</i>	<i>Segunda vuelta</i>
Argentina	4	Sí	Sí	Relativa especial (45 o 40% con 10 puntos % de ventaja)	Sí
Bolivia	5+	No	Sí Sólo primera vuelta	Absoluta	No. Decide el Congreso entre los dos más votados
Brasil	4 -	Sí*	Sí	Absoluta	Sí
Chile	6	No	Sí	Absoluta	Sí
Colombia	4	No	Sí	Absoluta	Sí
Costa Rica	4	No	Sí	Relativa especial (40%)	Sí
Ecuador	4	No	Sí	Relativa especial (Absoluta o 40% + 10 puntos % de ventaja)	Sí
El Salvador	5	No	Sí	Absoluta	Sí
Guatemala	4 -	No	Sí	Absoluta	Sí
Honduras	4	No	Sí	Relativa	No
México	6	No	Sí	Relativa	No
Nicaragua	5 -	No	Sí	Relativa especial (40 o 35% con 5 puntos % de ventaja)	Sí
Panamá	5	No	Sí	Relativa	No
Paraguay	5	No	Sí	Relativa	No
Perú	5	No*	Sí	Absoluta	Sí
República Dominicana	4	Sí	Sí	Absoluta	Sí
Uruguay	5	No	Sí	Absoluta*	Sí*
Venezuela	6	Sí	Sí	Relativa	No

* Indica cambio desde 1994.

+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

aun cuando se utilicen fórmulas electorales de tipo proporcional, como la d'Hondt o del cociente natural y restos más altos, la proporcionalidad del resultado se ve fuertemente restringida, se tiende a excluir o subrepresentar a las fuerzas minoritarias y a facilitar la formación de mayorías parlamentarias que no representan la mayoría de los votos. Puesto que el ámbito local tiene una incidencia mucho menor que el nacional en la gobernabilidad del país, sería de esperar que hubiera menos restricciones a la proporcionalidad y que, por lo tanto, se le diera una alta prioridad a la representatividad. De ser esto así, deberíamos encontrar que los sistemas electorales locales tienden a ser más proporcionales, a utilizar circunscripciones de mayor tamaño y a hacer un uso menos frecuente de umbrales o barreras electorales.

2. SISTEMAS PARA LA ELECCIÓN DEL PODER EJECUTIVO MUNICIPAL

Para el análisis comparado de los sistemas para la elección del jefe del poder ejecutivo o administración municipal en Latinoamérica (alcaldes, intendentes, presidentes municipales) hemos adoptado como variables definitorias las cinco utilizadas por Nohlen en referencia al poder ejecutivo nacional (Nohlen, 1993: 46): duración del mandato, reelección, elección directa o indirecta, mayoría exigida para ganar la elección, y que se disponga o no de una segunda vuelta de elección popular para el caso de que no se alcance la mayoría exigida en la primera vuelta.⁵ El cuadro XVII.3 nos presenta las características de los sistemas electorales para la elección del jefe del poder ejecutivo local en cuanto a estas cinco variables.

El cuadro XVII.4 nos presenta el resultado de comparar el sistema electoral para los ejecutivos locales con el utilizado para los ejecutivos nacionales. La duración del mandato para los ejecutivos locales es de un mínimo de tres años (tres países) y un máximo de cinco (cuatro países), con la mayoría de los países (once) ubicados en cuatro años. El promedio para los 18 casos es ahora de cuatro años, similar al encontrado en 1994 que era

⁵ Se recopiló información hasta febrero de 2004. Fuente básica de información fueron los análisis de los procesos y sistemas electorales aparecidos en el *Boletín Electoral Latinoamericano* hasta el año 2000, las publicaciones especializadas sobre cada país que aparecen citadas y la legislación electoral más reciente disponible en las páginas *web* de los organismos electorales de cada país, la página *web* de la Georgetown University, Political Data Base of the Americas: <http://www.georgetown.edu/pdba/>, y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral>.

CUADRO XVII.3. *Sistemas electorales para jefes del ejecutivo del gobierno municipal*

<i>País</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Reelección inmediata</i>	<i>Elección directa</i>	<i>Mayoría exigida</i>	<i>Segunda vuelta</i>	
Argentina ^a	4	Sí	Sí	Relativa	No	
Bolivia	5+	Sí	Sólo la primera vuelta *	Absoluta *	El Concejo decide entre los dos más votados	
Brasil	4	Sí	Sí	Relativa ^b	Sí para municipios con más de 200 000 electores.	
Chile	4	Sí	Sí*	Relativa	No	
Colombia	3	No	Sí	Relativa	No	
Costa Rica	4	Sí	Sí	Relativa	No	
Ecuador	4	Sí	Sí	Relativa	No	
El Salvador	3	Sí	No	Semidirecta	Relativa	No
Guatemala	4 -	Sí	Sí	Relativa	No	
Honduras	4	Sí	No	Semidirecta ^c	Relativa	No
México ^d	3	No	No	Semidirecta	Relativa	No
Nicaragua	4 -	No*	Sí*	Relativa	No	
Panamá	5	Sí	Sí	Relativa	No	
Paraguay	5	No	Sí	Relativa	No	
Perú	4+	Sí	No	Semidirecta	Relativa *	No
República Dominicana	4	Sí	Sí	Relativa	No	
Uruguay	5	Sí	Sí	Relativa	No	
Venezuela	4	Sí	Sí	Relativa	No	

* Cambio desde 1994.

+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

^a Argentina: los datos aportados reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales municipales en la República Argentina, tal como la aprecia el autor con base en información suministrada por Mark P. Jones de la Michigan State University en febrero de 2004, y la bibliografía disponible al respecto (Pírez, 1991: 328).

^b Brasil: se exige mayoría absoluta en los municipios con más de 200 000 electores. Si ningún candidato a alcalde la alcanza, se va a una segunda vuelta. En los municipios con menos electores gana el candidato con la mayoría relativa (Sadek, 1992: 13).

^c Honduras: "Se declara 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, 1986: 243).

^d México: los datos del cuadro reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales para presidentes municipales en México, tal como la aprecia el autor con base en los datos recabados por el autor, la Constitución, y la información suministrada por Alonso Lujambio y por José de Jesús Orozco en marzo de 2004.

de 3.9 años.⁶ El cambio respecto a aquel entonces es que ahora es más clara la preferencia por mandatos de cuatro años, y que han desaparecido los periodos menores de tres años o mayores de cinco. Como se aprecia en el cuadro XVII.4, en 11 países la duración del mandato es la misma que en el poder nacional, mientras que en siete es menor. En ningún caso es mayor. De modo que puede afirmarse que la duración de los periodos para los ejecutivos locales en Latinoamérica tiende a ser igual o menor que la de los ejecutivos nacionales, situación similar a la de 1994. Cuando hay diferencias entre ambos mandatos, el local es menor. Tal como expresamos en la introducción, es de esperar que los mandatos de los gobiernos subnacionales sean menores que los nacionales, la razón 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. Mientras más corto es el mandato, mayor control. En el ámbito nacional este objetivo tiende a verse equilibrado por la necesidad de asegurar una continuidad mínima para los planes y programas gubernamentales, lo cual se busca estableciendo periodos presidenciales relativamente largos. En lo local, la meta de la continuidad en las políticas públicas viene apuntalada por la posibilidad de reelección que usualmente no se da en América Latina en el plano nacional. La reelección tiende a justificar periodos cortos, ya que permite mantener la continuidad de las políticas públicas en la medida en que así lo desee la población y, al mismo tiempo, incrementar el control popular mediante periodos cortos.

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 14 de los 18 países los jefes de los ejecutivos locales son electos directamente por la población en elecciones universales, directas y secretas, aunque en Bolivia la participación directa se reduce a la primera vuelta; de haber segunda vuelta la decisión la asumen los concejales (González, 1992; Lezcano, 1992: 591; Murillo y Torres, 1991: 36; Ocampo y Ruiz, 1991; Peña, 1990: 53). En los otros cuatro países (El Salvador, Honduras, México y Perú) la elección es semidirecta (García,

⁶ Las referencias a la versión anterior del trabajo, cuyos datos corresponden a 1994, incluyen a Haití, que fue considerado para entonces como parte de las democracias de América Latina, y como tal incluido en el análisis, pero que para el año 2004 es excluido por la generalizada consideración como país no democrático, por ejemplo en el informe de 2003 de Freedom House (<http://www.freedomhouse.org/>).

CUADRO XVII.4. *Comparación de los sistemas electorales municipales respecto a los nacionales: jefe del poder ejecutivo^a*

<i>País</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Participación (elección directa)</i>	<i>Reelección inmediata</i>	<i>Mayoría exigida</i>
Argentina	Igual	Igual	Igual (Sí)	Menor (Relativa/Relativa especial)
Bolivia	Igual	Igual	Sí/No	Igual (Absoluta)
Brasil	Igual	Igual	Igual (Sí)	Menor (Relativa/Absoluta)
Chile	Menor	Igual	Sí/No	Menor (Relativa/Absoluta)
Colombia	Menor	Igual	Igual (No)	Menor (Relativa/Absoluta)
Costa Rica	Igual	Igual	Sí/No	Menor (Relativa/Relativa especial)
Ecuador	Igual	Igual	Sí/No	Menor (Relativa/Relativa especial)
El Salvador	Menor	Menor	Sí/No	Menor (Relativa/Absoluta)
Guatemala	Igual	Igual	Sí/No	Menor (Relativa/Absoluta)
Honduras	Igual	Menor	Sí/No	Igual (Relativa)
México	Menor	Menor	Igual (No)	Igual (Relativa)
Nicaragua	Menor	Igual	Igual (No)	Menor (Relativa/Relativa especial)
Panamá	Igual	Igual	Sí/No	Igual (Relativa)
Paraguay	Igual	Igual	Igual (No)	Igual (Relativa)
Perú	Menor	Menor	Sí/No	Menor (Relativa/Absoluta)
República Dominicana	Igual	Igual	Igual (Sí)	Menor (Relativa/Absoluta)
Uruguay	Igual	Igual	Sí/No	Menor (Relativa/Absoluta)
Venezuela	Menor	Igual	Igual (Sí)	Igual (Relativa)

^a La comparación se hace tomando como base el ejecutivo local, de modo que “menor” significa que en el poder local la duración del mandato, por ejemplo, es menor que en el nacional; sí/no indica que hay reelección local, pero no nacional, etcétera.

1992; Bensa, 2002; Vargas, 2002). Esta categoría se refiere a los casos en los que la población vota por una lista de candidatos al órgano legislativo (concejales o regidores), y el cargo de jefe del ejecutivo local (alcalde, intendente o presidente municipal) es ocupado por el primer candidato de la lista más votada. En El Salvador se postula una lista que incluye los candidatos a alcaldes, síndicos y regidores; la lista ganadora obtiene el alcalde y todos los regidores, de modo que no hay votación separada para los alcaldes, razón por la cual lo clasificamos en la categoría de elecciones semidirectas (Alcántara, 1994: 165). La situación de México es similar, salvo que la lista ganadora ocupa la mitad más uno de los cargos y no la totalidad, es también un caso de elección semidirecta. Los dos países en los cuales los alcaldes eran designados en 1994 por los miembros de la legislatura municipal (elección indirecta), Nicaragua y Bolivia, se han movido hacia la

elección directa, aun cuando en Bolivia todavía la selección del alcalde puede quedar en manos de los ediles si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta. Como en todos los países latinoamericanos el presidente es elegido en forma directa, las diferencias en esta variable sólo se presentan en los cuatro casos que introducen modalidades semidirectas. Se observa que la tendencia a la elección directa se ha acentuado respecto a 1994. El predominio de la elección directa se explica 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 combatir los abusos de poder tan frecuentes en la región.

Para el cargo del ejecutivo nacional, el temor al abuso del poder, al caudillismo y a la personalización del gobierno ha sido un freno contra la posibilidad de reelección inmediata del presidente de la república. Tal como se señaló en las hipótesis propuestas en la introducción, éste no es el caso en el ámbito local, donde en 14 de los 18 países para los que tenemos información se permite la reelección de los jefes del ejecutivo local al menos por un periodo. Sólo en Colombia, México, Nicaragua y Paraguay (Prieto, 1991) ésta no se permite. Se cambia de no reelección nacional a reelección local en 10 países. En ocho, la situación de la reelección es la misma en lo nacional y lo local. Colombia, México, Nicaragua y Paraguay no la permiten en ninguno de los casos; mientras que Argentina, Brasil, República Dominicana y Venezuela sí la autorizan en ambas situaciones. La tendencia predominante es, pues, a autorizar la reelección local y a no hacerlo en lo nacional. Esto podría explicarse porque los peligros que entraña la reelección del jefe del ejecutivo para países de institucionalidad débil y que han llevado a su rechazo nacional en muchos países de América Latina, son menores para el caso del ejecutivo municipal. De modo que no se justifica desechar localmente una institución de gran tradición democrática y de utilización generalizada en las democracias modernas. En efecto, las posibilidades de abuso del poder para influir en los resultados electorales, y los peligros de una excesiva personalización del poder en países de institucionalidad débil, son menores en el plano local que en el nacional. De modo que no tienen ni la misma magnitud ni la misma posibilidad de impunidad que si ocurrieran en la elección nacional, por lo cual puede establecerse la reelección inmediata buscando generar un incremento del control popular sobre la gestión del gobernante que se verá sometido personalmente al juicio de sus electores, lo cual usualmente resulta en un mayor interés por parte del gobernante en

cumplir con las aspiraciones del electorado para preservar su apoyo y, al mismo tiempo, incrementar la posibilidad para la continuidad de las políticas públicas si así lo decide el electorado.

Entre los países que eligen directamente al jefe del ejecutivo local (14), en 12 de ellos la elección se decide siempre por mayoría relativa (De la Calle, 1990: 22; Escobar, 1985: 163; Rosada, 1990: 39). Las dos únicas excepciones son Brasil y Bolivia. Brasil exige mayoría absoluta para los municipios con 200 000 o más habitantes y, en caso de que no se alcance, se va a una segunda vuelta. En Bolivia, para todos los casos está prevista la elección por los legisladores locales si no se alcanza la mayoría absoluta de votos por uno de los candidatos. De estos 14 países en 10 la exigencia de mayoría es menor para la elección del jefe del ejecutivo municipal que para la elección del presidente de la república. En estos 10 países el alcalde o similar se elige por mayoría relativa, mientras que para el presidente se requiere mayoría absoluta o relativa especial para ganar en la primera vuelta. En los otros cuatro casos la mayoría exigida es similar para ambos funcionarios: relativa en dos países y absoluta en los otros dos. Por otra parte, en tres de los cuatro casos de elección semidirecta del alcalde, intendente o presidente municipal, se utiliza la mayoría relativa como fórmula electoral, mientras que el presidente de la república se elige por mayoría absoluta. En el cuarto país de elección semidirecta para el presidente municipal (México) se utiliza la mayoría relativa para ambos casos. Dando apoyo a las hipótesis iniciales del trabajo, dos tendencias predominantes parecen claras en la elección de los jefes del gobierno local: elección por mayoría relativa y requerimiento de una votación menor a la prevista para la Presidencia de la república. Ello puede explicarse porque las exigencias de legitimidad democrática y de búsqueda de apoyo político sólido como fuente de estabilidad y gobernabilidad que han llevado a que en la región predominen las fórmulas de mayoría absoluta o mayoría relativa especial para la elección presidencial (Nohlen, 1993: 46; Molina, 2000: 39-45; Nohlen, tomo 2, 2005: 24-28) no se presentan con la misma urgencia a nivel municipal. En este último caso, las ventajas de la exigencia de mayoría absoluta no parecen ser suficientes para compensar el costo y esfuerzo adicional que implica la doble vuelta para los países de la región. Ello explica igualmente que de establecerse, se haga (como en Brasil) para municipios de población elevada cuyas elecciones pueden tener trascendencia nacional, o mediante una modalidad que no implica ni un costo adicional ni apartarse del esquema utilizado nacionalmente como en Bolivia.

Como hemos visto, los sistemas electorales locales para la elección del jefe del ejecutivo no son una reproducción de los sistemas nacionales. En 17 de los 18 casos hay alguna diferencia, y en 10 éstas afectan dos o más de las variables consideradas. En resumen, el sistema electoral para la elección del jefe del poder ejecutivo municipal en América Latina se caracteriza por periodos de entre tres y cinco años con claro predominio de los mandatos de cuatro años, elección directa, posibilidad de reelección y mayoría relativa. En comparación con el ámbito nacional, el sistema electoral local presenta periodos más cortos, hay mayores posibilidades de que la elección no sea directa, la reelección tiende a permitirse —lo que no ocurre a nivel nacional—, y es mucho más frecuente la mayoría relativa. Si algo puede decirse respecto a 10 años antes, es que persisten las mismas tendencias centrales. 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 personalización excesiva del poder político (no reelección), y buscan darle una continuidad razonable a las políticas públicas no por la vía de la reelección, sino adoptando periodos más largos que los establecidos para el poder local.

3. SISTEMAS PARA LA ELECCIÓN DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

A fin de caracterizar los sistemas electorales para los miembros de concejos municipales o ayuntamientos (concejales, ediles o regidores), se recolectó información sobre las siguientes variables (Lijphart, 1985: 7 y 8; Rae, 1971: 154; Nohlen, 1981: 96 y ss.; Lijphart, 1994: 1): *a*) duración del mandato; *b*) tipo de sistema electoral, tomando como tal el que resulta del principio de representación aplicado (Nohlen, 1988a: 37) (proporcional o mayoritario), definido con base en la interacción entre la fórmula electoral utilizada y las circunscripciones electorales. Son sistemas con principio de representación mayoritario aquellos que tienden a potenciar artificialmente el porcentaje de escaños de la primera fuerza por encima de su porcentaje de votos, con el resultado de producir usualmente mayorías manufacturadas, y que, por lo tanto, dan prioridad a la gobernabilidad sobre la representatividad. En este caso se encuentran los sistemas que utilizan fórmulas electorales mayoritarias, aquellos que utilizan en forma segmentada o separa-

da fórmulas electorales mayoritarias y proporcionales, y también los que utilizan fórmulas de adjudicación proporcionales, pero en circunscripciones pequeñas (cinco o menos escaños) que tienden igualmente hacia mayorías manufacturadas y la exclusión de las fuerzas minoritarias. Son sistemas con principio de representación proporcional aquellos que, dando prioridad a la representatividad, tienden a distribuir los escaños entre las fuerzas políticas en proporción a su votación, de modo que los organismos deliberantes reflejen en su composición las preferencias políticas del electorado. Estos sistemas son los que utilizan fórmulas de representación proporcional en circunscripciones que en promedio son medianas (seis a diez escaños) o grandes (más de 10 escaños); y también los de representación proporcional personalizada que, combinando fórmulas proporcionales y mayoritarias (mixtos), lo hacen de modo que la distribución de escaños sea determinada por las primeras (para ampliar lo relativo a los principios de representación puede consultarse el trabajo de Dieter Nohlen sobre sistemas electorales parlamentarios y presidenciales en el cap. XVI de este *Tratado*. La comparación de la proporcionalidad entre el sistema electoral local y el nacional se hace con base en los principios de representación electorales utilizados en cada país de acuerdo con nuestro análisis, ya que esta categoría resume el funcionamiento del sistema electoral en cuanto a su proporcionalidad tomando en cuenta los dos elementos del sistema que influyen en ella: fórmula electoral y promedio de escaños por circunscripción (magnitud). El resultado final de cada elección depende también en buena medida de factores ajenos al sistema electoral, tales como el sistema de partidos específico del país y el comportamiento electoral coyuntural de los votantes, pero estos factores están fuera del alcance de este trabajo.⁷ c) Forma de la candidatura: lista cerrada y bloqueada; lista cerrada, pero no bloqueada, o lista abierta, para los casos de distribución proporcional; y candidaturas nominales en circuitos uninominales o plurinominales para elecciones por mayoría⁸

⁷ La comparación de proporcionalidad entre el sistema electoral para las legislaturas nacional y local indica exclusivamente si hay diferencias en cuanto al principio de representación. Es decir, a la tendencia que con base en sus características sería de esperar fuera promovida por el sistema electoral. La información disponible no nos permite comparar los resultados producidos por cada sistema con base en un indicador cuantitativo de desviación de la proporcionalidad como la "D" de Loosemore y Hanby (1971). Estos resultados, como decimos en el texto, son el efecto no sólo del sistema electoral, sino de su particular interacción con el sistema de partidos y el comportamiento electoral.

⁸ Véase sobre las formas de candidatura el capítulo XVI, párrafo 9 en este *Tratado*. Es importante indicar que hay una candidatura de lista cuando la votación se acumula para cada organización, y con base en ella se determinan los cargos. No hay realmente lista si las can-

(Molina, 1991: 42). 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 directamente por candidatos individuales y no sólo por partidos. Cuando las candidaturas se postulan exclusivamente en listas cerradas y bloqueadas no habrá personalización del voto; sí lo habrá en el resto de los casos. *d)* Fórmula electoral: indica el procedimiento matemático para la adjudicación de los escaños: d'Hondt, cociente natural y restos más altos, mayoría relativa, mayoría absoluta, etc. *e)* Escaños por circunscripción se refiere al número de cargos que se eligen en cada circunscripción, lo cual es el principal factor de la proporcionalidad del sistema. En el caso de la legislatura nacional se indica el número promedio de escaños por circunscripción, que es un número que nos permite clasificar la tendencia principal del sistema en cuanto a la magnitud de las circunscripciones como pequeñas (1 a 5 escaños), medianas (6 a 10 escaños) y grandes (11 o más escaños). Para los concejos municipales y las legislaturas estadales, provinciales o regionales no tenemos disponible este promedio y por ello presentamos el número mínimo y máximo de escaños por circunscripción, lo que igualmente nos permite conocer la orientación predominante en esta materia. *f)* Barrera (o umbral legal): indica si se ha establecido o no un mínimo de votos que deben ser alcanzados como requisito para participar en la distribución de escaños (Molina, 1991: 46). *g)* Postulación de candidatos: informa esta variable 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 control partidista sobre el sistema local en comparación con el nacional. Este control par-

didaturas de un mismo partido no se benefician en nada de los votos de sus copartidarios. Ésta es una diferencia importante entre la lista abierta, cuya votación es la suma de los votos de sus candidatos (Ecuador a partir de 2000), y las candidaturas nominales en circuitos pluripersonales de mayoría relativa, en los cuales compiten todos contra todos y ganan los más votados individualmente, sin favorecerse en nada del voto de sus copartidarios. De este último tipo son las candidaturas para las circunscripciones plurinominales de mayoría relativa en Venezuela. Para diferenciarlas de las candidaturas de lista, en este trabajo se denominan candidaturas nominales aquellas que compiten en forma individual sin beneficiarse en absoluto del voto por otros candidatos de su mismo partido. Las candidaturas nominales pueden competir en circunscripciones uninominales, de modo que se elige un escaño y cada partido presenta un candidato, o circunscripciones plurinominales en las cuales se eligen varios escaños y cada partido puede presentar varios candidatos, pero estos compiten tanto entre sí como en contra de los de otros partidos, sin beneficiarse de la votación de sus copartidarios o de una votación de lista. Pueden presentarse visualmente agrupados bajo un símbolo partidista, pero no conforman una lista desde el punto de vista electoral.

tidista será menor en las elecciones municipales 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 el control partidista sobre el nivel local. *h*) Elecciones simultáneas: se refiere a si las elecciones locales se realizan o no simultáneamente con las elecciones nacionales. Se considerará que hay simultaneidad cuando la elección municipal, estadual o provincial de que se trate coincida con la elección del presidente de la república o de miembros del poder legislativo nacional en cualquiera de sus cámaras.

El cuadro XVII.5 nos muestra las características de los sistemas electorales para las legislaturas municipales y el XVII.6 los compara con los respectivos sistemas electorales nacionales.

La duración del mandato de las legislaturas municipales en cada uno de los países es la misma que para los jefes del ejecutivo local considerados antes. Es decir, tienden a oscilar entre tres y cinco años, con un promedio de cuatro. Las consideraciones realizadas respecto al periodo de los jefes del ejecutivo municipal son igualmente válidas para el caso del poder legislativo.

La tendencia predominante en cuanto al principio de representación electoral es la proporcionalidad (13 casos, uno más que en 1994) (Crahan, 1993: 19; Espinosa, 1987: 15; Rosada, 1990: 39). En estos países se utiliza una fórmula electoral proporcional en circunscripciones electorales que tienen tendencia predominante a ser medianas o grandes, de modo que efectivamente puede hablarse de sistemas electorales con orientación hacia la representación proporcional. Entre los cinco países que clasificamos como de principio electoral mayoritario, cuatro (México, Perú, Uruguay y El Salvador) 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 escaños en forma automática, y el resto de los cargos se distribuye proporcionalmente entre las otras listas. En El Salvador la lista ganadora obtiene todos los cargos (Alcántara, 1994: 165,173; Eguizábal, 1994: 85). El otro país mayoritario, Panamá, utiliza exclusivamente circunscripciones uninominales de mayoría relativa.⁹ Como vemos, hay un predominio de la proporcionalidad mayor al que se observa en los sistemas electorales nacionales. Ello es debido a que, en general, las

⁹ Panamá utiliza también en forma subsidiaria circuitos plurinominales pequeños con fórmula proporcional, pero estos no alteran el principio mayoritario.

circunscripciones son de mayor tamaño, y que a nivel local no tenemos casos, frecuentes a nivel nacional, en que el uso de la fórmula electoral proporcional se ve acompañado de circunscripciones electorales pequeñas en promedio que neutralizan el posible efecto proporcional, y nos llevan a clasificar el sistema nacional como de principio electoral mayoritario. En comparación con el sistema electoral nacional, en sólo ocho casos el principio de representación no se altera en la elección legislativa municipal. De los 10 donde hay diferencia entre la elección nacional y municipal, en ocho casos ocurre esto porque a nivel municipal se adopta un principio de representación proporcional, mientras que a nivel nacional se sigue una orientación mayoritaria. En todos ellos la diferencia no está en la fórmula electoral utilizada, que es la misma, sino en que a nivel nacional se utilizan circunscripciones pequeñas como promedio, mientras que a nivel municipal la regla es la circunscripción mediana. En los otros dos casos de diferencia entre lo municipal y lo nacional, El Salvador y Uruguay, el movimiento es en sentido contrario, a nivel municipal se utiliza un sistema mayoritario, mientras que en el nacional el sistema de representación es proporcional, en ambos casos ocurre esto porque se toma una previsión de carácter extremo para asegurar la gobernabilidad municipal: la lista ganadora obtiene todos los cargos en El Salvador y la mayoría de ellos en Uruguay. Estos dos países dan mayor importancia a la gobernabilidad local que a la nacional, pero ésta no es la tendencia predominante en América Latina; por el contrario, a nivel local predominan los sistemas electorales proporcionales, lo que hace que los sistemas electorales municipales tiendan a darle mayor prioridad que los nacionales a la representatividad. Como hemos dicho, la diferencia está fundamentalmente en el tamaño promedio de las circunscripciones.

Las diferencias en cuanto al principio de representación y la proporcionalidad entre los sistemas electorales legislativos nacionales y municipales responden a las circunstancias políticas propias de cada país. Pareciera, sin embargo, que un elemento común a varios de ellos es que se ensayan a nivel municipal cambios que han sido reclamados por movimientos sociales fuertes o minorías políticas significativas. Éste es el caso de la introducción de los circuitos uninominales como mecanismo predominante a nivel legislativo municipal en Venezuela a finales de la década de 1980 por exigencia del movimiento vecinal con fuerte respaldo de la opinión pública, para luego uniformar los sistemas electorales para el año 2000. En México y Chile la representación proporcional ha sido un reclamo de sectores políticos sig-

CUADRO XVII. 5. *Sistemas electorales para los consejos municipales (legislaturas locales)*

<i>País</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Principio de representación predominante</i>	<i>Forma de candidatura</i>	<i>Fórmula</i>	<i>Escasos por circunscripción</i>	<i>Voto personalizado</i>	<i>Barrera</i>	<i>Postulación de candidatos</i>	<i>Elecciones simultáneas</i>
Argentina ^a	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	3 a 24	No	No	Sólo los partidos	Sí
Bolivia	5+	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt*	5 a 11	No	No	Partidos políticos, agrupaciones de ciudadanos, pueblos indígenas*	No
Brasil	4	Proporcional	Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt	9 a 55	Sí	Sí Cociente electoral	Sólo partidos	No
Chile	4	Proporcional	Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt	6 a 10	Sí	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	No
Colombia Costa Rica	3	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada ^b	D'Hondt*	7 a 21	No ^b	Sí Medio cociente	Partidos políticos y grupos de ciudadanos	No
Ecuador	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural y restos más altos	5 a 13	No	Sí Medio cociente	Sólo partidos políticos	Sí ^c
	4	Proporcional	Lista abierta*	D'Hondt*	5 a 15	Sí*	No*	Partidos y candidatos independientes	No
El Salvador ^d	3	Mayoritario	Lista cerrada y bloqueada	Mayoría relativa	4 a 14	No	No	Sólo partidos políticos	Sí Con las legislativas

Guatemala	4 -	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	4 a 10	No	No	Partidos políticos independientes (comités cívicos electorales)	Sí
Honduras	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural y restos más altos	3 a 11	No (Ley de Lemas)	No	Partidos y grupos de electores independientes	Sí
México ^e	3	Mayoritario Lista ganadora asegura mitad más uno de los escaños	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural + restos más altos	1 a 31	No	Sí (fijado por cada estado)	Sólo partidos	No
Nicaragua	4 -	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt*	4 a 17	No	No	Sólo partidos*	No
Panamá	5	Mayoritario	Candidaturas uninominales ^f	Mayoría relativa	No menos de 5	Sí	Medio cociente ^f	Partidos y candidatos independientes	Sí
Paraguay	5	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	7 a 25	No	No	Partidos políticos independientes (movimientos políticos)	No

+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

* Cambio desde 1994.

^a Argentina: los datos aportados reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales locales en la República Argentina, tal como la aprecia el autor con base en información suministrada por Mark P. Jones en febrero de 2004, y la bibliografía disponible al respecto (Pitrez, 1991: 328).

^b A partir de 2003 los partidos tienen la opción de utilizar listas cerradas y no bloqueadas, pero no es obligatorio.

^c Aunque los regidores se eligen simultáneamente con los cargos nacionales, los alcaldes se eligen en una fecha diferente.

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

^e México: los datos del cuadro reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales para cabildos en México, tal como la aprecia el autor con base en los datos recabados por el autor, la Constitución, y la información suministrada por Alonso Lujambio en marzo de 2004.

^f Los concejos son integrados por un representante por cada corregimiento del distrito. Sólo si estos no llegan a cinco se eligen concejales por representación proporcional para completar este número, utilizando el sistema seguido para los legisladores.

CUADRO XVII. 5. *Sistemas electorales para los consejos municipales... (conclusión)*

	<i>Duración mandato</i>	<i>Principio de representación predominante</i>	<i>Forma de candidatura</i>	<i>Fórmula</i>	<i>Escños por circunscripción</i>	<i>Voto personalizado</i>	<i>Barrera</i>	<i>Postulación de candidatos</i>	<i>Elecciones simultáneas</i>
Perú	4+	Mayoritario Lista ganadora asegura mitad más uno de los escaños	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	5 a 39	No	No ^a	Partidos y grupos de electores independientes	No
República Dominicana	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	Cinco o más	No	No	Partidos políticos y grupos independientes	Sí ^g
Uruguay	5	Mayoritario Lista ganadora asegura mitad más uno de los escaños	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	31	No (Ley de Lemas)	No	Sólo partidos políticos	No
Venezuela	4	Proporcional* (representación proporcional personalizada)	Candidaturas nominales + lista cerrada y bloqueada*	D'Hondt (mayoría relativa para candidatos nominales) ^h	5 a 13	Sí (60% de escaños) ^h	No	Partidos y candidatos independientes	No

^a +/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

* Cambio desde 1994.

^g La elección municipal coincide con la del Congreso Nacional.

^h El porcentaje de escaños a elegirse por mayoría relativa se redujo a 60% en el Estatuto Electoral especial para las elecciones de 2000. La Ley Orgánica del Sufragio que fija este porcentaje en 66% no fue derogada, de modo que en principio sería la aplicable a elecciones posteriores. Es un punto que probablemente se dilucide judicialmente.

CUADRO XVII.6. *Comparación de los sistemas electorales municipales con los nacionales: poder legislativo^a*

<i>País</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Proporcionalidad (principio de representación)</i>	<i>Personalización del voto</i>	<i>Grado de control por los partidos</i>	<i>¿Todo igual?</i>
Argentina	Igual	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Bolivia	Igual	Igual	Menor	Igual	No
Brasil	Igual	Igual	Igual (sí)	Igual	Sí
Chile	Igual	Mayor	Igual (sí)	Igual	No
Colombia	Menor	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Costa Rica	Igual	Igual	Igual (no)	Igual	Sí
Ecuador	Igual	Mayor	Igual (sí)	Igual	No
El Salvador	Igual	Menor	Igual (no)	Igual	No
Guatemala	Igual	Mayor	Igual (no)	Menor	No
Honduras	Igual	Igual	Igual (no)	Igual	Sí
México	Igual	Igual	Menor	Igual	No
Nicaragua	Menor	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Panamá	Igual	Igual	Igual (sí)	Menor	No
Paraguay	Igual	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Perú	Menor	Igual	Menor	Igual	No
República Dominicana	Igual	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Uruguay	Igual	Menor	Igual (no)	Igual	No
Venezuela	Menor	Igual	Igual (sí)	Igual	No

^a La comparación se hace tomando como base el ejecutivo local, de modo que “menor” significa, por ejemplo, que en el poder local el periodo es menor que en el nacional; sí/no indica que hay reelección local pero no nacional, etcétera.

nificativos. Esta situación sugiere que en el caso de 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, comiencen su implementación por el nivel local. Por otra parte, esto pareciera tener sentido, sobre todo cuando se trata de cambios radicales a sistemas electorales relativamente exitosos y consolidados, como fue el venezolano hasta 1988.

Un factor que pareciera estar presente como explicación de las diferencias entre lo nacional y lo local es la menor trascendencia del nivel munici-

pal en comparación con el sistema electoral nacional, en cuanto a la legitimidad y gobernabilidad del sistema democrático como un todo. Este hecho favorece la introducción de alteraciones que podrían ser contraproducentes a nivel nacional. Se trata de una diferencia cualitativa en el plano nacional en cuanto al ambiente que condiciona el sistema electoral y que, por lo tanto, permite esperar en un número significativo de países diferencias en aspectos fundamentales del sistema, tales como el principio electoral. Esto es particularmente cierto en relación con la proporcionalidad y la representatividad. Ampliar la proporcionalidad implica facilitar la presencia institucional de sectores minoritarios, en algunos casos extremistas, que pueden ser vistos como peligrosos por las fuerzas mayoritarias. Pero este peligro es percibido como menor a nivel local, donde la apertura del sistema electoral puede contribuir a la progresiva institucionalización de estos sectores extremistas, sin el peligro de afectar la gobernabilidad nacional.

Sobre la forma de la candidatura y la personalización del voto encontramos que predomina la lista cerrada y bloqueada, utilizada en forma exclusiva en 13 de nuestros 18 países, lo que representa una situación similar a la que encontramos en 1994. Es decir, que en general a nivel local se vota exclusivamente por partidos y no por los candidatos individuales (De la Calle, 1990: 22; Espinosa, 1987). De los cinco países donde se puede votar por candidatos, dos adoptan listas cerradas y no bloqueadas (Brasil y Chile), uno las listas abiertas (Ecuador), uno las candidaturas uninominales (Panamá), y el otro combina las candidaturas nominales para 60% de los cargos con la lista cerrada y bloqueada para el resto (Venezuela). Este predominio del voto exclusivamente partidista mediante la lista cerrada y bloqueada es un indicador del peso que conservan los partidos políticos como mediadores de la actividad política, a pesar del creciente proceso de personalización de la política respecto a las elecciones presidenciales, y del predominio de la noción según la cual votar es, antes que 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 cinco países (uno más que en 1994) hayan establecido el voto por candidatos individuales es indicador de la búsqueda al menos de un control más directo de los ciudadanos sobre sus representantes, y de la influencia que en forma lenta, pero creciente ha adquirido la tesis que propicia la personalización del sufragio como un mecanismo de perfeccionamiento de la democracia. En relación con el sistema electoral para la legislatura nacio-

nal, en general el sistema local tiende a adoptar el mismo grado de personalización del sufragio y sólo en tres países encontramos voto personalizado en un ámbito, y voto exclusivamente partidista en el otro: Bolivia, México y Perú. Lo interesante del caso es que en estos tres países la realidad se mueve en sentido contrario a lo que sería de esperarse partiendo de la mayor cercanía del nivel municipal a las comunidades, el menor número de electores y la mayor personalización de la política local en comunidades pequeñas. Estas características llevarían a pensar que el nivel municipal es particularmente propicio para el voto personalizado que permita a los electores seleccionar a los ediles no sólo en función de su tendencia partidista, sino de sus cualidades personales. No obstante, en estos tres países, donde hay diferencias en cuanto a personalización del voto entre el nivel municipal y el nacional, encontramos que ocurre lo contrario: hay personalización del voto a nivel nacional y no la hay a nivel municipal.

En relación con la fórmula electoral, de los 16 países que incluyen alguna modalidad de distribución proporcional sobre los que tenemos información, 13 utilizan una fórmula de las llamadas de divisores, concretamente la fórmula d'Hondt (también conocida como cifra repartidora o media más alta), y sólo tres utilizan la fórmula del cociente natural y los restos más altos (De la Calle, 1990: 22; Pinzón, 1990: 47). Predomina la fórmula d'Hondt que, como ha sido demostrado, es la menos proporcional de las fórmulas proporcionales usuales, y es claramente menos proporcional que la fórmula de cociente natural y restos más altos. Esto parece responder al interés de evitar el fraccionamiento excesivo de los cuerpos legislativos y de introducir algunos elementos propicios a la gobernabilidad en sistemas electorales que tienden a dar prioridad a la representatividad, particularmente a nivel local (Nohlen, 1993: 18). Los países que adoptan fórmulas mayoritarias en forma exclusiva (El Salvador y Panamá) deciden por mayoría relativa, la cual es también utilizada por Venezuela para 60% de los escaños que se deciden por mayoría. Es de notar que en la mayoría de los países, 14 de 18, no se producen cambios de fórmula entre el nivel nacional y el local. Los países latinoamericanos tienden, pues, a utilizar la misma fórmula electoral en los distintos niveles de gobierno, lo cual no significa que el principio de representación se mantenga igual. Como vimos, el aumento del número de escaños por circunscripción tiende a hacer las elecciones locales más proporcionales, aun cuando se mantenga la misma fórmula electoral. De los cuatro países donde hay modificación de la fórmula electoral, en Bolivia la fórmula proporcional de d'Hondt —que a ni-

vel nacional determina 50% de los escaños—, se utiliza a nivel local para todos los cargos; en México la mayoría relativa que a nivel nacional funciona en circunscripciones uninominales, a nivel local sirve para adjudicar a la lista ganadora la mayoría de los escaños. De modo que de estos dos países también podría decirse que siguen a nivel local la fórmula electoral nacional, aunque con modificaciones. Más drástico es el cambio en Panamá y El Salvador, donde ambos países utilizan la mayoría relativa a nivel municipal, y la fórmula proporcional de cociente natural con restos más altos a nivel nacional.

En sólo cinco de los dieciocho países se establece una barrera electoral para la elección del concejo municipal: Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Panamá. En Panamá, sólo para la elección subsidiaria de regidores cuando las circunscripciones uninominales (corregimientos) no alcancen a cinco. Tanto en México como en Panamá, la barrera opera en sistemas electorales que ya de por sí tienen una orientación mayoritaria haciéndolos aún más excluyentes para las fuerzas políticas minoritarias. En Brasil, Colombia y Costa Rica, cumplen la función que usualmente se atribuye a este elemento del sistema electoral: impedir el excesivo fraccionamiento de los organismos legislativos cuando se utiliza un procedimiento de adjudicación realmente proporcional. La tendencia predominante es a no exigir un mínimo de votos que deba alcanzarse para participar en la distribución proporcional de cargos. De los cinco países que imponen este obstáculo para la presencia institucional de las fuerzas minoritarias, en cuatro existe exactamente igual a nivel nacional, y en el quinto, México, las variaciones responden al carácter federal del Estado. Quince de los dieciocho países presentan una situación idéntica a nivel 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. Además de México, las otras dos excepciones son Argentina y Bolivia únicos casos en que hay barrera a un nivel y no la hay en el otro. En estos dos países la barrera existe en el nivel nacional, pero no en el municipal (al menos no como tendencia predominante en la federación argentina). Esta comparación indica que en el nivel local las restricciones a la representatividad que implica la barrera electoral no son en ningún caso mayores que a nivel nacional, y cuando hay diferencias, éstas se dan porque la barrera nacional no se utiliza a nivel local. Esto es coherente con la idea de una tendencia hacia una “representatividad” mayor o al menos igual en el nivel local en relación con el nacional.

De los 18 países, en siete sólo pueden postular candidatos los partidos políticos (Rivera, 1992: 316), mientras que en 11 se admiten también las candidaturas independientes en diversas modalidades (Brea, 1986b; De la Calle, 1990: 22; Escobar, 1987: 41; Lezcano, 1992: 591; Lezcano y Martini, 1991:27). Esta situación se mantiene sin cambios significativos en comparación con 1994, cuando eran ocho los países que sólo permitían la postulación por partidos políticos. Dos países (Bolivia y Ecuador) pasaron de la postulación exclusivamente partidista a la admisión de candidatos independientes, y un país (Nicaragua) se movió en sentido contrario. Este movimiento hacia un menor control partidista de la vida política, aunque pequeño, parece ser un reflejo del proceso de pérdida de centralidad de los partidos y avance de la personalización de la política por una parte, y de la mayor relevancia que han adquirido los movimientos sociales, particularmente los indígenas en Bolivia y Ecuador, precisamente los dos países que expanden las posibilidades de participación más allá de los partidos (Van Cott, 2002; Albó, 2002; Selverston-Scher, 2001; véase el cap. XXIV de esta obra). El cambio en sentido inverso en Nicaragua responde al esfuerzo que han hecho los dos principales partidos de ese país, el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional por crear condiciones favorables para el bipartidismo, prevenir el fraccionamiento del sistema de partidos e intentar contrarrestar la aparición de nuevas opciones al margen de los principales partidos (Anderson y Dodd, 2002). En comparación con el nivel nacional, como se ve en el cuadro XVII.6 en la columna relativa a “grado de control de partidos” que compara el sistema electoral legislativo local con el nacional de cada país en cuanto a si pueden postular candidatos sólo los partidos, o también grupos independientes, en 16 países la situación es igual, y en dos (Guatemala y Panamá) el control de los partidos es menor a nivel local que nacional. Es decir, en estos dos países se admiten postulaciones independientes locales, pero no nacionales, y por lo tanto las normas sobre postulación son más restrictivas a nivel nacional que a nivel local. Esto pareciera lo natural y lo acorde con la tendencia que hemos observado antes en el sentido de permitir una mayor posibilidad de representación local. Lo que resulta llamativo es que esta situación (menor control partidista y mayor amplitud de las postulaciones locales) no esté más extendida entre los países que preservan para los partidos el escenario político nacional.

Un aspecto de gran relevancia es el relativo a si las elecciones locales son simultáneas en el tiempo con las nacionales. En el caso de elección

nes 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 siete países existe simultaneidad (véase el cuadro XVII.7) y en once no. El predominio de esta segunda postura es coherente con la tendencia favorable a la descentralización en la región, en el sentido de que elecciones no simultáneas tienden a favorecer liderazgos locales elegidos con base en sus propios méritos, con apoyo popular propio, lo que afianza su autonomía frente a las direcciones nacionales de los partidos o los líderes personales de carácter nacional. Entre los países con elecciones locales no simultáneas a las nacionales, la falta de coincidencia en el tiempo tiende a ser consecuencia de diferencias de periodo en cuatro casos (Colombia, Nicaragua, Perú y Venezuela). La ausencia de simultaneidad aparece asociada al carácter federal del Estado. En tres de los cuatro países federales no se dan elecciones locales simultáneas con las nacionales. En estos países el desarrollo de la idea federalista explica el interés por asegurar la autonomía de los gobiernos locales y estatales. La excepción es Argentina, que siendo un país federal presenta una tendencia en sus elecciones locales a coincidir con las elecciones nacionales de acuerdo con la información que tenemos. Podría hablarse también de un factor regional. Con la única excepción de Nicaragua, los países centroamericanos presentan elecciones simultáneas (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y El Salvador) (Eguizábal, 1991: 19; 1992: 60), a ellos se suman República Dominicana y la mencionada Argentina. En el caso de Argentina, el hecho de que las provincias argentinas tiendan a realizar elecciones provinciales, municipales y nacionales en forma simultánea, podría no ser un indicador de que se busca la influencia de la política nacional en la local, sino de lo contrario, dada la fuerza que en ese país tienen los liderazgos provinciales, tal como lo plantea Jones (1997). Esto sugiere que la simultaneidad, cuando no implica la elección presidencial, en algunos casos excepcionales pudiera ser un mecanismo que fortalezca la influencia regional sobre la política nacional. Sin embargo, para que ello pueda ocurrir, sería necesario que los liderazgos políticos regionales tuvieran autonomía y peso propio en las organizaciones políticas, de modo que resultaran determinantes en las elecciones parlamentarias. En la mayoría de los casos, la elección simultánea tiende a desdibujar el perfil propio de la políti-

ca local, y por ello resulta positivo que la orientación predominante en la región sea hacia la no simultaneidad.

Tampoco en el caso del poder legislativo puede decirse que se repiten en el ámbito local las características del sistema electoral nacional (véase el cuadro XVII.6). 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. El aspecto en que tienden a ser más frecuentes las diferencias es en lo que respecta al principio de representación. La proporcionalidad es significativamente más frecuente a nivel local. Sin embargo, la identidad entre lo nacional y lo local es claramente mayor aquí que en el caso de los sistemas electorales para jefes del ejecutivo. Como se recordará, entre estos últimos 17 países presentaron al menos una diferencia en las variables analizadas, y de ellos 10 lo hicieron en dos o más. Puede avanzarse como explicación que la labor legislativa tiende a asemejarse más que la ejecutiva. Es en esta última donde los requerimientos de legitimidad y estabilidad son claramente mayores en el ámbito nacional, e influyen, como hemos visto, en las características del sistema electoral que, por ello, a nivel nacional tiende a tener periodos más largos y a no permitir la reelección.

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. Una amplia mayoría no utiliza barreras electorales. Para 2004, a diferencia de 10 años antes, la mayoría de los países permite la postulación de candidatos independientes, y realiza las elecciones municipales en una fecha distinta a las elecciones nacionales.

En comparación con el sistema electoral para las legislaturas nacionales, el municipal adopta periodos más cortos, presenta una mayor orientación hacia la proporcionalidad, tiene un grado similar de personalización del sufragio y de utilización de barreras, tiende a utilizar la misma fórmula electoral nacional, y la frecuencia del control exclusivo de las postulaciones por parte de los partidos es similar, aunque cuando se presentan diferencias, éstas se dan en el sentido de permitir localmente la postulación de candidaturas independientes, no autorizadas a nivel nacional.

4. SISTEMAS ELECTORALES REGIONALES

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 XVII.7 y XVII.8 Se trata de los cuatro países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), además de Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. Estos dos últimos se suman a los primeros seis que consideramos en la primera edición de este *Tratado*.

Para el ejecutivo la duración del mandato se sitúa entre tres y cuatro años, con la única excepción de México, donde los gobernadores tienen un mandato de seis años, igual al del presidente de la república. En todos los países la elección es directa. En cinco se permite la reelección de los mandatarios regionales y en tres no. Con la única excepción de Brasil, la elección de gobernadores se realiza en una sola vuelta por mayoría relativa, a pesar de que cinco de los ocho países exigen una mayoría absoluta o relativa especial para la elección presidencial (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú) (Sadek, 1990: 13). En comparación con el sistema electoral nacional, la duración del mandato es en promedio menor, predomina

CUADRO XVII.7. *Sistemas electorales ejecutivos regionales*

<i>País</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Elección directa</i>	<i>Reelección inmediata</i>	<i>Mayoría exigida</i>
Argentina ^a	4	Sí	Sí	Relativa
Brasil	4	Sí	Sí	Absoluta
Colombia	4*	Sí	No	Relativa
Ecuador	4	Sí	Sí	Relativa
México ^b	6	Sí	No	Relativa
Paraguay	5	Sí	No	Relativa
Perú	4	Sí	Sí	Relativa
Venezuela	4	Sí	Sí	Relativa

* Indica cambio desde 1994.

^a Se recoge la tendencia predominante en las provincias (Jones, 1997, e información suministrada por Mark P. Jones, 2004).

^b México: los datos del cuadro reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales para gobernadores de estado en México, tal como la aprecia el autor con base en los datos recabados por él, en la Constitución, y la información suministrada por Alonso Lujambio en marzo de 2004.

CUADRO XVII. 8. *Sistemas electorales legislativos regionales*

País	Duración mandato	Principio de representación predominante	Tipo de lista	Fórmula	Escaños por			Elecciones simultáneas		
					circumscripción	Voto personalizado	Barrera			
Argentina ^a	4	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	1 a 50	No	Sí	Sólo partidos políticos	Sí	
Brasil	4	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	24 a 94	Sí	Sí	Cociente Electoral	Sí	
Colombia	4*	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	7 a 25	No ^b	Sí*	Medio cociente	Partidos y grupos de ciudadanos	No
Ecuador ^c	4	Proporcional	Abierta*	D'Hondt	5 a 11	Sí*	No*	No*	Partidos y candidatos independientes	No
México ^d	3	Mayoritario (segmentado)	Cerrada y bloqueada; y candidatos uninominales	Cociente natural y restos más altos; mayoría relativa	5 a 26	Sí	Sí	Fijada por cada estado (Usual 2%)	Sólo partidos	No

* Cambio desde 1994.

^a La información se refiere a la tendencia predominante, tal como la aprecia el autor con base en la información recabada (Jones, 1997 e información suministrada por Mark P. Jones, 2004). En cuanto a la barrera o umbral, 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 A partir de 2003 los partidos tienen la opción de utilizar listas cerradas y no bloqueadas, pero no es obligatorio.

^c La mitad más uno de los consejeros provinciales son electos en forma popular y directa. El resto es electo por Colegios Electorales integrados por alcaldes y consejeros municipales.

^d México: los datos del cuadro reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales para los congresos de los estados en México, tal como la aprecia el autor con base en los datos recabados por el autor; la Constitución, y la información suministrada por Alonso Lujambio y José de Jesús Orozco en marzo de 2004.

CUADRO XVII. 8. *Sistemas electorales legislativos regionales (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Duración mandato</i>	<i>Principio de representación predominante</i>	<i>Tipo de lista</i>	<i>Fórmula</i>	<i>Escafios por circunscripción</i>	<i>Voto personalizado</i>	<i>Barrera</i>	<i>Postulación de candidatos</i>	<i>Elecciones simultáneas</i>
Paraguay	5	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	7 a 21	No	No	Partidos y grupos independientes (movimientos políticos)	Sí
Perú	4	Mayoritario Lista ganadora asegura mitad más uno de los escaños	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	7 a 25	No	No	Partidos y grupos independientes	No
Venezuela	4	Proporcional (Representación proporcional personalizada)	Cerrada y bloqueada + candidatos nominales en circuitos uninominales y plurinominales	D'Hondt (Mayoría relativa para candidatos nominales)	7 a 15	Sí (60% de los escaños) ^e	No	Partidos y grupos independientes	No

+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

^e El porcentaje de escaños a elegirse por mayoría relativa se elevó a 60% en el Estatuto Electoral especial para las elecciones de 2000. La Ley Orgánica del Sufragio que fija este porcentaje en 50% no fue derogada, de modo que en principio sería la aplicable a elecciones posteriores. Es un punto que probablemente se dilucide judicialmente.

la mayoría relativa en vez de la exigencia de mayoría absoluta o relativa especial con 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 ámbito 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 que se hacen más frecuentes que a nivel nacional la mayoría relativa, la reelección y los periodos cortos. En este sentido hay una diferencia consistente entre ambos niveles de elección subnacional y la elección del jefe del ejecutivo nacional, lo que da apoyo a la explicación que hemos adelantado respecto a las causas que producen esta diferencia.

En cuanto al poder legislativo regional, con la única excepción de Paraguay que presenta un periodo de cinco años, en los otros siete países el periodo oscila entre tres y cuatro años. En la mayoría de los países, al igual que en las elecciones municipales, el principio de representación es el proporcional. Las excepciones son México y Perú cuyos sistemas electorales son de orientación y fórmula electoral sobre todo mayoritaria. El tipo de lista predominante es la cerrada y bloqueada. En cuanto a la fórmula electoral, la más usual es la fórmula d'Hondt, combinada en los casos de Venezuela, y con la de mayoría relativa para parte de los escaños en Perú. México combina en forma segmentada la fórmula de mayoría relativa con la de cocientes naturales y restos más altos. Cuatro de los ocho países presentan votación personalizada. La postulación de candidatos presenta la misma característica que para las elecciones locales y nacionales. Éste es un campo donde tiende a haber uniformidad en los diferentes niveles de gobierno, como se señaló. En el caso de los ocho países con elecciones regionales, cinco permiten candidaturas independientes y tres canalizan la participación ciudadana en forma exclusiva mediante los partidos políticos. En lo que respecta a la simultaneidad entre las elecciones regionales y las nacionales, tenemos que en cinco hay separación en la fecha y en tres (Argentina, Brasil y Paraguay) las elecciones son simultáneas. Es interesante que en dos de estos tres casos, Brasil y Paraguay, se establece la simultaneidad para las elecciones regionales, pero no para las municipales, lo que es coherente con la idea de que mientras menor sea la incidencia en la política del país de la elección, mayores son las posibilidades de que se permita que éstas se realicen en forma autónoma. No hay ningún caso de elecciones locales simultáneas y regio-

nales separadas. El tercer caso de simultaneidad, Argentina, es, como antes indicamos, un caso *sui generis*, en el sentido de que la fuerza de los liderazgos regionales expresados en las candidaturas a gobernador es muy significativa en este país. Hasta el punto de que, como lo ha señalado Jones (1997), tiende a revertir la tradicional relación de influencia de lo nacional en lo subnacional. Tan es así, que la votación para gobernador tiende a trasladarse y colorear las elecciones legislativas nacionales. Pero esto es una excepción debida a la fuerza de los liderazgos regionales que es peculiar de Argentina, y que no se da en igual magnitud en la mayoría de los otros países de América Latina.

5. CONCLUSIONES

En general, los sistemas electorales latinoamericanos subnacionales son fijados por ley nacional, en razón de lo cual tiende a haber en cada país un único sistema electoral para todos sus municipios o regiones, las excepciones son dos de los países federales: México y Argentina.

Desde 1994 hasta ahora, observamos un claro movimiento para evitar la simultaneidad de las elecciones locales con las nacionales. Mientras que antes la mayoría de las elecciones municipales eran en alguna forma simultáneas con las nacionales, hoy se realizan en fechas distintas en 11 de las 18 democracias de América Latina. Este movimiento que forma parte del proceso de descentralización tiende a acentuar la autonomía de los gobiernos locales y a intensificar el control de los ciudadanos sobre sus mandatarios más cercanos. En este sentido, el cambio del sistema electoral hacia la no simultaneidad es un indicador de mejoramiento en la calidad de la democracia en nuestros países.

La duración del mandato de los órganos de gobierno subnacional oscila entre tres y cuatro años, con pocas excepciones, y tiende a ser menor que el fijado para los poderes públicos nacionales. Esto da fuerza a la tesis de que a nivel subnacional la búsqueda de estabilidad política no tiene la misma fuerza que a nivel nacional, y en todo caso puede darse por la vía de la reelección, con lo cual es posible al mismo tiempo acentuar el control de los gobernados sobre los gobernantes, fijando periodos relativamente cortos en comparación con el nivel nacional.

Respecto al poder ejecutivo, se sigue, en general, el modelo presidencial de gobierno que caracteriza a la región en el ámbito nacional. Es decir,

los jefes del poder ejecutivo subnacional tienden a ser electos directamente por la población. Estas elecciones son, generalmente, por mayoría relativa, y lo común es que se permita la reelección. De manera que tanto la no reelección como la segunda vuelta están menos presentes a nivel subnacional que nacional. Como lo indicamos, estas características conjuntamente con los periodos más cortos, sugieren que es correcta la hipótesis planteada en el sentido de que en el plano local el equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, que es uno de los puntos clave de todo sistema electoral, puede inclinarse a acentuar la representatividad y el control ciudadano sobre su gobierno, debido a que los avatares de la política subnacional no afectan la estabilidad y legitimidad del sistema político global en la misma medida que lo hacen los eventos que afectan al gobierno nacional. Por ello, en el ámbito local se tiende a considerar innecesario incurrir en los gastos que implica la segunda vuelta para asegurar una mayor legitimidad del gobierno, y al mismo tiempo se busca elevar el control popular sobre el gobierno y dar posibilidad a la continuidad política, si así lo quieren los ciudadanos, mediante periodos cortos, reelección y elecciones separadas.

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 d'Hondt. La restricción del derecho de postulación de candidaturas, haciéndolo exclusivo de los partidos políticos, es similar a lo que sucede en el ámbito nacional, aunque ligeramente menor. Aunque en los dos casos en que hay diferencias en cuanto al grado de control partidista sobre la postulación de candidaturas, ésta tiene la dirección esperada, es decir, el ámbito local es más permisivo, hubiera sido de esperarse una diferencia más acentuada en el sentido de que en el plano local sean mucho más frecuentes las candidaturas independientes. El que esto no se produzca indica que a pesar de las diferencias de naturaleza que se han apuntado entre las dos elecciones hay una cierta inercia que lleva a mantener la homogeneidad del sistema electoral en campos donde ella no se justifica.

Como hemos visto, los sistemas electorales subnacionales no son una copia al carbón de los sistemas nacionales, especialmente para la elección del jefe del Poder Ejecutivo, ya que presentan un conjunto suficiente de características particulares y comunes que nos permiten señalar una tendencia predominante con los rasgos antes indicados. Las condiciones propias del gobierno local hacen esta situación no sólo explicable sino desea-

ble. Más aún, parece factible esperar que con la profundización de la democracia y la descentralización aumente la autonomía de los gobiernos subnacionales y, con ello, se produzca una acentuación de las diferencias en el sistema electoral. Eso ha ocurrido de manera modesta desde la primera edición de este *Tratado*, y esperaríamos que se intensificara en el futuro.