

Sistemas electorales: Diez diferenciaciones y una recomendación

Dieter Nohlen¹

En el estudio de los sistemas electorales es importante saber diferenciar. La capacidad de diferenciación es clave para entender el funcionamiento de los sistemas electorales, para analizar sus efectos y para evaluar sus implicancias. Por ello, en el siguiente texto, voy a presentar las diez diferenciaciones más importantes.

1. La primera diferenciación se refiere al concepto de sistema electoral. En éste, se puede distinguir entre dos conceptos: uno amplio y uno restringido. El amplio engloba todo el proceso electoral desde la administración de las elecciones hasta el contencioso electoral. El concepto restringido se refiere sólo a la manera como se expresan las preferencias políticas del ciudadano en forma de voto y al mecanismo de cómo estos votos se transforman en escaños o en resultados electorales. En lo que sigue, ampliaré el concepto restringido.

2. La segunda diferenciación atañe a los enfoques presentes en la investigación sobre sistemas electorales. Esta distinción es de gran importancia para el análisis, la comparación y la valoración de los sistemas electorales, así como también, y de manera especial, para la asesoría política.

La distinción se basa en dos criterios: normativo versus empírico y estadístico versus histórico. Desde una perspectiva teórico-científica, la primera distinción podría describirse en términos de procedimientos deductivos e inductivos; la segunda, en términos de métodos estadísticos y comparativos.

El primer enfoque se puede denominar normativo. En el marco de este enfoque los sistemas electorales se estudian a partir de convicciones teóricas o casi axiomáticas, vinculadas a teorías de la democracia o del buen gobierno. Así, por ejemplo, la opción por el sistema de mayoría relativa se fundamenta con el

¹ Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Director Académico del Heidelberg Center.

argumento de que sólo este sistema electoral refleja la esencia del gobierno parlamentario o de la democracia con plena responsabilidad política de los gobernantes. Es cierto: el enfoque normativo implica generalmente pronunciarse a favor de uno de los principios de representación y de un sistema electoral correspondiente. En este enfoque se trabaja con afirmaciones generales y definitivas en cuanto a los efectos y ventajas de determinados sistemas electorales, a menudo sin tomar en cuenta espacio y tiempo. El tipo de afirmación que lo caracteriza es, por ejemplo: "la representación por mayoría es mejor que la representación proporcional" o "el sistema electoral de pluralidad es el que mejor se corresponde con la esencia de la democracia, con la esencia del gobierno parlamentario", etc. Asimismo, a partir de un caso se hacen deducciones que conciernen a más o a todos los casos, es decir, se extrapola. Desde una óptica normativa se defiende la tesis de que lo que es visto como válido en un caso, es válido también en los demás. Esta tendencia se expresa en afirmaciones que se postulan con carácter de ley, tales como: "el sistema electoral de pluralidad conduce al sistema bipartidista".

El estudio teórico de los sistemas electorales, de las ventajas y desventajas de los principios de representación, su vinculación con la institucionalidad política en general y con la dinámica de los procesos políticos, sigue basándose en consideraciones del enfoque normativo. Es más, mucho de lo que el no-especialista en la materia cree saber sobre los sistemas electorales, se basa normalmente en el cuerpo de supuestos y afirmaciones del enfoque normativo.

El punto fuerte de este enfoque reside sin duda en la vinculación del tema de los sistemas electorales con la política en general, esto es, en centrar la atención en cuestiones relacionadas con los sistemas electorales que tienen una relevancia real y, asimismo, en no temer efectuar apreciaciones en forma de relaciones causales, utilizando un horizonte de interpretación enraizado en la teoría política. A menudo se formulan proposiciones valorativas sobre supuestas relaciones causales.

Por el contrario, la debilidad del enfoque reside en no tomar en cuenta ni el espectro de diferenciación entre los sistemas electorales en el marco de los principios de representación ni la contingencia histórica de los sistemas electorales, cuestiones determinantes para sus efectos y valoraciones.

El segundo enfoque es empírico y de orientación estadística. Por la lógica de la propia metodología estadística, que requiere un gran número de casos para llegar a resultados relevantes, este enfoque trata de incluir en el estudio la mayor cantidad posible de sistemas electorales, integrando para ello la dimensión histórica y la internacional. En comparación con el enfoque normativo, el enfoque empírico-estadístico diferencia mejor entre los componentes de los sistemas electorales, precisamente con el fin de tratarlos estadísticamente como

variables en el marco de una relación multicausal. Es enorme el avance que se logró en el estudio de los sistemas electorales y sus efectos gracias a este nuevo enfoque, como a lo largo de su aplicación. Sin embargo, este enfoque se centra en lo que se puede medir, e intenta preparar el material histórico con el fin de adaptarlo para el análisis estadístico. Este procedimiento puede llevar a veces a resultados insatisfactorios o incluso errados, puesto que no todo dato cualitativo se puede fácilmente transformar en uno cuantitativo. El afán por medir puede implicar cambios conceptuales (por ejemplo, ampliando la definición del propio concepto de sistema electoral), y llevar a reduccionismos en el análisis de los sistemas electorales concretos para facilitar la clasificación. Por último, la tendencia a centrar la investigación en la parte commensurable del problema desplaza la atención del investigador hacia el campo fundamentalmente matemático de la materia (por ejemplo, en lo referido a grados de proporcionalidad), y se descuida, de alguna manera, lo propiamente politológico (por ejemplo, la relación entre grados de proporcionalidad y sistemas de partidos políticos), así como los criterios generales de evaluación y de contexto, imprescindibles para apreciar los resultados empíricos.

El tercer enfoque es empírico de orientación histórica. Se centra en el estudio de los sistemas electorales concretos y en el análisis de su contexto sociopolítico, lo cual resulta indispensable para comprender su funcionamiento y sus efectos. En comparación con el enfoque empírico-estadístico, este enfoque es descriptivo-individualizante, lo que es objeto de críticas desde el campo estadístico-cuantitativo. No obstante, el enfoque histórico-empírico es también comparativo, por sobre todo en su aparato conceptual, a veces explícitamente por las comparaciones cualitativas de casos seleccionados metodológicamente. La importancia del caso individual reside en que sólo a través del camino inductivo se puede llegar a un conocimiento teórico, fundado empíricamente. Además de reconocer la importancia de la elaboración de hipótesis y teorías en la comparación, este enfoque coloca un énfasis especial en la precisión terminológica y en el trabajo clasificatorio. En comparación con los otros dos, éste es el que más se presta para la asesoría política en el ámbito de los sistemas electorales. Hay que destacar en particular que esto implica no pronunciarse a favor de un sistema electoral antes de haber estudiado detalladamente los factores contextuales.

Estos tres enfoques están presentes en el debate político y científico. No obstante, hay que acreditar los progresos en el campo de investigación de los sistemas electorales, sobre todo, a los dos enfoques empíricos. En realidad, el enfoque normativo está agotado. Sus interrogantes no son de ninguna manera obsoletas; pero no se espera nuevas o mejores respuestas que las ya dadas al final de los debates clásicos.

3. La tercera diferencia hace hincapié en la estructura del cuerpo teórico-sistemático de nuestro conocimiento en la materia y, especialmente, en los niveles de abstracción.

Los sistemas electorales, en la realidad, no nos hacen el favor de ordenarse de forma simple y sistemática. La realidad es ciertamente caótica, y sólo el investigador a través de sus categorías e instrumentos de orden teórico y sistemático, llega a estructurar el caos, como se dice en epistemología.

Este orden teórico-sistemático se puede percibir de forma análoga a una pirámide que consta de cuatro niveles. En la base se encuentran los elementos técnicos que conforman un sistema electoral. En el segundo nivel encontramos a los sistemas electorales, cuyo número es altísimo, puesto que cada configuración de los elementos técnicos puede representar un sistema electoral en sí mismo. En el tercer nivel se ubican los tipos de sistemas electorales que ya son una abstracción, es decir, entidades de características específicas que se ponen de relieve. En la cúspide de la pirámide se encuentran los principios de representación que son dos: el principio de representación mayoritaria y el principio de representación proporcional.

Ahora bien, para poder hablar sobre sistemas electorales, es necesario conocer el objeto en sus cuatro niveles. Para el análisis de los efectos de los sistemas electorales, y para expresar opciones respecto a ellos, es necesario bajar del nivel de la cúspide, donde ha estado ubicado el debate durante tantos años, al nivel de los tipos de sistemas electorales.

4. La cuarta diferenciación llama la atención hacia los efectos mecánicos de los sistemas electorales en contraste con los efectos psicológicos.

Los sistemas electorales, conforme a su definición misma, transforman votos en escaños, y lo hacen según reglas matemáticas. Estos efectos se llaman mecánicos. Son previsible y, por ello, los electores los anticipan y se comportan de manera tal que aprovechan las reglas; por ejemplo, cuando emiten votos útiles, es decir, cuando evitan que sus votos pierdan influencia en la composición del parlamento. De vez en cuando, los electores se equivocan, por ejemplo, en presencia de un sistema de representación proporcional puro, creyendo que incluso los minipartidos tienen posibilidades de poder entrar en el parlamento. Así se pierden muchos votos, justamente porque no tienen ninguna influencia en el resultado a nivel del parlamento.

Respecto del análisis de los sistemas electorales, gran parte de los debates sobre sus efectos se refiere a los efectos mecánicos. Asimismo, es cierto que las opciones, expresadas en este debate, se han basado sobre este tipo de efectos. Lo importante es incluir en el análisis consideraciones y pronósticos sobre los probables efectos psicológicos de los sistemas electorales.

5. La quinta diferenciación se refiere a los efectos que tienen los sistemas electorales en sí mismos y a los efectos que resultan de la confrontación de los sistemas electorales con la realidad.

Otra vez podemos referirnos a la capacidad en las ciencias sociales de predecir los efectos de los sistemas electorales. Esto parece bien factible cuando se trata de los efectos que tienen los sistemas electorales como sistemas. Sin embargo, cuando los sistemas electorales operan en contextos históricos, se ha comprobado que los efectos de un mismo sistema electoral pueden variar bastante; hasta incluso llegar a contradecir los enunciados que se han establecido en el ámbito de lo teórico.

6. La sexta diferenciación enfoca explícitamente la capacidad de predecir los efectos de los sistemas electorales por parte de los científicos políticos y conlleva una precaución: distinguimos entre efectos que son previsibles y otros que no lo son tan fácilmente, pues dependen de factores que intervienen en la relación entre la causa y el efecto que se estudia. Respecto de los sistemas electorales, me refiero a los grados de proporcionalidad entre votos y escaños, por un lado, y a la estructura del sistema de partidos, por el otro. El grado de proporcionalidad es una medida para clasificar los sistemas electorales, incluso para definirlos como de representación mayoritaria o de representación proporcional. El concepto estructura del sistema de partidos políticos llama la atención por sobre todo al número de partidos que entran en el parlamento. Comúnmente la argumentación es causal - lineal y sostiene que la representación mayoritaria produce un alto grado de desproporcionalidad, que a su vez conduce a un sistema bipartidista y, como contrapartida, la representación proporcional produce un alto grado de proporcionalidad que a su vez conduce a un sistema pluripartidista. Mientras que el paso del primer fenómeno al segundo generalmente se confirma, la realidad no comprueba con toda seguridad el paso del segundo fenómeno al tercero. O sea, el grado de proporcionalidad es sólo un débil indicador de la estructura del sistema de partidos.

7. La séptima diferenciación hace distinguir entre diferentes funciones de los sistemas electorales. En este campo, la diferenciación no es dicotómica, sino multidimensional.

Vale diferenciar entre tres funciones principales, que nos sirven como criterios de evaluación, y dos adicionales, cuyos alcances pueden resultar menores, o sea que pueden depender de los tres criterios básicos:

El primer criterio es el de la representación. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Este criterio se entiende en un doble sentido: por un lado, representación para todos, de manera que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; y por otro representación justa, es decir una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta de

representación de minorías y mujeres, así como desviaciones demasiado grandes de la proporcionalidad, que frecuentemente se consideran problemáticas.

El segundo criterio es el de la concentración y/o efectividad. Consiste en la acumulación de intereses sociales y de opiniones políticas, de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas con el fin que la comunidad adquiriera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Los parámetros de la capacidad adecuada de concentración de un sistema electoral son: en primer lugar, el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el parlamento y, en segundo lugar, la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tenga carácter estable en el parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de gobiernos inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del sistema electoral, cuyo parámetro es si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político, pues el sistema electoral influye en el perfil de las instituciones como el parlamento y el poder ejecutivo, así como en el proceso político. No todo gobierno estable es un buen gobierno, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

El tercer criterio es el de la participación. Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término - pues las elecciones son en sí un acto de participación política -, sino de la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector y en el marco de la alternativa voto personalizado versus voto de partido o de lista. Esta alternativa se asocia con un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos. El parámetro para medir una participación adecuada, en el sentido restringido, permitida por un sistema electoral, es la forma de votación personalizada. Si ésta se halla totalmente descartada, por ejemplo, bajo la forma de la lista bloqueada, ello se interpreta como problemático.

El cuarto criterio o el primero adicional consiste en la transparencia. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el sistema electoral no debería ser demasiado complejo. Este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos sistemas electorales que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación son, de hecho, sistemas electorales más complejos. El sistema electoral más sencillo es sin duda el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales. Éste cumple, sin embargo, sólo con los requisitos de concentración y participación, desatendiendo totalmente la función de la representación.

En primer lugar debería existir transparencia para el elector. Éste debería poder entender el sistema electoral y entender la estructura de la boleta, saber qué ocurre con su voto, cómo contribuye éste al resultado electoral, qué efecto mecánico produce. En este sentido debería eliminarse, en primer lugar, la posibilidad de que el voto genere un efecto contrario a la intención con la que ha sido emitido. Debería evitarse, además, que se le haga creer al elector que su voto ejerce una determinada influencia (por ejemplo sobre la selección de los candidatos de un partido), mientras que ésta - en realidad - termina desapareciendo lentamente debido a un proceso escalonado de transformación de votos en escaños hasta convertirse precisamente en lo contrario. La transparencia debería caracterizar también el proceso de aplicación del sistema electoral por parte de las autoridades electorales. Un sistema electoral demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para las autoridades electorales, superando incluso en muchos casos su competencia material o técnica. Las dificultades en el escrutinio, cuando la entrega de los resultados tarda mucho debido a la complejidad del proceso de conversión de votos en escaños, representan un problema, más que todo, para las democracias jóvenes, de las que se sospecha, con más frecuencia, de fraude electoral. El requisito de la transparencia tiene por lo tanto como finalidad elevar el grado de confianza en el sistema y en el proceso electorales, así como también en aquellos aspectos donde ésta falta. Junto a otros criterios es precisamente la transparencia la que hace que un sistema electoral sea defendible.

El quinto y último criterio es el de la legitimidad. Es un aspecto en el que confluyen las otras funciones. La legitimidad tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando, desde una perspectiva genética, se considera el sistema electoral como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La legitimidad del sistema electoral depende de la magnitud de este consenso. En este sentido, no hay que olvidar empero, que los sistemas electorales son objeto de crítica constante por parte de los mismos partidos. Los partidos políticos evalúan los distintos sistemas electorales desde la perspectiva de las oportunidades políticas que éstos les brindan argumentando así, de modo coyuntural, es decir, prefieren aquel sistema electoral del cual, bajo las condiciones actuales, puedan sacar más provecho. Del mismo modo se explica la frecuente tendencia de atribuir las derrotas electorales a los efectos del sistema electoral. La génesis del sistema electoral en el consenso representa una fuente importante de legitimidad que se confirma con la alta estabilidad de los sistemas electorales, aun a pesar de la constante crítica que enfrentan. La frecuencia y la intensidad del debate sobre la reforma electoral contrastan profundamente con la probabilidad de la introducción de reformas. En este sentido se puede hablar de *inercia política*. Por otra parte, la permanencia de un sistema electoral es expresión de su propia legitimidad; cuando no se encuentra consenso para un sistema alternativo, la perdurabilidad en el tiempo de la regla de juego puede implicar legitimidad. Estas reflexiones dejan percibir lo difícil que es medir el grado de legitimidad de un sistema electoral.

Además de su génesis y del grado de crítica de la que es objeto, existen otros criterios; primero, en qué medida un sistema electoral se adapta a las condiciones y experiencias nacionales, en qué medida funciona adecuadamente en el marco de estas contingencias. Este criterio es mucho más importante que el diseño del sistema electoral, que se ha enfatizado tan frecuentemente en el análisis sobre sistemas electorales, sobre todo con respecto a las democracias jóvenes. En este punto estoy pensando más que todo en la crítica a los sistemas electorales de Europa Oriental que casi siempre desembocan en el argumento del «mal diseño». También resulta importante el criterio del *rendimiento* del sistema electoral, operacionalizado como participación electoral o, si se quiere, como el grado de inclusión que el sistema genera. Este aspecto es considerado muchas veces como manifestación de la legitimidad de la democracia o de la estabilidad del sistema de gobierno, diferenciado de la estabilidad del gobierno (sobre todo en el caso de sistemas parlamentarios, en los que el gobierno depende del parlamento) y apoyado asimismo por la alternancia en el ejercicio del gobierno.

8. La octava diferenciación se da entre tipos de sociedades, o sea entre sociedades con características que tienen mucha incidencia en los efectos de los sistemas electorales.

La dicotomía clave es la de una sociedad homogénea o heterogénea en términos culturales, étnicos, lingüísticos o religiosos. Otra característica es la de distribución geográfica de las preferencias políticas. Todas estas características influyen enormemente en los efectos que tienen los sistemas electorales. Se ha avanzado mucho en el estudio de los sistemas electorales como tales y se ha descuidado en algo el estudio de los condicionantes sociales que constituyen parámetros muy importantes para opciones en el diseño de los sistemas electorales.

9. La novena diferenciación se refiere a factores políticos como el sistema de partidos existente y el patrón de comportamiento político de los electores.

El concepto básico de diferenciación es el grado de institucionalidad del sistema de partidos, verticalmente en cuanto a su vinculación con sectores de la sociedad y agrupaciones político-ideológicas que influyen en la estabilidad del voto (grado de volatilidad) y horizontalmente en cuanto a la estructura de la competencia entre sus elementos, los partidos políticos. Por un lado, el sistema de partidos influye en la elección del sistema electoral, por otro, sus características, articuladas en el concepto de institucionalización, influyen en los efectos de los sistemas electorales. Así, la causalidad entre sistemas electorales y partidos políticos, no es lineal, sino circular. Lo que parece ser el efecto de una causa, es también, a su vez, una causa: en concreto el sistema de partidos es causa para el sistema electoral y sus efectos.

10. La décima diferenciación la establecemos entre tipos de diseño institucional; el global abstracto, por un lado, y el individual concreto, por el otro.

Ésta es una distinción bastante importante en tiempos de reforma institucional. Se observa en la literatura politológica una tendencia a debatir las cuestiones institucionales en términos de las grandes alternativas. El debate se desarrolla, frecuentemente, confrontando el presidencialismo con el parlamentarismo y la representación por mayoría, con la representación proporcional. Este debate hace pensar que el margen de opciones sería tan grande y sin interferencia de circunstancias políticas, o sea intereses y expectativas de poder por parte de los actores que toman las decisiones, lo que efectivamente limita el margen de alternativas. Es interesante seguir el debate en este nivel abstracto. Sin embargo, en procesos de reforma institucional, es más importante el diseño institucional individualizante y concreto, o sea importan más las variantes y adaptaciones funcionales de las grandes alternativas al contexto que ofrecen perspectivas de viabilidad. Es en este nivel contextual-pragmático en el que se abre la paleta de alternativas institucionales. Partiendo de los sistemas institucionales preexistentes y las experiencias concretas, el camino a seguir es el de una reforma de tipo incrementalista.

Finalmente, podemos avanzar hacia una recomendación. Ella se entiende como una síntesis de las diferenciaciones que hicimos, es decir, un llamamiento a tomar en cuenta la sabiduría comparativa disponible. Es una recomendación en cuanto al modo de avanzar hacia un nuevo sistema electoral para el Perú. No consiste en una recomendación de un tipo concreto de sistema electoral. No se trata de dar por conocer mi preferencia. Quiero llamar la atención a sus propios recursos. Entiendo mi misión como un aporte científico que haga más fácil encontrar su solución, su sistema electoral para la nueva etapa del desarrollo democrático del Perú.