

Evaluando las instituciones políticas de los distritos federales*

JUAN MANUEL ABAL MEDINA (H.)¹

Resumen

El artículo tiene como objetivo la aplicación de instrumentos metodológicos capaces de evaluar el rendimiento institucional de los distintos diseños de gobierno. Entendiendo que la dimensión institucional de gobierno se compone de diferentes elementos, se expone la necesidad de aplicar una visión integral que permita desentrañar los efectos de este andamiaje institucional sobre la calidad de gobierno resultante. Así, se trabaja con tres criterios de evaluación adecuados para su aplicación en diversos contextos institucionales para medir la dispersión/concentración del poder político; la (des)proporcionalidad y la mayor o menor capacidad de monitoreo de los sistemas electorales. El cruce de los tres criterios compone un modelo de evaluación del sistema de gobierno que posteriormente es aplicado en tres casos de capitales políticas de países federales: los distritos federales de Estados Unidos (Washington, Distrito de Columbia) de México (ciudad de México) y de Argentina (ciudad de Buenos Aires).

Abstract

This article aims to apply suitable methodological instruments for evaluating institutional output of different designs of local administration. Starting from an awareness that the institutional dimension of government embraces a number of different elements, it states the need for a comprehensive view enabling these separate elements to be analyzed separately in order to gauge the effects of this institutional framework upon the resulting quality of government. Thus three different evaluation criteria are worked with, capable of being applied in different institutional contexts so as to assess dispersion or concentration of political power, their proportional or disproportional nature, and their greater or lesser capacity for monitoring electoral systems. The crossing of the three criteria produces a model for evaluating systems of government which is then applied to three political capitals of federal states: the "Federal Districts" of Washington DC, Mexico City and Buenos Aires.

Palabras clave: federalismo, distritos federales, evaluación de desempeño institucional, gobiernos locales, sistema electoral, monitoreo electoral, rendición de cuentas, diseños institucionales.

Keywords: federalism, federal districts, assessment of institutional performance, local governments, electoral system, electoral monitoring, accountability, institutional designs.

*

El autor agradece las críticas y sugerencias de dos jurados anónimos de *Perfiles Latinoamericanos* y los valiosos aportes de Ernesto Calvo (Houston University), Josep Colomer (Universitat Pompeu Fabra), Juan Pablo Micozzi (Universidad de Buenos Aires), Julieta Suárez Cao (Universidad de Buenos Aires) y Arturo Valenzuela (Georgetown University). Algunos de los elementos metodológicos incluidos en este artículo fueron desarrollados preliminarmente en el trabajo "Análisis comparado del desempeño institucional: una propuesta metodológica", publicado en *Desarrollo Económico*, núm. 169 (vol. 43), abril de 2003.

¹ Profesor de la *Carrera de Ciencia Política* de la *Universidad de Buenos Aires* y de la *Escuela de Política y Gobierno* de la *Universidad Nacional de General San Martín*. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

Introducción

Las ciudades donde residen las autoridades políticas nacionales en los países que poseen un diseño institucional de tipo federal frecuentemente encuentran sus competencias políticas recortadas. Los procesos políticos que llevaron a la construcción de sistemas con división vertical de poderes condujeron a que se fundaran nuevas ciudades para que fueran sedes de las autoridades nacionales,² o a que las antiguas metrópolis donde residían los poderes federales sufrieran una merma en sus atribuciones políticas.³ En ambos casos las nuevas unidades políticas fueron colocadas en un estatus especial frente a las otras ciudades del país.

En resumen los ciudadanos de los distritos federales históricamente han tenido menos derechos políticos que el resto de sus compatriotas; sus jefes de gobierno en general han sido designados por el Ejecutivo nacional y las facultades de sus legislaturas han sido acotadas o absorbidas por las legislaturas nacionales.

Desde hace algunos años se vienen implementando una serie de reformas en varios distritos federales de países americanos, tendientes a cambiar la situación claramente discriminatoria a la que se enfrentaban los ciudadanos de esas unidades políticas. Entre los casos más destacados pueden citarse el de la ciudad de Buenos Aires, y la ciudad de México donde en 1996 y 1997 se llevaron a cabo elecciones para constituir los organismos ejecutivo y legislativo de las nuevas unidades políticas de las capitales federales de Argentina y México.

Como cara opuesta de esos dos casos actualmente “exitosos” de autonomización, utilizaremos para nuestro ejercicio comparativo el Distrito de Columbia (Washington DC), donde el proceso para lograr instituciones de autogobierno local, si bien se inicia antes, a mediados de los años setenta, ahora se encuentra prácticamente detenido.

Así, analizaremos el desempeño de las instituciones políticas de gobierno de Buenos Aires, México y Washington haciendo especial hincapié en la producción de gobiernos unificados o divididos y en la proporcionalidad y visibilidad de los mecanismos electorales de las asambleas legislativas.

Con este fin, presentaremos en primer lugar una breve reseña histórico-política de los casos en estudio. Posteriormente, introduciremos un modelo de análisis trivariado a partir de los criterios de *a)* concentración/dispersión del poder, *b)* nivel de proporcionalidad /desproporcionalidad, y *c)* monitoreo o rendición de cuentas elec-

² Como ilustran los casos de Brasilia y Washington DC.

³ Como en las ciudades de Buenos Aires y México.

toral. A continuación, buscaremos operacionalizar la dimensión institucional de gobierno a partir de un indicador general (*a*) y de dos indicadores particulares relativos a los sistemas electorales (*b* y *c*), puesto que consideramos a esta dimensión institucional como la variable independiente que condiciona la producción de resultados tendientes al buen funcionamiento del gobierno. De esta manera, nos será útil reconocer estas interacciones con miras a diseñar reformas institucionales factibles y estimar sus resultados.

Los casos en estudio

El problema de gobernar una capital es difícil “porque siempre existe un problema de intereses entre el gobierno nacional y la gente que vive en la ciudad” (Rowat, 1972, p. xi).

Las ciudades capitales de Estados Unidos, México y Argentina habían sido históricamente distritos bajo la administración federal directa, donde las cámaras de diputados federales ejercían la tarea legislativa, que cedían en parte a cuerpos legislativos locales y la persona que desempeñaba el poder ejecutivo local era designada por el presidente de la nación.

El proceso de cambio tiene dos dimensiones: primero hacia la democratización, o sea la elección popular de las autoridades de gobierno, y en segundo lugar, hacia la autonomía (autonomización), que puede definirse por cinco variables: capacidad para fijar impuestos, control de los servicios públicos, capacidad de impartir justicia, poder de policía y capacidad de dictarse su propia constitución.

Mediante una serie de reformas realizadas en los últimos treinta años, se concedió a estas tres ciudades un nuevo estatus político por el cual pasaron a tener una organización semejante a los estados provinciales con un sistema de gobierno de tipo presidencialista de división horizontal de poderes caracterizado por la mutua independencia entre el Ejecutivo y el Legislativo, elecciones populares directas y separadas para ambos órganos y mandatos electorales fijos (Mainwaring, 1993, pp. 202–203).

El jefe de gobierno surge a partir de una elección directa ciudadana con un sistema de mayoría. El Poder Legislativo es unicameral (Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Consejo del Distrito de Columbia) y los tres cuerpos utilizan distintos procedimientos electorales:

La Legislatura de la ciudad de Buenos Aires utiliza un sistema de representación proporcional, con lista partidaria cerrada y bloqueada de sesenta miembros con fórmula D’Hont.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal emplea un sistema mixto mayoritario “paralelo” (Shugart y Wattenberg, 2001, p.15).⁴ Cuarenta de sus miembros son electos en distritos uninominales de mayoría relativa y los veintiséis restantes se eligen por distrito único mediante la regla de “proporcionalidad pura, cociente natural y resto mayor” (o sea Cuota Hare).

El Consejo del Distrito de Columbia usa para la elección de sus trece miembros un sistema de mayoría relativa que combina distritos uninominales con binominales. Ocho miembros son electos por distritos uninominales de mayoría relativa y cinco por distrito único en diferentes elecciones. De estos cinco consejeros, uno, el *chairman* o presidente del Consejo, se elige cada cuatro años en una elección individual y los otros cuatro se eligen escalonados, dos cada dos años, en elecciones binominales.

Además de estas semejanzas institucionales internas, las tres unidades políticas comparten un estatus especial de “cuasi estados”: operan simultáneamente como ciudad y como estado, con sus autonomías recortadas en diverso grado, y el Distrito de Columbia es el que hoy posee los menores poderes.

Como elemento importante de las disputas por lograr su plena condición de estados, las tres unidades políticas deben dar muestras de eficacia en el manejo de sus asuntos, tanto frente el gobierno nacional, para demostrarle que son actores responsables, como hacia sus propios ciudadanos, con el fin de garantizarles que el autogobierno significará un aumento de su utilidad social. La actual situación del Distrito de Columbia, que se describe en este mismo apartado, ilustra con claridad los inconvenientes que una mala administración de sus asuntos puede causar a los intentos de democratización y autonomía de estas entidades.

Asimismo, para la elección de los miembros de las nuevas asambleas de Buenos Aires y México se utilizaron procedimientos electorales “provisorios”, previéndose que la aprobación de un sistema de elecciones definitivo sería una de las tareas prioritarias de ambos cuerpos. Dado que aún no se ha avanzado en la discusión del procedimiento electoral definitivo, resulta interesante realizar un estudio comparado de los sistemas empleados que nos permita sugerir propuestas basadas en los modernos enfoques de análisis desarrollados por la ciencia política.

⁴ El sistema electoral mixto que se utiliza tanto para las elecciones de diputados nacionales desde 1997 como para los asambleístas de la ciudad de México, combina los efectos de un sistema electoral mixto con una serie de complicadas cláusulas llamadas de gobernabilidad que buscan sobrerrepresentar al partido que más votos obtenga. Véanse al respecto Abal Medina y Calvo, 2002, y Weldon, 2001.

EL CASO DE BUENOS AIRES

El nuevo estatus político de la ciudad de Buenos Aires es reciente, mediante la reforma constitucional de 1994 se aprobó darle el carácter de ciudad autónoma. Posteriormente, en 1996, el legislativo nacional decidió convocar a la elección conjunta de un “jefe de gobierno”, que cumpliría las funciones de jefe del ejecutivo local y de una asamblea constituyente que debería aprobar el estatuto de gobierno de la nueva unidad política.

Estas dos elecciones se desarrollaron en el mismo momento, el 30 de junio de 1996. Las dos papeletas estaban pegadas (lo que en Argentina se denomina “lista sábana”). Para el caso del jefe de gobierno la fórmula adoptada fue la de mayoría relativa, mientras que para los constituyentes se optó por la fórmula de representación proporcional (RP, en adelante) D’Hont, sin piso o barrera electoral, aplicada en un distrito único de magnitud sesenta.

La Constituyente decidió establecer un poder legislativo unicameral de 60 miembros. No determinó un procedimiento definitivo de elección, por lo que transfirió esa decisión a la legislatura futura que provisionalmente se elegiría por el mismo sistema utilizado para la Constituyente. Asimismo decidió fijar las siguientes elecciones del jefe de gobierno con un sistema de mayoría absoluta (segunda vuelta).

La elección de la legislatura se realizó el año siguiente, 1997, en conjunto con la elección de diputados nacionales. En ellas el partido que ocupaba la jefatura de gobierno, la Unión Cívica Radical (UCR) se presentó en coalición con el Frente por un País Solidario (Frepasso), hasta entonces el principal partido opositor al gobierno local. Los resultados produjeron un caso bastante especial de gobierno dividido.⁵

La normalización de los periodos electorales tuvo lugar el 14 de mayo de 2000, cuando se eligieron en forma concurrente los nuevos ocupantes tanto del Legislativo como del Ejecutivo comunal. Como la legislatura no pudo aprobar un sistema de elección definitivo, los nuevos legisladores fueron electos de acuerdo con el sistema provisional previamente vigente.⁶ Los resultados de todas estas elecciones fueron los siguientes.⁷

⁵ El partido que tenía el mayor número de miembros de la legislatura (19) y que ocupaba la presidencia del cuerpo, el Frepasso lo hacía en coalición con la UCR, que con 18 legisladores cogobernaba el Legislativo pero gobernaba sola el Ejecutivo.

⁶ La Constituyente había fijado que la ley que determinara el funcionamiento electoral definitivo necesitaría para aprobarse una mayoría especial de dos tercios.

⁷ No se incluyen once partidos que obtuvieron menos del dos por ciento de los votos.

RESULTADOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (*)

Partido	Jefe de Gobierno 1996	Constituyentes 1996	Legisladores 1997	Jefe de Gobierno 2000	Legisladores 2000
UCR	627 924 (33.25%) De La Rúa	513 656 (27.24%) 19	Véanse datos Alianza		
Frepaso	500 542 (26.50%)	654 466 (34.71%) 25			
Alianza (a)	-	-	1 083 493 (56.03%) 37	697 407 (35.59%) Ibarra (c) 881 431 (44.98)	649 819 (36.89%) 24
Justicialista	286 912 (15.19%)	283 795 (15.05%) 11	332 679 (17.20%) 11	29 969 (1.53%)	37 104 (2.02%) 1
Nueva Dirigencia	175 605 (9.30%)	154 160 (8.18%) 5	328 885 (17.02%) 11	-	-
Alianza de Centro	71 895 (3.81%)	67 475 (3.58%)	-	-	-
Unión del Centro Democrático U.CE.DE	58 477 (3.10%)	57 265 (3.04%)	-	79 308 (4.05%)	73 758 (4.04%) 2
Unión por Todos	-	-	36 348 (1.88%) 1	-	-
Izquierda Unida	-	-	26 758 (1.41%)	61 366 (3.13%)	78 424 (4.44%) 2
Demócrata Progresista	-	-	19 786 (1.05%)	-	-
Encuentro por la Ciudad (b)	-	-	-	594 260 (30.32%)	546 684 (31.00%) 20

Partido	Jefe de Gobierno 1996	Constituyentes 1996	Legisladores 1997	Jefe de Gobierno 2000	Legisladores 2000
País	–	–	–	82 396 (4.20%)	118 643 (6.49%) 4
Buenos Aires para Todos	–	–	–	49 759 (2.54%)	52 923 (3.07%) 2
Movimiento de los Jubilados y la Juventud	–	–	–	55 394 (2.83%)	52 743 (2.94%) 2
Generación Intermedia	–	–	–	49 322 (2.52%)	47 235 (2.6%) 1
Humanista	–	–	–	30 789 (1.57%)	39 472 (2.23%) 1
Obrero	–	–	–	25 909 (1.32%)	36 321 (2.05%) 1
Totales	1 940 599 1	1 940 599 60	1 933 773 60	1 959 708 1	1 959 708 60

- (a) La Alianza por la Justicia, el Trabajo y la Educación agrupó a la Unión Cívica Radical, al Frepaso y a la Democracia Progresista desde el 2000. Para las elecciones de Jefe de Gobierno de 2000 llevó como candidatos a Aníbal Ibarra, del Frepaso y a Cecilia Felgueras de la UCR, quienes resultaron ganadores.
- (b) La alianza electoral Encuentro por la Ciudad reunió al partido Nueva Dirigencia, al partido Acción por la República, a la Alianza de Centro y a sectores del Partido Justicialista, y postuló llevando como candidatos a jefe y vicejefe de gobierno a Domingo Cavallo y Gustavo Béliz.
- (c) La fórmula de la Alianza para las elecciones de Jefe de Gobierno de 2000, Ibarra Felgueras fue apoyada también por la U.CE.DE, por el Movimiento de Jubilados y Juventud y por el partido generación Intermedia que llevaron candidatos propios a legisladores.
- (*) En negritas figuran la cantidad de cargos obtenidos por elección y el nombre del jefe de gobierno electo. Sólo se incluyen los partidos o alianzas que superaron el 1 por ciento de los votos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Argentina y El federalismo electoral argentino.

LA CIUDAD DE MÉXICO

La ciudad de México, Distrito Federal, de los Estados Unidos Mexicanos, después de años de ser gobernada por un regente designado por el presidente de la República, eligió a sus nuevas autoridades en 1997.

Estas elecciones dieron origen a dos nuevos órganos políticos: una Jefatura de Gobierno y una Asamblea Legislativa.⁸ Los procedimientos aplicados fueron los mismos que se utilizan en las elecciones nacionales, de modo que el jefe del Ejecutivo es electo por mayoría relativa y la asamblea por un sistema híbrido de tipo compensatorio que combina 40 miembros electos por mayoría relativa en distritos uninominales y 26 por RP (utilizando la fórmula de Cuota Hare) en un único distrito plurinominal. La asignación de los escaños legislativos debe responder a un complicado sistema que fija límites mínimos y máximos para el partido ganador.⁹

El sistema electoral produjo como resultado un gobierno unificado, es decir una situación en la que todo el poder estaba controlado por un solo partido, el centrozquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD), que en este caso obtuvo tanto la Jefatura de Gobierno como la mayoría en el legislativo).

En las siguientes elecciones, celebradas en 2000, el PRD logró retener la Jefatura de Gobierno, pero perdió la mayoría en el Legislativo que, después de varias discusiones, no fue asignada a ningún organismo político y el Partido de Acción Nacional (PAN) quedó como la primera minoría del cuerpo.¹⁰ Asimismo, estas elecciones fueron las primeras en que se votó por los jefes delegacionales de las 16 zonas en que está subdividida la ciudad de México; el PRD obtuvo diez de ellas y el PAN las restantes seis.

⁸ En el Código Federal Electoral se denomina indistintamente Asamblea de Representantes o Asamblea Legislativa.

⁹ Si el partido ganador obtiene al menos 30 por ciento de los votos, le serán asignados 34 legisladores por ambos principios (i.e. sistemas) y se suma un legislador más por cada cuatro puntos porcentuales que obtenga por encima del 30 por ciento de los votos. Si ningún partido obtiene 30 por ciento de los votos y ninguno alcanza 34 victorias de mayoría en los distritos uninominales, a cada partido se le asignará un número de representantes para que corresponda con el porcentaje de votos alcanzado por él; es decir que en este caso, pero sólo en éste, el sistema mexicano actúa como un sistema mixto tipo alemán [Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), capítulo quinto, artículo 366].

¹⁰ La alianza entre el PAN y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) obtuvo la primera minoría de votos para la elección de la asamblea, 35 por ciento, por lo que la autoridad electoral aplicó en su favor la cláusula de gobernabilidad asignándosele la mitad de las bancas de representación proporcional, es decir trece, con lo que su bancada alcanzaba los 34 representantes, más de la mitad de los 66 miembros del cuerpo. Sin embargo, posteriores discusiones e impugnaciones condujeron a que el Tribunal Electoral fallara en favor del PRD y no se aplicara la cláusula para la asignación definitiva de los escaños. Para un análisis de los problemas que genera el particular sistema electoral mexicano, véase Calvo y Abal Medina, 2002.

RESULTADOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO *

Partido	Jefe de Gobierno 1997	Asamblea de Representantes 1997			Jefe de Gobierno 2000	Asamblea de Representantes 2000		
		Mayoría	RP c/t (a)	Total		Mayoría	RP c/t (a)	Total
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	1 861 444 (48.11%) Cárdenas	38	1 748 652 (45.22%)	38	1 5063 240 (34.72%) López Obrador	19	1 334 540 (30.7%) 1	20
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	990 234 (25.59%)	–	912 614 (23.58%) 11	11	998 109 (23.01%)	–	955 308 (22%) 16	16
Partido Acción Nacional (PAN) (b)	602 927 (15.58%)	2	697 787 (18.06%) 9	11	1 460 931 (33.67%)	21	1 521 124 (35%) 4	25
Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) (b)	288 871 (6.80%)	–	338 833 (8.78%) 4	3				
Partido del Trabajo (PT)	50 461 (1.30%)	–	64 517 (1.67%) 2	3	77 683 (1.79%)	–	74.649 (1.7%) 1	1
Partido Democracia Social (DS)	–	–	–	–	143 660 (3.31%)	–	210 450 (4.8%) 3	3
Partido del Centro Democrático (PCD)	–	–	–	–	33 572 (0.77%)	–	65 047 (1.5%) 1	1
Totales	3 869 141	40	3 866 988	66	4 338 476	40	4 347 035	66

(a) RP (c/t): Fórmula de representación proporcional “con techo”, o sea que se aplica corrigiendo el número total de votos al que se le restan los del partido que haya superado el límite previsto por la ley electoral; en 1997 fue el PRD.

(b) El Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista Mexicano se presentaron aliados en las elecciones de 2000 con el nombre de Alianza para el Cambio.

(* En negritas figuran la cantidad de cargos obtenidos por elección y el nombre del jefe de gobierno electo. Sólo se incluyen los partidos o alianzas que superaron el uno por ciento de los votos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

LA CIUDAD DE WASHINGTON

El Distrito Federal de los Estados Unidos de América, Distrito de Columbia, ha experimentado un gran número de formas de designación o elección parcial de sus gobernantes. En 1966, durante la presidencia de Lyndon Johnson, se reorganizó con la creación de un alcalde y un consejo designados por el Ejecutivo nacional. Desde 1973 ambos cuerpos han pasado a ser producto de la elección popular aunque con competencias reducidas posteriormente, mediante el Acta de reorganización gubernamental y de autogobierno aprobada por el Congreso. A estos órganos se le suma una Junta de Educación.

El sistema de elección del alcalde o *mayor* es igual al aplicado en el caso de México, electo por mayoría relativa. Los trece miembros del Consejo (DC City Council) tienen mandato por cuatro años, ocho son electos por distritos uninominales de mayoría relativa y cuatro más son electos en un sistema de distrito único pero de forma temporalmente escalonada, con lo que en cada elección se eligen dos. El decimotercer miembro del Consejo, que es su presidente, se elige en todo el distrito de manera directa. En los hechos el sistema tiene un efecto manifiestamente mayoritario.

El sistema electoral determina que en las elecciones de distrito binominal sólo pueda competir un candidato por partido, al igual que en las elecciones uninominales. En la práctica, junto con el escalonamiento de los mandatos y los ocho representantes de los distritos uninominales, esto ha llevado a que todos los consejeros, menos dos que nunca podían serlo, fueran siempre demócratas. La actual composición del Consejo, producto de las elecciones de 2000 y de 2002, muestra una absoluta predominancia de este partido.

Las otras elecciones importantes, la del alcalde y del delegado a la Cámara de representantes, que se realizaron en el 2002, también muestran un sistema de partidos claramente predominante.

RESULTADOS ELECTORALES DEL CONSEJO DE WASHINGTON, DC

Partido	Distritos uninominales 2000 (4)	Distrito único binominal 2000	Distritos uninominales 2002(4)	Distrito único binominal 2002	Distrito único uninominal 2002	Total votos	Total bancas
Demócrata	70 207 (88.05%) 4	131 760 (51.09%) 1	57 455 (83.54%) 4	90 316 (47.37 %) 1	110 297 (89.03 %) 1	460 035 (63.81%)	11
Republicano	2 352 (2.95%)	76 173 (29.53%) 1	5 092 (7.40%)	51 698 (27.12 %) 1	–	135 315 (18.77%)	2

Partido	Distritos uninominales 2000 (4)	Distrito único binominal 2000	Distritos uninominales 2002(4)	Distrito único binominal 2002	Distrito único uninominal 2002	Total votos	Total bancas
Libertario	–	5 771 (2.24%)	–	–	–	5 771 (0.80%)	–
Independientes (a)	–	16 450 (6.38%)	–	34 808 (18.15%)	–	51 258 (7.11%)	–
DC Statehood (b)	7 172 (9%)	27 767 (10.77%)	6 228 (9.04%)	13 828 (7,25 %)	13 581 (10.96 %)	68 576 (9.51%)	–
Total	79 731	257 921	68 775	190 650	123 878	720 955	13

(a) Suma de varias candidaturas independientes individuales.

(b) El partido DC Statehood apoyó en las elecciones presidenciales de 2000 la fórmula de Ralph Nader–Winona La Duke.

Sólo se incluyen los partidos o alianzas que superaron el uno por ciento de los votos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Board of Elections and Ethics, District of Columbia*.

Con relación a los dos casos analizados anteriormente, el Distrito de Columbia presenta particularidades interesantes. Así, la ciudadanía restringida de sus habitantes no sólo afecta el ámbito del gobierno local sino que impide a éstos ejercer plenamente sus derechos políticos nacionales. Apenas pudieron votar en las elecciones presidenciales desde 1961 y elegir un diputado o representante a la Cámara de Diputados, sin derecho de voto, llamado “delegado” desde 1970. Aún no pueden designar representantes al Senado.

ALCALDE Y DELEGADO AL CONGRESO, 1998–2002 (WASHINGTON, DC)

Partido	1998		2002	
	Alcalde	Delegado a la Cámara de Diputados	Alcalde	Delegado a la Cámara de Diputados
Demócrata	89 573 (66%) Anthony Williams	118 520 (90%) Eleanor Helms Norton	79 841 (60.61%) Anthony Williams	119 268 (93.01 %) Eleanor Helms Norton
Republicano	41 072 (30%)	8 288 (6 %)	45 407 (34.47%)	–
DC Statehood	2 226 (2%)	2 253 (2%)	3 240 (2.46%)	–
Independientes	–	–	–	7 733 (6.03%)

Sólo se incluyen los partidos o alianzas que superaron el uno por ciento de los votos y el candidato ganador.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Board of Elections and Ethics, District of Columbia*.

Además llama la atención que, si bien fue el primero de los tres casos analizados en obtener instituciones de autogobierno local, el proceso de conversión en un estado con plenos derechos se ha estancado. Gran parte de la explicación de esto parece encontrarse en los serios problemas institucionales que la ciudad sufre desde su creación pero que se han extremado en la última década.

A las serias acusaciones de corrupción y desorden administrativo, que incluyeron la espectacular detención del alcalde Marion Barry, se sumó un déficit crónico del presupuesto que llevó al Congreso a crear un organismo, la Junta de Control, para manejar el presupuesto del distrito. Recientemente el Congreso le transfirió a la junta nuevas responsabilidades y la conducción directa de nueve departamentos del Ejecutivo local.

En 1998 la Junta nombró a un director general de administración que controla prácticamente toda la administración local. Este proceso tuvo lugar en el marco de crecientes reclamos de que la entidad fuera disuelta y sus territorios anexados a los estados vecinos. Si bien se reconoce que la Junta logró ciertos avances en la racionalización presupuestaria, muchos sostienen que los problemas de corrupción e ineficacia gubernamental siguen siendo muy graves. En este marco el futuro del Distrito de Columbia es claramente incierto, más allá de algunos éxitos que se le reconocen al reelecto alcalde Williams, quien fue, hasta las anteriores elecciones, el director de administración nombrado por la Junta de Control. El dato que mejor ilustra la situación es la reducción de la población de la entidad, de 850 000 habitantes en 1989 a poco más de 500 000 en 2000.

Criterios definitorios del modelo de evaluación

El pensamiento político ha buscado criterios que permitan la evaluación de las instituciones de gobierno desde sus inicios. Así, se pueden mencionar los estudios que Aristóteles realizó sobre las constituciones de la Grecia clásica o los escritos de Maquiavelo acerca de los tipos de gobierno. Si bien la ciencia política moderna en sus inicios dedicó atención especial a “las normas jurídicas, las instituciones y las leyes” (Colomer, 1991, p. 51), posteriormente fue virando su interés hacia los comportamientos (Ricker, 1991). En años recientes se observa un retorno al estudio de las instituciones que algún autor ha llamado “acuerdo general de que las instituciones importan” (Tsebelis, 1995, p. 289).

En este contexto se han multiplicado las reflexiones sobre las virtudes y defectos de los mecanismos institucionales. Sin embargo la mayoría de los análisis se han dedicado al estudio de una institución particular y se han ocupado poco de sus rela-

ciones con las otras. Así, existe una amplia literatura sobre los sistemas electorales, el federalismo, el presidencialismo y el parlamentarismo, pero son notoriamente escasos los trabajos que abordan un sistema de gobierno en su conjunto.

Para este trabajo, emplearemos un concepto de “concentración/dispersión del poder” que nos permite evaluar el sistema de gobierno de manera integral, junto con algunos criterios que remiten específicamente a los efectos de los sistemas electorales. De tal modo, la particular combinación de estos indicadores nos hará posible estimar —en tanto modelo de evaluación— los resultados asociados al mismo. Asimismo, nos permitirá inferir reformas institucionales plausibles tendientes a una mejora del funcionamiento del gobierno.

DISPERSIÓN DEL PODER

Por tradición, nuestra disciplina ha sostenido la idea de que “un gobierno fuertemente centralizado es la forma más eficiente de gobierno” (Tullock, 1969, p. 28). Así, diversos autores han alertado sobre los peligros del gobierno dividido en el presidencialismo (Linz, 1990, p. 62), la “desarmonía” de los sistemas federales, los riesgos del multipartidismo (Sartori, 1976) y los problemas de los gabinetes de coalición (Sartori, 1996). En síntesis, en la corriente principal de la ciencia política ha primado la idea de que un buen sistema de gobierno es aquel en el que “un gobierno mayoritario de un partido no está limitado por otros partidos en el proceso de gobierno” (Huber y Powell, 1993, p. 291).

Los partidarios de esta visión, llamada “mayoritarismo” (Sartori, 1996) o “modelo Westminster” (Lijphart, 1995), han favorecido esquemas institucionales “de unidad de poder”, es decir, un sistema electoral mayoritario, un régimen parlamentario con una sola cámara y un alto grado de centralización.

Sin embargo, cada día es más frecuente encontrar autores que se resisten a aceptar que los esquemas de división de poderes produzcan parálisis y malestar y, por el contrario, los consideran más proclives que los “mayoritarios” a dar como resultado “diferentes ganadores que pueden dar satisfacción a diferentes grupos de preferencias de los votantes” (Colomer, 2001, pp. 227–228). En este mismo sentido otros trabajos han demostrado que la supuesta ventaja principal de los arreglos institucionales mayoritarios, la estabilidad, no es tal si se analiza en el mediano o largo plazos (Riker, 1992, y Finer, 1975).

Pero más allá de las diferencias valorativas aparece claramente que un criterio útil para comparar distintos regímenes políticos en varias dimensiones (sistema electoral, división vertical y horizontal de poderes, cantidad de cámaras legislativas, canti-

dad de partidos en el gobierno, etcétera) consiste en ubicarlos en un continuo de “concentración/dispersión del poder”, en el que tendríamos en uno de sus extremos a una autocracia totalitaria y en el otro modelos consensuales de gobierno dividido.

Para operacionalizar el criterio construimos un índice de “grado de dispersión del poder” que incluye diez variables útiles para definir dos tipos ideales y polares de gobierno. El esquema está pensado sólo para los sistemas democráticos, por lo que se asume que en todos los casos se cumplen las condiciones que Dahl establece para la existencia de una poliarquía.

Para la construcción del índice las variables se miden como dicotómicas o tricotómicas dependiendo de las posibilidades políticamente relevantes. A los casos que se ubiquen en las categorías que corresponden al modelo “unidad de poder” se les asigna un valor de cero (0), mientras que a los que se sitúen en las categorías del modelo “dispersión de poder” se les otorga un valor de uno (1). El valor medio (0.5) se reserva para categorías residuales en las que, por ejemplo, el pluralismo en las cámaras o el número efectivo de partidos no es alto ni bajo. Así el índice va desde los 0 puntos, lo que significa máxima unidad de poder, a los 10 puntos, que representará el máximo de dispersión.

Las seis primeras dimensiones del índice son institucionales y, por lo tanto, permanentes, mientras que las cuatro siguientes constituyen resultados contingentes del proceso político. Las institucionales son éstas: jefe de gobierno electo, número de cámaras legislativas, renovación de las cámaras, división vertical de

ÍNDICE DEL GRADO DE DISPERSIÓN DEL PODER

	Unidad de poder (0)	Mixto (o residual) (0.5)	Dispersión de poder (1)
i) Jefe de Gobierno electo directamente	No	Lógicamente imposible	Sí
ii) “Formato de la legislatura” Número de cámaras legislativas	Unicameral	Bicameralismo débil	Bicameralismo sólido
iii) “Renovación de las cámaras” Si son concurrentes o no las elecciones de los dos poderes	Siempre	A veces	Nunca

iv) “División vertical” Existencia de unidades políticas locales con poderes propios	No	Existencia de poderes locales designados por el poder central	Existencia de poderes locales electos autónomamente del poder central
v) Sistema electoral: proporcionalidad (fórmula y magnitud efectiva)	Mayoritaria	Mixta o RP con magnitud baja (- de 5)	RP con magnitud del distrito alta
vi) Sistema electoral: unidad territorial de representación	Una	Lógicamente imposible	Varias
vii) “Gobierno unificado 1” Las mayorías son del mismo color en todos los órganos de gobierno	Sí (necesariamente)	Lógicamente imposible	No
viii) “Gobierno unificado 2” El control de los órganos de gobierno es de un solo partido (inexistencia de coaliciones)	Sí	Lógicamente imposible	No
ix) Pluralismo en la composición de la(s) cámara(s) legislativa(s)	Un partido controla más de 2/3 de sus miembros	Un partido controla más de 1/2 de sus miembros	Ningún partido controla más de 1/2 de sus miembros
x) Partidos: número Número efectivo de partidos, utilizando el índice de Laakso y Taagepera	- de 2.00 PP	2 PP	+ de 2.99 PP

Fuente: elaboración propia.

poderes, fórmula y magnitud del distrito electoral y número de distritos electorales. Las dimensiones que responden a los resultados son gobierno unificado, existencia de coaliciones políticas, pluralismo en las cámaras y número efectivo de partidos.

Sin duda el índice es mejorable, pero creemos que nos proporciona un buen instrumento comparativo aplicable a todos los regímenes democráticos. Por ejemplo, para el caso de Gran Bretaña, antes de los cambios recientes que llevaron a la aprobación de ciertas autonomías regionales, el índice da un valor de 2/10, mientras que para Estados Unidos hoy el valor es 6.5/10. Francia, con su sistema semipresidencialista, coaliciones y gobierno dividido, obtiene un resultado de 7/10. Alemania

con un parlamentarismo federal con coaliciones y gobierno dividido,¹¹ se ubica por encima de los tres casos anteriores con 8/10.¹²

Por último, con respecto al índice es necesario aclarar que éste no pretende evaluar “visiones de la democracia” como el esquema de Huber y Powell (1993), ni elementos consensuales frente a elementos mayoritarios como el trabajo de Lijphart (1995), sino simplemente el grado de dispersión del poder político al que conduce determinado arreglo institucional.

PROPORCIONALIDAD Y MONITOREO ELECTORAL

Para la evaluación del sistema de gobierno junto al índice de dispersión del poder político utilizaremos dos criterios que incumben sólo al sistema electoral y que no se vinculan necesariamente con la concentración del poder.

El primero es el conocido “nivel de proporcionalidad”, obtenido mediante el conocido índice de desproporcionalidad o de desviación de la proporcionalidad propuesta por Loosemore y Hanby:

$$D = \frac{1}{2} \sum (v_i - e_i)$$

El segundo criterio que emplearemos, el *monitoreo electoral*, hace referencia a un tema no tan analizado empíricamente como el anterior: la capacidad de control que tienen los ciudadanos sobre sus representantes a través del voto (Abal Medina y Calvo,

¹¹ Alemania se encuentra en una situación de gobierno dividido desde principios de 1999, cuando la coalición oficialista (socialdemócratas-verdes) perdió la mayoría en la cámara alta, el *Bundesrat*. Esta distribución de poderes ha sido la típica en los últimos años; así, la coalición que gobierna la cámara baja, y por lo tanto el gabinete, carece de mayoría en la cámara alta.

¹² Algunos de los elementos del índice son discutibles, especialmente los relacionados con las categorías residuales medias y con la última dimensión. Con respecto a esto último, creo que la existencia de un solo distrito electoral, si bien permite una proporcionalidad más alta del sistema electoral (lo que no se mide en nuestro índice), lleva a acrecentar la centralización del poder al dar una gran importancia a las direcciones centrales de los partidos frente a sus órganos de distrito en la conformación de las listas de candidatos. Por el contrario, cuanto mayor sea el número de unidades territoriales diferenciadas presentes en la legislatura, mayor será la probabilidad de que aumente el espectro de intereses diferenciados y de que, probablemente, se requiera un enfoque consensual para la toma de decisiones.

2001, p. 248).¹³ Reconocer esta capacidad es central para cualquier idea de democracia que considere que las elecciones constituyen un mecanismo para que los ciudadanos puedan sancionar o premiar a los gobernantes mediante la decisión sobre su continuidad en el cargo. Por ende, si bien los ciudadanos votan *ex ante* por sus representantes, estos tienen que honrar su mandato para continuar en su cargo en el futuro.¹⁴

Sin embargo, que los gobernantes puedan perder su lugar por el voto popular constituye una pregunta empírica antes que una propiedad de los sistemas democráticos. La posibilidad de que los candidatos pierdan no es sólo una función de cuán bien se comporten una vez elegidos, sino de cuán sensibles son los sistemas electorales para permitir que los cambios en las preferencias de los votantes se traduzcan realmente en un recambio de representantes. Así, si las elecciones son un sistema de control político de los representantes, los procedimientos y mecanismos por medio de los cuales estos políticos *ponen sus puestos en riesgo* son cruciales para medir si efectivamente las elecciones son un mecanismo de monitoreo, de rendición de cuentas (*accountability*) electoral.¹⁵

¹³ Durante años la literatura especializada se limitó a estudiar los aspectos más mecánicos de los sistemas electorales, en particular el impacto que tenían estos sistemas en el número de partidos políticos o el nivel de proporcionalidad-desproporcionalidad legislativa que resultaba de la utilización de distintas fórmulas y magnitudes de distrito en los distintos países. Gran parte de los trabajos en este campo supusieron que “el principal requerimiento de la democracia representativa es la representación justa, y que la representación sólo es justa cuando es proporcional” (Sartori, 1994, p. 87). Esta idea dio lugar hace ya varias décadas a la elaboración de indicadores para medir la proporcionalidad de un sistema electoral y estudiar comparativamente los sistemas democráticos. Desde el conocido índice de desproporcionalidad o de desviación de la proporcionalidad propuesto por Loosemore y Hanby (1971), pasando por los índices de Rae (1971) o de mínimos cuadrados de Gallagher (1991), la proporcionalidad ocupó un lugar central en los debates sobre sistemas electorales. Como resultado, un extraño consenso surgió en la disciplina que, más allá de que se considere un criterio válido a la hora de juzgar un sistema electoral, la proporcionalidad se constituyó en el criterio dominante por medirse. Incluso investigadores críticos de los sistemas *proporcionales* (Lardeyret, 1993, y Quade, 1993) han apoyado sus argumentos en estos mismos indicadores o, alternativamente, en ejemplos históricos, para mostrar las limitaciones de sistemas menos mayoritarios.

¹⁴ Existen dos distintas dimensiones problemáticas de la representación democrática: (i) es difícil anticipar *ex ante* la política futura de nuestros representantes (Manin, Przeworski y Stokes, 1999) y (ii) entre lo que votamos y lo que elegimos se encuentran siempre instituciones, reglas y procedimientos que afectan sustantivamente el resultado de los comicios (Arrow, 1951, y Riker, 1982). El monitoreo electoral apunta a la segunda de estas dimensiones.

¹⁵ Para que los votos ciudadanos puedan *forzar* a sus representantes a seguir una determinada política, el sistema electoral tiene que tener ciertas propiedades: (a) el voto tiene que ser eficaz: los candidatos tienen que saber que los electores pueden dejarlos afuera de la política. Por ejemplo, en una lista sámana, los primeros candidatos saben que entran y los últimos candidatos saben que quedan afuera; (b) el voto tiene que ser preciso: los electores tienen que poder distinguir con su voto a distintos candidatos de un partido. Ello implica que los electores conocen a sus representantes. Y (c) el voto debe ser representativo: los candidatos elegidos no pueden cultivar una pequeña clientela del electorado de su distrito para ser elegidos. Muchos sistemas electorales son compatibles en distinta medida con estos tres principios, pero ninguno que nosotros conozcamos satisface los tres simultáneamente.

En otro trabajo (Abal Medina y Calvo, 2001) propusimos una forma de modelizar y medir la capacidad de monitoreo político que producen los distintos sistemas electorales en tanto transmiten, con mayor o menor claridad, las señales (preferencias) de los distintos electorados. La fórmula que presentamos estima la relación que existe entre el número de escaños que se distribuyen en un distrito, la cantidad de partidos que obtuvieron estos escaños y el porcentaje de votantes que votaron por los partidos que obtuvieron escaños.

$$r = \sum_{i=1}^d \frac{n_i w_i p_i}{s} \quad \text{Ecuación 1}$$

En la ecuación 1, r [representatividad electoral] mide la capacidad de monitoreo del sistema electoral por parte de los votantes, la cual es computada para el conjunto de los distritos electorales d . El parámetro s describe el número total de escaños, n es el número de partidos que consiguieron escaños en el distrito¹⁶ y w es el porcentaje de ciudadanos que votaron por los partidos que consiguieron escaños en ese distrito. El parámetro p pondera el impacto que tiene cada distrito i en la legislatura y será explicado en mayor detalle más adelante.¹⁷

Para cada distrito d , el valor de la representatividad electoral tiene un máximo de 1, donde todos los electores votaron por primeros candidatos que fueron elegidos y un mínimo de 0, donde los electores no afectan las probabilidades de elección de candidatos particulares. El promedio de todos los distritos nos daría una aproximación correcta al grado de monitoreo electoral de una cámara de representantes, si todos los distritos eligen el mismo número de representantes. Pero, dado que en la mayoría de los casos los sistemas electorales eligen sus candidatos en distritos de diversa magnitud efectiva, utilizamos un parámetro p_i que pondera el número de cargos que elige el distrito d_i en el total de la cámara.

El índice da un valor máximo de 1, que corresponde al máximo de monitoreo electoral, es decir el monitoreo perfecto donde todos los representantes se sometie-

¹⁶ Por tanto, s , n , w y p deben ser indexados por el departamento i . Para simplificar la notación indicamos tan sólo el parámetro.

¹⁷ Intuitivamente, la ecuación asume que la capacidad de monitoreo aumenta en la medida en que se incrementa también el número de electores w que efectivamente eligieron candidatos n (el punto b mencionado en la nota 15), conforme aumenta el número de partidos n que ubicaron legisladores en la cámara en relación con el número de escaños por distribuir s (el punto a en la nota 15), y cuanto menor es el número de escaños en el distrito (el punto c en la nota 15).

ron a la votación por parte de sus electores, y todos los electores votaron por candidatos que ingresaron a la cámara.¹⁸

Principios normativos

Los tres criterios que utilizaremos para la caracterización de los sistemas de gobierno: dispersión del poder, proporcionalidad y visibilidad del sistema electoral, suponen una cierta apreciación normativa de lo que constituye un buen funcionamiento institucional. Si bien al explicar los criterios hemos señalado desordenadamente nuestra opinión, creemos necesario hacerlo en forma explícita.

Dispersión del poder: sostenemos que una mayor división del poder tiende a producir un mejor funcionamiento de las instituciones democráticas, “no sólo porque cada competidor gana algo y pierde algo, sino porque ganadores y perdedores son en sí mismos reversibles” (Miller, 1983). Los gobiernos divididos maximizan la utilidad social, ya que:

- minimizan el número de votantes cuyos deseos son frustrados por los resultados electorales (Pennock, 1959, p. 157);
- son más proclives a dar como resultado gobiernos que están más próximos a las preferencias del votante medio (Huber y Powell, 1993, p. 324);
- valorizan la negociación y el acuerdo, respetando a las minorías y maximizando el número de actores con poder de veto (Tsebelis, 1995, p. 301), y
- finalmente, producen resultados más equilibrados y eficientes al reducir el conjunto de posiciones ganadoras al *status quo*, especialmente aquellas que quedan fuera del triángulo de Pareto (Colomer, 2001, pp. 19–25).

Proporcionalidad: entendemos que una mayor proporcionalidad de un sistema electoral mejora el funcionamiento institucional. Compartimos los criterios de Fi-

¹⁸ El supuesto que empleamos es que, cuanto mayor sea la cantidad de partidos que consiguen representación, mayor será el conocimiento que cada votante individual tendrá de los representantes que eligió. De acuerdo con nuestro supuesto de que los primeros cargos de una lista, especialmente el primero que la encabeza, son los más visibles o conocidos por los que votan por esa lista, es de esperarse que, por ejemplo, en un distrito donde se eligen diez cargos, si ocho partidos consiguen representantes, sus votantes los conocerán más que si sólo obtienen cargos dos partidos. Y, en el caso de que en un distrito se elijan tantos representantes de un partido como la magnitud de ese distrito, es decir cuando en un distrito de magnitud 3 obtengan los cargos 3 partidos, por ejemplo, la visibilidad casi será siempre mayor que la de un distrito uninominal. Esto último muestra que el monitoreo no es sólo una propiedad de magnitudes pequeñas, sino de magnitudes que se acomodan en mayor o menor medida a distintos sistemas de partidos.

ner de que “un gobierno que reclame un mandato electoral claro debería ser electo con al menos el 50 por ciento de los votos” y que “las políticas públicas deberían poder desarrollarse de forma incremental y continua salvo que sean claramente rechazadas por los votantes” (Finer, 1975, p. 19).

Monitoreo: nos parecen más acordes con el correcto funcionamiento de la democracia los sistemas que proporcionan a los electores una capacidad relativamente alta de control sobre sus representantes. Si entendemos la democracia “como un procedimiento de decisión colectiva” (Colomer, 1995, p. 85) de los individuos que ocuparán los lugares de gobierno, es central para permitir la representatividad la capacidad de los electores de *monitorearlos*.

Aplicando el modelo de evaluación a las capitales

DISPERSIÓN DEL PODER

Nuestro índice nos proporciona un valor de 6.5/10 para Buenos Aires, de 6/10 para México y de 2.5/10 para Washington. El alto grado de dispersión que corresponde a Buenos Aires tiene que ver con la existencia de una forma particular de gobierno dividido en que la coalición UCR–Frepaso cogobierna el Legislativo y el Ejecutivo, aunque lo hace de manera inversa, y el Frepaso encabeza el Ejecutivo, mientras la UCR supera holgadamente a su socio en la legislatura, donde, además, la coalición está lejos de tener la mayoría de las bancas.¹⁹

La ciudad de México obtiene un valor igualmente alto por varias causas: la existencia de una real división vertical del poder, diferentes mayorías en el Ejecutivo y en el Legislativo y una asamblea donde ningún partido tiene la mayoría.

Llama la atención el bajísimo puntaje obtenido por el distrito de Columbia, ya que su estructura a primera vista parece bastante plural. Sin embargo, un análisis detallado nos muestra la existencia de un partido predominante que ejerce un gobierno fuertemente unificado que controla el Ejecutivo y el Legislativo (el 85 por ciento de las bancas) sin unidades descentralizadas que compartan el poder y un sistema electoral que, pese a su supuesto carácter mixto, actúa (por la magnitud real de los distritos y el escalonamiento electoral) como mayoritario puro.

¹⁹ De los 24 legisladores sobre los 60 que obtuvo la Alianza UCR–Frepaso, cuatro abandonaron la coalición. De los veinte restantes siete corresponden al Frepaso y trece a la UCR.

ÍNDICE DEL GRADO DE DISPERSIÓN DEL PODER			
	Buenos Aires	México	Washington
i) Jefe de gobierno electo directamente	1	1	1
ii) Formato de la legislatura	0	0	0
iii) Renovación de las cámaras	0	0	0.5
iv) División vertical	0	1	0
v) Sistema electoral: proporcionalidad (fórmula y magnitud efectivas)	1	0.5	0
vi) Sistema electoral: unidad territorial de representación	0	1	1
vii) Gobierno unificado 1	1	1	0
viii) Gobierno unificado 2	1	0	0
ix) Pluralismo en la composición de la(s) cámara(s) legislativas	1	1	0
x) Partidos: número efectivo de partidos parlamentarios (índice de Laakso y Taagepera)	1 (3 557)	1 (3 371)	0 (1 352)
Total	6	6.5	2.5

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior (Argentina); *Board of Elections and Ethics, District of Columbia* (Distrito de Columbia); Instituto Federal Electoral (IFE) y del Instituto Electoral del Distrito Federal (IFDF) (México).

Proporcionalidad y capacidad de monitoreo

El índice de Loosemore y Hanby dio un resultado interesante: el híbrido compensatorio de México (IDP = 3.68) obtuvo un mejor valor que el sistema proporcional utilizado en Buenos Aires de un distrito único con magnitud sesenta (IDP = 5.16). En favor de la proporcionalidad en el caso mexicano operó la determinación judicial adoptada de no aplicar la cláusula de gobernabilidad, con la que el resultado hubiese sido muy diferente (IDP = 15.10). Finalmente, el particular sistema electoral empleado en Washington obtiene una alta desproporcionalidad (IDP = 12.10) que indica que en los hechos el sistema funciona casi como un uninominal.

Los valores para nuestro índice de monitoreo son interesantes. Así, Buenos Aires con 0.179 muestra el peor desempeño, mientras que Washington, con su sistema cuasi uninominal y su sistema de partido predominante, obtiene un valor de 0.830. La ciudad de México, que alcanza el mejor valor en términos de proporcional, posee una capacidad de monitoreo electoral media con 0.311.

Para apreciar el significado de estos valores podemos compararlos con los que obtienen otros sistemas electorales. Por ejemplo, la visibilidad de Washington es incluso superior a la de los Estados Unidos (0.680), cuyo sistema uninominal se combina con un sistema de partidos que, a nivel de los distritos, es también relativamente de partido predominante.²⁰ El valor que obtiene la ciudad de México es un poco inferior al de Argentina (0.316) a pesar de que este país utiliza un sistema de representación proporcional. Finalmente, el valor del índice de la ciudad de Buenos Aires es semejante al de Israel (0.150), país con un sistema de representación proporcional de un distrito único con magnitud de 120,²¹ y supera el valor obtenido por Holanda (0.058).

²⁰ Así, en sólo 3 de 435 distritos, el partido ganador obtuvo menos de la mitad de los votos. Debemos aclarar que el valor del índice para el sistema electoral de Estados Unidos es relativo ya que en 45 de los distritos el representante "electo" no tuvo que enfrentar a ningún competidor por lo que las elecciones no se llevaron a cabo.

²¹ Esta comparación es interesante, ya que a primera vista los valores de Israel deberían ser más bajos que los de Buenos Aires. Sin embargo, el número de partidos que obtienen representación en la cámara baja israelí (19) "mejora" sustancialmente los valores de ese país.

DESpropORCIONALIDAD, MONITOREO Y SISTEMA ELECTORAL

Casos	Año	<i>ae</i> (a)	<i>D</i> (b)	<i>s</i> (c)	<i>d</i> (d)	Sistema electoral
Holanda	1998	0.058	2.90	150	1	RP de distrito único
Israel	1999	0.150	4.10	120	1	RP de distrito único
Ciudad de Buenos Aires	2000	0.179	5.16	60	1	RP de distrito único
Ciudad de México	2000	0.311	3.68	66	41	Híbrido compensatorio (40 distritos uninominales y un distrito plurinominal de RP de magnitud 26)
Argentina	1983–1999	0.316	7.60	127	24	Distritos plurinominales de magnitud variable y RP
Estados Unidos	1998	0.80	1.79	435	435	Distritos uninominales
Ciudad de Washington	2000–2002*	0.830	12.10	13	11	Distritos uninominales, binominales y único

(a) *ae*: capacidad de control electoral del sistema

(b) *D*: desproporcionalidad del sistema

(c) *s*: total de escaños del sistema

(d) *d*: cantidad de distritos electorales del sistema

* En el caso de Washington tomamos el periodo 2000–2002 para poder evaluar las características del sistema electoral en su totalidad (distritos uninominales, binominales y único).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior (Argentina); *Board of Elections and Ethics*, (Distrito de Columbia); Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) (México), y *Lijphart Elections Archive*: <<http://dodgson.ucsd.edu/lij/>>.

A MODO DE CONCLUSIÓN: PROPUESTA DE UN MODELO DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

De los tres criterios que utilizamos para nuestra evaluación, el primero, dispersión del poder, es sin duda el más importante, ya que incluye diez dimensiones que consideramos relevantes. Los criterios de evaluación del sistema electoral usados pueden pensarse como solamente dos dimensiones más; su no inclusión en el índice de dispersión sólo obedece a que son otras cosas las que se miden.

Podemos así proponer un Modelo de Evaluación Institucional que combine los tres índices, en el que nuestros casos quedarían ubicados de la siguiente manera:

MODELO DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

	Dispersión del poder (0–10)	Desproporcionalidad del SE (en porcentaje)	Capacidad de monitoreo del SE (ae)(0–1)
Buenos Aires	6	5.16	0.179
México	6.5	3.68	0.311
Washington	2.5	12.10	0.830

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior (Argentina); *Board of Elections and Ethics*, (Distrito de Columbia); Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) (México).

Desde nuestro punto de vista los resultados son claros: las instituciones de la ciudad de México y de Buenos Aires presentan un buen desempeño general que se vincula sin duda con el creciente proceso de autonomización y democratización que ambas unidades están llevando adelante. Sin embargo se pueden señalar algunas cuestiones que mejorarían el desempeño de ambas.

En el caso de Buenos Aires se destaca la necesaria descentralización de una unidad política cuya población es de casi tres millones de habitantes. La descentralización afectaría positivamente a las instituciones en varios sentidos, multiplicando los organismos de control, aumentando el número de ciudadanos satisfechos con los resultados electorales, etcétera. Asimismo, es preciso aclarar que la descentralización es un mandato constitucional de la entidad que hasta el momento sólo ha significado un proceso de desconcentración administrativa mediante la existencia de Centros de Gestión y Participación que deberían ser la base de las futuras comunas democráticas.

Por otro lado debería modificarse el sistema electoral “provisorio”, pues su baja capacidad de monitoreo lo hace muy vulnerable a las críticas de aquellos que reclaman acercar los representantes a los ciudadanos. En este sentido la reforma podría

hacerse sin perder en términos de proporcionalidad. Dos posibilidades interesantes, que no son excluyentes entre sí, serían dividir la ciudad en seis distritos de magnitud 10 y/o añadir un sistema de voto preferencial. Dada la homogeneidad electoral del distrito los resultados obtenidos no serían muy diferentes de los actuales. Asimismo, si las divisiones distritales electorales coinciden con las unidades políticas descentralizadas, se fomentarían doblemente las actitudes de pertenencia y control de los ciudadanos de esas localidades sobre los gobernantes.

Una tercera opción sería aplicar un sistema proporcional personalizado como el que se utiliza en Alemania, lo que permitiría mantener, e incluso incrementar, la proporcionalidad del sistema y mejorar asimismo la capacidad de monitoreo. Recordemos que ese sistema reparte los cargos entre los partidos proporcionalmente. Descartamos la utilidad de pasar a un sistema uninominal, dado que la homogeneidad electoral que señalamos arriba provocaría una desproporcionalidad altísima.²² Finalmente existe la posibilidad de aplicar un sistema mixto clásico; la mayoría de las propuestas presentadas en la legislatura van en este sentido. En este último caso lo aconsejable sería vincular las circunscripciones uninominales a las unidades descentralizadas y reservar un buen número de bancas para el distrito único de distribución proporcional.

Con respecto a la ciudad de México la principal sugerencia sería avanzar en la reforma del sistema electoral híbrido compensatorio. Como decíamos más arriba, el procedimiento electoral que se emplea parece poco eficiente, ya que produce un resultado que no obedece a ninguna lógica,²³ pues su proporcionalidad puede ser muy alta o muy baja dependiendo de que opere la cláusula de gobernabilidad y los legisladores que se eligen mediante la lista plurinominal de RP no son realmente producto de una representación proporcional al quedar excluidos de ella los candidatos de la lista ganadora, si ese partido obtuvo muchos legisladores de mayoría.²⁴

²² No es posible hacer ejercicios de simulación con sesenta distritos uninominales, pero con las 28 circunscripciones electorales actualmente existentes hubiésemos obtenido una representación casi unipartidista en ambas legislaturas.

²³ Sartori (1996) en relación con este tipo de sistemas sostiene: “quizá los defensores de los híbridos pluralidad-RP creen que están conjuntando lo mejor de los dos mundos; pero lo más probable es que obtengan, por el contrario, un híbrido bastardo que combina sus defectos” (Sartori, 1996, p. 93).

²⁴ Ese tema es más relevante de lo que parece por la distorsión que añade a la selección partidaria de los candidatos. En las elecciones de 1997 de la ciudad de México el PRD ubicó en su lista plurinominal los principales dirigentes del distrito, con experiencia legislativa y poder partidario. Los candidatos uninominales fueron electos en asambleas de base, y fueron designados militantes sociales sin experiencia parlamentaria o de gobierno. La amplia victoria del PRD llevó a la consagración de 38 legisladores por mayoría y él se privó de ubicar en la Asamblea a los candidatos que iban en la lista RP. Por ello la mayoría legislativa quedó formada por militantes inexpertos, casi todos provenientes de la izquierda social, siendo el presidente del legislativo un joven de 32 años. Algo similar le ocurrió al PRI, a nivel nacional, en las elecciones de la cámara baja de 1994. Véase Calvo y Abal Medina, 2002.

De aplicarse el actual sistema derogando las cláusulas especiales, obtendríamos un resultado aceptable cuando la distribución de los votos fuese multipolar, como en el caso actual, pero en situaciones de bipolaridad el sistema conduciría a un alta sobre-representación del partido ganador que, con bastante menos de la mitad de los votos, podría hacerse fácilmente de una mayoría de dos tercios en la cámara.

Las propuestas por lo tanto serían básicamente dos, las mismas que se recomendaron para Buenos Aires, un sistema de varios distritos plurinominales de RP que coincidan con la división política de las delegaciones o aplicar un sistema proporcional personalizado.

Finalmente el caso de Washington parece corroborar nuestros supuestos normativos. Posee el más bajo puntaje en términos de dispersión del poder (2.5/10) y el peor desempeño en el modelo general, lo que coincide con los serios problemas que ha tenido esta unidad política en los últimos tiempos. Sin duda puede haber otros factores que expliquen el mal desempeño político, pero parece claro que las instituciones desempeñan un papel preponderante.

Estamos frente a un caso de muy alta unidad de poder, un partido que concentra casi todos los recursos de poder en el distrito, predominante y casi hegemónico. En este sentido es interesante pensar en los resultados que el sistema de distritos uninominales de mayoría relativa tiene en ámbitos homogéneos como son las ciudades. En Washington el mismo partido siempre ganó todos los distritos; en México y Buenos Aires nos encontramos con situaciones semejantes. Por ello como conclusión general de nuestro trabajo podemos decir que, en ámbitos homogéneos, este sistema tiene resultados muy desventajosos.

Aplicando diversos sistemas de representación proporcional a la entidad como distrito único, los resultados son claros: nuevos partidos ingresan al consejo, con lo que se reduce sustancialmente la desproporcionalidad del sistema y aumenta el número de partidos.

Para la reforma del distrito de Columbia nos parece que, dado su tamaño (alrededor de 500 000 ciudadanos), se podría pensar en dividirlo en cuatro distritos electorales plurinominales RP de magnitud entre 5 y 9 de acuerdo con su población,²⁵ lo que daría una asamblea legislativa más numerosa donde se mantendría una alta visibilidad electoral y aumentaría la proporcionalidad.²⁶ Esas cuatro unidades, siguiendo lo aconsejado para los otros dos casos, podrían tener algún tipo de competencias descentralizadas y un gobierno electo por los ciudadanos.

²⁵ Manteniendo la actual división geográfica del distrito en cuatro cuadrantes (noreste, noroeste, sudeste y sudoeste).

²⁶ No evaluamos esta opción por no existir los datos necesarios. Como puede verse con claridad en el cuadro donde se comparan los resultados de los distritos uninominales con los binominales, las elecciones de distrito uninominal no son una buena base para suponer comportamientos en elecciones de más de un candidato.

Finalizando, podemos decir que nuestro examen de tres casos de gobiernos locales nos enseña que la excesiva concentración del poder tiende a crear grandes problemas para el desempeño político, al favorecer la irresponsabilidad y el clientelismo frente a la ausencia de controles. Resulta por demás ilustrativo que Washington haya pagado su excesiva concentración interna del poder con una intervención externa que ha recortado en gran medida las atribuciones del distrito y prácticamente ha detenido el proceso de transformación en estado de la entidad.

Desde el origen de la teoría política moderna muchos autores han insistido en la necesidad de establecer controles mutuos y divisiones entre los órganos de poder. Nuestra evaluación del desempeño institucional de los gobiernos locales apoya esta idea.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan, 2003, “Análisis comparado del desempeño institucional: una propuesta metodológica”, *Desarrollo Económico*, núm. 169, vol. 43, abril.
- Abal Medina, Juan y Ernesto Calvo, 2001, “Y usted ¿por quién dice que votó?: una agenda de investigación sobre los mecanismos electorales de control político”, en Ernesto Calvo y Juan Abal Medina, *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Arrow, K., 1951, *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.
- Calvo, Ernesto y Juan Abal Medina, 2002, “Institutional Gamblers: Majoritarian Representation and Party Switching Incentives in Mexico’s Hybrid System”, *Electoral Studies*, núm. 3, vol. 21, septiembre de 2002.
- Colomer, Josep M., 1991, “Retorno a las instituciones”, *Revista Claves*.
- , 1995, “La incertidumbre de la democracia”, *GAPP*, núm. 4, septiembre–diciembre.
- , 2001, *Political Institutions. Democracy and Social Choice*, Oxford University Press.
- Finer, Samuel E., 1975, *Adversary Politics and Electoral Reform*, Anthony Widram.
- Gallagher, M., 1991, “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”, *Electoral Studies*, núm. 10, pp. 33–51.

- Huber, John y G., Bingham Powell, 1993, "Congruence Between Citizens and Policy-makers in two Visions of Liberal Democracy", *World Politics*.
- Lardeyret, G., 1993, "The Problem with PR.", en L. Diamond y M.F. Plattner (comps.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend, 1995, *Sistemas electorales y sistemas de partido*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Linz, Juan, 1990, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, num. 1, vol. 1.
- Loosemore, J. y V.J. Hanby, 1971, "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytical Expressions for Electoral Systems", *British Journal of Political Science* 1, pp. 467-477.
- Mainwaring, Scott, 1993, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, núm. 2, vol. 26, julio de 1993.
- Manin, B., A. Przeworski y S.C. Stokes, 1999, "Elections and Representation", en B. Manin, A. Przeworski y S.C. Stokes (comps.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Merril, Samuel, 1984, "A Comparison of Efficiency of Multicandidate Electoral System", *American Journal of Political Science*, s.n.
- Miller, Nicholas, 1983, "Pluralism and Social Choice", en *American Political Science Review*, vol. 77.
- Money, Jeanette y George, Tsebelis, 1992, "Cicero Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective", *International Political Science Review*, núm. 1, vol. 13.
- Niemi, R. y W., Riker, 1991, "La elección de los sistemas de votación", en J. Colomer, *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Nurmi, Hannu, 1983, "Voting Procedures: A Summary Analysis", *British Journal of Political Science*, núm. 13.
- Pennock, J. R., 1959, "Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration", *Behavioral Science*, vol. IV, abril.
- Przeworski, Adam *et al.*, 1997, "Democracy and Development", Cambridge University Press.

- Quade, Q., 1993, "The Proportional Representation", en L. Diamond y M.F. Plattner (comps.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Rae, D.W., 1971, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- Riker, William, 1982, "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science", *American Political Science Review*, núm. 76, pp. 753-766.
- , 1991, "Implicaciones del desequilibrio de la regla de la mayoría para el estudio de las instituciones", en J. Colomer, *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- , 1992, "The Merits of Bicameralism", *International Review of Law and Economics*, núm. 12.
- Rowat, Donald, 1972, *The Government of Federal Capitals*, Gran Bretaña, University of Toronto Press.
- Sartori, Giovanni, 1976, *Partidos y sistemas de partido*, Madrid, Alianza.
- , Giovanni, 1996, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Shugart, Matthew y Martin Wattenberg (comps.), 2001, *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of the Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.
- Tsebelis, George, 1995, "Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, núm. 1 vol. 25.
- Tullock, Gordon, 1969, "Federalism problems of Scale", *Public Choice*, vol. VI, primavera.
- Weldon, Jeffrey, 2001, "The Consequences of Mexico's Mixed-Member Electoral System", en M. Shugart y M. Wattenberg (comps.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of the Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.

recibido en agosto de 2002
aceptado en febrero de 2003