

# CONFERENCIA MAGISTRAL

---

## DISEÑO INSTITUCIONAL Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

---

*Dieter NOHLEN\**

SUMARIO: I. La interrelación de las variables institucionales: la variable sistema de partidos políticos; II. Diseño institucional y nivel operativo; III. Tipos de diseño institucional; IV. Evaluación de los sistemas electorales; V. Cinco criterios de evaluación; VI. Un esquema de evaluación de los sistemas electorales; VII. Sistemas electorales y gobernabilidad.

Distinguidos integrantes de los órganos del Estado, distinguidos colegas conferencistas, señoras y señores:

Quisiera agradecer, en primer lugar, a las instituciones organizadoras de este magnífico evento de haberme invitado a participar. Agradezco asimismo las gratas y cariñosas palabras de presentación de mi persona. Me siento muy honrado de poder inaugurar, con esta mi conferencia sobre diseño institucional y evaluación de los sistemas electorales, la secuencia de conferencias magistrales del Congreso Internacional del Derecho Electoral.

En los últimos decenios, tanto en la política como en la ciencia política, se hicieron notorias dos necesidades íntimamente relacionadas entre sí: una necesidad socialtecnológica y otra evaluativa. La primera hace referencia a la aplicación del conocimiento sobre sistemas electorales mediante el diseño de sistemas electorales capaces de cumplir en la teoría y en la práctica con los objetivos del buen gobierno. La segunda está vinculada a la medición de la ca-

---

\* Catedrático de la Universidad de Heidelberg, Alemania.

pacidad funcional de un sistema electoral existente y/o de los que se consideran como alternativas.

Dar respuesta a estas necesidades no es tarea sencilla como se ha sostenido, por ejemplo, en el marco del enfoque normativo y en tiempos en que el contexto sociopolítico estaba prácticamente limitado al de las sociedades occidentales industrializadas. Las consideraciones socialtecnológicas hoy en día tienen que incluir un ámbito de países mucho más extendido y heterogéneo, lo que hace necesario reflexionar sobre la importancia de las instituciones y su vínculo con el contexto, con la cultura política. Este vínculo es importante pues su consideración ilumina el significado de las instituciones respecto a las cuestiones candentes como la de promover la gobernabilidad democrática y el desempeño de los gobiernos en el campo de las políticas públicas.

¿Cuál es la importancia relativa que poseen las instituciones? Ya es clásico el carácter dual de las respuestas a este interrogante, consistente en contrastar las instituciones con los hombres, con la cultura política. Las respuestas, tan importantes para los científicos sociales que se dedican al diseño institucional, varían en el tiempo.

El institucionalismo que a menudo se vincula con el enfoque normativista, enfatiza la incidencia de las instituciones por sobre la cultura en el desarrollo político. La gobernabilidad democrática, condición esencial para el desarrollo económico y social, es percibida como dependiente del factor institucional. Sin embargo, la convicción o la premisa central del neoinstitucionalismo, adoptado por el enfoque histórico-empírico, es que aunque las instituciones cuentan, su real importancia y el desempeño de cada institucionalidad dependen de la contingencia política, o sea de estructuras sociales, de la memoria histórica, de la cultura política.

Ahora bien, en América Latina, al iniciarse el proceso de redemocratización, se insistió mucho en el problema de la institucionalidad política existente. Se propuso cambiar la institucionalidad en términos —por ejemplo— de sustituir el presidencialismo por otra forma democrática de gobierno y de reformar el sistema electoral vigente. La tesis que probablemente mejor refleje este pensamiento institucional sostiene que en política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres.

Recién desde mediados de los años noventa, con la permanencia de la democracia en la gran mayoría de los países latinoameri-

canos, se observa un giro cultural, una revaloración del “factor hombre”. Con “cultura” se hace referencia fundamentalmente a los valores y las normas que inciden en el comportamiento colectivo de una sociedad. Actualmente se habla mucho del capital social, medible mediante el grado de confianza al interior de las sociedades, como clave esencial “para hacer funcionar la democracia” (Putnam, 1993). Se percibe la crisis de gobernabilidad como resultado de la erosión de los valores culturales.

Sin lugar a duda, la institucionalidad política influye en los recursos del gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad, etc.) y en las capacidades funcionales del sistema político (*governance*) de responder a las expectativas y demandas de la economía y de la sociedad. Sin embargo, el politólogo que se dedica al diseño institucional, debe saber que las instituciones cuentan, pero que su peso es relativo. Por lo demás hay factores políticos que determinan su estructura en la práctica. Y estos mismos factores influyen mucho en los efectos de las instituciones. El estudio de las instituciones y la alternativa entre opciones institucionales deben tomar en cuenta los contextos sociopolíticos. Del contexto depende la importancia que puedan alcanzar las instituciones. La tesis que tal vez refleje mejor este pensamiento es que en política la cultura política tiene mayor incidencia que las instituciones políticas.

En lo que sigue vamos a estudiar la interrelación de los factores institucionales con otros factores, en especial el sistema de partidos. Consideramos brevemente la relación entre el campo teórico y el campo operativo de la política, lo que nos conduce, primero, a pensar nuestro objeto de estudio conforme al grado de complejidad real y, segundo, de desarrollar un concepto de diseño institucional particular acorde con el contexto específico al cual se dirige. Es en el campo operativo y concreto que se debe comprobar la capacidad de diseño institucional de la ciencia política. Seguiremos considerando mis cinco criterios de evaluación, base de un esquema de evaluación de los sistemas electorales que quiero presentar y aplicar a los sistemas electorales y sus reformas en América Latina desde la transición. Finalmente interconectaremos la evaluación esquemática con el tema de la gobernabilidad.

## I. LA INTERRELACIÓN DE LAS VARIABLES INSTITUCIONALES: LA VARIABLE SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

En el estudio de la interrelación de las variables institucionales con otros factores, nos interesa por sobre todo la variable sistema de partidos que a menudo es considerada exclusivamente como una función de las opciones tomadas respecto a las opciones institucionales, o sea como dependiente en su conformación de las variables institucionales. Pero vale enfatizar dos puntos:

Primero, respecto a su carácter de variable dependiente, el sistema de partidos no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma o aún mayor medida de factores socioestructurales e históricos.

Segundo, el sistema de partidos juega asimismo el rol de una variable independiente y como tal es una variable de decisiva importancia en tres sentidos: en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas.

Así, la particularidad del sistema de partidos como institución consiste en su carácter doble de variable dependiente (del sistema electoral, de aspectos socioestructurales, del sistema de gobierno, etc.) e independiente (afectando el funcionamiento de otras instituciones políticas como la forma de gobierno y los efectos generados por el sistema electoral, por ej.). Este carácter doble lo convierte en institución clave y punto neurálgico en la interrelación de las variables institucionales.

Indagando un poco más en el carácter del sistema de partidos como variable independiente, vale considerar que los efectos de los sistemas electorales dependen mucho del grado de su estructuración. A modo de ilustración: En la elección del parlamento ruso en 1995, donde se aplicó el sistema segmentado similar al mexicano, la fragmentación del sistema de partidos fue mayor en la parte mayoritaria que en la proporcional. Este resultado contradice la sabiduría convencional sobre sistemas electorales. Así observamos que el tipo de sistema de partidos preexistente interviene decisivamente en los efectos de los sistemas electorales. De este modo, el analista con orientaciones socialtecnológicas tiene que tomar en cuenta esta diversidad.

## II. DISEÑO INSTITUCIONAL Y NIVEL OPERATIVO

Ahora conviene introducir una distinción respecto al nivel del diseño institucional. Diferenciamos entre el nivel teórico y el nivel práctico, mejor dicho operativo. El nivel operativo, comparado con el teórico, exhibe características propias altamente significativas para el diseño institucional. Para bien comprender esto, es necesario tener en cuenta una de las diferencias fundamentales entre política y ciencia política: La política es mucho más compleja que como suele ser tratada en la ciencia política. En el proceso científico, es conveniente manejar o preparar el objeto de estudio de forma tal que sea posible llegar a resultados científicos. Esto se puede lograr mediante la consideración de parcialidades, porciones o cortes de una compleja realidad, mirando por ejemplo sólo lo institucional, o aspectos de un problema más integral, por ejemplo la participación política como aspecto del desarrollo político, o bien comprendiendo sólo una dimensión de una relación causal, por ejemplo la relación supuestamente lineal entre sistema electoral y sistema de partidos políticos.

Por otra parte, cuando aplicamos el método comparativo, se trabaja a menudo con el supuesto de que las variables de contexto son similares y/o constantes y nuestras afirmaciones se basan en la premisa *ceteris paribus*. Así, muchos de los hallazgos en ciencia política, prácticamente todas nuestras generalizaciones están basadas en esta técnica de reducir la complejidad. En el campo operativo, sin embargo, la ciencia política experimenta el reencuentro con la complejidad de la política, dado que la ingeniería política se dirige a realidades complejas y específicas.

Ahora bien, el enfoque normativo establece que sus recetas son universalmente válidas, mientras que el enfoque histórico-empírico contradice esta postura y exige, a partir de las realidades específicas de cada caso, un examen crítico del conocimiento teórico sistemático en función de una receta específica para el caso concreto.

## III. TIPOS DE DISEÑO INSTITUCIONAL

Sin embargo, la ingeniería constitucional ha ido acompañada de un nuevo auge del enfoque normativo. Nuevamente vale distin-

guir, dentro del diseño institucional, dos posturas, una normativo-abstracta y otra histórico-empírica, diferencia que se expresa en varias dimensiones.

La primera dimensión se refiere a la génesis de las instituciones políticas. La postura normativa-abstracta está asociada a un pensamiento socialtecnológico que entiende a las instituciones como el resultado de un diseño racional, materializado a través de una intervención más artificial o *ad hoc*. La postura histórica-empírica está relacionada a un entendimiento más evolucionista de la génesis y del desarrollo institucional, influenciados ambos procesos por un sinnúmero de factores (experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, etc.) que imponen resistencias y limitaciones a la implementación de diseños científicos por más excelentes y recomendables que éstos sean.

La segunda dimensión se refiere al tipo de argumento. La postura normativo-abstracta intenta crear el escenario de alternativas institucionales a grandes rasgos, sistematizando las preferencias de forma dicotómica. Esta postura involucra una confrontación axiológica a nivel lógico-racional de las opciones institucionales que suele desembocar en la conclusión de una supuesta superioridad en principio de una alternativa sobre la otra, por ejemplo del parlamentarismo sobre el presidencialismo o del sistema proporcional sobre el sistema mayoritario o al revés. La postura histórico-empírica se contrapone y destaca las siguientes ideas básicas:

Primero: No existe ningún sistema ideal. Como dijo una vez Giovanni Sartori: el mejor sistema es aquel que mejor se adecua o adapta.

Segundo: Por lo tanto no hay ninguna solución institucional general. Como afirmó Robert A. Dahl una vez: "Toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país".

Tercero: Aun cuando existiera un sistema ideal, no hay forma de imponer una solución institucional. Pues las instituciones son el resultado de procesos de toma de decisión en los que intervienen valores en conflicto. Las instituciones son el resultado de estos conflictos, de negociación y acuerdo entre actores políticos.

La diferencia entre las posturas se pueden resumir de manera que corresponden a dos niveles de diseño institucional: uno general y otro particular. Observando el debate internacional, se desprende que se ha llevado a cabo por sobre todo a nivel general.

Vale considerar los aportes de Juan J. Linz y Arend Lijphart respecto a las grandes opciones institucionales que se refieren precisamente a la forma de gobierno y al sistema electoral. A ese nivel de las grandes alternativas, el diseño institucional se maneja con categorías demasiado amplias y, por ende, de gran heterogeneidad interna. Por lo demás, el diseño institucional abstracto se basa en el supuesto de *ceteris paribus*. Un buen ejemplo de esta tendencia es el artículo de Arend Lijphart sobre "Institutional Choices for New Democracies", publicado en 1991, en el cual resume las experiencias en gobierno comparado, tomando como base empírica democracias consolidadas del mundo, excluyendo explícitamente de su muestra de casos a las democracias jóvenes, pero dirigiendo su mensaje, sus recomendaciones institucionales precisamente a ellas. No se toma en cuenta la gran heterogeneidad contextual, incluso creciente en la medida en que surgen nuevas democracias en África y Asia, lo que impide pensar en que las instituciones tengan los mismos efectos viajando de un país (desarrollado) a otro (en vías de desarrollo).

Desde mi perspectiva histórico-empírica, todo diseño tiene que considerarse más bien a nivel particular. El diseño comienza con los problemas de representación o de gobierno concretos que se presentan en contextos sociopolíticos determinados. No me parece acertado el supuesto de que la lógica de una institucionalidad que se introduce imprimiría la realidad de las democracias jóvenes con su sello, por ejemplo, que el parlamentarismo crearía el sistema de partidos que funcionalmente necesita, o que el sistema de pluralidad crearía un sistema bipartidista. En este sentido vale ser escéptico y advertir oportunamente el riesgo que corre un país cuando se lo expone a determinadas reformas institucionales cuyos resultados no son de ninguna forma previsibles. Insisto: El contexto es una covariable independiente a menudo decisiva respecto a los efectos que tengan las instituciones.

La pregunta clave en el diseño institucional a nivel particular es cuál de los elementos institucionales resulta ser la opción más recomendable para el caso concreto. El institucionalismo contextualizado presupone, junto a grandes experiencias en cuestiones institucionales, un gran conocimiento del medio en que las instituciones deben funcionar. A fin de poder realizar recomendaciones

institucionales adecuadas se debe conocer bien el país o el grupo de países en cuestión. Las preguntas son las siguientes: ¿Cuál es el problema? ¿Qué soluciones alternativas hay? ¿Cuáles serían adecuadas en el caso concreto? ¿Qué factores condicionan qué variables? ¿Qué recursos propios existen en el país? ¿Qué solución es viable, políticamente realizable?

#### IV. EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Buena parte del debate sobre sistemas electorales ha sido dedicada a su evaluación. En la actualidad, la evaluación ha cobrado mucha importancia en las democracias recién establecidas no solamente por parte de investigadores y actores políticos, sino incluso —sobre todo en América Latina— por parte de actores y entes económicos. El interés de estos agentes en instituciones políticas aumentó en la medida en que creció la conciencia de que los problemas de desarrollo económico y social dependen de la gobernabilidad. El término "gobernabilidad" ha cobrado enorme importancia en el discurso político, sin que existiera una definición clara de su contenido. En relación con los sistemas electorales, el concepto puede ser entendido en relación con la estabilidad del gobierno, en el sentido de un gobierno que se apoya en una mayoría institucional, capaz de garantizar una política eficiente para dar soluciones a las demandas de mayor desarrollo económico y social.

A partir de esta interrogante, existe la tentación de avanzar en el estudio de los sistemas electorales según parámetros de los recién interesados en el tema, o sea de los economistas, partiendo de unas premisas que caracterizan su propia labor científica en economía. El propósito aquí es reducir los problemas a conceptos más sencillos y evaluar los casos en forma de valores numéricos. Es bello y hasta brillante, saber extraer la esencia de un problema y explicarlo en términos que lo hacen aparecer sencillo. Sin embargo, no toda materia se presta a esta capacidad intelectual. Al contrario, en el campo de la política, pensado como campo de la ética de la responsabilidad (Max Weber), no hay mayor peligro intelectual que la explicación de un fenómeno complicado de forma simple.

Es por ello que para la ciencia política como ciencia histórica, la economía —que trata de imitar las ciencias exactas— no puede servir de modelo. La economía pudo establecer el vocabulario de un tratamiento cuantitativo y matemático de sus datos a partir del *homo oeconomicus*, es decir, de un criterio identificado y constante, como dice Giovanni Sartori en su libro *La Política. Lógica y método en Ciencias Sociales*. Los objetos de estudio de la ciencia política, sin embargo, son definitivamente más complejos, entre otras razones por el simple hecho de que involucran a actores guiados por múltiples valores que no pueden reducirse a un solo principio de conducta que supuestamente gobierna la actitud de todos los actores. Nuestro objeto de estudio requiere un análisis conforme al grado de su complejidad.

Por otra parte, existe el reto de desarrollar procedimientos comparativos, que pueden facilitar la evaluación sistemática de los sistemas electorales y sus reformas. Las consideraciones subsiguientes asumen este reto, primero en señalando los criterios de evaluación, y segundo, elaborando un esquema de evaluación empírica de los sistemas electorales.

## V. CINCO CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Contrariamente a décadas anteriores, cuando el debate sobre sistemas electorales se basaba en concepciones normativas del buen gobierno o de teorías de formas de gobierno parlamentarias, más bien caracterizadas por su unidimensionalidad, hoy en día determinadas funciones pluridimensionales y las experiencias empíricas con los sistemas electorales en su respectivo contexto constituyen instancias de control irrenunciables en el proceso de su evaluación.

Como probablemente buena parte del auditorio ya sabe, he propuesto medir la capacidad funcional de los sistemas electorales con base en cinco criterios:

1. *Representación*. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y opiniones políticas en los órganos representativos. Este criterio se entiende en un doble sentido: por un lado, representación para todos, de manera que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las

mujeres; por otro, representación justa, es decir, una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta de representación de minorías y mujeres, así como desviaciones demasiado grandes de la proporcionalidad, que frecuentemente se entienden como problemáticas.

2. *Concentración o efectividad.* Aquí se trata de la agregación de intereses sociales y opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población.

Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: a) el número o la reducción del número de partidos que obtienen mandatos en el parlamento, y b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de relaciones de gobiernos inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del sistema electoral, cuyo parámetro es si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político, dado que el sistema electoral influye en el perfil de instituciones como el parlamento y el poder ejecutivo, así como en el proceso político. No todo gobierno estable es un buen gobierno, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

3. *Participación.* Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término —pues las elecciones son en sí un acto de participación política—, sino de la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector y en el marco de la alternativa voto personalizado *versus* voto de partido o de lista. Esta alternativa se asocia con un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos. El parámetro para medir una adecuada participación (en el sentido restringido) permitida por un sistema electoral es la forma de votación personalizada. Si ésta se halla

totalmente descartada (por ejemplo: bajo la forma de la lista bloqueada), ello es considerado un déficit participativo.

4. *Simplicidad o transparencia.* Esta demanda constituye un requisito orientador, pues todo intento de cumplir de forma simultánea con los criterios de representación, efectividad y participación conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado que aquél que resultaría si se tratara de satisfacer solo uno de los criterios. Sin embargo, es válida la aspiración de que el electorado pueda comprender cómo opera el sistema electoral y, hasta cierto punto, que estén dadas las condiciones para que pueda prever cuáles serán los efectos de su voto.

5. *Legitimidad.* Este último criterio engloba a todos los demás, en el sentido de que se refiere a la aceptación de los resultados de las elecciones, del sistema político como un todo —en otras palabras, de la democracia— y del sistema electoral, es decir, de las reglas del juego de la democracia.

## VI. UN ESQUEMA DE EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

De haber establecido las funciones de los sistemas electorales, podemos ahora proceder a desarrollar un esquema general de evaluación de los sistemas electorales. Se trata de medir la capacidad funcional de los sistemas electorales, de sus reformas y propuestas de reforma. Se observa cómo los sistemas electorales cumplen con cada una de las funciones.

De antemano, se descarta que exista una solución que garantice el cumplimiento máximo de cada una de ellas. Vale señalar que las tres funciones básicas están inversamente interrelacionadas, de modo que aumentar una función puede significar bajar el grado de cumplimiento de una o ambas funciones restantes. Se trata entonces de que todas y cada una alcancen un cierto grado de realización. Eso conlleva a que la evaluación se desarrolle con un criterio relativo, difícil de cuantificar, y que se excluya la posibilidad de expresar razonablemente el resultado de la medición por medio de una única cifra. Se prescinde, por ejemplo, de la media, pues esta cifra no permite diferenciar la variación entre los extremos, entre

situaciones muy diversas que justamente hacen la diferencia. Me refiero a un cumplimiento máximo de una función y mínimo de otra, lo cual tiene la misma expresión cuantitativa que un cumplimiento mediano de ambas funciones. El criterio de mayor alcance es entonces el de un cierto equilibrio en el cumplimiento de las funciones por parte de los sistemas electorales. Este criterio tampoco es absoluto, pues el grado aconsejable equivalente al equilibrio depende de factores contextuales. Nuestro esfuerzo entonces está dirigido a la medición cuantitativa de lo que —en principio— es una cuestión cualitativa.

A fin de comprender mejor lo expuesto, comencemos con la dicotomía entre los principios de representación que se perciben también como tipos básicos de sistemas electorales: representación por mayoría y representación proporcional. En el cuadro 1 se observa que estos dos principios se diferencian por perseguir funciones precisamente opuestas. El signo más (+) significa que la función se cumple, el signo menos (-) lo contrario, que no se cumple (e incluso no es el objetivo mismo del principio de representación).

CUADRO 1: Comparación evaluativa a nivel de los principios básicos de la representación

<b>Tipo básico de sistemas electorales</b>	<b>Representación</b>	<b>Concentración</b>	<b>Participación</b>
Representación proporcional	+	-	-
Representación mayoritaria	-	+	+

Los principios de representación, sin embargo, constituyen categorías demasiado gruesas para el análisis pues integran sistemas electorales que tienen efectos muy diferentes. El cuadro 2 demuestra cómo algunos tipos de sistemas electorales que integran una u otra de las categorías básicas, cumplen de forma diferente con las funciones claves. Por otra parte, se observa que dos tipos de sistemas electorales colocados en categorías antagónicas, la representación proporcional personalizada y el sistema segmentado, cumplen en grado similar con las funciones observadas. Se percibe

también que lo hacen de forma simultánea y equilibrada. Así se impone la idea de diferenciar entre los tipos de sistemas electorales según su capacidad de llegar a un cierto equilibrio entre las funciones a cumplir.

**CUADRO 2: Comparación evaluativa entre tipos de sistemas electorales**

<b>Tipos básicos</b>	<b>Tipos</b>	<b>Representación</b>	<b>Concentración</b>	<b>Participación</b>
Representación proporcional	Proporcional puro	+	-	-
	Proporcional personalizado	+	+	+
Representación mayoritaria	Mayoría relativa	-	+	+
	Sistema segmentado	+	+	+

Continuando con el desarrollo del esquema evaluativo, el cuadro 3 demuestra que los sistemas electorales que llamamos clásicos –entre ellos el sistema de mayoría relativa y la representación proporcional pura– no llegan ni aspiran a un equilibrio, pues han sido pensados en función de una o a lo mejor dos de las tres funciones –esto se confirma en todo el debate bicentenario sobre sistemas electorales– mientras que los sistemas combinados —comúnmente llamados mixtos— son capaces de lograrlo.

**CUADRO 3: La forma de cumplimiento de las tres funciones: Equilibrio o desequilibrio**

<b>Cumplimiento de las tres funciones</b>	<b>Grupo de sistemas Electorales</b>	<b>Tipos de sistemas Electorales</b>
Desequilibrio	Clásicos	Mayoría absoluta
		Mayoría relativa
		Proporcional puro
		Proporcional en distritos plurinominales grandes
Equilibrio	Combinados	Proporcional personalizado
		Sistema segmentado
		Sistema compensatorio

Esta evaluación nos lleva a sostener que existen tipos de sistemas electorales superiores a otros siempre que la comparación se base en los argumentos de multifuncionalidad y equilibrio. Entonces, un primer ejercicio de evaluación de los sistemas electorales, de los vigentes y de las reformas propuestas, existiría en determinar a qué tipo de sistema electoral corresponden o conducirían. Definiendo bien el sistema electoral según la tipología a nuestra disposición, se determina en el mismo instante su calidad funcional.

En el siguiente cuadro, el cuadro 4, hemos desglosado a modo de ejemplo ocho sistemas electorales actualmente vigentes en América Latina para la elección de una representación nacional (en caso de unicameralismo) o bien de la cámara de diputados. Como puede observarse, los valores asociados al cumplimiento de las tres funciones por parte de los sistemas electorales varían del extremo superior hacia el inferior de los tipos de sistemas electorales: de un estado de desequilibrio en favor de la representación, pasando por el del equilibrio hasta llegar a un nuevo estado de desequilibrio que prioriza la participación. En este cuadro, los dos "más" (++) pretenden enfatizar el extremo en el cumplimiento de la función, mientras que los "más" acompañados por el signo "menos" (+ -) indican que el efecto del sistema respecto a la función en cuestión es ambivalente.

CUADRO 4: Tipos de sistemas electorales empíricos y el cumplimiento de las tres funciones básicas\*

Tipo de sistema Electoral	Funciones			
	Casos	Representación	Concentración	Participación
Proporcional puro	2	++	-	-
Plurinominal grandes distritos	1	+	-	-
Plurinominal no bloqueado	2	+ -	-	-
Proporcional personalizado	2	+	+	+
Personalizado segmentado	1	+	+	+
Binominal	1	-	+ -	+
Plurinominal pequeños distritos	1	-	+	+ -
Plurinominal voto múltiple	1	-	-	++

\* Argentina, Colombia, Chile, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela, México.

Una vez más, vale diferenciar debido a que los efectos establecidos en el cuadro 4 son efectos teóricos, de modo que en la empiria pueden ser alterados por la injerencia de factores estructurales o coyunturales particulares. Por ejemplo, en el caso del binominalismo, en Chile se consigue una proporcionalidad bastante alta entre votos y escaños para los partidos que saben formar alianzas electorales. Entonces, con respecto a este país, en el rubro "representación", tendría que aparecer en vez de un - un +. Así se podría objetar la evaluación propuesta. Sin embargo, abstraer el modelo de evaluación sólo a partir de una única experiencia no parece conveniente. Vale recordar que la clasificación de los sistemas electorales no se establece con base en sus resultados empíricos, pues ellos cambian según los contextos en que operan. El procedimiento analítico que proponemos es estudiar la diferencia entre el efecto hipotético del sistema electoral y su efecto real y averiguar las razones de esta diferencia.

Con relación a la ingeniería política, no nos interesa sólo la evaluación de los sistemas electorales, sino también la de los elementos técnicos que contribuyen a que los sistemas electorales tengan este u otro efecto e impacto en el cumplimiento de las funciones de representación, efectividad y participación.

En el cuadro 5 se indican los efectos que tienen algunos elementos técnicos y su variación. Empezamos con un dispositivo legal o constitucional, la simultaneidad o no de las elecciones parlamentarias con las presidenciales. En otra oportunidad, en el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina que publiqué junto con Sonia Picado y Daniel Zovatto en 1998, he establecido tres grados de simultaneidad de los dos tipos de elecciones: su celebración en el mismo día, con la misma boleta o con el mismo voto. Aquí nos referimos sólo a la conexión menos estrecha, la celebración de las elecciones el mismo día. Esta simultaneidad de las elecciones aumenta la concentración o efectividad del voto. Otra variable más allá de lo que por lo general se incluye en el ámbito de los sistemas electorales es el tamaño del parlamento (una excepción es Arend Lijphart en su libro *Electoral Systems and Party Systems*, publicado en 1994). A mayor número de escaños, mejora la función de representación. El formato del distrito es la variable más importante dentro de la órbita del sistema electoral propia-

mente tal. Cuando aumenta la dimensión de las circunscripciones, se favorece la función de representación. Obvio que un cambio de tamaño en dirección inversa produce mayor concentración y efectividad. El ejercicio práctico consiste en recordar nuestros conocimientos sobre los efectos de los elementos técnicos de los sistemas electorales, como los he descrito en mi libro *Sistemas electorales y partidos políticos*, publicado en 1998, y relacionarlos con los tres criterios de evaluación.

CUADRO 5: Evaluación de los elementos técnicos

<b>Elementos individuales</b>	<b>Representación</b>	<b>Efectividad</b>	<b>Participación</b>
Simultaneidad	-	+	0
Mayor número de escaños	+	0	0
Mayor tamaño de distritos	+	-	0
Personalización del voto	0	0	+
Listas semiabiertas	0	0	+
Barreras legales	-	+	0
Fórmula D'Hondt en lugar de Hare	-	+	0

Esta evaluación es muy esquemática y por ende tiene sus limitaciones. Es importante tomar en cuenta también la intensidad o el alcance del efecto, fenómeno gradual que no se presta a una sencilla evaluación clasificatoria.

De todos modos, para los interesados en reformas electorales, es imperioso manejar el tema de manera de poder pronosticar los efectos grosso modo. A esto sigue el análisis empírico-operativo destinado a estudiar los efectos reales que tendrían los elementos técnicos, considerando las circunstancias concretas del campo.

Con este instrumento analítico a mano, es posible detectar tendencias generales en el desarrollo de los sistemas electorales en relación con los criterios de evaluación. A modo de ejemplo, observamos las reformas electorales en América Latina en la década de los noventa. Notificamos reformas del tipo de sistema electoral en cinco países que evaluamos en el cuadro 6.

CUADRO 6: Reformas electorales en cinco países de América del Sur

<b>Reformas electorales en América Latina</b>	<b>Representación</b>	<b>Efectividad</b>	<b>Participación</b>
Bolivia	=	=	+
Venezuela	=	=	+
Ecuador	+	--	+
Perú	+	- +	--
Uruguay	=	=	+ -

En los demás países latinoamericanos se produjeron cambios en algunos elementos técnicos, en la cantidad de escaños, en la distribución, en el grado de simultaneidad de las elecciones, características que no caben ser desglosadas aquí.

Considerando la totalidad de las reformas que tuvieron lugar en la década de los noventa, se podría decir que la legislación electoral en América Latina estuvo orientada hacia la profundización de la función de representación. Se observa también una mayor atención al criterio de la participación. Sin embargo, no se mejoró de forma significativa la función de la efectividad del sistema electoral.

## VII. SISTEMAS ELECTORALES Y GOBERNABILIDAD

Llegamos al término de mi conferencia. Hasta ahora hemos expuesto:

1. Que las instituciones poseen un peso relativo,
2. Que la cultura política tiene mucha incidencia en el desempeño de las instituciones,
3. Que el factor sistema de partidos como variable independiente juega un rol importantísimo en los efectos de los sistemas electorales,
4. Que la política como campo operativo no permite el reduccionismo propio de la ciencia política,
5. Que estas observaciones tienen que ser tomadas en cuenta por los científicos políticos con vocación de ingeniería política,
6. Que el diseño institucional tiene que ser singular y contextual,
7. Que la evaluación de los sistemas electorales tampoco permite un enfoque reduccionista orientada a expresar por un dato único y

cuantitativamente conmensurable una relación que en la realidad es muy compleja;

8. Que esta evaluación tiene que estar regida por más de un solo criterio;
9. Que algunos tipos de sistemas electorales cumplen con más de una o de dos funciones y que lo hacen de forma balanceada, y
10. Que el equilibrio de las funciones no es una ambición hacia la uniformidad, sino una adecuación dinámica y cambiante de acuerdo a las necesidades de tiempo y lugar.

Esta serie de observaciones antecedió nuestro esquema de evaluación y junto a él constituye la obertura del tema de la relación entre sistemas electorales y gobernabilidad. No es una relación causal unilineal. Precisamente por su complejidad, su contingencia, esta relación no es determinable fácilmente, tampoco se la puede invertir a través de recetas universales, efectivas o no en otras circunstancias. Arend Lijphart propone la representación proporcional, Giovanni Sartori el sistema de mayoría absoluta. Yo me abstengo de indicar un sistema electoral como receta específica para todo el universo de diversas contingencias. No enseñé el sistema electoral que sería mejor para resolver los problemas de gobernabilidad sin mencionar lugar y tiempo. La respuesta tiene que ser individual, dirigida a casos concretos.

Lo que sí resulta evidente es que sugiero aplicar una determinada metodología en el proceso de análisis de las alternativas en juego y de sus respectivas viabilidades, siempre teniendo en cuenta que las reformas propuestas consideren los efectos que probablemente tendrán sobre la gobernabilidad democrática. Esta consideración ya significaría un avance en el discurso político en América Latina, pues son los partidos políticos los que se manifiestan a menudo por una mejor representación, son las organizaciones de la sociedad civil las que demandan mayor participación, mientras que la función de concentración o efectividad queda sin respaldo —con excepción tal vez del mundo empresarial y de las organizaciones internacionales que apoyan el desarrollo electoral— como Capel, IFES o International IDEA —o el desarrollo económico y social de las democracias en los países en vías de desarrollo— como el Banco Interamericano de Desarrollo.

Mi sugerencia de procedimiento en el proceso de elaboración o reforma de un sistema electoral de acuerdo a la demanda por mayor gobernabilidad democrática sería entonces el siguiente:

Primero: Se trata de diseñar y consensuar un sistema electoral que atienda los tres criterios básicos de evaluación. En este quehacer, corresponde tener en cuenta que hay *trade offs* entre las diferentes funciones, de modo que no es posible maximar una función sin que se generen repercusiones sobre las demás, error que se comete a menudo en el debate político e incluso científico sobre sistemas electorales. El objetivo consiste entonces en lograr un sistema electoral capaz de cumplir en un cierto grado con cada una de las funciones y de llegar a un cierto equilibrio entre ellas. A este propósito se suma el desafío relacionado con el cuarto criterio, el de la sencillez o transparencia. La manipulación potencialmente irrestricta de elementos técnicos tendiente a buscar determinados efectos y a atenuar o evitar otros se ve restringida sin embargo por el imperativo de mantener hasta cierto punto la sencillez, la simplicidad del sistema electoral. Hay que respetar el factor humano. El sistema electoral debe ser inteligible, humanamente viable. Este aspecto constituye una de las fuentes de legitimidad del sistema electoral, recurso que necesita para el ejercicio de su función global en un sistema político.

Segundo: Vale distinguir entre un diseño abstracto-general y otro concreto-específico, alternativa que distancia el enfoque normativo del enfoque histórico-empírico en sistemas electorales. Para este último, importa decididamente el contexto no solamente como un conjunto de factores que influye en la relación entre sistemas electorales y sus efectos, sino también para el diseño de los sistemas electorales. Más allá del realismo que profesa esta escuela de pensamiento institucional respecto a la capacidad del científico social en ejercer una ingeniería constitucional, dado que percibe el *institution building* como un proceso político altamente dependiente de los actores políticos mismos, el diseño concreto-específico toma en cuenta las circunstancias de lugar y tiempo. Esto conduce a la búsqueda, respecto a las tres funciones básicas, no del equilibrio perfecto sino del equilibrio específico vinculado a las peculiaridades del caso. Así, en sociedades homogéneas, el supuesto equilibrio podría inclinarse más hacia la concentración y la efectividad del

voto, mientras que en sociedades marcadas por alta heterogeneidad tendría que enfatizarse la función de la representación. Se trata entonces de equilibrios con gravitaciones específicas variables. En resumen, se trata de un ejercicio de sabiduría técnica, experiencia histórico-comparativa y sentido común, mucho sentido común.