Sistemas electorales y reforma electoral

Dieter Nohlen

El siguiente estudio busca introducirse en el campo específicamente politológico de los sistemas electorales y de las opciones respecto a su reforma. Esto significa que se intentará abarcar toda la gama de cuestiones vinculadas con los distintos enfoques: Normativos y empíricos, teórico-analíticos e histórico-contextuales, concepcionales y prácticos (o de ingeniería política), etc. Al mismo tiempo, se buscará transmitir de manera compacta el estado actual de conocimientos, tal y como se le presenta al especialista en la materia. Ante los candentes debates sobre el tema de la reforma electoral en un gran número de países, el carácter instructivo y la renuncia a confrontaciones científicas se corresponden con un objetivo adicional de esta introducción, el cual es el de satisfacer la demanda respectiva de un amplio público en la ciencia y en la política.

1. Concepto, elementos y tipología de los sistemas electorales

1.1 Concepto e importancia de los sistemas electorales

En términos generales, los sistemas electorales pueden concebirse en un sentido restringido y en un sentido amplio. En el debate político sobre sistemas electorales -especialmente en aquellos países que no cuentan con una gran experiencia electoral- se tiende a expandir el concepto en extremo, hasta abarcar todo lo relacionado

con el proceso electoral, partiendo del derecho de sufragio, pasando por la administración electoral hasta llegar al contencioso electoral. Por razones analíticas, aquí se prefiere, sin embargo, una definición restringida.

Según esta definición restringida, los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.) Este concepto restringido se presenta como más ventajoso, tanto en lo que se refiere al estudio de las consecuencias políticas de los sistemas electorales como en cuanto al debate político en torno a la introducción o la reforma de sistemas electorales.

La importancia del sistema electoral para el desarrollo del sistema político en general, y del sistema de partidos en particular, es un tema sobre el cual discrepan tanto los politólogos como los políticos. Coexisten enfrentadas posiciones totalmente contrarias: Mientras por un lado se asocia el destino de la democracia con la cuestión del sistema electoral, por el otro se atribuye al sistema electoral una importancia política solamente menor, incluso casi despreciable. Ambas posiciones son insostenibles: La primera desconoce que, por lo general, los desarrollos políticos no pueden explicarse de forma monocausal, sino que están determinados por varios factores de distinta procedencia. Asimismo, en contra de la segunda posición puede traerse a colación un gran número de pruebas empíricas: Los sistemas electorales tienen por cierto consecuencias sobre el comportamiento electoral y los resultados electorales influyen sobre la conformación del sistema de partidos y así sobre la distribución del poder en un país, y pueden tener también gran importancia para la estabilidad política.

Tomando en cuenta las acertadas afirmaciones de prominentes politólogos expertos en sistemas electorales, no hay duda acerca del papel fundamental desempeñado por los sistemas electorales. De acuerdo a Giovanni Sartori (1994:IX), el sistema electoral es: «A most essential part of the working of political systems. Not only are electoral systems the most manipulative instrument of politics; they also shape the party system and affect the spectrum

of representation». Arend Lijphart (1994:1) va incluso más lejos al sostener: «The electoral system is the most fundamental element of representative democracy».

Por el contrario, en las democracias jóvenes que luchan por su consolidación o mantenimiento, suele prevalecer la opinión, entre los interesados por cuestiones políticas, de que las cuestiones relativas a los sistemas electorales no son importantes. La calidad democrática del sistema político vigente dependería en medida mucho mayor de otras condiciones y factores, como por ejemplo del nivel de desarrollo y de la estructura de la sociedad, de los clivajes sociales, de la cultura política, de las relaciones de poder sociopolíticas, de los partidos y su constitución interna, de las falencias del proceso electoral (por ejemplo, corrupción electoral) y de prácticas corruptas, que penetran todo el proceso político. Frente a tales argumentos, se sostiene a menudo que sería más importante ocuparse de aquellos problemas que pervierten la democracia, dado además que una reforma del sistema electoral no cambiaría nada respecto a los fenómenos políticos criticados.

En efecto, problemas básicos del desarrollo y la estructura social, la cultura política, las relaciones de poder existentes en una sociedad, el patrón de comportamiento de las élites políticas, etc., hacen relativo el peso del factor sistema electoral. Esto ya se hace claramente evidente en el campo puramente político-institucional: Si no se garantizan elecciones honestas, si los resultados electorales son susceptibles de falseamiento, el sistema electoral queda reducido a un papel insignificante. Su relevancia se ve asimismo severamente coartada si grupos sociales poderosos determinan en última instancia quién gana las elecciones, si el capital y la corrupción determinan el comportamiento político de los representantes del pueblo, etc.

En términos muy generales, no obstante, puede decirse que con el desarrollo de la democracia -en el sentido del Estado de Derecho y de la participación efectiva de los ciudadanos- crece la importancia del sistema electoral para la democracia. Y los mismos sistemas electorales pueden brindar una contribución importante para este desarrollo. Así lo sostiene el enfoque institucionalista del cambio político, base de una consultoría política prudente. Por el contrario, una posición maximalista que afirme que todo depende de los sistemas electorales, o que con una reforma del sistema electoral se

puede cambiar todo y para bien, es muy poco creíble, obstaculizando incluso la tarea de una ingeniería política efectiva. Conlleva el peligro de ignorar las posibilidades que ofrecen las reformas de los sistemas electorales (aún cuando sean limitadas) en el sentido, por ejemplo, de aumentar la legitimidad y eficiencia del sistema político o de fortalecer la gobernabilidad de un país.

1.2 Los dos principios de representación: La representación por mayoría y la representación proporcional

La primera distinción básica entre sistemas electorales se deriva del principio de representación. Este expresa una determinada comprensión social y/o funcional de la representación política, la cual, en algunos países, tiene una tradición histórica y, con frecuencia, se encuentra plasmada en el texto constitucional.

Existen dos principios de representación política, que a su vez tienen objetivos propios. En el caso del principio de representación por mayoría, el objetivo consiste en producir el gobierno de un partido o de una coalición de partidos basado en una mayoría parlamentaria; en el caso de la representación proporcional se trata, por el contrario, de reproducir en el Parlamento, de la forma más fiel posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población. Ambos principios de representación están enfrentados antitéticamente y, por cierto, en un sentido histórico-ideológico, político y sistemático:

a) Histórico-ideológico: Porque el gran debate teórico sobre la representación, desde mediados del siglo XIX, como por ejemplo en Inglaterra entre John Stuart Mill y Walter Bagehot, se orienta en la alternativa representación por mayoría contra representación proporcional;

b) Político: Porque la lucha por la representación política de los trabajadores, de las minorías y de los pequeños partidos estuvo asociada en muchas ocasiones a la demanda de representación proporcional y en contra de la representación por mayoría vigente; esta lucha llegó a su fin en un gran número de países tan sólo con la introducción de un sistema de representación proporcional;

c) Sistemático: Porque la mejor forma de clasificar a los sistemas electorales es a través de los principios de representación; la representación por mayoría y la representación proporcional

constituyen las clases básicas en la tipología de los sistemas electorales.

Sin embargo, dado que en el nivel de los sistemas electorales concretos predominan las combinaciones cuyos efectos ya no apuntan tan claramente en una dirección, como en el caso de los clásicos sistemas electorales mayoritarios y proporcionales, hoy en día ya no podemos imaginar una clasificación de los sistemas electorales en términos excluyentes como una cuestión de todo o nada, sino, por el contrario, en términos de más o menos, como una cuestión gradual. Para expresar esta idea, en la teoría de los sistemas electorales suele hablarse de un continum, cuyos extremos serían, por un lado, la representación proporcional (pura) y, por el otro, la representación mayoritaria (relativa). Los sistemas electorales mayoritarios son, así, aquellos sistemas que en su efecto conjunto se aproximan más al polo de la representación por mayoría, mientras los sistemas proporcionales se ubican más cerca del polo de la representación proporcional. Los sistemas electorales combinados, i.e. aquellos sistemas electorales en los que se mezclan los elementos mayoritarios y proporcionales, han dificultado ciertamente la clasificación de los sistemas electorales concretos en términos de representación por mayoría o representación proporcional, pero de ninguna manera la han tornado obsoleta. Pues en lo que concierne a la solución de las cuestiones básicas de la representación política, como por ejemplo la representación de minorías o la formación de mayorías para gobiernos estables, etc., los principios de representación son y seguirán siendo los parámetros básicos de orientación en el debate político y científico.

Así, todos los sistemas electorales, pese a sus diferencias particulares, pueden ser ordenados en base a uno de los dos principios de representación básicos. Por lo tanto, en el nivel de los principios de representación no existen los «sistemas mixtos». Aun cuando los sistemas electorales combinen elementos técnicos que normalmente se encuentran en sistemas mayoritarios (por ejemplo circunscripciones uninominales, candidaturas uninominales, regla o fórmula de decisión mayoritaria) con elementos técnicos que suelen hallarse en sistemas proporcionales (circunscripciones plurinominales, candidaturas por lista, regla o fórmula de decisión proporcional), el sistema electoral en su conjunto sólo puede

asignarse a uno de los principios de representación: La representación por mayoría o la representación proporcional. Por supuesto, para la clasificación se requiere contar con suficientes conocimientos sobre los efectos políticos de los elementos particulares de los sistemas electorales y su efecto conjunto (ver Cap. 1.3).

Empíricamente, el efecto definitorio de ambos sistemas de representación -en un caso, la formación de una mayoría para un partido o coalición de partidos; en el otro, la representación más exacta posible de todas las fuerzas sociales y políticas- puede desprenderse fundamentalmente de la relación entre votos y escaños. Cuando se emplea un sistema de representación por mayoría, la desproporción entre votos y escaños de los respectivos partidos es típicamente alta. Por el contrario, cuando se utiliza un sistema de representación proporcional, el efecto desproporcional es típicamente reducido y, consecuentemente, partidos relativamente pequeños pueden obtener escaños parlamentarios. Normativamente, el efecto definitorio de ambos sistemas es lo que conduce a un grupo de científicos y políticos a preferir o postular la representación por mayoría, y a otro grupo, la representación proporcional como el sistema de representación ideal.

Partiendo de las consecuencias directas de los distintos sistemas electorales sobre la relación entre votos y escaños, en el debate teórico se sostiene una serie de supuestos sobre los efectos políticos de la representación por mayoría y de la representación proporcional -que son evaluados como positivos correspondientemente por los respectivos bandos-, supuestos que tocan los temas de la formación de la voluntad política, la estructura de la competencia partidaria, el sistema de partidos y/o el sistema político en general.

En principio, no se puede decir nada en contra de esta evaluación divergente, ya que varían los parámetros según los cuales se juzga a los sistemas electorales. Desde un punto de vista teórico, los parámetros más importantes tienen su fundamento en posiciones divergentes en la teoría de la democracia; desde un punto de vista práctico, los criterios de primer orden son las condiciones sociales y políticas de países individuales o de grupos de países.

A la representación por mayoría se le atribuyen las siguientes ventajas:

* Prevención de la fragmentación partidaria. Las oportunidades

de obtener escaños parlamentarios para los partidos pequeños son reducidas;

* Fomento de la concentración partidaria en el sentido de la formación de un sistema bipartidario;

* Fomento de gobiernos estables bajo la forma de mayorías de gobierno unipartidarias;

* Fomento de la moderación política, puesto que los partidos políticos más grandes luchan por el electorado moderado del centro y tienen que tomar la responsabilidad política en el caso de una victoria electoral. Así, los partidos tienen que dirigir su programa al electorado moderado y limitarlo a lo realizable;

* Fomento de la alternancia en el ejercicio del poder, ya que variaciones pequeñas en las relaciones de fuerza de los partidos en términos de votos pueden resultar en grandes variaciones en términos de escaños;

* Facultad de decisión directa del gobierno a través de los votantes y no a través de los partidos mediante negociaciones de coalición post-electorales.

Contrariamente, a la representación proporcional se le atribuyen las siguientes ventajas:

* Representación lo más fiel posible de todas las opiniones e intereses en el Parlamento en relación a su fuerza en el electorado;

* Impedimento de mayorías políticas excesivamente artificiales que no reflejan una mayoría real en el electorado y sólo surgen cuando instituciones se inmiscuyen en el proceso de formación de la voluntad política;

* Fomento de mayorías acordadas a través de negociaciones y compromisos, en las que participan distintas fuerzas sociales y grupos étnicos/religiosos;

* Impedimento de oscilaciones políticas extremas que tienen menos que ver con variaciones fundamentales en las actitudes políticas del electorado que con el «efecto distorsionante» del sistema electoral;

* Consideración de evoluciones sociales y del surgimiento de nuevas corrientes políticas en la conversión de votos en escaños;

* Impedimento de la formación de un cartel de los partidos establecidos o de los así llamados sistemas de partido dominante, en los que un partido debe su posición dominante esencialmente al

sistema electoral, dificultando o incluso impidiendo una alternancia democrática en el poder.

Tales supuestos teóricos sobre los efectos de los sistemas electorales suelen jugar un gran papel en los debates sobre la materia. Sin embargo, empíricamente, son ciertos sólo bajo determinadas condiciones sociales y políticas. De este modo, ciertamente se puede citar muchas pruebas históricas que muestren que la representación por mayoría y la representación proporcional manifiestan tendencialmente los efectos que les fueron atribuidos arriba, pero también abundan los ejemplos históricos opuestos. La representación por mayoría también puede conducir a sistemas pluripartidistas y a la inestabilidad política, y la representación proporcional, a la concentración partidaria y a la estabilidad política. Esto no desautoriza totalmente los supuestos citados arriba, pero muestra con claridad que los efectos políticos de la representación por mayoría y de la representación proporcional dependen en gran medida de las condiciones sociales y políticas del país en cuestión, o de su correspondiente estructura sociopolítica. A esto se suma el hecho de que, de acuerdo a la combinación de los distintos elementos técnicos, los distintos tipos de sistemas electorales mayoritarios y proporcionales tienen distintos efectos políticos. Por consiguiente, la determinación (y evaluación) de las consecuencias políticas de los sistemas electorales no debe realizarse únicamente en el nivel general de los principios de representación. En resumen, existen dos instancias que restringen la correspondencia de los supuestos teóricos con los efectos reales de los sistemas de representación: Se trata de tomar en cuenta, por un lado, la composición técnica concreta de los sistemas electorales individuales y los diferentes tipos de sistemas electorales y, por otro lado, el contexto social y político en el que éstoss operan.

1.3 La estructura y los elementos particulares de los sistemas electorales y sus consecuencias

Los sistemas electorales son estructuras complejas. Se componen de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en cuatro áreas: La distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y la votación, y la transformación de votos en escaños. Cada uno de los distintos elementos en particular ejerce

efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección. Los efectos políticos de un sistema electoral en su conjunto dependen de la combinación de los distintos elementos particulares, los cuales pueden ser reforzados, eliminados o neutralizados a través de su combinación. A continuación nos ocuparemos de los efectos de los elementos particulares, siempre bajo las condiciones de la cláusula ceteris paribus.

1.3.1 La distribución de las circunscripciones electorales

La distribución de las circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción electoral no alude por lo tanto a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. La distinción básica radica aquí entre las circunscripciones uninominales (single-member districts) y las plurinominales (multi-member district). Las últimas pueden diferenciarse a su vez en circunscripciones plurinominales pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez) y grandes (por encima de diez).

El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos. Si se observa el tamaño de las circunscripciones en sí, es válida la siguiente regla (utilizando la regla de decisión proporcional): Cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral -y generalmente también las oportunidades de que partidos pequeños accedan al Parlamento-. Esta regla se apoya exclusivamente en la matemática: El porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente tanto mayor cuanto menor sea el número de escaños que se adjudique en la circunscripción. Esta simple regla tiene empero una gran importancia política. Mediante el tamaño de la circunscripción puede ejercerse influencia sobre la representación política, la estructura del sistema de partidos y las relaciones de poder. Por este motivo, la distribución de las circunscripciones electorales suele ser el origen de debates políticos. El gerrymandering, es decir, el intento de alterar las oportunidades electorales de los candidatos a través de la delimitación de las

circunscripciones de acuerdo a criterios políticos, demuestra que la distribución de las circunscripciones puede ser objeto de manipulaciones.

Además, el tamaño de las circunscripciones influye también la relación entre elector y elegido. Se puede suponer que en una circunscripción uninominal es más factible la formación de una relación entre elector y candidato o diputado basada en el conocimiento del candidato, la confianza y la responsabilidad que en una circunscripción plurinominal. Mientras en las circunscripciones plurinominales el elector otorga su voto por lo general a una lista de partido, en las circunscripciones uninominales elige entre candidatos individuales (que normalmente representan a la lista de un determinado partido). Sin embargo, se pasa a menudo por alto que también en circunscripciones plurinominales existe la posibilidad de instrumentar formas de candidatura y votación que le permiten al votante hacer una selección precisa en términos personales.

1.3.2 Formas de candidatura y de votación

En el caso de la candidatura, la distinción básica es entre la candidatura individual y la lista. Respecto a la lista se puede diferenciar tres formas distintas:

a) La lista bloqueada le permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista, tal y como fue dispuesto por los gremios partidarios; no puede alterarlo;

b) La lista cerrada y no bloqueada brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido. Los gremios partidarios sólo preestructuran dicha decisión;

c) La lista abierta (es decir, no cerrada y no bloqueada) le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de los partidos sólo constituyen aquí una propuesta.

La forma de votación está relacionada estrechamente con la forma de la candidatura. Consecuentemente, la distinción básica consiste en el voto por un candidato individual y el voto por una lista de partido. En el caso de la lista cerrada y bloqueada el elector

dispone únicamente de un voto, mediante el cual elige una lista en su conjunto. En el caso de las otras formas de lista el elector tiene varios votos, mediante los cuales expresa sus preferencias por un candidato; en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, tiene por lo menos dos votos (uno para la lista y otro para el candidato) o tantos votos como diputados a elegir en la circunscripción. En algunos casos, puede dar incluso varios votos a un mismo candidato (cumulación). En el caso de la lista abierta puede confeccionar «su» propia lista a partir de las propuestas de los partidos (panachage). Formas especiales de votación son la votación limitada a un número variable de votos, en la que el elector tiene menos votos que los cargos que se elige en la circunscripción, así como la votación alternativa en la cual el elector puede manifestar segundas, terceras, cuartas y sucesivas preferencias.

Las formas de candidatura y de votación tienen una gran importancia, especialmente en tres sentidos:

a) Para la relación entre elector y candidato/diputado. Es obvio que en el caso de candidaturas individuales la persona juega un papel importante, aun cuando en sistemas de partidos bien estructurados el candidato sea mucho menos determinante que el partido al que representa en el voto. Pero desde que esta relación ganara importancia en las concepciones de la representación política (como consecuencia de la crítica a las anónimas listas cerradas y bloqueadas en sistemas electorales proporcionales), se han tornado más atractivos los sistemas electorales en los que la candidatura individual se combina con la representación proporcional como principio de representación. Así, la circunscripción uninominal se introdujo en sistemas de representación proporcional, eliminando el efecto que ésta tiene en los sistemas electorales mayoritarios, i.e. producir una desproporción entre votos y escaños a favor del partido más fuerte. Sólo permanece el efecto de una relación estrecha entre electores y elegidos;

b) Para la relación entre los candidatos/diputados y su respectivo partido. Las distintas formas de candidatura y votación le permiten al elector ejercer una mayor o menor influencia sobre la selección de candidatos dentro del partido. Las candidaturas individuales fomentan en cierta forma la independencia del candidato frente al partido. En el caso de las listas de partidos, según sea su forma,

puede fortalecerse (lista cerrada y bloqueada) o debilitarse (lista cerrada y no bloqueada, lista abierta) la dependencia del candidato frente a su partido. En el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato está atado a la nominación del partido; pero no así en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas y de las listas abiertas, como hemos apuntado anteriormente;

c) En cuanto a la posibilidad de los partidos de planear la composición de los grupos políticos en el Parlamento, sobre todo con listas cerradas y bloqueadas, los partidos pueden nominar por ejemplo a especialistas, mujeres o representantes de determinados grupos sociales en lugares «seguros» en la lista. Esta estructuración de la representación política, según criterios sociales y/o funcionales, es más difícil en el caso de candidaturas individuales y otras formas de listas.

Las distintas formas de candidatura y votación puede ser empleadas para mejorar la representación política. Si se critica por ejemplo la debilidad de los partidos y la frecuente excesiva independencia de los diputados bajo el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, entonces parece recomendable pensar en la introducción de la elección por lista y, en particular, la lista cerrada y bloqueada. En otros países, se critica, por el contrario, la partidocracia, la frecuente gran concentración de poder de los partidos y en los partidos a menudo como probable efecto de la lista cerrada y bloqueada. En este caso, es recomendable encarar una reforma en dirección de introducir las circunscripciones uninominales o listas no bloqueadas. Sin embargo, es bien posible contrarrestar las falencias señaladas en la representación política con la ayuda de los sistemas electorales. Vale recordar aquí nuestra advertencia de no alentar expectativas de tipo maximalista, como si fuera posible superar todos los déficits de la representación política criticados mediante los medios de la sistemática electoral, independientemente de las circunstancias reinantes.

Con respecto a las relaciones de fuerza de los partidos, las formas de candidatura y votación son menos importantes. Las ventajas y desventajas de las diferentes formas se reparten en principio de manera igual entre los partidos, sin importar su tamaño. Al menos, es posible realizar las reformas de tal forma que se comporten de manera neutral con respecto a la competencia de los partidos por el

poder.

1.3.3 La conversión de votos en escaños

En lo referido a la conversión de votos en escaños es de importancia, en primer lugar, la fórmula o regla de decisión, es decir, el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y los vencidos en una elección. Respecto a la fórmula de decisión, hay que distinguir entre la fórmula mayoritaria (majority formula) y la proporcional (proportional formula).

En el caso de la fórmula mayoritaria, la adjudicación de los escaños depende de que un candidato pueda reunir la mayoría exigida -relativa o absoluta- de los votos. De acuerdo a esta fórmula, sólo se toma en cuenta en la adjudicación de los escaños a los vencedores en las circunscripciones respectivas. Se considera como una ventaja de la fórmula mayoritaria como fórmula de decisión el hecho de que el elector enfrenta una decisión clara y está en condiciones de comprender qué sucede con su voto. Esto es así debido a que de acuerdo a la fórmula mayoritaria los votos depositados a favor de un candidato conducen al éxito, mientras que los votos para el perdedor simplemente se pierden. Esto puede no obstante tener como consecuencia que en las circunscripciones, en las que un partido es decididamente dominante, la utilización de la fórmula mayoritaria lleve a que la oposición política se vea desalentada -completamente o al menos en parte- a presentar candidatos. En el caso de los baluartes partidarios se presenta, por lo tanto, el peligro de un achatamiento del paisaje partidario y de una disminución de la participación electoral. Por otra parte, también se derrochan aquellos votos para el candidato ganador que van más allá de la mayoría requerida en la circunscripción, lo cual puede resultar en una desventaja para aquellos partidos que tienen concentrado su electorado en unos pocos baluartes electorales.

El requerimiento de la mayoría absoluta puede conllevar un efecto político particular, dado que conduce a una segunda vuelta electoral si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta en la primera. Las consecuencias políticas de la segunda vuelta radican en la importancia que adquieren los partidos pequeños. Estos pueden tornarse interesantes para los partidos grandes que compiten por la mayoría en la circunscripción e intentar obtener a través de

alianzas electorales algunos mandatos uninominales a cambio del apoyo de los candidatos de uno de los partidos grandes en otras circunscripciones.

En el caso de la fórmula proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos. A diferencia de la fórmula mayoritaria, aquí se da -al menos de manera aproximada- un mismo valor de éxito a cada voto. Una proporción mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, puesto que sus votos contribuyeron a la obtención de escaños por parte de un partido. Para los candidatos y simpatizantes de los partidos políticos vale la pena luchar por cada voto, lo cual puede significar además una mayor vitalidad en la competencia partidaria y la participación electoral.

En cuanto a la conversión de los votos en escaños, en el caso de aplicar la fórmula proporcional existe una multiplicidad de procedimientos que en parte son verdaderamente complicados y que le hacen muy difícil al elector saber qué sucede realmente con su voto.

Los dos tipos más importantes de procedimientos de conversión de votos en escaños son los procedimientos de divisor y los procedimientos de cociente. Los procedimientos de divisor se conocen asimismo como fórmulas del promedio mayor. Estos se caracterizan por dividir a través de distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los diferentes partidos (por ejemplo en el caso del método d'Hondt: 1, 2, 3, 4, 5, etc.), lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los promedios más altos. En los procedimientos de cociente se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño (que resulta por ejemplo en el caso del método del cociente simple de la división de los votos válidos emitidos por el número de escaños en la circunscripción). Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos. Dado que los procedimientos de cocientes se caracterizan por el hecho de que, en general, no todos los escaños disponibles se pueden asignar en una única operación, los escaños restantes deben ser asignados en una segunda operación. Los escaños restantes ofrecen la oportunidad de mejorar (o limitar) la proporcionalidad entre votos y escaños. Los procedimientos de

cociente se emplean en general en sistemas proporcionales que aspiran a una proporcionalidad bastante exacta entre votos y escaños.

Hay que tener en cuenta que los escaños se pueden adjudicar en varios niveles: En el nivel de la circunscripción, en el de agrupaciones de circunscripciones y/o en el nivel nacional. Así es posible que un sistema electoral combine distintos procedimientos de conversión de votos en escaños; por ejemplo, la adjudicación de escaños directos en circunscripciones uninominales según la fórmula de decisión mayoritaria y la adjudicación de escaños adicionales o compensatorios en el nivel regional o nacional según la fórmula proporcional. Los diferentes procedimientos de conversión en los respectivos niveles exhiben a su vez efectos políticos que pueden reforzarse o debilitarse en su juego conjunto, y generalmente se los combina de tal forma que en su conjunto se mantengan dentro del principio de representación política buscado.

Las así llamadas barreras legales (thresholds) tienen una importancia especial en la conversión de votos en escaños. Se habla de barreras legales cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado procentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional. Las barreras legales se refieren solamente al partido en cuestión, no al candidato individual (de un partido), que en el caso de una victoria en su circunscripción electoral (por ejemplo en el caso de la adjudicación de un determinado número de escaños directos según el método de mayoría relativa en circunscripciones uninominales) conserva su banca, independientemente de que su partido en conjunto haya podido superar la barrera legal. A diferencia de las barreras fácticas naturales que surgen por y varían según el tamaño de las circunscripciones, las barreras legales se establecen artificialmente. Se pueden diferenciar de acuerdo al área de utilización y a su altura. Las barreras legales pueden referirse a todo el territorio nacional, a agrupaciones de circunscripciones o a circunscripciones individuales. Además, pueden ser aplicadas en la primera o en la segunda fase de la conversión de votos en escaños. Y finalmente, pueden variar mucho en su altura. En la práctica, existen barreras legales de 1% hasta 5% a nivel nacional, y de hasta

12.5% a nivel de la circunscripción. Mientras que hasta no hace demasiado tiempo únicamente unos pocos países empleaban barreras legales, éstas han sido introducidas en varios países al cabo de reformas electorales recientes (por ejemplo Italia, Japón, Mozambique, Nueva Zelanda).

La única función de las barreras legales consiste en excluir a pequeños partidos políticos de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representación parlamentaria con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos. Hasta qué punto se cumple esta función, depende naturalmente de forma decisiva del ámbito de aplicación y de la altura de la barrera legal, así como del contexto sociopolítico del país en cuestión.

1.4 Tipología de sistemas electorales

Los distintos elementos técnicos -distribución de las circunscripciones electorales, forma de la candidatura, votación y procedimiento de conversión de votos en escaños- se pueden, como se dijo anteriormente, combinar de múltiples formas entre sí. Según se combinen los elementos y según sean los efectos políticos así producidos, pueden construirse tipos muy distintos de sistemas electorales al interior de los dos principios de representación. En base a los efectos de los sistemas electorales sobre la relación entre votos y escaños y, además, en base a determinados aspectos de su composición (por ejemplo tamaño de las circunscripciones, barrera legal) pueden distinguirse diez tipos de sistemas electorales:

1.4.1 Tipos de sistemas electorales mayoritarios

Dentro del principio de representación por mayoría distinguimos:

a) El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Se trata del «sistema clásico» correspondiente al principio de representación por mayoría. Se aplica en Gran Bretaña y en el mundo de influencia político-cultural anglosajona, por ejemplo en varios países africanos, en la India y en Pakistán. Su efecto desproporcional favorece por lo general al partido más votado.

b) El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta). Se trata de un sistema electoral con mucha historia, que en la actualidad se emplea en Francia (con

voto alternativo también en Australia). Su efecto desproporcional favorece al partido o alianza de partidos con más votos.

c) El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías. El ejemplo clásico es aquí el sistema de voto limitado en el que, en circunscripciones plurinominales, el elector dispone de menos votos que diputados a elegir en la circunscripción.

d) El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas: Se trata de sistemas electorales que emplean la fórmula de decisión proporcional en circunscripciones de hasta cinco escaños. Este tipo se denomina sistema formador de mayorías, debido a los efectos desproporcionales de las circunscripciones pequeñas.

e) El sistema mayoritario con lista proporcional adicional. En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinominal (es decir, nacional) a través de listas de partido según la fórmula de decisión proporcional. Este sistema puede cumplir funciones como la de dar representación a los partidos de la oposición (por sobre todo, en sistemas de partido dominante) o la de contrabalancear el efecto de la uninominalidad (independencia del diputado frente al partido) y fortalecer a los partidos políticos a través de la lista.

1.4.2 Tipos de sistemas electorales proporcionales

En el ámbito de los sistemas de representación proporcional distinguimos:

a) El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales. Según sea el tamaño de las circunscripciones, es decir, la altura de la barrera natural, este sistema puede producir una considerable desproporcionalidad entre votos y escaños.

b) El sistema proporcional compensatorio, en ocasiones con barrera legal. En este sistema electoral se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos, se compensa, al menos aproximadamente, el

efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin, por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Además, la barrera legal dificulta o impide que partidos demasiado pequeños accedan a escaños parlamentarios.

c) El sistema proporcional personalizado con barrera legal. Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente (a excepción de algunos «escaños excedentes», ver infra) según el porcentaje de votos proporcional en el nivel nacional (o en el nivel de la agrupación de circunscripciones). El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del porcentaje de escaños que le corresponden según la fórmula proporcional. (Si un partido recibe más escaños que lo que le corresponde proporcionalmente, surgen los así llamados escaños excedentes). La proporcionalidad entre votos y escaños es -tras dejar afuera de la adjudicación de escaños a aquellos pequeños partidos que no han superado la barrera legal- muy elevado.

d) El single transferable vote (el sistema del voto transferible). Se trata aquí del sistema proporcional clásico en el mundo anglosajón. Dado que este sistema -no por último debido a su complejidad- se utiliza mayormente en circunscripciones pequeñas, su grado de desproporcionalidad en comparación con otros sistemas proporcionales debería resultar relativamente elevado. En general, el voto transferible opera sin embargo en la dirección opuesta.

e) La representación proporcional pura. Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluyendo el uso de barreras naturales o legales de una altura que pueda impedir alcanzar tal grado de proporcionalidad.

Cuadro 1: Tipología de sistemas electorales

Sistemas mayoritarios	Sistemas proporcionales
1. de pluralidad en circunscripciones uninominales	6. proporcional en circunscripciones plurinominales variables
2. de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales	7. proporcional compensatorio
3. de mayoría en circunscripciones plurinominales con representación de minorías	8. personalizado con barrera legal
4. mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas	9. *single transferable vote*
5. mayoritario con lista proporcional adicional o sistema segmentado	10. proporcional puro

Cuadro 2: Características de composición de los tipos de sistemas electorales

1	uninominal	individual/personal	mayoría relativa	natural
2	uninominal	individual/personal	mayoría absoluta	natural
3	plurinominal	lista/personal	mayoritario	natural limitado
4	plurinominal	individual/personal	proporcional	natural
5	uni y plurinominal	individual/personal y de lista	mayoritario y proporcional separados	natural y artificial
6	plurinominal	de lista	proporcional	natural
7	uni y plurinominal	individual/personal y de lista	mayoritario y proporcional combinados	natural y artificial
8	uni y plurinominal	individual y de lista	mayoritario y proporcional combinados	artificial
9	plurinominal	individual/personal-preferencial	proporcional	natural
10	plurinominal	de lista	proporcional	sin barrera

1.4.3 Sistemas electorales personalizados

A continuación nos referiremos a la forma de combinación de los elementos de los sistemas electorales, tal como se dio por primera vez en la República Federal de Alemania, i.e. la combinación de la circunscripción uninominal con la fórmula proporcional. Esta puede encararse de distintas maneras, algo que no está libre de controversias en la literatura sobre la materia.

Como muestra la tipología presentada arriba, existen en términos sistemáticos esencialmente tres posibilidades de asociar las circunscripciones uninominales, que tradicionalmente se presentaban en la representación por mayoría, con la representación proporcional: 1. Bajo la forma de la representación por mayoría con una lista adicional proporcional (o «sistemas segmentados»), o incluso con el principio de representación proporcional bajo la forma de 2. La representación proporcional compensatoria, o 3. La representación proporcional personalizada (con barrera legal respectivamente). Todos estos sistemas electorales, que se pueden abarcar con el concepto de «sistemas electorales personalizados», cumplen de igual modo con el objetivo de fortalecer la relación entre electores y candidatos/diputados, aunque se distinguen entre sí por el grado de proporcionalidad o desproporcionalidad entre votos y escaños.

En el caso de la representación proporcional personalizada con barrera legal no se produce -al menos tras la eliminación de los pequeños partidos- ninguna distorsión significativa entre el porcentaje de votos y escaños. El sistema es altamente proporcional.

En el caso de la representación proporcional compensatoria (con barrera legal), el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales se ve al menos compensado aproximadamente. El sistema tiende también por tanto a producir resultados proporcionales. El grado de proporcionalidad puede ser aquí más alto que en el caso de la representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño mediano y grande.

En el caso de la representación por mayoría con lista adicional proporcional o sistema segmentado, el resultado total de la elección se conforma a partir de dos resultados parciales separados, uno desproporcional y otro proporcional. Los sistemas segmentados se ubican en una zona gris entre la representación por mayoría y la

representación proporcional. El efecto desproporcional depende aquí de manera decisiva de la relación numérica entre los escaños adjudicados según la fórmula mayoritaria en circunscripciones uninominales, y los escaños adjudicados mediante una lista de partido según la fórmula proporcional (mitad-mitad; dos tercios-un tercio; etc.). Los sistemas segmentados muestran ciertamente un efecto desproporcional menor que los sistemas mayoritarios clásicos. Pero dado que respecto a sus consecuencias sobre la proporcionalidad entre votos y escaños se acercan más a la representación por mayoría que a la proporcional, pueden ser generalmente ordenados dentro del principio de representación por mayoría. En el cuadro 3 se presentan algunos sistemas electorales combinados.

Cuadro 3: Formas de combinación de los sistemas electorales personalizados

Alemania	598	299	299	598*	5%	proporcional
Bolivia	130	65	65	130*	---	porporcional
Nueva Zelanda	120	64	56	120*	5%	proporcional
Venezuela	182	92	90	---	---	proporcional
Italia	630	475	155	155	4%	compensatorio
Hungría	386	176	210	58	5%	compensatorio
México	500	300	200	---	1,5%	segmentado
Japón	500	300	200	200	3%	segmentado

* Todos los escaños disponibles se adjudican en una primera instancia a los partidos políticos. Recién en el transcurso del procedimiento de adjudicación se toman en cuenta los escaños directos obtenidos por los partidos en las circunscripciones y se los suma a los escaños proporcionales que le corresponden a los partidos.

2. Acerca de la valoración de los sistemas electorales

2.1 Reflexiones introductorias

Décadas atrás, el debate sobre la representación por mayoría y la representación proporcional se llevaba a cabo en base a argumentos teórico-normativos generales sobre el buen gobierno y se orientaba en el modelo de la forma de gobierno parlamentario. Hoy día, fluyen en la discusión crecientemente las experiencias empíricas concretas con los sistemas electorales, las cuales constituyen instancias de control obligatorias para la evaluación de los sistemas electorales. Desde el punto de vista científico, la opción por un sistema electoral se basa en un conocimiento empírico fundado del campo de los sistemas electorales comparados.

A partir de una visión conjunta de la teoría y la práctica se desprenden ciertas reflexiones sistemáticas que tienen que ser consideradas para una valoración adecuada de los sistemas electorales:

a) No existe ningún sistema electoral ideal. Los parámetros de opción son, sin lugar a duda, los supuestos o probables efectos de los sistemas electorales. Estos, sin embargo, dependen de diferentes factores histórico-contingentes. Debido a esta dependencia, tiempo y espacio tienen que ser sistemáticamente considerados en el proceso de opción por un sistema electoral. Se trata de encontrar o diseñar el sistema electoral que mejor se adapte a las circunstancias concretas.

b) A los sistemas electorales se les plantean distintas demandas funcionales. En el debate sobre los pros y los contras de los diferentes sistemas electorales los participantes a menudo se limitan a considerar o enfatizar un solo objetivo, una única función, por ejemplo, la función de la representación justa o la de la estabilidad política. Una teoría u opción que sólo se base en una única demanda no va, generalmente, lo suficientemente lejos como para concebir un sistema electoral que satisfaga las expectativas funcionales del sistema democrático-representativo.

c) La existencia de varias y distintas demandas funcionales exige que se haga una evaluación y establezcan prioridades (por ejemplo, prioridad de la participación por sobre la estabilidad política). La opción por una de las distintas demandas o su priorización depende

en gran medida de consideraciones que se basan en posiciones ancladas en teorías de la democracia y, por supuesto, en cálculos de poder. Dependen también -y tendrían que depender más- de consideraciones que tomen en cuenta las circunstancias de contingencia histórica, especialmente las condiciones societales. De hecho, esta última dependencia crece y se refleja más que nunca en el debate sobre reforma electoral de igual modo que los intentos de equilibrar distintas demandas y de percibirlas como coincidentes en el tiempo.

d) Sin embargo, es difícil que los sistemas electorales satisfagan simultáneamente y en forma completa las distintas demandas funcionales. Ningún sistema electoral rinde óptimamente en todos y cada uno de los aspectos a tomarse en cuenta. Además, los conflictos en cuanto a los objetivos constituyen la regla, por ejemplo entre más participación y mayor estabilidad. Un aumento de la capacidad funcional de un sistema electoral en un respecto significa obligatoriamente la pérdida de capacidad funcional en otro. Por tanto, los sistemas electorales satisfacen algunas demandas mejor que otras.

e) Las opciones entre sistemas electorales casi siempre expresan cuáles demandas se consideran como importantes y cuáles como menos importantes. Naturalmente, determinadas opciones testimonian una falta de conocimiento en la materia. O son la expresión de visiones ingenuas que suponen que el aumento de la capacidad de un sistema electoral en una dirección puede realizarse sin costos en otras direcciones.

f) Vale recalcar que existe manera de establecer un cierto equilibrio entre los diversos objetivos. Sin embargo, los sistemas electorales que intentan cumplir al mismo tiempo con distintas funciones de forma equilibrada son en general complejos. Esto significa que se componen de varios elementos técnicos, en parte contradictorios, que actúan complejamente en su conjunto. En muchos casos no es fácil comprender su forma de funcionamiento y sus consecuencias.

El último punto pone en claro cuán difícil puede ser cumplir con las demandas funcionales que se les plantean a los sistemas electorales. Tomemos un ejemplo: A menudo se espera que un sistema electoral fomente un alto grado de participación y garantice, al mismo tiempo, la estabilidad del sistema político; una exigencia

que de por sí es difícil de satisfacer. Si además se exige que el sistema electoral no sea demasiado complicado y que sea posible comprender fácilmente su funcionamiento, casi ningún sistema electoral podrá cumplir con todas estas demandas. Tales conflictos sobre los objetivos son muy frecuentes. Los sistemas electorales más simples cumplen prácticamente sólo una función de manera adecuada. Los sistemas electorales que satisfacen satisfactoriamente múltiples demandas son de naturaleza compleja. Una reforma que le agregue una lista proporcional a la representación por mayoría relativa en circunscripciones uninominales (sistema segmentado), sigue siendo fácil de comprender. Entre los sistemas electorales personalizados, los más complicados son generalmente los sistemas electorales compensatorios (ver infra).

2.2 Criterios de valoración

Si nos preguntamos sobre las demandas funcionales que se le plantean generalmente a los sistemas electorales y dejamos de lado expectativas irrealistas, así como puras consideraciones de poder, tenemos esencialmente cinco demandas funcionales que juegan un papel importante en los debates sobre sistemas electorales en el nivel internacional:

a) Representación: Este criterio se entiende en un doble sentido: Por un lado, representación para todos en términos de que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente, las minorías y las mujeres; por otro lado, respresentación justa, es decir, una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. El parámetro de medición empírica de una representación adecuada es el grado de proporcionalidad entre votos y escaños. Desviaciones demasiado pronunciadas de la proporcionalidad suelen considerarse problemáticas.

b) Concentración y efectividad: En el proceso electoral se trata de la agregación de intereses sociales y opiniones políticas, de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la colectividad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones son comprendidas como un acto de formación de la voluntad política, y no sólo como una forma de copiar o de medir las opiniones presentes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad

de concentración de un sistema electoral son: a) El número o, mejor dicho, la reducción del número de los partidos que obtienen mandatos en el parlamento; b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el Parlamento, base de un gobierno estable. Los sistemas multipartidistas que a menudo coinciden con gobiernos inestables, son vistos normalmente como problemáticos. Por consiguiente, este criterio abarca asimismo el de la efectividad del sistema electoral. El parámetro de la efectividad de un sistema electoral es si éste contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político. A menudo se teme que una reforma del sistema electoral en dirección de la representación proporcional conlleve inestabilidad política. Esto no sucede necesariamente. La introducción de elementos proporcionales en el sistema electoral existente puede instrumentarse de tal forma que no sólo no se reduzca la estabilidad gubernamental, sino que se incremente a través suyo la legitimidad de la representación política y así la estabilidad política del sistema democrático. En todo caso, la estabilidad gubernamental es un valor en sí. Por supuesto, no todo gobierno estable es un buen gobierno, pero es altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

c) 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 un más o un menos en la posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector y, por cierto, en el marco de la alternativa voto personalizado-voto de partido o de lista. Esta alternativa se asocia con un más o un menos en relación, en conocimiento, en responsabilidad y en 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, como por ejemplo bajo la forma de la lista cerrada y bloqueada, ello es interpretado como problemático.

d) Simplicidad: Esta demanda constituye más bien un requisito orientativo, ya que todo intento de cumplir simultáneamente con los criterios de representación, efectividad y participación, conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado que el del tipo que resultaría si uno tratara de satisfacer sólo uno de los criterios.

Sin embargo, es válido el criterio de que el electorado pueda comprender cómo opera el sistema el electoral y pueda hasta cierto punto prever cuáles serán los efectos de su voto.

e) Legitimidad: Este último criterio engloba a todos los demás, en el sentido de que se refiere a la aceptación general del resultado de las elecciones y del sistema electoral; aun más: A la legitimidad de las reglas de juego de la democracia. Un parámetro para juzgar el sistema electoral de acuerdo con este criterio, puede ser el de observar si el sistema electoral sirve para unir o, por el contrario, para desunir a una sociedad.

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 opinón 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 exento de crítica o cuando ésta es mínima, se puede suponer cierta satisfación 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 al 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, p. 369), fue decididamente rechazado por los encuestados.

Así, aunque es obvio el requisito de la legitimidad del sistema electoral, resulta difícil indagar los parámetros de su presencia o ausencia.

2.3 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 desarrollados. Más tarde, se juntarán las funciones adicionales, la de la sencillez o transparencia y la de la legitimidad. Se observa cómo los sistemas electorales cumplen 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 viaraición 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 equilibro 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 tambien 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 plus (+) significa que la función se cumple, el menos (-) lo contrario, que no se cumple (e incluso no es el objetivo mismo del principio de representación).

Cuadro 4: Comparación evaluativa a nível de los principios básicos de la representación

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 5 demuestra cómo algunos tipos de sistemas electorales que integran una u otra de las categorías básicas cumplen de forma diferente con las funciones clave. 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 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 5: Comparación evaluativa entre tipos de sistemas electorales

Tipos básicos	Tipos	Representación	Concentración	Participación
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 6: La forma de cumplimiento de las tres funciones: Equilibrio o desequilibrio

Cumplimiento de las tres funciones	Grupo de sistemas Electorales	Tipos de sistemas Electorales
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, una posibilidad de evaluación de los sistemas electorales vigentes y de las reformas propuestas existiría 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.

2.4 La comparación de los seis tipos de sistemas electorales

A continuación se comparará solamente algunos de los sistemas electorales mencionados, sobre todo en cuanto a las tres primeras demandas funcionales: La representación, la concentración y la participación.

a) El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales cumple bien y mejor que todos los demás con la exigencia de concentración. Facilita la formación de mayorías absolutas monocolores en el Parlamento. Este efecto no sólo es un supuesto teórico, sino que es un efecto empíricamente comprobado. Más de la mitad de todas las mayorías absolutas son el resultado del efecto formador de mayorías del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. El otro lado de la medalla es que cumple pésimo (y peor que todos los demás) con la exigencia de una representación justa. Efectivamente, los partidos pequeños no tienen posibilidades de representación. Incluso un partido que alcance el 20% de los votos puede quedar, en los hechos, fuera del Parlamento. En cuanto al criterio de participación, la uninominalidad es uno de los elementos clave en lo que se percibe como las ventajas del sistema. El voto es personal, pese a que, en términos sociológicos, el voto es primordialmente un voto de partido. El sistema es de fácil comprensión; su legitimidad está basada en su vinculación con una determinada tradición política y en la teoría democrática que se funda especialmente en el caso clásico del parlamentarismo inglés. La opinión que se transmite sobre el sistema de mayoría relativa a menudo no refleja la crítica que se articula en los países donde se aplica este sistema y que se refiere a la falta de representación. Surgen

dudas respecto a si el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, «importado» de la antigua potencia colonial, Gran Bretaña, a varios países de Africa y Asia, seguiría gozando de real aceptación en la opinión pública, si se presentara la oportunidad de disponer de información sobre sistemas electorales alternativos con efectos distintos y se pudiera elegir entre éstoss.

b) El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales comparte algunas características con el primer tipo de sistema mayoritario, pero difiere en otras. La desproporcionalidad puede ser alta, pero no tanto en función de la mayoría absoluta de un partido, sino más bien de una alianza de partidos que se forma para ganar el ballotage. Este sistema no reduce tanto la cantidad de partidos, ya que los pequeños partidos se hallan protegidos por su importancia en la conformación de alianzas. El sistema es de fácil comprensión; sin embargo, requiere dos elecciones en caso de ballotage. En la primera vuelta, permite medir las fuerzas de todos los partidos políticos, de modo que el voto para los pequeños partidos puede contar en el proceso de formación de alianzas en función del ballotage. En la medida en que estas alianzas sean no sólo electoralistas, sino de posterior cooperación parlamentaria, el sistema electoral de mayoría absoluta puede contribuir también a la concentración. Vale considerar que este sistema no tiene mucha aplicación en el ámbito de las elecciones parlamentarias, lo que es un indicador válido que permite efectuar una valoración más bien negativa.

c) El sistema electoral que combina la fórmula proporcional con la circunscripción pequeña tampoco es muy frecuente. La mayor diferencia con los dos tipos anteriores reside en que la circunscripción electoral está representada por diputados de diferentes partidos, de la mayoría y de la minoría. En esta misma línea de comparación puede resultar menor el grado de desproporcionalidad, lo que dependerá de factores particulares, como por ejemplo de la cantidad de los escaños por circunscripción, si el tamaño es estable o variable, par o impar, etc. El funcionamiento del sistema es simple, salvo que se introduzcan complicados sistemas de votación y adjudicación de escaños. El sistema cumple muy bien con la exigencia de un voto personal, o incluso de un voto preferencial.

d) El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales

variables es un sistema usado muy a menudo. En general, no consigue una representación justa en términos de altos grados de proporcionalidad. Puede ejercer un efecto concentrador como consecuencia de la barrera natural que constituyen las circunscripciones para los partidos pequeños. Normalmente, las circunscripciones tienen como base la división político-administrativa del país, y es por lo tanto menos conflictivo que el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, que requiere una constante redelimitación de las circunscripciones, dejando así un margen para la manipulación política en su trazado (gerrymandering). Sin embargo, la relación entre población/electores y diputados puede ser sesgada en favor de las pequeñas circunscripciones, lo que constituye el blanco de críticas. Las listas de partido en el nivel de la circunscripción son por regla general cerradas y bloqueadas, lo que motiva también críticas y continuas propuestas de abrirlas, pese a las desventajas funcionales implicadas en esta última medida en términos de no fomentar partidos políticos bien estructurados. El método de conversión de los votos en escaños puede influir en el grado de proporcionalidad de los resultados, de modo que puede asimismo suscitar críticas. En términos generales, el sistema proporcional en circunscripciones plurinominales variables es un sistema que en general funciona bien, pese a no cumplir ni con la exigencia de representación ni con la de participación. Por esto, ciertos malentendidos y la incomprensión de buena parte de sus críticos, este sistema se ve enfrentado frecuentemente con cuestionamientos deslegitimadores.

e) El sistema de representación proporcional pura es el que mejor cumple con la exigencia de representación justa, pero claramente en detrimento de las exigencias de concentración y también de participación, dado que generalmente está acompañado de listas cerradas y bloqueadas. La crítica se centra en estos déficits, y en sus respectivos efectos: Fragmentación del sistema de partidos políticos, carácter anónimo del voto. Sin embargo, vale destacar que la lista cerrada y bloqueada es, por razones de funcionalidad mínima del sistema en el nivel de las elecciones nacionales, un corolario imprescindible de la representación proporcional pura. La legitimidad del sistema proporcional puro está muy cuestionada por las experiencias históricas de derrumbe o mal funcionamiento de

las democracias en Europa; no tanto así en otros lugares, donde la exigencia primordial radica en la representación y donde la unidimensionalidad del enfoque se impone por la alta heterogenidad de la sociedad y la alta conflictividad de sus diferentes segmentos.

f) El sistema proporcional personalizado con barrera legal de representación en el nivel nacional es un sistema intermedio: Cumple con la exigencia de representación en la parte que se refiere a la representación proporcional entre los partidos políticos que superaron esta barrera, la cual, al mismo tiempo, no es tan alta como para lesionar el principio de representación proporcional. De este modo, la barrera es defendible frente a críticas que se articulan repetidamente en su contra. El sistema cumple también con la exigencia de concentración en la parte que se refiere a la exclusión de los partidos pequeños del parlamento, los cuales podrían complicar la formación de una mayoría parlamentaria, base de un gobierno estable en el régimen parlamentario. Pero este sistema no contribuye a constituir mayorías unicolores. En cuanto a la exigencia de participación, vale considerar la forma en que se vincula el principio proporcional con la uninominalidad. Si tomamos como ejemplo el sistema alemán, esta exigencia se cumple con el voto personal para la mitad de los escaños parlamentarios. En referencia al mismo caso alemán, podemos afirmar que el sistema es más complicado que los demás tipos de sistemas básicos; sin embargo, permanece dentro de márgenes comprensibles. La mayor complejidad del sistema es el resultado del intento de cumplir con las tres primeras exigencias de forma equilibrada y simultáneamente. El alto grado de satisfacción con el sistema electoral en Alemania y su función de modelo en el debate internacional sobre reformas electorales representan buenos indicadores de la legitimidad del sistema proporcional personalizado con barrera legal.

El cuadro 7 resume los resultados de la comparación de los seis tipos de sistemas electorales en virtud de las tres primeras expectativas sobre su funcionamiento y sus efectos:

Cuadro 7: El cumplimiento de las demandas funcionales en distintos tipos de sistemas electorales

sistema de mayoría relativa	negativa	positiva	positiva
sistema de mayoría absoluta	negativa	positiva	positiva
sistema de fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas	negativa	positiva	positiva
sistema proporcional en circunscripciones plurinominales	negativa	positiva	negativa*
sistema proporcional puro	positiva	negativa	negativa*
sistema proporcional personalizado	positiva	positiva	positiva

* en el caso de listas bloqueadas y cerradas.

Significativamente, en el debate internacional sobre el desarrollo de los sistemas electorales es posible observar una tendencia que se aleja de los extremos sistemas electorales «clásicos», basados fundamentalmente en una única función (descuidando otras), y va en dirección de sistemas electorales (personalizados) combinados que intentan producir una relación más equilibrada entre las distintas funciones. Precisamente la representación proporcional personalizada, tal como se la aplica en Alemania, transita una camino intermedio entre las distintas demandas funcionales. Allí radica su carácter modelo. En efecto, en una serie de países se ha introducido la representación proporcional personalizada en el marco de recientes reformas de los sistemas electorales, por ejemplo en Nueva Zelanda, y con modificaciones en Venezuela y Bolivia. En otros países se introdujeron sistemas electorales emparentados con la representación proporcional personalizada, como la representación proporcional compensatoria con barrera legal (Italia) o también sistemas segmentados que en general rompen, sin embargo, con el principio de representación proporcional (por ejemplo Japón, México y Rusia). La amplia paleta de combinaciones entre la elección de personas en circunscripciones uninominales, por un lado, y la elección por listas según la fórmula proporcional, por otro, posibilita que estos tipos de sistemas electorales combinados se puedan emplear

en países con condiciones sociopolíticas harto diferentes. Algo que se comprueba por la «atractividad» de los sistemas electorales personalizados en el marco de los debates recientes sobre reformas en diferentes partes del mundo.

Los ejemplos de Alemania y Nueva Zelanda ponen así de manifiesto que el desarrollo hacia sistemas electorales personalizados (en estos casos concretamente hacia la representación proporcional personalizada) puede tener distintos puntos de partida. En Alemania (como también en otros países de Europa occidental), la representación proporcional pura era vista como el ideal de una representación justa. Tras las primeras experiencias con este sistema que habían favorecido la fragmentación partidaria, y tras ser relacionado con la quiebra de la República de Weimar y otras democracias, la idea de una representación lo más exacta posible perdió importancia para la elaboración de sistemas electorales en Europa occidental. Basándose en los requisitos funcionales del gobierno parlamentario, en muchos países se hicieron «correcciones» en los sistemas proporcionales en el sentido de aumentar los efectos concentradores. En este sentido, tras la dictadura nacionalsocialista en Alemania no se volvió a la representación proporcional pura, sino que se introdujo la representación proporcional personalizada con una barrera legal relativamente alta.

Nueva Zelanda transitó en la dirección opuesta. Durante más de cien años se empleó el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. A mediados de los años ochenta, el Gobierno conformó la Royal Commission on the Electoral Reform of New Zealand, una comisión independiente que, tras evaluar distintas alternativas, llegó unánimente a la recomendación de introducir el sistema proporcional personalizado. Con la ayuda de dos referendos se instauró en 1993 la representación proporcional personalizada según el modelo alemán, bajo la denominación de mixed-member-proportional system.

2.5 Evaluación comparativa de los sistemas electorales de América Latina

En el siguiente cuadro hemos desglozado 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 cumplimento 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 8: Tipos de sistemas electorales empíricos*

		Funciones		
Tipo de sistema Electoral	Casos	Representación	Concentración	Participación
Proporcional puro	2	++	–	–
Plurinominal grandes districtos	1	+	–	–
Plurinominal no bloqueado	2	+–	–	–
Proporcional personalizado	2	+	+	+
Personalizado segmentado	1	+	+	+
Binominal	1	–	+–	+
Plurinominal pequeños districtos	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 8 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 en base a 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/ Zovatto 1998, p. 179 y sig.) 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 orbito del sistema electoral propiamente 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 (véase Nohlen, 1998, p. 52 y sig.) y relacionarlos con los tres criterios de evaluación.

Cuadro 9: Evaluación de los elementos técnicos

Elementos individuales	Representación	Efectividad	Participación
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
Formula 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 10.

Cuadro 10: Reformas electorales en cinco países de América del Sur

Reformas electorales en América Latina	Representación	Efectividad	Participación
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 y 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.

3. Sistemas electorales y su contexto

Los sistemas electorales actúan en una compleja constelación de distintas condiciones sociales, culturales, políticas, etc., que varía según tiempo y lugar. Ante su dependencia contextual, las consecuencias de los sistemas electorales, así como las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas, tienen que investigarse y evaluarse siempre en relación a las respectivas condiciones sociopolíticas. Las condiciones socio-estructurales y las experiencias histórico-políticas de los países o grupos de países determinan el perfil de exigencias concreto que se le plantea a un sistema electoral, y son de crucial importancia para tomar una opción concreta tanto en el nivel de los principios de representación, como en el de la elaboración concreta de los sistemas electorales. Consecuentemente, respecto a la asesoría política no parece tener sentido propagar la opción por o la transferencia de un sistema electoral de un país a otro sin considerar las condiciones sociopolíticas específicas.

3.1 Estructura de la sociedad

La estructura de la sociedad respectiva constituye una variable central en esta relación; esta variable determina a menudo la opción por las consecuencias y la valoración de un sistema electoral.

Con respecto al necesario análisis de la sociedad para la cual se piensa el sistema electoral apropiado, el tipo y la profundidad de las escisiones y de los conflictos sociales son de particular interés. En sociedades heterogéneas, escindidas por líneas de conflicto (clivajes) étnicos, religiosos, lingüísticos, culturales, etc., los sistemas

electorales exhiben otras consecuencias y tienen que satisfacer, por lo tanto, otras exigencias que en sociedades (relativamente) homogéneas. Esto es aún más válido cuando estos conflictos se encuentran politizados.

La importancia de las variables socio-estructurales se muestra claramente en aquellos países y regiones caracterizados por la heterogeneidad étnica. El factor étnico desempeña por ejemplo un papel de primera línea en el marco de los procesos de democratización en Africa. Algunos expertos ven en la etnicidad o en la politización de la etnicidad incluso un factor que puede impedir el desarrollo de la forma de gobierno democrática en sociedades muy heterogéneas étnicamente. Este escepticismo se basa tanto en las experiencias previas con el derrumbe de formas de gobierno democráticas en países donde los problemas y conflictos étnicos tenían una gran importancia, como en el carácter preponderantemente étnico de los regímenes autoritarios en el Continente Africano. Ante este trasfondo, se teme asimismo que la liberalización o democratización política en estos países podría abrir las puertas a una lucha política basada en categorías étnicas, la cual es poco compatible con la democracia pluralista.

Bajo las condiciones de sociedades étnicamente heterogéneas, la mayoría relativa en circunscripciones uninominales, que es empleada en varios países africanos y asiáticos, tiene otras consecuencias que aquéllas que se desprenden del modelo desarrollado en base al parlamentarismo británico. Sobre todo las experiencias africanas prueban la hipótesis originalmente planteada por Alexis de Tocqueville, de que la representación por mayoría requiere sociedades relativamente homogéneas para su adecuado funcionamiento. Los problemas más graves con la mayoría relativa en sociedades étnicamente heterogéneas son:

* La insuficiente representación de aquellas minorías étnicas que no disponen de baluartes electorales regionales;

* La acentuación de hegemonías regionales en el caso del dominio de grupos étnicos en las respectivas regiones, y así la transformación de los baluartes electorales regionales de los partidos políticos en conflictos con base político-territorial;

* La formación de mayorías parlamentarias sobredimensionadas en relación con la repartición de los votos, con la consecuencia que

los partidos de la oposición son prácticamente eliminados y se fortalece el dominio étnico en el plano político nacional;

* El fomento del desarrollo de sistemas de partido dominante debido a las mayorías sobredimensionadas, sin posibilidad de un cambio de gobierno o siquiera de una oposición política efectiva.

La aparición frecuente de un sistema de partidos dominado por un único partido político en Africa y Asia constituye un factor que favorece distorsiones extremas en la representación política, minando así la capacidad del sistema de partidos correspondiente de llevar adelante el proceso de construcción nacional (nation-building). Al fin y al cabo, la representación por mayoría no sólo fomentó una acentuación de los conflictos étnicos, sino que incentivó también la polarización étnico-regional. Los siguientes son resultados típicos de la utilización de la mayoría relativa en sociedades segmentadas: Un partido gana todos los escaños; un partido gana más de dos tercios de los escaños; o los distintos partidos ganan en sus baluartes respectivos, de tal forma que la minorías étnicas se quedan sin representación política en algunas o en la totalidad de las regiones, logrando imponerse únicamente allí donde representan una mayoría debido a su concentración regional.

Retomando una vez más las reflexiones sobre las exigencias funcionales puestas en los sistemas electorales, es preciso recalcar que la valoración de las exigencias particulares tiene que realizarse en función de las condiciones sociopolíticas del caso en cuestión. Claro está que, en la práctica, el establecimiento de prioridades, por ejemplo más participación o más concentración en el sistema de partidos, obedece en última instancia a criterios políticos. Y en la valoración de las distintas exigencias confluyen asimismo, sin duda, puntos de vista teórico-democráticos generales. Según sean los cálculos de poder político y la posición teórico-democrática, se evaluará consiguientemente como más importante ya sea la formación de mayorías partidarias claras en el Parlamento o la representación política de la mayor cantidad posible de fuerzas políticas relevantes. Así, siempre habrá partidarios tanto de la función de concentración como de la de representación. No obstante, es aconsejable no dejar librado el establecimiento de prioridades únicamente al cálculo político partidista y/o a abstractas reflexiones teóricas. En la valoración tienen que confluir también

las condiciones sociopolíticas, en especial la cuestión de si se trata de sociedades más bien homogéneas o heterogéneas.

Aquí es necesario subrayar que en sociedades segmentadas la función de representación adquiere una importancia crucial. Los diferentes grupos sociales tienen que obtener representación y de forma aproximadamente proporcional. Esto se relaciona con la exigencia muy importante de integración política en sociedades segmentadas, función a la cual también tendría que responder el sistema electoral. En este sentido, el sistema electoral no debe excluir de ningún modo a las minorías sociales y políticas de la representación parlamentaria. La legitimidad del sistema político en sociedades segmentadas se funda en gran medida en la representación y en la integración política de las minorías.

El catálogo siguiente presenta algunos criterios e instancias de control que juegan un papel importante en la opción por y en la valoración de un sistema electoral respecto de sociedades segmentadas, tal como se observan sobre todo en Africa:

* Legitimidad: ¿Se acepta en los diversos grupos societales al sistema electoral como un medio institucional adecuado para el Gobierno representativo? ¿Aceptan los grupos o partidos políticos minoritarios perdedores los resultados de las elecciones?

* Integración política: ¿El sistema electoral une o desune al país? ¿Aumenta la polarización política o la reduce? ¿Canaliza los conflictos políticos en procedimientos que sirvan para su resolución pacífica o promueve las soluciones por la fuerza?

* Representación: ¿Permite el sistema electoral la representación de minorías étnicas? ¿Qué tan bien representados se pueden sentir estos grupos? ¿Permite el sistema electoral que los partidos políticos alcancen una proporción de escaños similar a su proporción de votos?

* Partidos políticos: ¿Puede ayudar el sistema electoral a superar la politización de las diferencias étnicas, expresadas bajo la forma de sistemas de partidos de base étnica?

* Gobierno representativo: ¿Puede un gobierno elegido a través de un sistema electoral particular ser representativo en el sentido de reflejar los intereses de los diferentes grupos étnicos y especialmente de las minorías étnicas? ¿Promueve el sistema electoral formas de gobierno consociacionales, de tal forma que las minorías tomen parte del proceso de decisión?

* Oposición política: ¿Evita el sistema electoral las mayorías exageradas, de tal forma que la oposición política pueda desempeñar un papel efectivo en el proceso político? ¿Puede el Parlamento ser efectivo vis-à-vis del Ejecutivo?

Desde la perspectiva de la sistemática electoral, los sistemas electorales proporcionales cumplen indudablemente mejor con las exigencias funcionales específicas en sociedades segmentadas. Esto resulta aún más válido si se considera que en sociedades hetorogéneas los sistemas electorales mayoritarios no producen la misma integración política ni exhiben las mismas consecuencias para la estabilidad del sistema político que en sociedades homogéneas. El empleo de la representación por mayoría en sociedades heterogéneas significa más bien exclusión y polarización.

La superioridad de la representación proporcional frente a la representación por mayoría en sociedades heterogéneas se desprende entonces de distintas reflexiones: Primero, la representación por mayoría no puede cumplir con importantes exigencias funcionales puestas en los sistemas electorales. Segundo, sus consecuencias naturales respecto a la formación de mayorías parlamentarias conducen al dominio político de grupos étnicos particulares y favorecen de este modo la inestabilidad política. Tercero, la representación proporcional cumple con la exigencia de una representación justa de las minorías, a la cual debe dársele prioridad en sociedades heterogéneas. Otro argumento es de naturaleza política: La representación por mayoría sólo puede introducirse en contra de la voluntad de las minorías étnicas, pues expresa siempre el dominio político de una mayoría étnica. Dado que la representación proporcional constituye el único camino para posibilitar una representación justa de las minorías, es algo obvio que la introducción de un sistema electoral proporcional refleja el interés político de las minorías que son excluidas de la representación política bajo las condiciones de la representación por mayoría.

No obstante, pese a lo razonable que sería la introducción de la representación proporcional en términos sistemático-electorales en aquellas sociedades segmentadas que emplean la representación por mayoría, en la realidad política las reformas de los sistemas electorales tienen que tomar en cuenta las relaciones de poder político y la tradición política del caso en cuestión. La introducción

de la representación proporcional en lugar de la representación por mayoría no es, en la mayor parte de los casos, una opción política viable, ya que una reforma tan ambiciosa precisa del apoyo de los partidos políticos más importantes, especialmente del o los partidos de gobierno. En general, éstos no están interesados en debilitar su poder político. Además, en varios países africanos y asiáticos, las circunscripciones uninominales forman parte de la cultura política. Ante este trasfondo son recomendables reformas limitadas e incrementalistas y sistemas electorales combinados en términos de las metas perseguidas, dado que, además, las circunscripciones uninominales cumplen funciones positivas en dichos sistemas electorales. Se puede entender la reforma del sistema electoral también como un proceso de adaptación del sistema electoral a las exigencias funcionales, el cual puede ser dirigido de acuerdo a las experiencias hechas con reformas puntuales, no excluyéndose en principio el pasaje de la representación por mayoría a la proporcional. Un primer paso en el marco de esta estrategia podría ser la distribución de escaños adicionales por una lista proporcional junto a la vigente representación por mayoría en circunscripciones uninominales (representación por mayoría con lista adicional proporcional). Mediante esta reforma se mantiene la cultura política del país, estrechamente relacionada con las circunscripciones uninominales, y no obstante se habría mejorado por lo menos en parte la función de la representación.

De no alcanzar esta reforma para eliminar los déficits de la representación política, se podría, a través de reformas posteriores, elevar entonces sucesivamente el número de los escaños distribuidos proporcionalmente a través de la lista proporcional (en lugar de un tercio, la mitad de los mandatos proporcionales). O se podrían introducir finalmente otras formas de combinación de circunscripciones uninominales con elementos proporcionales, como fue expuesto arriba (representación proporcional compensatoria, representación proporcional personalizada). El espectro de las posibilidades de combinación deja margen suficiente para la consideración de diferentes condiciones sociopolíticas y socioculturales, y para distintas constelaciones de poder político.

3.2 Variables políticas

Las reflexiones hechas arriba ya se han referido a la importancia de las variables genuinamente políticas para la selección y la reforma de los sistemas electorales. En última instancia, son los actores políticos quienes deciden si las condiciones socioculturales jugarán algún papel en la elaboración de un sistema electoral. En los esfuerzos dedicados a introducir un nuevo sistema electoral o a reformar el existente siempre confluyen los intereses políticos y las aspiraciones de poder de los actores políticos. Ellos suelen presentar las propuestas de reformas, y son siempre quienes tienen en sus manos el poder de aprobarlas. Los políticos tienen una visión de estas cuestiones más bien pragmática, guiada por criterios de poder. Con suma frecuencia, las propuestas de reforma son analizadas por los actores políticos en términos de ventajas y desventajas. Sin embargo, dicha valoración no siempre se basa en una comprensión adecuada de la forma de funcionamiento y de las consecuencias de los tipos particulares de sistemas electorales o de sus elementos componentes. Esto significa que dado que los sistemas electorales influyen sobre la distribución del poder político en un país, las cuestiones de los sistemas electorales siempre son cuestiones de poder político. Por consiguiente, el tema se halla a menudo sumamente politizado. La introducción o la reforma de los sistemas electorales refleja por lo general las relaciones de poder político en el momento de la reforma del sistema electoral. Las modificaciones de los sistemas electorales se imponen en la mayor parte de los casos «desde arriba» o se negocian entre el Gobierno y la oposición. Los compromisos no son algo raro, lo que, entre otras cosas, lleva a la conformación de sistemas electorales que -desde un punto de vista social-tecnológico- se muestran incoherentes y pobremente diseñados.

La politización de las cuestiones relacionadas con los sistemas electorales establece por lo tanto límites a la ingeniería política. La realidad histórico-política está marcada por una libertad de opción mucho más reducida que lo que dejan translucir los debates académicos. En muchos de los debates sobre reformas políticas a los sistemas electorales ya no se plantea la opción básica entre representación por mayoría y representación proporcional. A menudo se le ha dado solución a esta decisión históricamente y/o

constitucionalmente. Empíricamente, la mayoría de las reformas a los sistemas electorales se limitan a hacer cambios dentro del principio de representación vigente. Sólo en pocas ocasiones, generalmente en tiempos de crisis política o de cambios de gran magnitud, las élites políticas tratan la cuestión del sistema electoral empezando de cero, aunque naturalmente de tales debates reformistas no siempre surge una reforma fundamental del sistema electoral en cuestión. El gran cambio es raro. Las reformas pequeñas e incrementalistas, concebidas en adecuación al contexto histórico-político, son más capaces de imponerse. Por el contrario, las discusiones abstractas en términos de la gran alternativa entre la representación por mayoría y la representación proporcional no suelen conducir a una reforma concreta.

3.3 Tipos de diseño institucional

La idea del constitutional engineering -pese al escepticismo creciente respecto a la capacidad de poder intervenir en la política desde fuera- ha cobrado mucha fuerza en el contexto que constituye la tercera ola de democratización. Esta nueva corriente de pensamiento ha ido acompañada, sin embargo, de un nuevo auge del enfoque normativo, como mejor lo demuestran en el reciente debate mismo las contribuciones de Arend Lijphart (1991) sobre «Institutional Choices for New Democracies».

Así, es oportuno y útil distinguir, dentro del diseño institucional, dos posturas, una normativo-abstracta y otra histórico-empírica, diferencia que se expresa en varias dimensiones. La primera se refiere a la génesis de las instituciones políticas. Por un lado, una postura 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. Por el otro, una postura 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, 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, repetimos: No existe ningún best system (sistema ideal). Como dijo una vez Giovanni Sartori: El mejor sistema es aquél que mejor se adecúa/adapta.

Segundo: Por lo tanto no hay ninguna solución institucional general. Como afirmó Robert A. Dahl (1996): «Every solution will need to be custom tailored to the features of each country». Toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país.

Tercero: Aún cuando existiera un best system, 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 (entre otros en Linz/Valenzuela, 1994) 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. Dentro de las alternativas hay subtipos con decisivos efectos diferentes, de tal forma que las afirmaciones generalizadoras al nivel más alto de abstracción resultan poco convincentes. Repetimos: En la práctica política de la consultoría, la opción viable radica más bien entre las variantes dentro de cada uno de las grandes opciones dicotomizadas. Por lo demás, el diseño institucional abstracto se basa en el supuesto de

ceteris paribus. Un buen ejemplo de esta tendencia es el ya mencionado artículo de Arend Lijphart sobre «Institutional Choices for New Democracies» (1991) que 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 Africa 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). ¿Qué posibilidades de éxito tiene una institucionalidad en un entorno diferente al que ha sido su base constituyente? Allí donde la postura básica de la gente y de los actores políticos consiste en una profunda desconfianza frente a todo lo que sea público -como es el caso de América Latina-, la solución no puede radicar en el trasplante de instituciones que provienen de países en los que la confianza en lo público es una predisposición ampliamente compartida -como es el caso de Europa-.

Desde nuestra 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 nos 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. Reconocemos en el contexto una covariable independiente a menudo decisiva respecto a los efectos que tengan las instituciones (ver Nohlen 2003).

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? Un diseño institucional descontextualizado nos parece poco exitoso para la ingeniería política aplicada o en su terreno. De lo dicho anteriormente se

deduce que el institucionalismo contextualizado presupone, junto a grandes experiencias en cuestiones institucionales, un gran conocimiento del medio en que las institutiones deben funcionar. A fin de poder realizar recomendaciones institucionales adecuadas se debe conocer bien el país o el grupo de países en cuestión.

3.4 Requisitos estratégicos de un debate de reforma

A continuación se presentan finalmente algunos requisitos estratégicos de importancia para un debate serio -políticamente viable- sobre reformas a los sistemas electorales:

a) El primer requisito estratégico es de tipo analítico y reside en un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente. ¿Cómo funciona? ¿Cuáles son sus elementos? ¿Qué efectos tiene? ¿Cómo cumple con las exigencias funcionales que se les plantean? ¿En qué medida se adapta al contexto socio-cultural y político-institucional? Tras este primer paso, el análisis arrojaría una primera pista respecto de si hay razones fundadas para entrar en un debate de reforma electoral. En tal sentido resulta importante comprobar si los supuestos déficits funcionales del sistema electoral existente tal y como son sostenidos en círculos académicos, sectores políticos y/o en la opinión pública, están conectados causalmente. El método más apropiado para determinar la relevancia o contribución del sistema electoral respecto de los fenómenos en discusión es el método comparado, aplicado de acuerdo a tiempo y lugar.

Una indagación de tipo comparativo podría arrojar, por ejemplo, algunos de los siguientes resultados que invalidan ciertas críticas al sistema electoral vigente: Primero, el fenómeno criticado es universal, es decir, aparece en democracias en lugares y tiempos diferentes, independientemente del tipo de sistema electoral; segundo, el fenómeno criticado tiene varias causas y, entre ellas, la importancia del sistema electoral es reducida; tercero, el fenómeno criticado es de naturaleza coyuntural y no estructural. Naturalmente, a través del método comparado se puede llegar al resultado de que el sistema electoral es el causante principal del fenómeno criticado. En este caso, se puede comprobar con la ayuda del método comparado hasta qué punto (y con qué «costos») los sistemas electorales alternativos o las reformas avanzadas pueden eliminar los déficits funcionales del viejo sistema electoral.

b) El segundo requisito estratégico en el debate sobre la reforma electoral consiste en determinar con exactitud los objetivos de dicha reforma. Normalmente, la crítica al sistema vigente consta de más de un punto. Muchas veces, se presenta como la enumeración de una serie de cuestiones específicas sometidas a la crítica. Sin embargo, rara vez se toma en cuenta si las cuestiones criticadas están interrelacionadas, o si, en términos sistemáticos, existe una relación lógica entre ellas, o si son mutuamente excluyentes. El supuesto implícito, muchas veces, es el de una coherencia interna entre los aspectos criticados, cuando ésta en la práctica no existe. Puede llegar a haber antagonismos, lo que significaría -en el nivel de las propuestas de reforma- que una determinada modificación no lograría cambiar la situación criticada en su totalidad y tendría efecto sólo en algunos puntos, comportándose neutralmente respecto a otros o, incluso, empeorando otros tantos.

Una vez percibida la complejidad del tema, es imprescindible definir primero los objetivos de la reforma y luego lograr consenso al respecto. ¿Qué se quiere mejorar? Esta tiene que ser la pregunta orientadora en el debate sobre la reforma de un sistema electoral. El camino opuesto -i.e., que políticos y expertos presenten un sinnúmero de propuestas de sistemas electorales (sistemas «ideales» incluidos)- es la forma más segura para no alcanzar ningún resultado concreto, pues el debate se agotará en la polémica y la confrontación.

En cuanto al establecimiento de los objetivos de las reformas de los sistemas electorales, es necesario señalar una vez más que las reformas no sólo pueden apuntar a modificar el grado de proporcionalidad entre votos y escaños y así la medida de inclusión o exclusión de los partidos políticos. Además, deberían, entre otras cosas, considerar la cuestión de si el elector podrá elegir únicamente entre partidos políticos o también entre candidatos individuales. Asimismo, es importante aclarar hasta qué punto el aumento de la capacidad de un sistema electoral en una dirección permite la pérdida de capacidades en otras direcciones. Si la reforma del sistema electoral apunta por ejemplo a mejorar la relación entre el elector y el diputado, entonces es de gran importancia si esto puede efectuarse al costo de la función de representación, o si se trata justamente de evitar este efecto.

c) El tercer requisito estratégico reside en escoger -en un nivel

técnico- algunos de los tantos mecanismos que tenemos a disposición para alterar un sistema electoral y modificar sus efectos políticos. Obviamente, para ello se precisa un buen conocimiento de la sistemática electoral. Muy a menudo, se observan flagrantes discrepancias entre los objetivos de una propuesta de reforma y los medios técnicos para su materialización. Asimismo, ocurre que el elemento técnico escogido no se limita -en sus efectos- al área donde se ubica el objetivo, sino que ejerce efectos en otras: Es el fenómeno de los efectos no buscados. En consecuencia, el trabajo de los expertos consiste en hacer corresponder los elementos técnicos de una reforma con su objetivo y, en función de esto, escoger el elemento técnico que mejor se adapte, limitanto sus efectos al ámbito en cuestión y evitando efectos no buscados.

d) El cuarto requisito estratégico va más allá del campo estrictamente técnico. Ahora se trata de pensar las alternativas técnicas de reforma teniendo en cuenta las condiciones sociopolíticas específicas del país en cuestión para así poder determinar sus probables consecuencias políticas. Dado que los efectos de los sistemas electorales dependen del contexto, es imperioso realizar un análisis a fondo del país en cuestión, que investigue, entre otras cosas, la distribución geográfica del electorado, el comportamiento electoral, la estructura del sistema de partidos, las estructuras políticas generales, etc. Asimismo, es muy necesaria una evaluación global de los efectos de una reforma electoral que, normalmente, tendrá sus puntos de referencia en el buen funcionamiento del sistema político y, en los países de reciente democratización, en la consolidación de la democracia.

Así cerramos el círculo de las reflexiones generales formuladas en esta introducción, recordando una observación hecha arriba que es compartida por los especialistas en sistemas electorales: Los sistemas electorales son elementos constitucionales importantes de la política en su dimensión normativa (polity), procedimental (politics) y orientada hacia resultados (policy outcomes).

Bibliografía selecta

Robert A. Dahl 1996: Thinking About Democratic Constitutions: Conclusions From Democratic Experience, en: Saphiro, J./Hardin, R. (Ed.): Political Order, New York, págs. 175-206.

IIDH/CAPEL 2000: Diccionario Electoral, 2 tomos, San José: IIDH.

Michael Krennerich/Martín Lauga 1998: Diseno Versus Política. Observaciones Sobre el Debate Internacional y las Reformas de los Sistemas Electorales, en: Nohlen, D./Fernández, M. (Ed.): El Presidencialismo Renovado, Caracas: Nueva Sociedad, págs. 69-82.

Arend Lijphart 1994: Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990, Oxford: Oxford University Press.

Arend Lijphart 1991: Constitutional Choices for New Democracies, en: Journal of Democracy 2 (1), págs. 72 - 84.

Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Ed.) 1994: The Failure of Presidential Democracy, 2 vol., Baltimore/London: Johns Hopkins University.

Dieter Nohlen 1981: Sistemas Electorales del Mundo, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Dieter Nohlen 1993: Sistemas Electorales de América Latina, Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Dieter Nohlen 1998: Sistemas Electorales y Partidos Políticos, 2ª edición revisada y aumentada, México: Fondo de Cultura Económica; 3ª edición revisada y aumentada 2004.

Dieter Nohlen 2003: El Contexto Hace la Diferencia. Reformas Institucionales y el Enfoque Histórico-Empírico, edición por Claudia Zilla, México: UNAM.

Dieter Nohlen (edición) 2005: Elections in the Americas, 2 tomos, Oxford: Oxford University Press.

Dieter Nohlen 2006: Diccionario de Ciencia Política, 2 tomos, México: Porrúa.

Dieter Nohlen 2006: El Institucionalismo Contextualizado. La Relevancia del Contexto en el Análisis Institucional, editado e introducido por Richard Ortiz Ortiz, México: Porrúa/UNAM.

Dieter Nohlen, Jesús Orozco, Sonia Picado, Daniel Zovatto (eds.) 2006: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, 2a. edición actualizada y aumentada. México: Fondo de Cultura Económica.

Organización de los Estados Americanos 1999: Seminario Internacional Sobre Legislación y Organización Electoral: Una Visión Comparativa, Lima: Transparencia.

J. Mark Payne/Daniel Zovatto/Fernando Carrillo/Andrés Allamand (Ed.) 2003: La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina, Washington D.C.: BID.

Richard Rose (Ed.) 2000: International Encyclopaedia of Elections, Washington, D.C.: Congressional Quarterly.

Giovanni Sartori 1994: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes, Basingstoke/Londres: MacMillan.

Fernando Tuesta Soldevilla (Ed.) 1996: Simpósio Sobre Reforma Electoral. Memoria, Lima: IFES.