

VI. DISEÑO INSTITUCIONAL Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES . . . . .	97
1. La interrelación de las variables institucionales: la variable sistema de partidos políticos . . . .	100
2. Diseño institucional y nivel operativo . . . .	101
3. Tipos de diseño institucional . . . . .	103
4. La evaluación de los sistemas electorales . . .	106
5. Criterios de evaluación. Reflexiones preliminares	107
6. Cinco criterios de evaluación . . . . .	109
7. Un esquema de evaluación de los sistemas electo- rales . . . . .	113
8. Sistemas electorales y gobernabilidad . . . .	121
9. Síntesis . . . . .	123

## VI

### DISEÑO INSTITUCIONAL Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES\*

En los últimos decenios, tanto en la política como en la ciencia política, se hicieron notorias dos necesidades íntimamente relacionadas entre sí: una necesidad social-tecnológica 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 capacidad 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 socio-político estaba prácticamente limitado al de las sociedades occidentales industrializadas. Las consideraciones social-tecnológicas 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 can-

\* Conferencia pronunciada en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y en el IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales de los Estados Mexicanos, celebrado en Morelia, Michoacán, el 12 de noviembre de 2002.

dentes, 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 esta 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 neo-institucionalismo, 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 latinoamericanos, 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 in-

terior de las sociedades, como clave esencial “para hacer funcionar la democracia” (Putnam, 1993, 185). 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, etcétera) 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/la politóloga 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 socio-políticos. *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. Consideremos 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, 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.

1. *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, como dependiente en su conformación de las variables institucionales.

Sin embargo, el sistema de partidos es un factor decisivo respecto a los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales. Es cierto que el sistema de partidos es una variable dependiente, pero vale enfatizar dos afirmaciones:

- a) Respecto a su carácter de variable dependiente, el sistema de partidos no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma o aun mayor medida de factores socio-estructurales e históricos; dado esto, el sistema de partidos es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro.
- b) 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 vínculo con un margen restringido de opciones —pero no por ello menos decisivo—. Pues justamente su carácter doble de variable dependiente (del sistema electoral, de aspectos socio-estructurales, del sistema de gobierno, etcétera) e independiente (afectando el funcionamiento de otras instituciones políticas como la forma de gobierno y los efectos generados por el sistema electoral, por ejemplo) lo convierte en institución

clave y punto neurálgico en el que convergen influencias de distintos orígenes y en diferentes direcciones.

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 (véase la quinta conferencia de este libro, N. de la E.), 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 la contingencia interviene decisivamente en los efectos de los sistemas electorales (Nohlen, 2000, 350 y ss.).

De este modo, el/la analista con orientaciones social-tecnológicas tiene que tomar en cuenta la diversidad de los contextos en que los sistemas electorales actúan. Junto con la mayor diversificación de contextos que podemos constatar a partir de las transiciones a la democracia en Europa Oriental, América Latina, África y Asia, aumentan las diferencias en los efectos de los sistemas electorales. Vale añadir que la propia institucionalidad en su mismo origen no puede desligarse del sistema de partidos políticos preexistente. Se pone en evidencia la importancia que estos fenómenos tienen en el desempeño de las instituciones.

## *2. 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 o (según la terminología en ciencias naturales) constantes, y nuestras afirmaciones se basan en la premisa *ceteris paribus*. Así, muchos de los hallazgos en ciencia política, prácticamente todas nuestras generalizaciones, están basados en esta técnica de reducir la complejidad.<sup>1</sup> En el campo operativo, sin embargo, la ciencia política experimenta el reencuentro con la complejidad de la política, dado que el *consulting* político se dirige a realidades complejas y específicas.

Ahora bien: en primer lugar, 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.

En segundo lugar, quisiéramos diferenciar dentro del enfoque analítico entre un pensamiento social-tecnológico cuyo referente principal es la reflexión teórica y, en términos operativos, el diseño institucional racional por un lado, y por el otro un pensamiento de ingeniería política que percibe lo institucional como resultado de un proceso histórico, y el *consulting* político como

1 Al respecto, afirman King *et al.* (1994, 42): "Simplification has been an integral part of every known scholarly work" (N. de la E.).

parte de este proceso. El primer pensamiento hace hincapié en las capacidades científicas de encontrar soluciones institucionales que por su mera excelencia teórica tendrían que ser implementadas. Este pensamiento rechaza las consideraciones científicas, incluso las justificadas, que parecen poner en cuestión la propia capacidad de la ciencia política de ofrecer este tipo de soluciones. Sin embargo, la creación de instituciones políticas y también su reforma constituyen un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etcétera. Las reformas no resultan del tablero de dibujo, sino del proceso histórico (Krennerich y Lauga, 1995).

### 3. *Tipos de diseño institucional*

Sin embargo, la ingeniería constitucional ha ido acompañada de un nuevo auge del enfoque normativo. Nuevamente vale distinguir, 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 social-tecnológico 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 histórico-empírica está relacionada a un entendimiento más evolucionista de la génesis y el desarrollo institucional, influenciados ambos procesos por un sinnúmero de factores (experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, etcétera) 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 alterna-



tivas institucionales a grandes rasgos, sistematizando las preferencias de forma dicotómica. Esta postura involucra una confrontación axiológica a nivel lógico-racional de las opciones institucionales, lo 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 aquél que mejor se adecua/adapta.

*Segundo.* Por lo tanto no hay ninguna solución institucional general. Como afirmó Robert A. Dahl (1996): “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.

Las diferencias 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 (entre otros, en Linz y Valenzuela, 1994) respecto a las grandes opciones institucionales que se refieren precisamente a la forma de gobierno y al sistema electoral (véanse la segunda y tercer conferencias del presente libro, N. de la E.). 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 muy citado artículo de Arend Lijphart: “Institutio-

for New Democracies” (1991). Allí Lijphart 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 socio-políticos 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 para su buen funcionamiento en la práctica, 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 co-variable 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 con-

dicionan qué variables?, ¿qué recursos propios existen en el país?, ¿qué solución es viable, políticamente realizable?

#### 4. *La 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 parecer 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 sencilla. 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 Sartori (1979, 62). 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 sólo principio de conducta que supuestamente gobierna la actitud de todos los actores. Al respecto, vale recordar la frase de Albert O. Hirschman (1981, 269) que la peor forma de relación entre la ciencia política y la economía sería que la economía invadiera a la ciencia política. Debido a la multitud de variables cambiantes en acción, el reduccionismo analítico tiene sus límites. El objeto de estudio requiere un análisis conforme al grado de su complejidad.

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

### 5. *Criterios de evaluación. Reflexiones preliminares*

Ahora enfocaremos el tema de la evaluación de los sistemas electorales de forma sistemática. En el centro de la evaluación se encuentra una síntesis de las exigencias funcionales que debe cumplir un sistema electoral. Comenzaremos con algunas reflexiones preliminares con respecto a la evaluación de los sistemas electorales, las cuales permiten comprender mejor la presentación posterior de criterios. Estas reflexiones contienen asimismo algunas advertencias.

Contrariamente a décadas anteriores, cuando el debate sobre representación proporcional se basaba en concepciones normativas del buen gobierno o de teorías de formas de gobierno parlamentarias, hoy en día las experiencias empíricas con los sistemas electorales constituyen instancias de control irrenunciables en el proceso de su evaluación. Desde la perspectiva científica, la opción por un determinado sistema electoral se funda en este conocimiento empírico. Precisamente entre ambos, entre empirismo y opción, se ubican los juicios teóricos, algunos de los cuales queremos exponer a continuación. Éstos son fundamentales para la comprensión posterior del análisis entre los criterios de evaluación y la comparación sistemática.

- a) No existe ningún sistema electoral ideal. Tanto los efectos como la deseabilidad de un sistema electoral dependen de distintos factores y variantes. El tiempo y el espacio son determinantes en la opción por un sistema electoral, de modo que no deben ser ignorados.
- b) A un sistema electoral se le pueden plantear distintas exigencias, entre las cuales las más importantes son la representación (justa), la efectividad (en cuanto al funcionamiento del sistema político) y la responsabilidad (en la relación elegido-votante). La teoría o la opción que sólo contemple una exigencia no es lo suficientemente abarcadora.
- c) La valoración de las exigencias que se plantean a un sistema electoral depende de consideraciones teórico-democráticas o de poder político-partidario.
- d) Los sistemas electorales no pueden satisfacer las diferentes exigencias al mismo tiempo, en la misma medida y de manera absoluta. Ningún sistema electoral puede cumplir de forma óptima con todos los requisitos imaginables. Más aún, los conflictos entre diversos objetivos constituyen la regla. Un aumento de la capacidad funcional de un sistema electoral en determinado sentido normalmente

conduce a una pérdida de capacidad funcional en otro; por consiguiente, los sistemas electorales concretos comparten la característica de satisfacer las exigencias más en un determinado sentido y menos en otro.

- e) La opción por un sistema electoral expresa indefectiblemente cuáles exigencias se valoran como cruciales y cuáles como marginales. En ocasiones las opciones reflejan asimismo una falta de conocimiento de los problemas o ingenuidad, como si fuera posible obtener un aumento de la capacidad funcional de un sistema electoral en un sentido, sin incurrir en costos en otros sentidos.
- f) Los sistemas electorales que intentan satisfacer exigencias funcionales de distinta naturaleza constan, por lo general, de un gran número de elementos (a veces contrapuestos) en compleja interrelación. Frecuentemente, su funcionamiento y sus efectos no resultan fáciles de comprender.

Este último punto demuestra lo difícil que es satisfacer las expectativas puestas en el funcionamiento de los sistemas electorales. En ese sentido, si se espera que un sistema electoral posibilite un alto grado de participación y, al mismo tiempo, un alto grado de estabilidad del sistema político, quizá esto se oponga a otras expectativas, como que el sistema electoral sea de manejo sencillo y que se puedan calcular las repercusiones del voto del elector individual. Este tipo de contradicción constituye la regla. A los amantes de soluciones fáciles les gusta plantear *una* exigencia, o su cumplimiento, como *el* criterio para emitir un juicio global acerca de un sistema electoral.

## 6. *Cinco criterios de evaluación*

A un sistema electoral se le plantean distintas exigencias acerca de su funcionamiento. A continuación, nos ocuparemos solamente de las expectativas realistas. Sin embargo, cabe seña-

lar que en el debate sobre el tema a menudo se asocian determinados objetivos con sistemas electorales y reformas de sistemas electorales cuyo alcance se encuentra fuera de las posibilidades de influencia de aquéllos. En el análisis siguiente, dejamos asimismo fuera de consideración las exigencias funcionales ligadas a cuestiones de poder o partidocráticas, las cuales pueden estar totalmente determinadas de manera contingente o contextual. Si se considera el debate sobre sistemas electorales a nivel mundial, será posible distinguir esencialmente cinco campos en los cuales se manifiestan exigencias:

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 tenga carácter estable en el Parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de relaciones de gobierno

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 sólo 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.

Por otra parte, es muy difícil señalar un parámetro preciso, dado que la evaluación depende de contingencias históricas; por ejemplo, a un extranjero le podría parecer muy complicado el sistema de doble voto simultáneo de Uruguay, pero no tanto a



los uruguayos, quienes convivieron durante más de cincuenta años con este sistema electoral. Otra valoración debe hacerse en caso de que —en democracias aún no consolidadas— el propio sistema electoral retarde el escrutinio y el cómputo de los votos, con el inconveniente de suscitar dudas o suspicacias respecto a la transparencia de las elecciones.

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.

Un parámetro para juzgar el sistema electoral de acuerdo con este criterio puede ser el de observar si dicho sistema sirve para unir o, por lo contrario, para desunir al país. Los medios de comunicación y algunos miembros de la comunidad académica suelen emplear el grado de abstencionismo como parámetro para medir la legitimidad de un sistema político; no obstante, el abstencionismo no es tan buen indicador como se supone, ya que: en primer término, el fenómeno de la legitimidad depende de múltiples y diferentes variables; en segundo lugar, no hay una correlación significativa entre el grado de participación de los votantes en las elecciones y la legitimidad del sistema democrático y, en tercer lugar, los sistemas electorales pueden tener un efecto muy limitado sobre el abstencionismo.

Otro indicador de la legitimidad puede ser la extensión y la profundidad de la crítica que recibe el sistema electoral por parte de la opinión pública. Aquí puede abrirse un verdadero abismo entre la calidad técnica del sistema, por un lado, y la intensidad de la crítica, por el otro. En Venezuela, por ejemplo, en los años ochenta, casi todos los especialistas en la materia estaban de acuerdo respecto a las virtudes del sistema electoral vigente, pero la opinión pública clamaba por una reforma. Al final, los candidatos a la presidencia se hicieron eco de esta solicitud en sus promesas electorales y los partidos políticos acordaron la reforma del sistema electoral. Pero cuando el sistema está exen-

to de crítica o cuando ésta es mínima, se puede suponer cierta satisfacción con el funcionamiento del sistema y un alto grado de legitimidad.

Por último, se puede averiguar el grado de legitimidad del sistema electoral por medio de encuestas. Este indicador puede tener el inconveniente de que el encuestado esté mal informado sobre el sistema electoral en cuestión. Generalmente, el conocimiento al respecto crece cuando se acerca la fecha de las elecciones, lo que, por otra parte, no constituye el mejor momento para juzgarlo, pues entonces la apreciación del sistema electoral se vincula más con las opciones políticas del elector, lo cual lo lleva a percibir el sistema electoral en términos de si es o no favorable para su partido político. Asimismo, se presenta la disyuntiva entre un sistema electoral que funciona objetivamente bien y una mala apreciación subjetiva. Un buen ejemplo de este caso es el sistema electoral boliviano que, pese a haber contribuido de manera efectiva a la gobernabilidad del país (véase Nohlen, 1998, 369), fue decididamente rechazado por los encuestados.

Así, aunque sea evidente la necesidad de legitimidad del sistema electoral resulta difícil indagar los parámetros de su presencia o ausencia.

### *7. Un esquema de evaluación de los sistemas electorales*

La intención de las siguientes reflexiones es 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.

Los criterios para esta medición constituyen las tres funciones básicas de representación, concentración o efectividad y participación anteriormente desarrolladas. Más tarde, se asociarán las funciones adicionales, la de la sencillez o transparencia y la de la legitimidad. Se observa cómo los sistemas electorales cum-

plen con cada una de las funciones. Se descarta que exista una solución que garantice el cumplimiento máximo de cada una de ellas. Vale recordar 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 opuestas. El “más” (+) significa que la función se cumple, el “menos” (—) lo contrario, que no se cumple (o que incluso no es el objetivo mismo del principio de representación).

CUADRO 1. COMPARACIÓN EVALUATIVA A NIVEL  
DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA REPRESENTACIÓN

<i>Tipo básico de sistemas electorales</i>	<i>Representación</i>	<i>Concentración</i>	<i>Participación</i>
Representación proporcional	+	—	—
Representación mayoritaria	—	+	+



Como hemos señalado más arriba, los principios de representación 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. 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 consideradas. Se percibe asimismo que lo hacen de forma simultánea y equilibrada, de modo que 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

<i>Tipos básicos</i>	<i>Tipos</i>	<i>Representación</i>	<i>Concentración</i>	<i>Participación</i>
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

<i>Cumplimiento de las tres funciones</i>	<i>Grupo de sistemas electorales</i>	<i>Tipos de sistemas electorales</i>
Desequilibrio	Clásicos	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Mayoría absoluta</li> <li>Mayoría relativa</li> <li>Proporcional puro</li> <li>Proporcional en distritos plurinominales grandes</li> </ul>
Equilibrio	Combinados	 <ul style="list-style-type: none"> <li>Proporcional personalizado</li> <li>Sistema segmentado</li> <li>Sistema compensatorio</li> </ul>

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, una posibilidad de evaluación de los sistemas electorales vigentes y de las reformas propuestas consistiría en determinar a qué tipo de sistema electoral corresponden o conducirían. La interrogante constituiría una primera aproximación al problema de evaluación comparativa relativamente sencilla. Definiendo bien el sistema electoral según la tipología a nuestra disposición se determina en el mismo instante su calidad.

En el siguiente cuadro 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\*

<i>Tipo de sistema electoral</i>	<i>Casos</i>	<i>Funciones</i>		
		<i>Representación</i>	<i>Concentración</i>	<i>Participación</i>
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 y 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 ingerencia 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 “más” (—) un “menos” (+). 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 el de 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 éste 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 (Nohlen, en Nohlen, Picado y Zovatto, 1998, 179 y ss.) hemos 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. 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 Lijphart, 1994). A mayor número de escaños, mejora la función de representación.

El formato del distrito es la variable más importante dentro del ámbito del sistema electoral propiamente tal. Cuando aumenta la dimensión de las circunscripciones se favorece la función de representación. Claro está 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 (véase Nohlen, 1998, 52 y ss.) y relacionarlos con los tres criterios de evaluación.

CUADRO 5. EVALUACIÓN DE LOS ELEMENTOS TÉCNICOS

<i>Elementos individuales</i>	<i>Representación</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Participación</i>
Simultaneidad	—	+	0
Mayor número de escaños	+	0	0
Mayor tamaño de distritos	+	—	0
Personalización del voto	0	0	+
Listas semi-abiertas	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 a fin de poder pronosticar los efectos *grosso modo*. A esto sigue el análisis empírico-operativo des-



tinado a estudiar los efectos reales que tendrían los elementos técnicos, considerando las circunstancias concretas del caso.

Con este instrumento analítico en 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.<sup>2</sup> 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

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

En los demás países latinoamericanos se produjeron cambios en algunos elementos técnicos, en la cantidad de escaños, en la distritación, 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

<sup>2</sup> Para una aplicación más exhaustiva del sistema de evaluación propuesto por Nohlen, véase Payne *et al.*, 2002 (N. de la E.).

se mejoró de forma significativa la función de la efectividad del sistema electoral.

## 8. *Sistemas electorales y gobernabilidad*

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 cientistas 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 orientado a expresar por un dato único y cuantitativamente mensurable una relación que en la realidad es muy compleja, (8) que esta evaluación tiene que estar regida por más de un criterio, (9) que los sistemas electorales en algunas ocasiones cumplen con más de una o de dos funciones y que lo hacen de forma balanceada, (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. Aquí nos abstemos de indicar un sistema electoral como receta específica para todo el universo de diversas contingencias. No enseñamos

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 se sugiere 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 mayor 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—.

La 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 la 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 maximizar 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 tendente 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 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/de la cientista social en ejercer un *constitucional engineering*, 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 una alta heterogeneidad tendría que enfatizarse la función de la representación. Se trata entonces de equilibrios con gravitaciones específicas variables.

## 9. Síntesis

En el marco del diseño y la evaluación de los sistemas electorales, un acabado análisis no puede sino iniciarse con una ponderación mesurada de la incidencia de las instituciones en el desarrollo político. Frente a posturas netamente institucionalistas y

otras de corte más “blando” que colocan en el centro de la causalidad a la cultura política, el *enfoque histórico-empírico* afirma que si bien las instituciones cuentan, su rol y desempeño dependen de la contingencia política conformada por una combinación de factores de variada índole.

En el ámbito del debate institucional, los sistemas electorales son parte de una tríada a la que también pertenecen las formas de gobierno y los sistemas de partidos. Vale distinguir esta última institución política de las demás, por cuanto —como variable— los sistemas de partidos son considerados una función de las opciones tomadas respecto a las otras dos instituciones. Sería irrisorio decidirse teóricamente por un determinado sistema de partidos, pues éste es sólo un resultado configurativo. El sistema de partidos responde a las influencias de otros factores, dentro de los cuales sólo algunos son pasibles de cierta intervención tecnológica (por ejemplo sistema electoral y sistema de gobierno). Sin embargo, una vez configurados (variable dependiente), los sistemas de partidos generan a su vez una serie de efectos sobre otros fenómenos políticos (variable independiente).

Mientras el enfoque histórico-empírico tiene plena conciencia de esta complejidad político-institucional, sabe también de las tendencias reduccionistas de la ciencia política. Toda aproximación científica a un objeto de estudio real termina por reducir la complejidad de éste a una serie de dimensiones manejables científicamente. Distanciándose de una perspectiva normativo-abstracta a nivel teórico y de ingeniería social-tecnológica a nivel operativo, el enfoque histórico-empírico trabaja inductivamente, partiendo de lo real hacia una generalización de alcance medio para volver luego —en el nivel operativo— al objeto de estudio con una pretensión más modesta de *consulting* político que considera el desarrollo histórico. Así, el diseño institucional en el ámbito histórico-empírico es de corte particular, atado a lo contextual.

Concomitante a esta posición es la convicción de que no existe ningún sistema electoral ideal, que los sistemas electorales

cumplen con distintas exigencias de diferente modo y grado, que en la valoración de estas exigencias intervienen consideraciones de tipo teórico-democráticas como así también de poder político-partidarias y que la opción por un determinado sistema electoral depende de la ponderación de las diversas exigencias en relación con el sistema electoral en vigencia en su contexto de funcionamiento específico.

Representación, concentración/efectividad, participación, simplicidad y legitimidad, como exigencias impuestas a los sistemas electorales, conforman a su vez los criterios a través de los cuales pueden ser evaluados en su funcionamiento. Concentrándose en las tres primeras exigencias puede establecerse un esquema de evaluación que nos permita comparar tanto los tipos básicos de sistemas electorales como los demás tipos a un nivel de abstracción menor. Este mismo esquema puede utilizarse a la hora de analizar qué dirección tomaron las reformas electorales, por cuanto se puede observar qué exigencias se optó por priorizar y cuáles otras sufrieron un debilitamiento en consecuencia. Desde una perspectiva más global y sistémica, puede además considerarse y compararse de qué modo (equilibrio o desequilibrio) determinados sistemas electorales cumplen con los requisitos tematizados.