

La personalización de los sistemas electorales e igualdad de voto en América Latina

Karel Kouba
Universidad Hradec Králove
República Checa

Los sistemas electorales para las Cámaras bajas de los Congresos latinoamericanos están viviendo una ola de reformas hacia una mayor personalización del voto. Este fenómeno es parte de una tendencia más amplia, esto es, un proceso donde los actores individuales obtienen un mayor protagonismo en detrimento a los partidos políticos y las identidades colectivas (Karvonen 2010: 4). El debate actual tanto en la academia como en la política advierte sobre los pros y contras de que conlleva este proceso. El objetivo de este documento es poner el foco de atención sobre una dimensión hasta ahora más bien olvidada: una personalización más profunda de los sistemas electorales puede ser problemática en términos de las garantías de uno de los principios democráticos básicos, la igualdad de voto. El trabajo identifica cuatro principales mecanismos a través de los cuales algunas formas del voto personalizado atenta contra esa igualdad.

La literatura comparada ofrece fuerte argumento tanto en contra como a favor de la personalización de los sistemas electorales. Sus defensores subrayan una mayor responsabilidad de los representantes políticos en términos de rendición de cuentas respecto de sus votantes. Los votantes consideran a sus representantes en países con sistemas personalizados como más responsive (con mayor capacidad de respuesta) a sus demandas y las elecciones como más justas. En perspectiva comparada, la evidencia muestra que los sistemas más personalizados aumentan la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, incluso tomando en cuenta las características individuales y variables sistémicas de cada país (Farrell y McAllister 2006).

Sin embargo, las tendencias particularistas que se derivan de los sistemas personalizados tienen también consecuencias negativas. Los sistemas más personalizados debilitan la representación descriptiva: la presentación de listas cerradas y bloqueadas conduce a una mayor presencia de mujeres en las legislaturas en comparación con cualquier sistema más personalizado (Rosen 2013: 316). La personalización de los sistemas electorales se ha vinculado también con mayores incentivos para las estrategias clientelistas. Esto tiene que ver tanto el tamaño de los distritos electorales (los distritos pequeños y más personalizados implican mayores niveles de prácticas clientelares, ver Taylor-Robinson 2006; Pachano 2006: 108; Jacobs y Spierings 2010), como con la posibilidad del voto preferencial (Allen 2015). Asimismo, los distritos pequeños disminuyen la disciplina partidista de los diputados (Mejía Acosta 2009: 95) y la personalización de las listas electorales debilita aun más los partidos políticos al intensificar las tensiones intrapartidistas (Tuesta Soldevilla 2013). Por último, la personalización de los sistemas electorales tiene influencia sobre los resultados de las políticas económicas, ya que dificulta la realización de las reformas económicas (Bagashka 2012) y conduce a medidas proteccionistas en el comercio exterior (Nielson 2003).

Karel Kuba. La personalización de los sistemas electorales y la igualdad del voto en América Latina. Fecha de publicación: 27 de abril de 2015.

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA); Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.

Personalización de los sistemas electorales en América Latina

La literatura no ofrece una clara clasificación del nivel de personalización de los sistemas electorales. No obstante, se puede definir dos criterios principales: la disminución del número de diputados electos en cada distrito (baja magnitud de los distritos electorales) y el abandono de las listas cerradas y bloqueadas en los sistemas de representación proporcional. En distritos grandes, los candidatos tienen que subrayar su identidad partidista en vez de sus rasgos personales. En distritos chicos, puede que sea suficiente que el candidato sea conocido localmente sin vínculos fuertes con un partido político. La introducción de sistemas mixtos en México, Bolivia y Venezuela ejemplifica esta situación, ya que una parte de los candidatos se eligen en distritos uninominales (en Venezuela son también binominales).

Los sistemas electorales latinoamericanos se personalizan también desde el punto de vista de cuánto puede el elector influir en el orden y la identidad de los congresistas electos y en qué medida esto decide el propio partido. Por tanto, los electores ya no optan por listas de candidatos completas como antes, sino se les ofrece también la posibilidad de elegir entre los respectivos candidatos y tomar su decisión en función de las calidades personales del candidato que basándose en las plataformas partidistas. Actualmente, solo cinco países mantienen en su legislación electoral las listas cerradas y bloqueadas en sus sistemas proporcionales: Paraguay, Uruguay, Argentina, Guatemala y Nicaragua.

De esta manera, los países latinoamericanos adoptan tanto listas cerradas y desbloqueadas como listas abiertas. Las primeras implican que el votante puede (o tiene que) otorgar uno o más votos preferenciales para determinados candidatos dentro de una lista electoral. Esta estructura de voto se utiliza en Brasil, Chile, Perú y República Dominicana. En Colombia, los propios partidos políticos pueden decidir desbloquear las listas y esta decisión dentro de cada partido puede variar entre los respectivos distritos electorales. La mayoría de los partidos utiliza en la mayor parte de los distritos lista cerrada y desbloqueada. Este tipo de lista se usa también en Panamá. Sin embargo, en ese país los votos preferenciales se otorgan solo en distritos plurinominales que son una minoría.

Las listas abiertas implican mayor grado de personalización del sistema electoral. El votante puede dar votos a candidatos de distintos partidos. Esta estructura de voto se emplea en tres países: Ecuador, Honduras y El Salvador. En este último país, las listas abiertas se utilizaron por primera vez en las elecciones legislativas en marzo de 2015, mientras en los comicios anteriores de 2012 se había pasado de listas cerradas y bloqueadas a las cerradas y desbloqueadas.

Igualdad de votos

La igualdad de voto es uno de los principios incuestionables de los sistemas electorales. Las conceptualizaciones modernas de democracia requieren que el peso del voto sea aproximadamente igual al peso del voto de cualquier otro elector. La violación del principio “una persona, un voto” es problemática no solo en términos normativos sino tiene consecuencias directas sobre el carácter de la representación política del sistema y los resultados de las políticas públicas (Snyder, Samuels 2001). Una mayor personalización de voto puede reducir la igualdad de voto por cuatro razones.

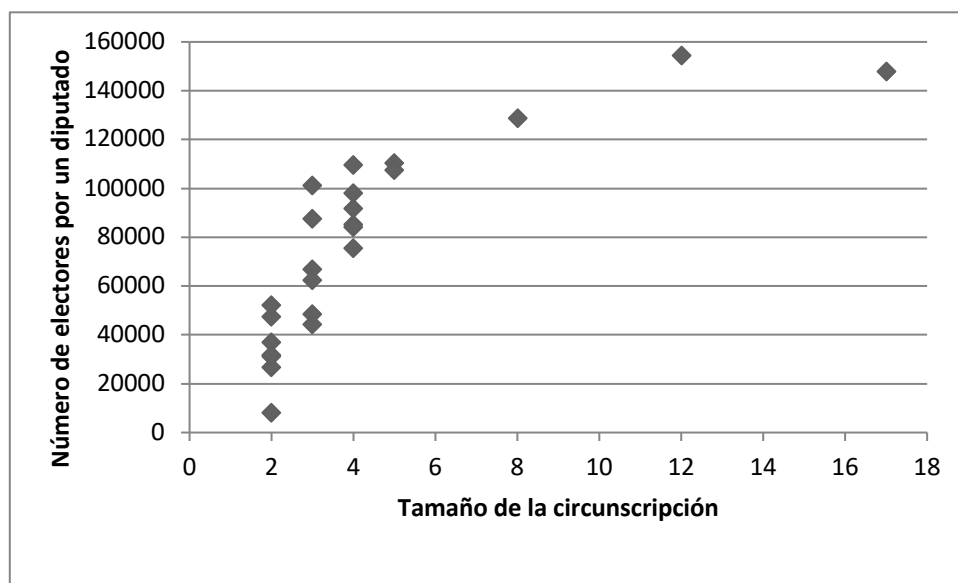
Desigualdad I: Un voto vale menos en circunscripciones grandes

Un problema histórico de las democracias latinoamericanas es la existencia del malapportionment. Éste supone básicamente que un diputado de un determinado distrito necesita para ser elegido más votos que otro diputado en otro en el mismo sistema. El voto del elector tiene diferente peso en cada uno de los distritos y así

viola el principio de igualdad de votos. Por regla general, los votantes con mayor ventaja son los que sufragan en distritos pequeños (i.e. más personalizados).

Por ejemplo, en las elecciones generales en Ecuador en 2009 se evidenció una relación fuerte entre la magnitud del distrito y el nivel de sobrerrepresentación (Gráfico 1): los votantes en los distritos pequeños están fuertemente sobrerrepresentados) comparado con los electores de los distritos de donde proviene la mayoría de los congresistas. La correlación entre el tamaño de todos los 24 distritos y el número de electores habilitados por un congresistas es muy fuerte (r de Pearson de 0,79) y se debe, en parte, al hecho de que el código electoral ecuatoriano exige que cada provincia (incluyendo las más pequeñas) tengan al menos dos representantes. En Guayas, el distrito más grande con 17 representantes, un diputado correspondía a 148 mil votantes, mientras en los siete distritos más pequeños eran en promedio 33 mil electores. De esta manera, el voto de estos electoral tiene cuatro veces mayor peso que sus compatriotas . Esta extrema desigualdad en el peso del voto en Ecuador es costo de la personalización del sistema electoral mediante la existencia de distritos pequeños (que al mismo tiempo suponen una mayor responsabilidad individual de los representante hacia sus electores).

Gráfico 1
Relación entre el tamaño de distritos y el número de electores por un congresista en Ecuador (2009)



Fuente: Consejo Nacional Electoral

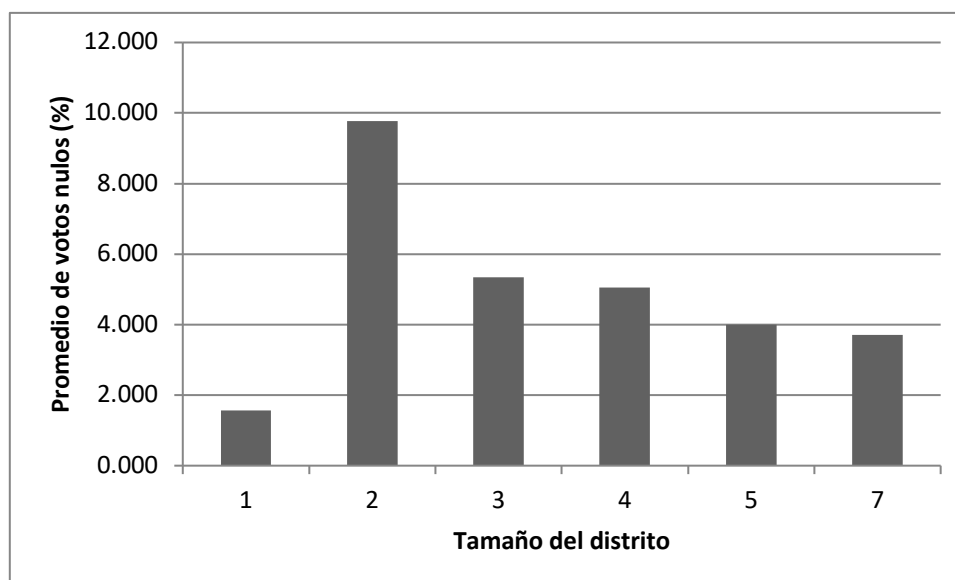
Desigualdad II: Un voto personalizado no vale nada

Mientras que el malapportionment implica que el voto de cada votante tiene relativamente menor peso, la personalización de las listas electorales conduce más a menudo a que cada uno de estos votos tenga peso nulo. En principio, se trata de una violación de la igualdad de voto más importante.

La mayor complejidad del procedimiento electoral lleva a que los votantes deliberadamente o no voten con voto no válido. En América Latina, se ha mostrado que la personalización de las listas en contextos de distritos grandes aumenta la proporción de votos no válidos (Power y Garand 2007: 439). La complejidad del sistema junto con la posibilidad de otorgar el voto preferencia incrementa la probabilidad de que el votante rellene de

la papeleta de manera errónea. Estos votos no se emplean en la distribución de los mandados y, por ende, el votante pierde la posibilidad de influir en los resultados electorales.

Gráfico 2
Promedio de votos nulos por tamaño de distrito en Panamá (2014)



Fuente: Tribunal Electoral.

La variación en la cantidad de los votos no válidos es consecuencia de muchos factores institucionales, políticos y socioeconómicos. El sistema electoral panameño permite controlar por varios de estos factores y concluir hasta qué punto la propia personalización de las listas electorales genera los votos nulos. En Panamá se vota en 39 distritos, conformados por 26 uninominales y 13 plurinominales.

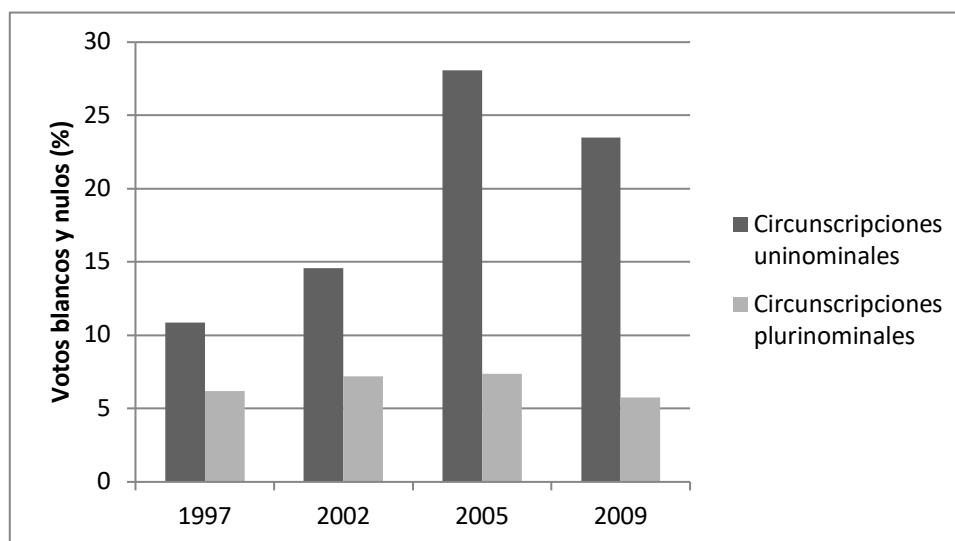
Mientras que en estos últimos los votantes tienen a su disposición el voto preferencial, en los unipersonales esta posibilidad no existe. La comparación de ambos tipos de distritos con los resultados electorales de 2014 muestra que la cantidad de votos nulos aumenta significativamente en los distritos donde se puede emplear el voto preferencial. En los distritos binominales, los votos nulos constituyen en promedio de una décima parte del total. Esta cantidad de votos no válidos puede tener efecto directo sobre la elección o no de una congresista. Es probable que la responsabilidad por el mayor nivel de errores en la votación recaerá en el voto preferencial. Aunque el votante quiso entregar un voto a favor del partido de su preferencia, en los sistemas con voto preferencial es más probable que este voto tenga un peso nulo durante la repartición de los mandatos. De esta manera, una mayor personalización del sistema electoral viola el principio de igualdad de voto.

Desigualdad III: Votos nominales deciden menos representación que votos por lista

En los sistemas electorales mixtos, donde el elector vota por persona y por partido en partes separadas, un número elevado de votos no válidos puede ser señal de otro problema relacionado con la desigualdad de voto. Los sistemas electorales más personalizados pueden generar distritos menos competitivos, dado que el votante supone que su voto tendrá menor peso para la elección de su candidato preferido. De esta manera, disminuye el sentido de la votación para el votante y es más probable que éste deposite un voto no válido. Si los votos se repartieran solo de acuerdo al sistema proporcional, los electores entregarían menos votos no

válidos y su peso total aumentaría. Este problema se puede ilustrar bien con el sistema mixto de Bolivia, donde se elige la mayoría de los congresista en distritos uninominales. En todas las elecciones legislativa entre 1997 y 2009, la proporción de los votos no válidos es mayor en en el componente mayoritario que el proporcional del sistema electoral. Además, esta brecha ha ido aumentando con el tiempo.

Gráfico 3
Evolución de votos blancos y nulos en Bolivia (%)



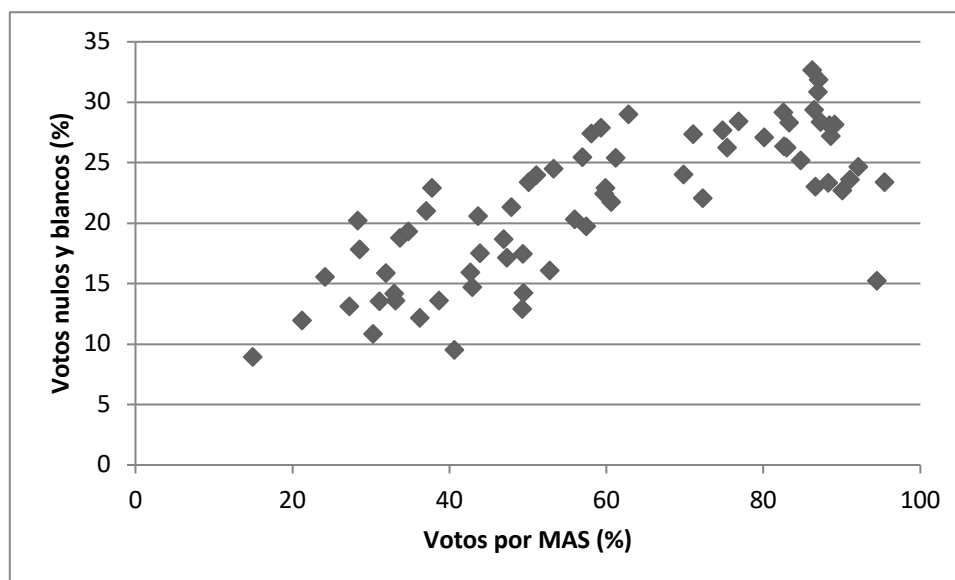
Fuente: Atlas Electoral de Bolivia.

En 2009, los votos no válidos representaban casi un cuarto de todos los votos depositados en los distritos uninominales (23,5%), mientras en los distritos plurinominales esta proporción alcanzó solo el 5,7%. Las razones de esta situación pueden ser diversas. Una de ellas es probablemente el hecho de que los electores en los distritos plurinominales sufragan con la misma boleta también para el cargo presidencial. En cambio, la decisión en los distritos uninominales puede ser independiente la elección presidencial. Dado que esta última suele ser percibida como más importante y más decisiva, los votantes entregan con menor frecuencia un voto no válido.

Sin embargo, esto no explicaría la gran variación territorial en la cantidad de votos no válidos entre los distritos uninominales. Este tipo de personalización del sistema electoral también implica que la importancia de dar un voto a favor de un determinado candidato varía de un distrito al otro. En los distritos competitivos, el votante puede esperar que con su voto influya en el resultado de la elección. En los distritos plurinominales de la parte proporcional del sistema electoral, este problema deja de existir dado que allí pueden ser elegidos también los candidatos de los partidos menores.

Gráfico 4

Relación entre competitividad electoral y los votos no válidos en circunscripciones uninominales en Bolivia, 2009.



Fuente: Atlas Electoral de Bolivia

En Bolivia, el aumento de la diferencia en la proporción de los votos no válidos entre ambos tipos de distritos (uni- y plurinominales) coincide con la llegada del Movimiento al Socialismo al poder en 2005. La predominancia electoral de este partido en algunos distritos uninominales también explica el aumento en los votos no válidos (r de Pearson de 0,76). En los distritos electorales en las bastiones electorales del MAS, los votantes de otros partidos no puede esperar que con su voto influyan en el resultado de las elecciones y, por ende, entregan un voto no válido. El número de votos no válidos es menor en los distritos competitivos donde existe mayor incertidumbre respecto del resultado electoral. Si la elección de los congresistas se diera únicamente en los distritos plurinominales, que son a la vez más competitivos, incrementaría la igualdad del voto de los electores de los partidos más pequeños. La personalización del sistema electoral tras la introducción del componente mayoritario del sistema debilita el principio de igualdad de votos.

Desigualdad IV: Voto personalizado tiene menor peso que un voto por lista

El problema de los sistemas electorales personalizados con listas abiertas es el hecho de que el peso del voto de cada votante puede variar en función a la cantidad de votos nominales entregados por el votante. El elector que decide votar por la lista electoral completa o el que distribuye el máximo de todos los votos nominales pueden estar en una marcada ventaja frente al votante que entregó solo un o algunos votos nominales. Este sistema electoral no puede garantizar la igualdad de voto.

La dimensión de este problema se puede ilustrar en las elecciones legislativas en Ecuador en 2009. En su distrito, el elector podía votar por la lista completa o podía entregar tantos votos nominales entre los candidatos de todas las listas cuantos representantes se elegía en su distrito (mínimo 2 y máximo 17). Asimismo, no fue posible combinar ambas posibilidades. Para distribuir los votos se contabilizaron todos los votos nominales y se sumaron los votos para los partidos. El voto para el partido significaba automáticamente tantos votos cuantos candidatos contenía la lista. Solo después a partir del número final de los votos se

repartieron los mandatos correspondientes a cada lista de acuerdo a la cuota de Hare. La identidad de los congresistas electos fue decidida en función de la cantidad de votos nominales para cada uno de los candidatos dentro de una determinada lista. Esta manera de repartición implica que el voto del elector que depositó solo un voto nominal en el distrito de Guayas (17 congresistas) pesa 1/17 parte del peso del voto del elector que votó toda la lista. De esta manera, se viola el principio de igualdad de voto.

La dimensión de este problema depende del tamaño del distrito y de cuántos votantes deciden entregar el voto nominal. La Tabla 1 (columna G) clarifica esto con los cálculos del peso relativo de los votos del elector nominal promedio frente al peso del votante que optó por la lista completa. Por ejemplo, el peso del voto del elector que decidió votar nominalmente en el distrito de Guayas (1/3 de todos) es en promedio tres veces menor que el del votante que sufragó solo para todo el partido. La desigualdad del voto disminuye en distritos más pequeños. Sin embargo, incluso en los distritos binominales el peso del voto nominal es 50% del voto por todo el partido. Aunque también aquí es cierto que no todos los votantes entregan todos los votos nominales posibles y así reducen el peso de su voto. Por ejemplo, en el distrito Morona Santiago, aproximadamente la mitad de los votantes (53,4%) optó por la lista completa del partido. El peso de su voto fue 1,5 veces más grande que el peso del voto promedio del votante nominal. La personalización del sistema electoral mediante la apertura de las listas electorales derivó en una violación masiva del principio de la igualdad de voto. Análogicamente, esto presenta una importante desafío también para los otros dos países que utilizan las listas abierta, Honduras y El Salvador.

Tabla 1:
Peso relativo de votos nominales y votos por lista en Ecuador (2009)

Provincia	(A) Número de votos válidos	(B) Tamaño de la circunscripción	(C) Número de votos nominales	(D) Número de votantes nominales	(E) Votantes nominales (%) (= D/A)	(F) Promedio de votos nominales por un votante (= D/C)	(G) Peso relativo de un voto de lista (= B/F)
Galápagos	11125	2	7405	4723	42.45	1.57	1.28
Morona Santiago	51386	2	31686	23837	46.39	1.33	1.50
Napo	42388	2	29803	22807	53.81	1.31	1.53
Orellana	46719	2	30383	24414	52.26	1.24	1.61
Pastaza	33450	2	25081	17191	51.39	1.46	1.37
Sucumbios	58419	2	39797	31592	54.08	1.26	1.59
Zamora Chinchipe	39463	2	25037	18537	46.97	1.35	1.48
Bolívar	82199	3	94566	55739	67.81	1.70	1.77
Cañar	92784	3	83367	48369	52.13	1.72	1.74
Imbabura	178958	3	134024	79675	44.52	1.68	1.78
Santa Elena	129171	3	94645	60084	46.52	1.58	1.90
Santo Domingo	145903	3	105282	66361	45.48	1.59	1.89
Carchi	85534	3	86883	45500	53.20	1.91	1.57
Cotopaxi	182810	4	189303	94148	51.50	2.01	1.99

El Oro	268211	4	248213	116536	43.45	2.13	1.88
Esmeraldas	175900	4	162735	91910	52.25	1.77	2.26
Chimborazo	194812	4	194201	105276	54.04	1.84	2.17
Loja	187124	4	193028	89005	47.56	2.17	1.84
Tugurahua	226125	4	228783	102160	45.18	2.24	1.79
Azuay	280007	5	217709	99106	35.39	2.20	2.28
Los Ríos	303294	5	279425	157689	51.99	1.77	2.82
Manabí	542184	8	643988	247813	45.71	2.60	3.08
Pichincha	1137842	12	1541834	306129	26.90	5.04	2.38
Guayas	1496756	17	2648223	457267	30.55	5.79	2.94

Conclusión

Las instituciones dominantes en las democracias latinoamericanas favorecen la personalización de todo el proceso político y, así, debilitan a los partidos políticos. En comparación con los sistemas parlamentarios, el presidencialismo latinoamericano implica una mayor personalización del Poder Ejecutivo. La personalización de la autoridad ejecutiva puede conducir a inestabilidad política y crisis de gobernabilidad más frecuente (Valenzuela 2004: 12).

En este sentido, los sistemas electorales con listas cerradas y bloqueadas representan una de las barreras institucionales que atenúa esta tendencia personalista de los procesos políticos. La gradual introducción de los sistemas electorales más personalizados en América Latina puede derivar en un (todavía mayor) debilitamiento de los partidos políticos y otras consecuencias negativas. La personalización de los sistemas electorales además pone en peligro el principio de igualdad de voto.

Referencias

- Allen, Nathan W. "Clientelism and the personal vote in Indonesia." *Electoral Studies* 37 (2015): 73-85.
- Atlas Electoral de Bolivia. 2010. La Paz: Proyecto de Fortalecimiento Democrático, PNUD.
- Bagashka, T. 2012. „The Personal Vote and Economic Reform.“ *Electoral Studies* 31 (3): 562-575.
- Farrell, David M., and Ian McAllister. "Voter satisfaction and electoral systems: Does preferential voting in candidate-centred systems make a difference?." *European Journal of Political Research* 45, no. 5 (2006): 723-749.
- Jacobs, Kristof, and Niels Spierings. "District magnitude and voter turnout a multi-level analysis of self-reported voting in the 32 Dominican Republic districts." *Electoral Studies* 29, no. 4 (2010): 704-718.
- Karvonen, Lauri. *The personalisation of politics: a study of parliamentary democracies*. ECPR Press, 2010.
- Mejía Acosta, A. 2009. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America*. Ecuador in Comparative Perspective. New York: Routledge.
- Nielson, D. 2003. „Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle-Income Presidential Democracies.“ *American Journal of Political Science* 47: 470–491
- Pachano, Simón: "Ecuador: The Provincialization of Representation" In Mainwaring, Scott, Ana Bejarano, and Eduardo Leongomez, eds. *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford University Press, 2006.
- Power, Timothy J., and James C. Garand. "Determinants of invalid voting in Latin America." *Electoral Studies* 26, no. 2 (2007): 432-444.
- Rosen, Jennifer. "The Effects of Political Institutions on Women's Political Representation A Comparative Analysis of 168 Countries from 1992 to 2010." *Political Research Quarterly* 66, no. 2 (2013): 306-321.
- Snyder, Richard, and David Samuels. "Devaluing the vote in Latin America." *Journal of Democracy* 12, no. 1 (2001): 146-159.
- Taylor-Robinson, M. 2006. "The Difficult Road from Caudillismo to Democracy." Pp. 106-124 in G. Hlemke, S. Levitsky (eds.) *Informal Institutions and Democracy, Lessons From Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". *Revista de Derecho Electoral* 15 (2013): 251-270.
- Valenzuela, Arturo. "Latin American presidencies interrupted." *Journal of Democracy* 15, no. 4 (2004): 5-19.