

SISTEMA 242 243

FÁTIMA GARCÍA DÍEZ

Elecciones en el cambio de ciclo

JUNIO 2016

Elecciones en el cambio de ciclo

Elections before the new cycle

Fátima García Díez
(Universidad de Salamanca)
fatima@usal.es

RESUMEN

Los análisis políticos más recientes han puesto sobre la mesa la discusión de si América Latina está cerrando un ciclo político en la actualidad e iniciando uno nuevo, con los correspondientes interrogantes en relación a cuáles serían las características de este nuevo ciclo, así como los principales indicadores de este proceso de cambio. El artículo explora el papel de las elecciones en esta discusión en torno al cambio de ciclo. Tomando como punto de partida el arraigo y la consolidación de la política electoral en América Latina, el artículo se ocupa de la confianza ciudadana de estos procesos, para dejar paso a continuación a algunas consideraciones sobre los niveles de participación y patrones de continuidad y cambio.

Palabras clave: elecciones, América Latina, ciclo electoral, participación, confianza en elecciones.

ABSTRACT

Recent political analyses are debating around the question of the end of a political cycle in Latin America and the beginning of a new one. The ongoing debate on this regard revolves around the characteristics of this new cycle and the main indicators of this process of political change. The article explores the role of elections in this change of cycle. Taking as point of departure the consolidation of electoral politics in Latin America, the article focus on citizens' trust in elections, electoral turnout and possible patterns of change and continuity.

Key words: elections, Latin America, electoral cycle, turnout, trust in elections.

1. INTRODUCCIÓN

Sin elecciones no puede haber democracia. Las elecciones siguen estando en el corazón del proceso democrático, son parte esencial de su naturaleza e instrumentos fundamentales para su funcionamiento¹. Las elecciones no son sólo una oportunidad para que los electores elijan a sus representantes y se comuniquen con ellos, sino también para explorar el «estado de la nación», el grado de encanto-desencanto con el sistema político o los *issues* políticos, económicos y sociales que son relevantes para la población².

¹ G. Bingham Powell Jr, *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, Yale University Press, 2000.

² Cynthia Arson, «Introductory Remarks», paper presented at the Seminar «Latin America's Electoral Cycle 2014-2015», Wilson Center, 10 de febrero de 2015.

Recibido: 03/02/2016

Aceptado: 05/04/2016

La vida política en América Latina a lo largo de las últimas décadas se ha caracterizado por la consolidación de las elecciones como proceso político fundamental y la acumulación de experiencia continuada en democracia desde los procesos de transición de la década de 1980³. El arraigo de la política electoral en América Latina, en un contexto en el que además parece que, de acuerdo al último informe de *Freedom House*, 2015, la mayoría de los países del mundo han sufrido algún tipo de retroceso, cobra especial relevancia. El informe *Freedom in the World*, 2015, registra un descenso global en las libertades por noveno año consecutivo. Son casi el doble el número de países que sufrieron retrocesos frente a los que registraron avances y el número de estos se encuentra en el punto más bajo desde que dio inicio este proceso de erosión hace nueve años.

El informe regional de las Américas, como muestra el Gráfico 1, revela que 24 países (68 por ciento) son categorizados como libres, pero existen 10 países (29 por ciento) categorizados como parcialmente libres, que son México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Uruguay y Perú, y únicamente uno, Cuba, como no libre. En términos de población, los datos mostrarían un 71 por ciento de la población de las Américas viviendo en países categorizados como libres y un 28 por ciento de la población en países parcialmente libres. En lo que a avances y retrocesos se refiere, México, Ecuador, Venezuela y Haití mostraron retrocesos notables; Ecuador y Venezuela continuaron su patrón de represión de la oposición política y de recortes en la libertad de expresión. En México, la desaparición de los estudiantes de Iguala, Guerrero, dejó al descubierto elevados niveles de corrupción e impunidad. La crisis electoral en Haití y el fracaso en la celebración de elecciones locales y parlamentarias en tres años, así como la persecución de opositores políticos y defensores de los derechos humanos, ponen de manifiesto un declive en el estado de los derechos políticos del país.

Los análisis políticos más recientes⁴ han puesto sobre la mesa la discusión de si América Latina está cerrando un ciclo político en la actualidad e iniciando uno nuevo, con los correspondientes interrogantes en relación a cuáles serían las características de este nuevo ciclo, así como los indicadores de cambio. La vinculación entre los cambios políticos y los cambios económicos para la definición de este nuevo ciclo atraviesa todos los análisis recientes. La influencia de los ciclos políticos sobre la economía y, a la inversa, el impacto de los cambios en la economía sobre la dinámica de la vida política es un tema de estudio de larga data, tanto por parte de los economistas como de los politólogos. En cualquiera de las dos direcciones, lo cierto es que la relación entre ciclos políticos y economía discutida en la literatura pone de manifiesto la forma en que las fases pueden ser una forma precisa, en términos descriptivos, para trazar las dinámicas de la evolución⁵.

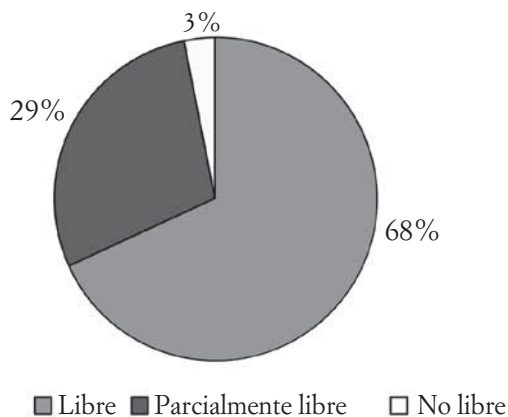
El argumento habla más bien de un fin de ciclo político, pero por razones evidentes los ciclos políticos están íntimamente asociados a los ciclos electorales. Y estos a

³ Manuel Alcántara, «Elections in Latin America 2009-2011: A Comparative Analysis», Kellogg Institute, Working paper #386, junio de 2012.

⁴ Manuel Alcántara, «¿Fin de ciclo político en América Latina?», análisis publicado en *El País*, el 15 de febrero de 2015. Carlos Malamud, «América Latina: ¿cambio de ciclo o agotamiento del modelo?», *Infolatam*, Madrid, 17 de enero de 2016. Daniel Zovatto, «Is Latin America prepared for a change in cycle?», *International Idea*, 2015.

⁵ Anne O. Krueger, *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, The MIT Press, Londres, 1993.

GRÁFICO 1
 FREEDOM HOUSE, 2015.
 REPORTE REGIONAL DE LAS AMÉRICAS POR PAÍS Y POR POBLACIÓN



Fuente: Freedom House.

su vez a la economía y a la evolución del sistema de partidos. ¿Cuál sería entonces el papel de las elecciones en esta discusión en torno al cambio de ciclo? En su condición de elemento fundamental del gobierno democrático, los procesos electorales marcan los puntos de inflexión y establecen las dinámicas de cambio y continuidad en los gobiernos y en las políticas públicas. No obstante, los giros domésticos son más fáciles de interpretar, en general, que el análisis en clave regional, que se presenta mucho más complejo. El *timing* de las elecciones en este sentido lo es todo, y en esta ocasión se producen coincidiendo con un contexto marcado por la ralentización económica. En buena medida, el fin del ciclo político que se vislumbra en América Latina en este momento tiene mucho que ver con el final de un ciclo económico; ralentización del crecimiento, estancamiento en la reducción de la pobreza, descontento social creciente, escándalos de corrupción, descenso marcado en la popularidad de algunos presidentes, como Dilma Rousseff en Brasil, y situaciones complejas para la gobernabilidad en determinados países como Venezuela, al borde del colapso económico, son algunos de los signos que se han utilizado para hablar del inicio del nuevo ciclo⁶.

América Latina es una región heterogénea, lo que dificulta la identificación de tendencias; más bien se han tomado como referencia algunos países, como Argentina y Brasil para situar temporalmente el inicio del ciclo. Así, la elección de Lula da Silva en Brasil o de Néstor Kirchner en 2003 en Argentina, a renglón seguido del arraigo del chavismo en Venezuela, marcaron el inicio del ciclo. El final de este ciclo progresista viene representado fundamentalmente de nuevo por Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela o en la decisión de Correa de no ir a la reelección. No obstante, las referencias, incluso en los medios de comunicación y las redes sociales, al fin de ciclo son recurrentes, pero no se especifica mucho más en este sentido. Los indicadores de fin de ciclo

⁶ Daniel Zovatto, «Is Latin America prepared for a change in cycle?», *International Idea*, 2015.

se identifican con un retroceso de la izquierda, un incremento en la movilización de la protesta social y la reducción del crecimiento económico.

En lo que al ámbito electoral se refiere, no sin razón algunos analistas han hablado del súper ciclo electoral⁷, debido a la enorme concentración de procesos electorales que se dieron en el período y que ha sido calificado como una agenda electoral inédita hasta el momento en la región. Por primera vez, en los más de treinta y cinco años transcurridos desde los procesos de transición en América Latina, se han sumado dos ciclos electorales; el ciclo electoral que podríamos decir que se inicia a mediados de la década de 2000 con el quinquenio más reciente. Así, solo entre 2009 y 2016 habrán tenido lugar en América Latina 34 elecciones presidenciales⁸.

Sólo de 2013 a 2016, dieciocho países de América Latina celebraron elecciones presidenciales. En 2013, Ecuador, Paraguay, Venezuela, Honduras y Chile fueron a las urnas, a lo que hay que añadir, en 2014, otras siete elecciones presidenciales en Costa Rica, El Salvador, Panamá, Colombia, Bolivia, Brasil y Uruguay, que cerraban un ciclo que se abrió una década antes⁹. Solo México quedó fuera de este maratón electoral presidencial. En 2015, tuvieron lugar tres contiendas presidenciales, las de Argentina, Guatemala y Haití, y tres legislativas, las de El Salvador, México y Venezuela, a las que se añadieron varias elecciones estatales, regionales y municipales¹⁰.

Las tendencias más generales destacadas serían la diversidad ideológica, el balance entre continuidad y alternancia, refuerzo de la reelección y progreso en la calidad de las elecciones, aunque se mantienen algunos lastres, sobre todo en la falta de equidad en la competición electoral por cuestiones de financiación o de acceso a los medios de comunicación. El nuevo ciclo podría suponer el final de las políticas populistas en América Latina. Como se mencionó anteriormente, las elecciones en Argentina y Venezuela han tenido especial trascendencia en la región. El oficialismo en ambos países se presentaba a las elecciones muy debilitado y el triunfo de la oposición alentó los pronósticos de cambio sobre un nuevo giro a la derecha o el fin del populismo. No obstante, inmersos en pleno proceso de cambio es difícil identificar la dirección de las nuevas tendencias, la forma en que se manifestarán en cada país o los retos para la estabilidad institucional, particularmente en Venezuela¹¹.

Debilidad en los ejecutivos y fragmentación en los legislativos podría ser otra de las notas dominantes. Al caso venezolano, ya mencionado en varias ocasiones con anterioridad, se añade el guatemalteco, donde el presidente Jimmy Morales, con solo 11 diputados de 158 que componen la Asamblea, se enfrenta a una situación cuando menos compleja en términos de gobernabilidad. Nada envidiable tampoco la situación de Luis Guillermo Solís en Costa Rica, también con apoyos muy reducidos. Y a estos casos más destacados se pueden añadir los de los presidentes en minoría de Argentina, El Salvador y Venezuela. El caso de Dilma Rousseff en Brasil es sustancialmente dife-

⁷ Cynthia Arson, «Introductory Remarks», paper presented at the Seminar «Latin America's Electoral Cycle 2014-2015», Wilson Center, 10 de febrero de 2015.

⁸ Daniel Zovatto, «América Latina 2016. Otro año decepcionante en lo económico y complejo en lo político», *Idea Internacional*, Artículo de Fondo, publicado el 8-1-2016. <http://www.idea.int/es/americas/america-latina-2016.cfm> (22-1-2016, 22:00h.).

⁹ Manuel Alcántara, «¿Fin de ciclo político en América Latina?», análisis publicado en *El País*, el 15 de febrero de 2015.

¹⁰ Daniel Zovatto, «Is Latin America Prepared for a change in cycle?», *International Idea*, 2015.

¹¹ Carlos Malamud, «América Latina: cambio de ciclo o agotamiento del modelo?», *Infolatam*, Madrid, 17 de enero de 2016.

rente, pero la pérdida de legitimidad y credibilidad la han llevado a la posibilidad de enfrentarse a un *impeachment*¹².

En 2016 tendrán lugar elecciones presidenciales en Perú el 10 de abril, en República Dominicana el 15 de mayo y en Nicaragua el 6 de noviembre. A esto podría añadirse el referéndum constitucional que tendrá lugar en Bolivia y que someterá a valoración la posibilidad de que Evo Morales se presente a las elecciones de 2019. Quedan aún, por tanto, importantes citas electorales que acabarán por completar la foto regional de América Latina en lo que a las urnas se refiere.

Planteado el escenario y reafirmado el arraigo y la consolidación de la política electoral en América Latina, el siguiente apartado se ocupa de la evaluación de la calidad y la confianza ciudadana de estos procesos, para dejar paso a continuación a algunas consideraciones sobre los niveles de participación y patrones de continuidad y cambio.

2. CALIDAD Y CONFIANZA EN LAS ELECCIONES

La integridad de las elecciones es un indicador de calidad de los procesos electorales, pero también del estado de salud de la democracia en general. *The Year in elections* 2014¹³, informe que produce el índice PEI (*Perception of Electoral Integrity*), basado en informes de expertos, revela que dentro de América Latina hay dos países que arrojan excelentes resultados en la comparación de los estándares de integridad electoral: Costa Rica y Uruguay. Costa Rica, con una puntuación de 84,8 (sobre cien), se sitúa en la segunda mejor posición en el *ranking* del informe y la primera de América Latina. Uruguay, por encima de 80 también, aunque con una puntuación algo inferior que Costa Rica (82 sobre cien), se sitúa en la décima posición en el *ranking* mundial. El siguiente país latinoamericano en el índice sería Brasil, pero ya a bastante distancia de Uruguay, en la posición 27.

El Gráfico 2 muestra las cifras para América Latina en perspectiva global. Situada por detrás de las mejores posiciones obtenidas por las longevas e institucionalizadas democracias de Europa Occidental, la región de las Américas es la segunda mejor posicionada (69 sobre 100), ligeramente por encima de la media mundial (64 sobre 100).

La revisión pormenorizada de las cifras en los distintos indicadores revela que algunos de los principales problemas en lo que a la calidad de las elecciones en América Latina se refiere, de acuerdo en este caso a las evaluaciones de los expertos, tienen que ver con la financiación de las campañas y el acceso a los medios de comunicación. Desigualdades en el acceso a los medios y los recursos públicos, gobernanza electoral y tribunales electorales, dificultades en el registro, compra de votos, actitudes y comportamiento de los perdedores de las elecciones y cómo todo esto afecta, entre otras cosas, a la confianza en los procesos electorales son los temas más candentes en agenda, en lo que al análisis de la calidad y funcionamiento del ciclo electoral se refiere¹⁴.

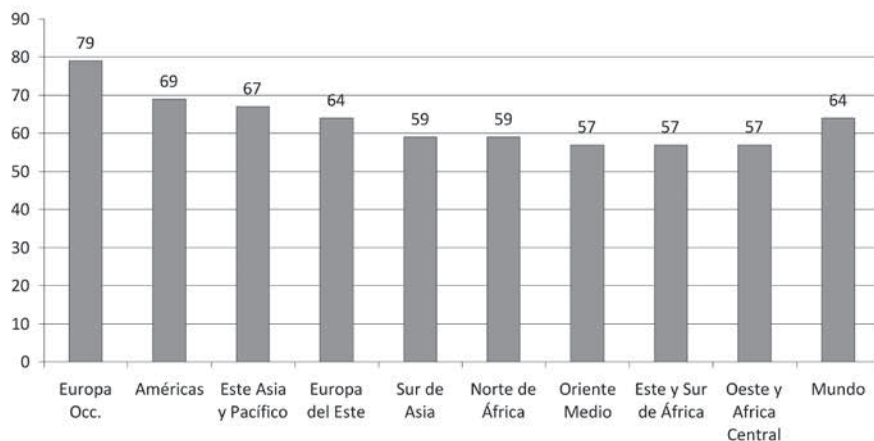
Tómese como ejemplo a Carlos Menem en Argentina, año 2003, que decidió no participar en la segunda vuelta electoral argumentando la falta de integridad de las elecciones.

¹² Rogelio Núñez, «América Latina. Una época de presidentes sin mayoría en el Congreso», *Infolatam*, Madrid, 3 de enero de 2016.

¹³ Pippa Norris, Ferran Martínez i Coma y Grömping Max, «The Year in Elections 2014», Sidney: The electoral integrity project, 2015. Y también «Integridad en las elecciones de América 2012-2014», en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, vol. 70, 2015, págs. 37-54.

¹⁴ Miguel Carreras y Yasemin Irepoglu, «Trust in elections, vote buying and turnout in Latin America», *Electoral Studies*, vol. 32, n° 4, diciembre de 2013, págs 609-619.

GRÁFICO 2

Índice de Integridad de las elecciones de acuerdo a expertos mundiales

Fuente: Electoral Integrity Project, 2014. *The expert survey of Perceptions of Electoral Integrity, Release 3* (PEI_3).

Se sentía víctima de una campaña de desprestigio por parte de los medios de comunicación y de otros partidos políticos. En México, elecciones de 2006, se denunciaron numerosas irregularidades, pero al final las elecciones fueron calificadas como libres y limpias. Pero Andrés Manuel López Obrador, del Partido Revolucionario Democrático, rechazó los resultados y lideró movimientos de protestas entre la sociedad civil¹⁵.

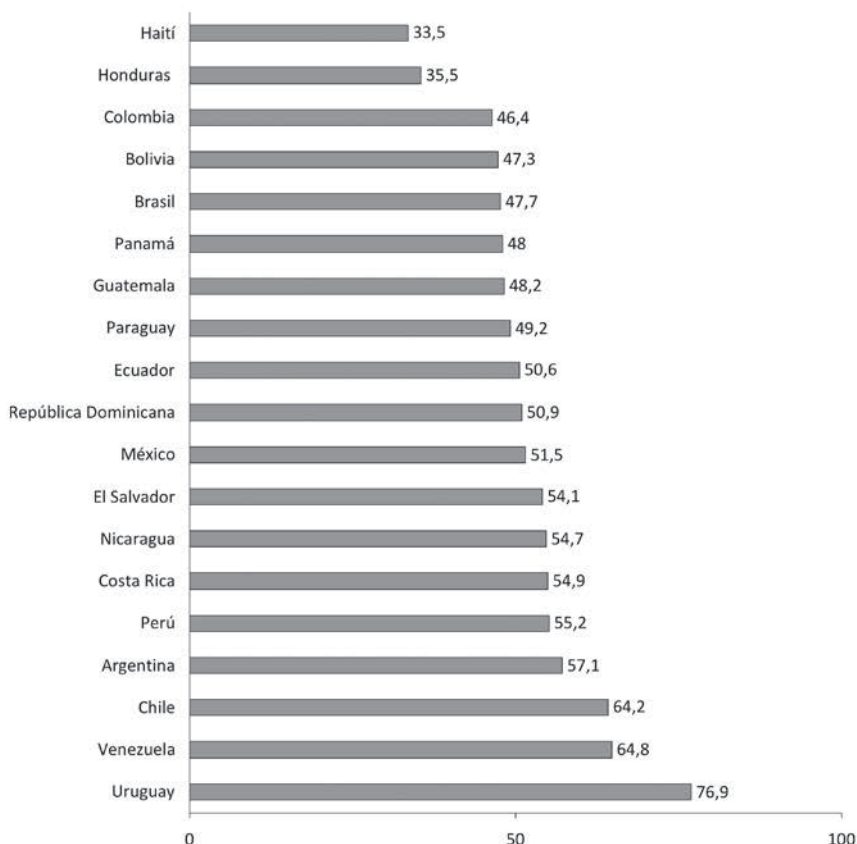
En paralelo y tanto o más importantes que las mediciones de calidad efectiva, en este caso en base a expertos, son los niveles de confianza en las elecciones por parte de la ciudadanía, íntimamente relacionadas con la legitimidad del resultado y del sistema en general, así como con los niveles de participación e inclusión. Las elecciones juegan un importante papel en el proceso de construcción y sostenimiento de apoyo al sistema político, desde el momento que son el vínculo más visible entre electores y representantes. La confianza en las elecciones se vuelve entonces particularmente importante en un contexto de participación electoral y política en declive y de cinismo político creciente, así como falta de confianza en los políticos y en las instituciones¹⁶.

El Gráfico 3 muestra los niveles de confianza ciudadana promedio en las elecciones en América Latina. Como puede observarse, con estos parámetros, las elecciones en Uruguay pasan a ser las mejor valoradas, las que generan mayor confianza, y Costa Rica, aunque se mantiene dentro del grupo de países cuyas elecciones generan mayores niveles de confianza en la región, queda relegada a una sexta posición y pasa el testigo a

¹⁵ Miguel Carreras y Yasemin Irepoglu, «Trust in elections, vote buying and turnout in Latin America», *Electoral Studies*, vol. 32, n° 4, diciembre de 2013, págs. 609-619.

¹⁶ Susan A. Banducci y Jeffrey A. Karp, «How Elections Change the Way Citizens View the Political System: Campaigns, Media Effects and Electoral Outcomes in Comparative Perspective», *British Journal of Political Science*, 33, 2003, págs. 443-467.

GRÁFICO 3

Confianza promedio en las elecciones en América Latina 2012

Fuente: LAPOP, Barómetro de las Américas, 2012, y Arturo Maldonado y Mitchell A. Seligson, «Winners, Losers and Trust in Elections in 24 Nations in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2004-2012», Prepared for delivery at the 2013 Annual Workshop «Concepts and Indices of Electoral Integrity», The Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 3-4 de junio, 2013, Cambridge. Escala de 1 a 7, reconvertida después en escala de 1 a 100. «Hasta qué punto confía usted en las elecciones», 1 Nada, 7 Mucho.

Venezuela en la segunda posición. Entre Uruguay, país que como sea dicho cuenta con las elecciones que generan mayores niveles de confianza en la región, y Haití, donde se encuentran los procesos electorales que generan mayores niveles de desconfianza, hay casi 40 puntos de diferencia. Haití, el país más pobre de América Latina, se encuentra inmerso en la actualidad en una crisis electoral y política de envergadura. La segunda vuelta de las elecciones presidenciales, prevista para diciembre de 2015, ha vuelto a

suspenderse, por segunda vez, debido a las demostraciones de protesta de la oposición. La desconfianza de la oposición en las elecciones es manifiesta.

El Gráfico 3 muestra también la línea divisoria que separaría los países que en promedio confían en las elecciones de los países de los que podría decirse que no. Así, de los 19 países considerados, en 7 de ellos podría decirse que los ciudadanos no confían en los procesos electorales: Haití, Honduras, Colombia, Bolivia, Brasil, Panamá y Guatemala. No obstante, la mayoría de estos países muestra unos niveles de confianza muy próximos al 50 por ciento, lo que realmente implica que los países que más destacan en su desconfianza en los procesos electorales son Honduras y Haití¹⁷. Hecha esta apreciación, debe hacerse notar que el porcentaje de personas que dice no confiar en los procesos electorales, entre el 35 y el 50 por ciento, sigue siendo muy alto, sobre todo si consideramos, como se mencionó anteriormente, que la investigación comparada ha encontrado asociación entre la confianza en las elecciones y la participación en las mismas.

3. PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La participación es requisito esencial para el buen funcionamiento efectivo de la democracia. La participación electoral habla de niveles de implicación, de satisfacción, de interés, de inclusión. La participación electoral tiene rango de dimensión fundamental como elemento definitorio de la democracia y así lo pone de manifiesto el propio Robert Dahl en su conceptualización de poliarquía.

Alcántara, en el período 2009-2011, encontraba que los niveles de participación eran generalmente más altos en las elecciones presidenciales que en las legislativas, mostrando como ejemplo las *midterm* elecciones de Argentina y México¹⁸. La tabla 1 muestra cómo el promedio para todo el período 2000-2015 revela la misma tendencia, aunque en algunos países la magnitud de estas diferencias es muy reducida. Las diferencias promedio en los niveles de participación entre los dos tipos de elección ponen de manifiesto algunos datos muy llamativos, como los 23,32 puntos de diferencia en los niveles de participación en Venezuela entre las elecciones presidenciales y las parlamentarias. Esto es debido en buena medida a lo sucedido en las elecciones parlamentarias de 2005, donde los niveles de participación descendieron al 23,32 por ciento debido a la retirada de la oposición de la contienda por la falta de confianza en el Consejo Nacional Electoral y su manejo de las elecciones. Son muy acusadas también las diferencias en los casos de El Salvador (19,04) y República Dominicana (17,99), ambos países con ciclo electoral no concurrente en este período. En República Dominicana, por primera vez en 2012, los residentes en el exterior pudieron votar por sus representantes para los 7 escaños reservados para ellos en el Congreso¹⁹.

Los gráficos 4 y 5 muestran los niveles de participación electoral comparada en elecciones parlamentarias (gráfico 4) y en elecciones presidenciales (gráfico 5). A pe-

¹⁷ Arturo Maldonado y Mitchell A. Seligson, «Winners, Losers and Trust in Elections in 24 Nations in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2004-2012», Prepared for delivery at the 2013 Annual Workshop «Concepts and Indices of Electoral Integrity», The Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 3-4 de junio, 2013, Cambridge.

¹⁸ Manuel Alcántara, «Elections in Latin America 2009-2011: A Comparative Analysis», Kellogg Institute, Working paper #386, junio de 2012.

¹⁹ Xabier Meilan, «Dominican Republic's 2012 Presidential Election», *Electoral Studies*, 33, 2014, págs. 343-356.

TABLA 1
Trayectoria de los niveles de participación y promedios

PAIS		ELECCION	DIF % t+1-t	PROMEDIO	DIF PROMEDIO
Argentina	2003-2015	Presidencial	3,87	77,17	1,57
	2001-2015	Parlamentaria	5,86	75,6	
Bolivia	2002-2014	Presidencial	19,8	85,74	1,1
	2002-2014	Parlamentaria	15,39	84,64	
Brasil	2002-2014	Presidencial	- 0,63	80,04	1,42
	2002-2014	Parlamentaria	11,88	78,62	
Chile	2000-2013	Presidencial	- 48,65	76,66	-1,26
	2000-2013	Parlamentaria	- 37,86	77,92	
Colombia	2002-2014	Presidencial	1,45	45,95	3,38
	2002-2014	Parlamentaria	1,13	42,57	
Costa Rica	2002-2014	Presidencial	-4,58	62,54	-5,32
	2002-2014	Parlamentaria	-0,46	67,86	
Rep. Dominicana	2002-2012	Presidencial	-5,91	72,64	17,99
	2002-2010	Parlamentaria	5,38	54,65	
Ecuador	2002-2013	Presidencial	18,19	73,81	2,92
	2002-2013	Parlamentaria	17,33	70,89	
El Salvador	2004-2014	Presidencial	-5,99	62,75	19,04
	2000-2015	Parlamentaria	7,84	43,71	
Guatemala	2003-2015	Presidencial	9,54	53,02	-10,85
	2003-2015	Parlamentaria	16,63	63,87	
Honduras	2001-2013	Presidencial	-7,2	57,61	1,73
	2001-2013	Parlamentaria	-5,15	55,87	
Haití	2000-2011	Presidencial	-55,93	53,30	16,28
	2000-2011	Parlamentaria	-37,22	37,02	

TABLA 1
(Continuación)

México	2000-2012	Presidencial	-0,82	61,88	9,78
	2000-2015	Parlamentaria	9,52	52,1	
Nicaragua	2001-2011	Presidencial	4,18	71,74	-1,87
	2001-2011	Parlamentaria	4,09	73,61	
Panamá	2004-2014	Presidencial	-0,14	74,08	0,24
	2004-2014	Parlamentaria	-1,08	73,84	
Perú	2000-2011	Presidencial	-0,04	83,55	-0,38
	2000-2011	Parlamentaria	1,74	83,93	
Paraguay	2003-2013	Presidencial	3,82	64,19	-1,72
	2003-2013	Parlamentaria	4,22	65,91	
Uruguay	2004-2014	Presidencial	0,28	88,68	4,68
	2004-2014	Parlamentaria	0	84	
Venezuela	2000-2010	Presidencial	23,33	72,73	23,32
	2000-2013	Parlamentaria	9,87	49,41	
América Latina	2000-2015	Presidencial	-2,39	69,37	4,32
	2000-2015	Parlamentaria	1,53	65,05	

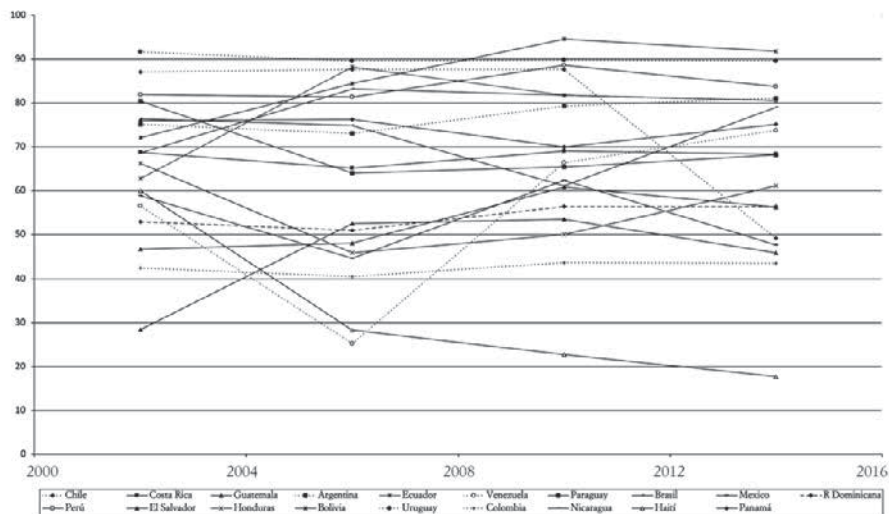
Fuente: elaboración propia a partir de datos de *www.idea.int*.

sar de la complejidad de la representación gráfica, los gráficos revelan con claridad la heterogeneidad de América Latina en lo que a participación electoral se refiere y la dificultad de identificar tendencias en clave regional. Los países difieren sustancialmente tanto en la magnitud sustantiva de los niveles de participación como en las trayectorias.

En relación a la magnitud sustantiva promedio para todo el período de los niveles de participación electoral, los países que presentan mayores niveles de participación, por encima del 80 por ciento, son Bolivia y Brasil, seguidos si se baja el umbral al 75 por ciento de Argentina, Chile, Ecuador y Nicaragua. Los países con menores niveles de participación promedio en este período han sido Haití, Colombia, El Salvador y Honduras.

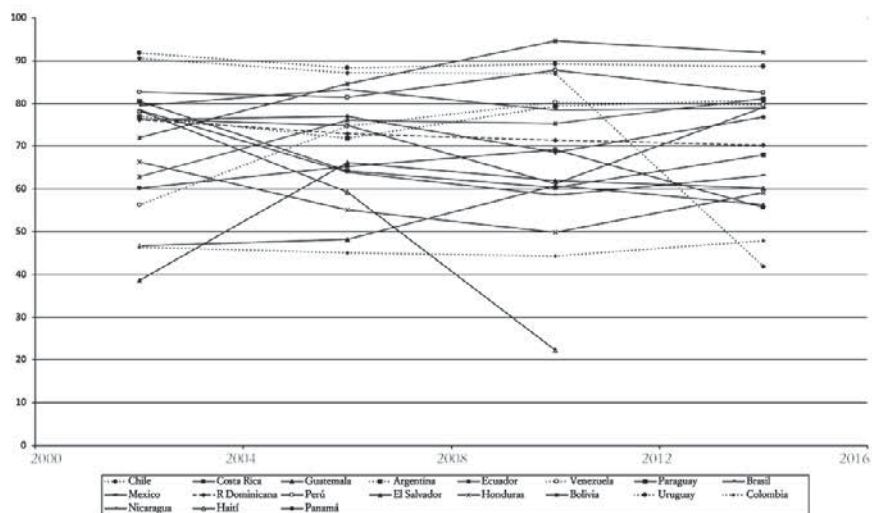
Para el análisis de los niveles de participación, sobre todo para la evaluación de la magnitud de los mismos, es importante tomar en consideración la existencia o no de la obligatoriedad del voto. No existe voto obligatorio en Colombia, El Salvador, Chile (a partir de 2013), Guatemala, Haití, Nicaragua y Venezuela. El resto de los países tienen voto obligatorio. En Chile, la reforma electoral de 2013 eliminó el voto obligatorio, una

GRÁFICO 4
Participación electoral en elecciones parlamentarias 2000-2015



Fuente: elaboración propia con datos y aplicación web de www.idea.int.

GRÁFICO 5
Participación electoral en elecciones presidenciales 2000-2015



Fuente: elaboración propia con datos y aplicación web de www.idea.int.

reforma polémica y muy relevante que ha tenido una traducción clara en los niveles de participación electoral. Aunque se había aplicado en elecciones de ámbito no estatal con anterioridad, no es hasta las elecciones presidenciales de 2013 cuando pudo observarse el impacto de la inscripción automática y la introducción del voto voluntario, hasta ese momento obligatorio. Fueron los niveles más bajos de participación de la reciente historia democrática del país. Los votos emitidos sobre el total de población en edad de votar no superaron el 50 por ciento. Es el país con una reducción más drástica en los niveles de participación, junto con Haití, que reduce sus niveles de participación en más de 50 puntos en las elecciones presidenciales.

Por lo que hace a las trayectorias, el indicador utilizado ha sido la diferencia entre el porcentaje de participación en la última elección del período considerado y la del primero, de manera que diferencias positivas indicarían incrementos en los niveles de participación con respecto a la primera elección del período objeto de estudio y las diferencias con valor negativo descensos. De este modo, los datos indican que los incrementos en los niveles de participación más importantes han tenido lugar en Bolivia y Ecuador, y en menor medida, pero con relevancia política, en Guatemala. Los descensos más bruscos se han producido en Haití con motivo de la crisis política y electoral que está viviendo el país en este momento y a la que ya se ha hecho referencia anteriormente. En segundo lugar, el descenso más brusco ha sido el de Chile, a consecuencia de la reforma electoral que eliminó el voto obligatorio y que ya se comentó anteriormente también. El resto de los países, como puede apreciarse en los gráficos, han tenido buenas ilaciones con tendencias menos marcadas, bien incrementos o descensos de menor envergadura.

Entre los determinantes institucionales de la participación, y a su vez íntimamente asociada con la integridad de las elecciones y la calidad de las mismas, está la efectividad en los procesos de registro. Powell²⁰ proponía como indicador de la efectividad de los registros electorales lo que se ha dado en llamar²¹ tasa de registro, esto es, el porcentaje de población registrada sobre el porcentaje de población en edad de votar. Esta medida, que permite la comparación entre países, arroja una tasa de registro promedio en América Latina en torno al 60 por ciento, muy baja en relación a los países de Europa occidental.

Al inicio de los procesos de transición democrática, en la década de 1980, los datos arrojaban tasas de registro superiores, pero como los propios analistas señalaban en su momento, debido a las deficiencias en los propios procesos de registro, la población en edad de votar estaba subestimada, lo que inflaba las tasas de registro. Con la mejora de los registros y la precisión de los datos demográficos, las tasas descienden notablemente. De nuevo es Uruguay el país de América Latina con una tasa de registro más alta, seguida por un grupo de países con tasas superiores al 65 por ciento: Argentina, Brasil, Ecuador, México y Panamá. Llamen la atención los reducidos niveles en las tasas de registro de Paraguay, Haití y Guatemala, en torno al 45 por ciento. En el caso de Guatemala, se debe a la limitadísima tasa de registro que se dio en el año 2003 (36,47 por ciento) y que

²⁰ G. Bingham Powell Jr., «Voting turnout in thirty democracies: partisan, legal and socioeconomic influences», en R. Rose (ed.), *Electoral participation: a comparative analysis*, Sage, Beverly Hills, CA, 1980; y «America's Voter Turnout in Comparative Perspective», *American Political Science Review*, vol. 80, 1986, págs. 17-43.

²¹ Anibal Pérez-Liñán, «Neo-institutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies», *Electoral Studies*, 20, 2001, págs. 281-279.

TABLA 2
Tasa de registro América Latina 1980-1991, 2000-2015

PAIS	2000-2015
Argentina	67,57
Bolivia	50,10
Brasil	67,45
Chile	58,94
Colombia	64,75
Costa Rica	60,47
República Dominicana	58,73
Ecuador	69,34
El Salvador	63,17
Guatemala	45,54
Haití	45,97
Honduras	58,55
México	64,56
Nicaragua	60,43
Panamá	67,12
Paraguay	45,62
Perú	60,22
Uruguay	76,54
Venezuela	56,11
América Latina	60,06

Fuente: elaboración propia a partir de www.ideainternacional.org para la década de 2000.

para 2011 ya se estaba recuperando y superaba el 50 por ciento. Cabe subrayar también el caso de Chile, que con la reforma electoral de 2013, en la que como se mencionó anteriormente el voto pasó a ser voluntario, también hizo automático el registro; la tasa de registro pasó en Chile en ese año 2013 de un 50 por ciento a un 78,83, esto es, incluso por encima del promedio de Uruguay, identificado anteriormente como el país con las tasas de registro más altas de América Latina. En términos generales, datos de la tasa de registro en el ciclo político que termina, ponen de manifiesto de manera evidente la debilidad de los registros electorales en América Latina.

4. VOLATILIDAD ELECTORAL Y CAMBIO POLÍTICO

El arraigo del juego político en democracia convierte a las elecciones en el principal instrumento de cambio político. Una reflexión general como la que se presenta en este artículo sobre los procesos electorales en este período no puede dejar de lado, por tanto, una breve

referencia a los procesos de trasvase de votos entre formaciones políticas que determinan los niveles de cambio y continuidad en los resultados, las probabilidades de alternancia, los anclajes de los votantes y el grado de institucionalización del sistema de partidos.

El influyente trabajo de Roberts y Wibbels situaba la historia reciente de América Latina en una trayectoria de inestabilidad del sistema de partidos en la década de 1990, con la quiebra de los sistemas de partidos de Perú y Venezuela, la erosión del partido dominante en México, la emergencia de *flash parties* en algunos países y la aparición de figuras populistas. Hasta este período y desde la transición, los niveles de volatilidad agregada promedio en las elecciones parlamentarias en América Latina, de acuerdo a los datos de estos autores, estaban muy por encima de los europeos y estadounidenses y se incrementaron notablemente entre la década de 1980 y de 1990²². En la década de 1980, la volatilidad agregada promedio en Europa se situó en el 8; ni siquiera en el turbulento período de entreguerras la volatilidad superó en Europa el 10 por ciento. Por contraste, en América Latina, la volatilidad promedio agregada en elecciones legislativas a lo largo de la década de 1980 fue de 19,6 y ascendió en la década de 1990 a 23,2²³. Sin embargo, y a pesar de la rigurosidad en la realización del trabajo mencionado, cabría interpretar también estos datos simplemente como un reflejo de que las democracias de más reciente creación tienden a tener niveles de volatilidad más elevados que las de más larga data²⁴. Si bien es cierto también que sobre esta cuestión la evidencia comparada es inconclusa y hay cierto debate, ya que al interior de América Latina los datos revelan que las democracias más antiguas han experimentado niveles de volatilidad que nada tienen que envidiar a las más nuevas y que se trata, por tanto, más bien del *timing* de la transición política que de los años de duración de la democracia; democracias instauradas en períodos anteriores presentan niveles de volatilidad inferiores a las más recientes. De este modo, el factor relevante para la estabilización del sistema de partidos no sería tanto la edad de la democracia sino cuándo nació, ya que las funciones de los partidos políticos han variado a lo largo del tiempo sustancialmente²⁵. Trabajos más recientes han puesto de manifiesto que la desagregación de los niveles de volatilidad a nivel de partido revela también cómo al interior de cada país son los partidos políticos más ideologizados los que sufren menos alteraciones en las transferencias de votos de elección a elección; no es, por tanto, la edad del partido, sino la fortaleza del vínculo ideológico con los votantes lo que explicaría los niveles de volatilidad²⁶.

El Índice de Pendersen (1983) ha sido hasta la fecha el indicador de volatilidad electoral más fiable y más estudiado en política comparada. Este índice mide las transferencias agregadas de voto de una elección a otra, suma de las ganancias individuales

²² Kenneth M. Roberts y Erik Wibbels «Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional and Structural Explanations», en *The American Political Science Review*, vol. 93, n° 3, sept. 1999, págs. 575-590.

²³ Kenneth M. Roberts y Erik Wibbels, «Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional and Structural Explanations», en *The American Political Science Review*, vol. 93, n° 3, septiembre de 1999, pág. 576.

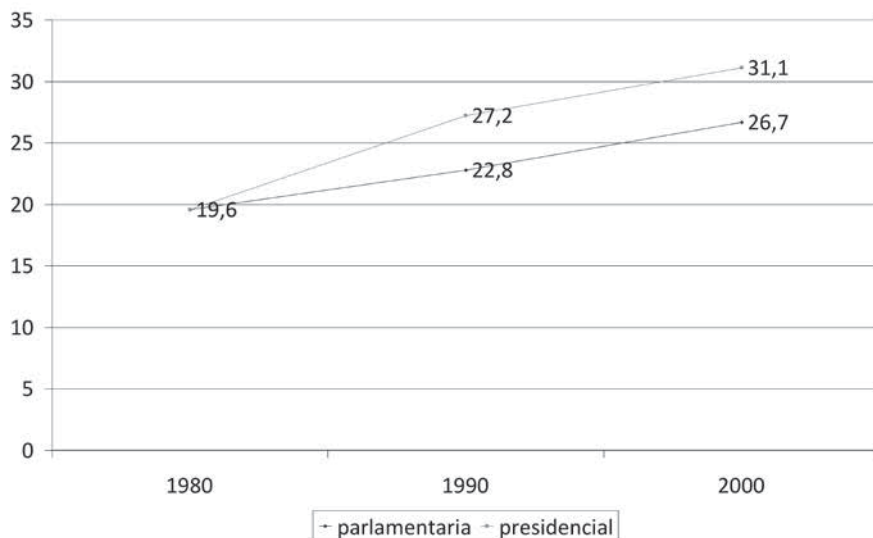
²⁴ Noam Lupu y Susan Stokes, «Democracy interrupted: regime change and partisanship in twentieth-century Argentina», *Electoral Studies*, vol. 29, 2010, págs. 1-104.

²⁵ Scott Mainwaring y Edurne Zoco, «Political sequences and destabilization of inter party competition: electoral volatility in old and new democracies», *Party Politics*, vol. 13, 2007, págs. 155-178.

²⁶ Yen-Pin Su, «Explaining electoral volatility in Latin America: evidence at the party level», *Latin American Politics and Society*, vol. 56, 2, 2014, págs. 49 y 69.

GRÁFICO 6

Evolución de los niveles de volatilidad promedio agregada en América Latina



Fuente: Kenneth M. Roberts, *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

o agregadas de los partidos en dos elecciones consecutivas y las divide entre dos, con objeto de no contar las transferencias dos veces. El rango de variación queda, por tanto, en una escala de 0 a 100, que corresponde a las transferencias netas en porcentaje de votos. 0 significa que ningún partido ganó o perdió ningún porcentaje de voto y 100 que todos los votos fueron a un conjunto de nuevos partidos, esto es, renovación completa del sistema de partidos.

El gráfico 6 muestra la evolución de los niveles promedio agregados de volatilidad electoral, parlamentaria y presidencial, en América Latina. Los datos muestran que salvo en la década de 1980, donde los niveles de volatilidad parlamentaria y presidencial eran muy similares, donde incluso la volatilidad parlamentaria era ligeramente superior a la presidencial, la volatilidad electoral presidencial es ligeramente superior a la parlamentaria, lo que podría estar asociado al hecho de que los niveles de personalización de este tipo de elección suelen ser superiores a los de las elecciones parlamentarias, donde el peso de los partidos políticos tiende a ser más fuerte. Por otro lado, el gráfico 6 muestra que los niveles promedio de volatilidad agregada en América Latina, tanto parlamentaria como presidencial, en contraste por ejemplo con los países de Europa del Este, se ha incrementado progresivamente desde la década de 1980, poniendo de manifiesto así una progresiva desvinculación de los votantes con las organizaciones partidistas. Los datos muestran que hay un número amplio y creciente de votantes volátiles en América Latina, con preferencias contin-

gentes y coyunturales²⁷.

Altos niveles de volatilidad son un indicador de bajos niveles de lealtad entre los votantes hacia los partidos políticos y, por tanto, desinstitucionalización de los partidos; los candidatos pesan más que los partidos en la contienda electoral. Esto es especialmente obvio en el mundo andino, pero también en Guatemala, Paraguay, Panamá y algunos casos brasileños²⁸.

No obstante, estos niveles de volatilidad promedio enmascaran una variedad al interior de la región. Durante las décadas de 1980 y 1990, los niveles de volatilidad electoral fueron muy bajos en Honduras, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Chile, todos ellos alrededor o por debajo de 10. En este mismo período, los niveles de volatilidad más altos fueron los de Panamá, Perú, Nicaragua, seguidos de Ecuador, Brasil y Bolivia²⁹. Entre el nivel de volatilidad promedio agregada en esas dos décadas, que fue el de Honduras (7,9), y el más alto, que fue el de Panamá (58,2), hay una diferencia de 50,3 puntos, lo que ilustra la enorme variabilidad existente en la región a estos efectos y la complejidad en la elaboración de afirmaciones generales a nivel de región.

5. CONTINUIDAD, COMPETITIVIDAD Y ALTERNANCIA

Desde la elección de Hugo Chávez en Venezuela, como se ha mencionado anteriormente, los acontecimientos en materia de política electoral han permitido hablar de un giro a la izquierda en buena parte de la región³⁰. En el año 2014, de las siete elecciones celebradas (Costa Rica, El Salvador, Panamá, Colombia, Brasil, Bolivia y Uruguay) los resultados dieron la victoria a la izquierda o a formaciones de centro-izquierda, salvo en los casos de Colombia y Paraguay. En términos de ideología del Gobierno, América Central presenta un panorama más variopinto con Gobiernos conservadores en Guatemala, Honduras y Panamá³¹.

En la actualidad y en contraposición a esto, se habla del retroceso de los Gobiernos de izquierda en América Latina como uno de los indicadores del cambio de ciclo, fundamentalmente a partir de la mayoría parlamentaria en manos de MUD (Mesa de Unidad Democrática) en 2015 y de la reciente victoria de Macri en Argentina. Sin embargo, bien podría ser que ante el deterioro de la situación económica, lo que mostrasen las próximas citas electorales en la región fuese un castigo general para todas las fuerzas políticas en el Gobierno. Es cierto que el Gobierno de Ecuador, en la línea de Argentina y Venezuela, también se enfrentará a un electorado molesto con el deterioro de las condiciones políticas, económicas y sociales en el país, pero también es cierto que hay algunos Gobiernos de izquierda, como el de Evo Morales en Bolivia o el de

²⁷ Kenneth M. Roberts, *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

²⁸ Manuel Alcántara, «¿Fin de ciclo político en América Latina?», análisis publicado en *El País*, el 15 de febrero de 2015.

²⁹ Kenneth M. Roberts y Erik Wibbels, «Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional and Structural Explanations», en *The American Political Science Review*, vol. 93, no. 3, septiembre de 1999, pág. 576.

³⁰ Carlos Malamud, «América Latina: ¿cambio de ciclo o agotamiento del modelo?», *Infolatam*, Madrid, 17 de enero de 2016.

³¹ Daniel Zovatto, «América Latina 2016. Otro año decepcionante en lo económico y complejo en lo político», *Idea Internacional*, Artículo de Fondo, publicado el 8-1-2016. <http://www.idea.int/es/americas/america-latina-2016.cfm> (22-1-2016, 22:00 h.).

Daniel Ortega en Nicaragua, que aún presentan altos niveles de popularidad³².

El año 2016 también se presenta como un año electoral intenso, con once procesos electorales que tendrán lugar en la región en este período. Las más inmediatas son las elecciones presidenciales de Perú en abril de 2016, donde se cerrará el período de Gobierno de Ollanta Humala, seguidas de las elecciones presidenciales de República Dominicana y Nicaragua. Todo apunta a que estas dos últimas citas electorales serán elecciones de continuidad. Danilo Medina se presenta a las elecciones con una amplia coalición entre el PLD, el Partido de los Trabajadores Dominicanos (PTD), el Partido Popular Cristiano (PPC) y el Partido de Acción Liberal (PAL). El PLD y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), históricamente antagónicos, firmaron recientemente una alianza que dará continuidad al actual Gobierno en el país. De manera similar, si bien el Frente Sandinista aún no ha formalizado su candidatura para las elecciones presidenciales, los niveles de popularidad del Presidente en las encuestas indican que será Daniel Ortega quien parta como favorito para las próximas elecciones en Nicaragua³³. Antes de estas tres elecciones tendrá lugar el referéndum en Bolivia de cuyos resultados dependerá que Evo Morales pueda presentarse por tercera vez a las elecciones.

Desde la óptica de la evaluación de la estabilidad y el cambio en el Gobierno de la región en este período y de acuerdo a lo mencionado anteriormente, 2016 entonces, pareciera que de tres elecciones presidenciales, dos arrojarán resultados de continuidad. En 2015, los cambios de Gobierno se produjeron en Guatemala, donde hasta la fecha siempre se ha producido alternancia en las elecciones presidenciales, Argentina y Venezuela. Y en las elecciones de 2014 que tuvieron lugar en Brasil, Colombia, El Salvador, Uruguay, Panamá y Costa Rica podría decirse que en cinco de las siete elecciones ganó el oficialismo; solo en Costa Rica y Panamá hubo alternancia. En Brasil, las elecciones supusieron la continuidad del PT con Dilma Rousseff en el Gobierno, en Uruguay con el Frente Amplio de Tabaré Vázquez, en El Salvador con el FMLN de Sánchez Cerén y en Colombia con la reelección de Manuel Santos. Bolivia reeligió a Evo Morales. El denominador común, por tanto, de las elecciones en 2014 es la continuidad; Bolivia, Brasil y Colombia reeligieron a sus presidentes y en Chile se dio una suerte de «continuidismo interrumpido»³⁴. Las recientes reformas constitucionales en las que se ha abordado el tema de la reelección han favorecido estos resultados, ya que, en la actualidad, únicamente México persiste en su prohibición de la reelección presidencial.

En América del Sur han sido muchas las elecciones, pero escasa la renovación de líderes. Nunca antes en democracia hubo un número tan alto de Gobiernos de tan alta duración: cuatro períodos seguidos el PT en Brasil, tres para el Frente Amplio en Uruguay, tres para los kirchneristas, tres para Evo Morales en Bolivia y Correa en Ecuador y más de quince años el chavismo³⁵.

Por otro lado, un aspecto fundamental de la política electoral en América Latina

³² Rogelio Nuñez, «Elecciones en América Latina 2016: entre el cambio y la continuidad», *Infolatam*, Madrid, 1 de enero de 2016.

³³ Rogelio Nuñez, «Elecciones en América Latina 2016: entre el cambio y la continuidad», *Infolatam*, Madrid, 1 de enero de 2016.

³⁴ Manuel Alcántara, «¿Fin de ciclo político en América Latina?», análisis publicado en *El País*, el 15 de febrero de 2015.

³⁵ Daniel Zovatto, «Panorama político-electoral latinoamericano: tendencias del 2014 y perspectivas del 2015», *páper* presentado en el seminario Latin America's 2014-2015 Electoral Cycle, 10 de febrero de 2015.

y en cualquier parte del mundo en general tiene que ver con el grado de competitividad del sistema, que no solo es un indicador de la probabilidad de alternancia, sino que puede tener efectos importantes sobre los niveles de participación y, de manera indirecta, sobre los niveles de confianza en el sistema. A mayores niveles de competitividad de las elecciones, la investigación comparada ha puesto de manifiesto que se incrementan los niveles de participación electoral. Ahora bien, cuando los niveles de competitividad arrojan un margen tan estrecho entre las fuerzas políticas principales que se produce un empate técnico, entonces la democracia se enfrenta a un momento de tensión en el que está en juego la confianza y la legitimidad del proceso electoral y del sistema en su conjunto.

En el período electoral objeto de estudio, la diferencia más abierta se dio en Costa Rica en las elecciones de 2014 y el más estrecho (0,22 puntos porcentuales, 5.000 votos de diferencia aproximadamente) en el Salvador³⁶. La segunda vuelta de la reciente elección argentina no ha arrojado una diferencia mucho mayor, ya que Mauricio Macri con Cambiemos ganó con un 51,4 por ciento a Daniel Scioli del Frente Para la Victoria, que obtuvo un muy cercano 48,6 por ciento de los votos, lo que deja una diferencia entre ambos candidatos de tan solo 2,8 puntos porcentuales. Dilma Rousseff en Brasil también ganó por un estrecho margen en segunda vuelta, de 3,28 puntos porcentuales, y fueron ajustadas también las elecciones en República Dominicana en el año 2012, que dieron la victoria al PLD en la quinta elección presidencial consecutiva frente al candidato del Partido Revolucionario Dominicano, Hipólito Mejía. Los niveles de competitividad en Venezuela, tomando como indicador la diferencia entre los porcentajes de voto de las dos fuerzas políticas más votadas, revelan con claridad la evolución del chavismo y su preponderancia, así como el progresivo incremento de la competitividad en las elecciones más recientes, lo que finalmente permitió la reciente victoria de la oposición en las elecciones legislativas. En 1998, los niveles de competitividad fueron del 12, 1 por ciento, que se fueron incrementando progresivamente en las elecciones de 2000 y 2006 con un 19,4 por ciento y un 25,94 por ciento respectivamente, para comenzar a descender a un 10,82 por ciento en 2012, en que la oposición comenzó a convertirse en una alternativa real, y quedar reducidos en las elecciones de 2013 a apenas un 1,84 por ciento, que fueron las elecciones que dieron la victoria a Maduro por tan justo margen.

Perder las elecciones se experimenta de manera diferente y genera diferentes respuestas en función de los contextos. Las instituciones y el diseño institucional juegan un papel fundamental en la acomodación e inclusión de los perdedores del sistema. Ya decía Przeworski que uno de los puzzles fundamentales de la democracia es lo que hace posible que los perdedores de las elecciones acepten los resultados y no quieran acabar con las instituciones democráticas³⁷.

³⁶ Daniel Zovatto, «Panorama político-electoral latinoamericano: tendencias del 2014 y perspectivas del 2015», *paper* presentado en el seminario Latin America's 2014-2015 Electoral Cycle, 10 de febrero de 2015.

³⁷ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Separata de la revista SISTEMA - Número 242-243 - Junio 2016
(Páginas 121-138)
Fernando el Católico, 13, Bajo A. - 28015 Madrid - Teléfono 91 448 73 19