

Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral*

Hugo Picado León**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 22 de abril del 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de junio del 2008.

Resumen: Este artículo argumenta acerca de la importancia que tiene para el derecho electoral el conocimiento de la teoría sobre los sistemas electorales y sus elementos. En primer término, se procura definir el sistema electoral, tanto en su sentido amplio como en su sentido estricto. La segunda sección se refiere a la relación de la teoría sobre el sistema electoral para el derecho. En el siguiente apartado se describen los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos y sobre la representación. En la cuarta y la quinta sección se explican los elementos del sistema electoral en sentido estricto y la administración electoral, respectivamente. Finalmente, en la sexta sección se mencionan algunas líneas de análisis referente al diseño y reforma del sistema electoral.

Palabras claves: Sistemas electorales / Administración electoral / Partidos políticos / Representación política.

Abstract: Article argues about the importance that knowledge of Electoral Systems Theory and its components have for Electoral Law. First, it procures to define the Electoral System, both in its broad and strict sense. Its second section refers to the relation of the Electoral System Theory for the Law. The following section describes the effects of the Electoral System on the Party System and on the Representation System. In the fourth and fifth section it explains the elements of the Electoral System in strict sense and the Electoral Administration, respectively. Finally, in the sixth section it mentions some lines of analysis concerning the Electoral System design and reform..

Key words: Electoral systems / Electoral administration / Political parties / Political representation.

* Ponencia presentada en el "Seminario de Especialización en Derechos Humanos y Derecho Constitucional" organizado por la Escuela Judicial de Costa Rica, la Universidad de Costa Rica, la Oficina de Derechos Humanos de España y la Universidad de Jaén, España. San José, Costa Rica, 28 de Febrero de 2008

** Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, tiene una Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica en Salamanca, España. Diplomado en Estudios Avanzados (DEA) y Candidato a Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca. hpicado@tse.go.cr.

INTRODUCCIÓN

El avance sistemático de la investigación sobre el papel de los sistemas electorales en la política democrática ha sido sumamente reciente. En 1950 Maurice Duverger se quejaba del muy escaso número de estudios serios y profundos sobre los sistemas electorales. En 1968 Stein Rokkan seguía lamentando la misma indiferencia. Ya en 1986 Duverger recordaba que su teoría estuvo latente hasta mediados de los setentas y que sólo revivió a mitad de los ochentas. Los libros de Douglas Rae (1971) y Dieter Nohlen (1981) seguían señalando la carencia de fuentes comparadas y de desarrollo teórico. Lijphart (1984) calificó al estudio de los sistemas electorales como el campo más subdesarrollado de la ciencia política. A su juicio, sólo cabía citar una docena de libros relevantes en los anteriores cincuenta años. Sin embargo, desde la obra de Lijphart, el panorama ha cambiado radicalmente. En las últimas dos décadas el estado de la cuestión ha mejorado espectacularmente (Grofman 2004:11). La revista *Electoral Studies* constituye un ejemplo del novedoso interés en el tema, pues desde su creación ha publicado una gran cantidad de artículos que, sumados a la abundante literatura ha enriquecido considerablemente los enfoques y perspectivas teóricas ¹.

La investigación sobre los sistemas electorales se ha centrado principalmente en su condición de variable explicativa, y más particularmente en sus consecuencias políticas sobre los sistemas democráticos, los sistemas de partidos, los gobiernos y las características de la representación política (Lijphart 1985:7-9). Por otra parte, los

¹ Respecto a la situación antes de los años ochentas: "La literatura existente se caracterizaba además por ser sumamente escasa, por tener un enfoque descriptivo más que analítico, por centrarse en un solo país antes que en una comparación de varios de ellos, por adoptar posiciones polémicas cuando no sesgadas a favor de un sistema electoral particular y por refugiarse en meros ensayos en vez de contribuir a la producción de libros teórica y empíricamente relevantes" (Lijphart 1985:3).

sistemas electorales también han sido analizados como variable dependiente, a fin de determinar cuáles son las razones por las que algunos países optan por sistemas electorales mayoritarios mientras otros prefieren los de representación proporcional y, entre estos últimos, por qué algunos son más permisivos que otros (Cox: 2004) ².

El objetivo del presente artículo es netamente teórico, pues se pretende esbozar un estado de la cuestión sobre el estudio del sistema electoral y sus implicaciones jurídicas. En la primera sección se define el concepto de sistema electoral, tanto en su sentido amplio como en su sentido estricto. La segunda sección se refiere a la relación de la teoría sobre el sistema electoral para el derecho. En el siguiente apartado se describen los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos y sobre la representación. En la cuarta y quinta sección se explican los elementos del sistema electoral en sentido estricto y la administración electoral, respectivamente. Finalmente, en la sexta sección se mencionan algunas líneas de análisis referente al diseño y reforma del sistema electoral.

1. Concepto de Sistema Electoral

Las variadas definiciones disponibles en la literatura sobre sistemas electorales se pueden agrupar en dos grandes vertientes. Las definiciones del sistema electoral en *sentido amplio*, por una parte, tienden a ser más heterogéneas, dependiendo de las variables a las que cada autor preste

² "En este sentido, la literatura sobre los sistemas electorales es en la actualidad una de las áreas más amplias y desarrolladas de la ciencia política. En su haber se cuentan precisamente algunas de las conclusiones más sólidas que han establecido los politólogos, como, por ejemplo, la dependencia del número de partidos y la fragmentación de los sistemas de partidos respecto a la magnitud de las circunscripciones." (Montero y Lago 2005:3).

mayor atención. Por otro lado, el concepto de sistema electoral en *sentido estricto* es bastante más unívoco y preciso, al menos desde el trabajo de Lijphart (1994), pues se le ha referido al conjunto de mecanismos utilizados para la conversión de votos en escaños. Es decir, el conjunto de instituciones y reglas por las que las preferencias electorales se transforman en votos y los votos se traducen en los escaños asignados a candidatos o partidos contendientes. En su sentido amplio, el sistema electoral incluye esos mecanismos de conversión (administración electoral en sentido estricto) más la administración electoral, o sea, comprende todo *“el conjunto de leyes y disposiciones, aprobadas por las propias elites políticas, que regula de forma llamativamente estable la competición electoral entre y dentro de los partidos”* (Montero y Lago 2005:1) ³.

“Sistema electoral” es un concepto influido por la teoría general de sistemas, por lo cual alude a la existencia de un conjunto de elementos que se relacionan de manera sistémica, reaccionan ante insumos *-inputs-* y generan productos o resultados *-outputs-* (Easton 2001). Una alteración significativa de cualesquiera de esos elementos podría dar lugar a la aparición de un nuevo sistema. Los elementos del sistema electoral que producen efectos más significativos reciben el calificativo de *fundamentales*, cuales son la magnitud -número de escaños de una circunscripción- y la fórmula electoral -mecanismo de conversión de votos en escaños- (Lijphart 1995:43). Otros elementos básicos de los sistemas

³ Vallès y Bosch (1997) distinguen, por una parte, los elementos normativos del sistema electoral, entre los que incluyen los elementos que de manera más directa se orientan a garantizar la expresión libre e igual de la voluntad de los ciudadanos, ya sea como electores o como candidatos (capacidad electoral activa y pasiva, regulación del registro/censo electoral, ordenación del proceso electoral, autoridad reguladora del proceso, regulación de las campañas, regulación de la financiación electoral, calendario de convocatorias electorales, modalidad del voto) y, por otra, los elementos más directamente relacionados con la conversión de las preferencias individuales de los electores en designación de titulares del poder (magnitud del distrito, delimitación del distrito, prorrato electoral, fórmula electoral, barrera electoral, magnitud o tamaño del órgano a elegir). Adicionalmente, estos autores señalan otros elementos del sistema que derivan del entorno sociopolítico, ligados a su evolución histórica y a sus consecuencias políticas. Nohlen (2007:295) advierte que en América Latina se suele utilizar el concepto de “sistema electoral” en sentido excesivamente amplio y confuso, a pesar de que en ciencias sociales se dispone de una definición bastante precisa.

electorales son el umbral electoral, el tamaño de la Asamblea o Parlamento y el tipo, forma o estructura del voto (Lijphart 1995; Montero y Lago 2005:2) ⁴.

Cuadro I. Concepto de sistema electoral

Sistema Electoral	
Sentido amplio	
Sentido estricto	Administración Electoral
Elementos mecánicos	
Elementos psicológicos	

Fuente: Elaboración propia.

En un mismo país suelen convivir varios sistemas electorales, pues bajo un modelo electivo presidencial o parlamentario –según la forma de gobierno- operan otros muchos sistemas electorales subnacionales (Molina 2007).

2. Sistema Electoral y Derecho Electoral

De acuerdo con Nohlen y Sabsay (2007:27) el derecho electoral comprende, además de las normas jurídicas de distinto rango vinculadas al sufragio, una vasta teoría que paulatinamente se edifica a partir de un entramado de saberes derivados de las ciencias políticas, la sociología, la historia e, inclusive, de las ciencias de la comunicación colectiva, entre otras fuentes. Por tal razón, esos autores hacen hincapié en el carácter multidisciplinario y confluyente del derecho electoral. En la medida en que la ciencia política asume el sistema político como objeto de estudio, y

⁴ En sentido amplio, los sistemas electorales se componen, según Cox (1997:28), de cuatro elementos: (i) cómo realizan los partidos la designación de sus candidatos; (ii) cómo votan los ciudadanos y cómo se cuentan sus votos; (iii) cuál es la estructura de los distritos, y (iv) cómo se traducen los votos en escaños. El segundo, tercer y cuarto elemento suelen estar determinados por las leyes electorales; el primero por una combinación de la ley electoral y las disposiciones de los partidos.

que éste constituye el contexto en el cual se articula el sistema electoral, "no es casual que el ámbito de los sistemas electorales, parte integral del derecho electoral, se haya desarrollado como campo privilegiado de la ciencia política" (Nohlen y Sabsay 2007:37). Y es que en efecto, es en la forma del derecho electoral que el sistema electoral se materializa y existe. En otras palabras, los sistemas electorales existentes requieren necesariamente un sustrato normativo eminentemente jurídico. Pero también, en sentido inverso, el ensamblaje del derecho electoral como disciplina autónoma necesariamente se nutre de los diversos hallazgos de la teoría sobre sistemas electorales. Debido al vigor de esa simbiosis, es necesario que la doctrina jurídico electoral se asiente sobre la base de un profundo conocimiento de los sistemas electorales.

La importancia de la teoría sobre los sistemas electorales para el derecho electoral, se puede observar en tres momentos de la actividad jurídica:

- a) La *creación de las normas* que rigen la competencia electoral. Es decir, cuando se negocian y definen las reglas básicas del juego electoral, que abarcan la competencia electoral (entre las que se incluye la distritación, la fórmula electoral, el tamaño de la asamblea, el umbral, entre otros aspectos), así como la organización y administración de las elecciones (tales como el registro de electores, la inscripción de candidaturas, el financiamiento de las campañas, el diseño de las papeletas, los organismos electorales, los procedimientos de impugnación, entre otras). Ello se materializa fundamentalmente en normas constitucionales, legales y reglamentarias. Es frecuente que algunos organismos electorales cuenten con potestad suficiente para emitir reglamentos, o sea,

normas que, encontrándose supeditadas a la ley, la desarrollan y detallan.

- b) La *aplicación de las normas*. El derecho electoral, en tanto rama del derecho público, está sujeto al principio de legalidad, razón por la cual toda actividad administrativa debe ser previamente autorizada por ley. En el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, los organismos electorales deben aplicar las normas jurídicas a la hora de inscribir electores, partidos y candidaturas, al acreditar fiscales y observadores de los comicios, al instruir a los ciudadanos sobre cómo ejercer el derecho al voto, al realizar el escrutinio, al hacer la declaratoria formal de resultados y, en general, al organizar todo el proceso electoral.
- c) La *resolución de disputas*. La justicia electoral supone la existencia de mecanismos de control e impugnación de los actos electorales dentro de la vía administrativa y judicial. Todo reclamo debe ser tramitado de conformidad con las normas procesales correspondientes. Las quejas, contiendas y disputas deben ser resueltas según los requisitos de fondo y forma exigidos por el ordenamiento jurídico. En ocasiones, la función de control jurisdiccional se asigna a un organismo electoral especializado, por lo que, en tales casos, la función de control administrativo y jurisdiccional se realiza de manera concentrada. La interpretación de las normas se enriquece notablemente cuando se toma en cuenta la noción sistémica del fenómeno electoral.

3. Efectos del Sistema Electoral

Desde una perspectiva neoinstitucional, las normas electorales tienen una enorme importancia en la configuración y funcionamiento del sistema político. Las reglas electorales importan, pues tienen que ver con la determinación de los candidatos y partidos que ostentarán la representación ciudadana y que tendrán oportunidad de participar en la gestión política. Un sistema electoral puede hacer diferencia respecto a cuál partido gane y con qué margen gobierne. También determina cuáles partidos perdedores constituirán oposición efectiva y cuáles saldrán de la arena política. Otros resaltan la influencia del sistema electoral sobre el control del poder político ⁵.

El sistema electoral tiene impacto sobre:

1. El sistema de partidos. En particular, sobre el formato del sistema de partidos (número de partidos) y sobre la fragmentación del poder (concentración del poder).
2. La representación. Es decir, sobre la proporcionalidad del sistema. El impacto del sistema electoral es más fácilmente medible sobre la representación que sobre el sistema de partidos, debido a que este último se articula sobre una fractura estructural (clivajes sociales).

⁵ Se entiende por neoinstitucionalismo como conjunto de teorías que comparten una serie de premisas respecto al papel de las instituciones en las ciencias sociales. Se dice que "no hay un neoinstitucionalismo sino muchos" (Gooding 2003:14), debido a que existen numerosas versiones del mismo (Peters 2003:207). En el núcleo del neoinstitucionalismo se encuentra la premisa de que las instituciones importan para la política. Los fenómenos políticos no se pueden explicar partiendo sólo de variables estructurales o psicológicas, pues es indispensable la consideración de las variables institucionales.

Aún los autores que de manera más vehemente señalan la importancia del sistema electoral, también reconocen sus limitaciones. Por ejemplo, Lijphart (1994:150) admite que el sistema electoral deja muchas incógnitas sin resolver respecto al sistema de partidos y respecto a los obstáculos culturales a reformas electorales de gran magnitud. Además apunta la existencia de constricciones morales al cambio electoral: una saludable competencia partidista exige cierta estabilidad de las reglas básicas que configuran el juego democrático. En el mismo sentido, Cox (2004:22) señala que las instituciones electorales no nos cuentan toda la historia en lo que se refiere a la coordinación electoral; la segunda parte de la situación estratégica se define por las preferencias de la élite y por la coordinación de los actores masivos, así como por las expectativas de los actores políticos. Sin embargo, admitir la existencia de ciertos límites al poder explicativo del sistema electoral como variable independiente, no menoscaba en nada su capacidad dilucidadora dentro de su rango de influencia⁶.

3.1. Efectos del Sistema Electoral sobre el Sistema de Partidos

A partir del paradigma hempeliano, la *escuela de Duverger* trató a los sistemas electorales como condición necesaria y a la vez suficiente para obtener determinadas configuraciones del sistema de partidos. Por ejemplo, cuando se adoptara un sistema electoral de mayoría relativa en una sociedad, sea cual fuere su estructura de *cleavages*, el resultado habría de cristalizar en un sistema bipartidista. El planteamiento

⁶ Esta capacidad explicativa del sistema electoral se ha potenciado con la incorporación de nuevas herramientas metodológicas. Por ejemplo, el análisis empírico cuantitativo ha logrado importantes avances para evaluar y predecir el comportamiento de la relación votos-escaños, con base en la fórmula electoral, el número de escaños a elegir y otras variables. El uso de tablas, gráficos y ecuaciones ha ido ganando terreno en la ciencia política, en particular, para el estudio de los sistemas electorales que ofrecen una importante cantidad de elementos mesurables cuantitativamente (Shugart y Taagepera 1999).

duvergeriano se considera parsimonioso desde el punto de vista teórico, lo que constituye el principal activo de las conocidas como "Leyes de Duverger" (Montero y Lago 2005:8) Sin embargo, el mayor problema de las leyes de Duverger radica, precisamente, en que no explican los mecanismos causales que producen las correlaciones entre sistema electoral y sistema de partidos. Es decir, no explican cómo los sistemas electorales influyen en las acciones de los actores. Sartori (1994) criticó que Duverger confundiera correlación con causalidad y que tomara "asociado con" como sinónimo de "a causa de". A pesar del notable avance teórico generado por la escuela duvergeriana, los mecanismos mediante los cuales los sistemas electorales promuevían determinado sistema de partidos continuaban siendo desconocidos ⁷.

Cuadro II. Leyes de Duverger

Sistema electoral	Efectos sobre el sistema de partidos
Representación proporcional	Pluripartidismo con partidos rígidos, estables e independientes.
Mayoría con ballottage	Pluripartidismo con partidos flexibles, dependientes y relativamente estables.
Mayoría relativa	Bipartidismo con partidos grandes e independientes que se alternan.

Fuente: Elaboración propia con base en Duverger (1951).

A partir de los años setentas, las *teorías de la elección racional* superaron la explicación basada en leyes, mediante el concepto de "mecanismos causales". El concepto de mecanismo alude al componente de un proceso causal que interviene entre agentes y entidades con

⁷ En su obra clásica, Maurice Duverger (1951) explicaba sus relaciones de causalidad utilizando la teoría de las "leyes de cobertura" planteadas por Hempel en 1942, que siguen la lógica de un silogismo y provienen de la física. Hempel consideraba que las leyes en ciencias sociales tienen una naturaleza probabilística, y no determinista, pero las explicaciones carecen de razones más que la propia ley en sí misma. Las leyes de cobertura justifican la utilización de explicaciones de *caja negra*, pues no consideran indispensable la explicación de los mecanismos que conecten al sistema electoral y al sistema de partidos.

capacidades causales, por un lado, y resultados, por otro. La diferencia básica entre una ley y un mecanismo es la existente entre una correlación estática ("si x, entonces y") y un proceso ("x conduce a y a través de los pasos a, b y c"). El *rational choice*, en consecuencia, propició un desarrollo importante en la teoría sobre sistemas electorales, ya que las explicaciones basadas en mecanismos parten del escepticismo respecto a la posibilidad de repeticiones de procesos o estructuras sociales a gran escala. En su lugar, la relación entre los mecanismos causales y sus efectos no sería fija, sino contingente.

A partir de este nuevo paradigma metodológico, los efectos de los sistemas electorales pasaron a estudiarse como *dilemas de coordinación*, es decir, como procesos a través de los cuales grupos de élites políticas y votantes coordinan sus acciones electorales para recibir más escaños en una circunscripción, o para conseguir más carteras en un gobierno. Desde tal perspectiva, los sistemas electorales establecen un método de traducción de los votos en escaños que plantea problemas de coordinación para los partidos, dado que hay menos escaños en juego que los potenciales candidatos dispuestos a ganarlos. Los candidatos que consiguen los escaños son aquellos capaces de acumular un nivel suficiente de votos, ya sea a través de (i) la persuasión de los votantes de que son mejores que los candidatos alternativos o, cuando esto no es suficiente, de (ii) la limitación del número de competidores (coaliciones), de (iii) la reducción del número de partidos a los que apoyan los votantes (voto estratégico), o de (iv) la combinación de estos dos últimos mecanismos. Los procesos de limitación de la entrada o la fragmentación del voto descansan, pues, en la capacidad para coordinar las acciones de más de un actor político (Cox 1999:146).

Las teorías de coordinación electoral han permitido abrir la caja negra de las leyes de Duverger, para mostrar los elementos teóricos e institucionales bajo los cuales se cumplen sus predicciones. Cox (1997 y 1999) demuestra, en definitiva, que la *gravedad* duvergeriana o la capacidad reductora de los sistemas electorales, debe entenderse simplemente como un límite superior de la fragmentación: el número de partidos *viabiles* en los tres sistemas electorales que interesaban a Duverger –la mayoría simple, la mayoría a doble vuelta y la representación proporcional- es igual a la magnitud de distrito (M) más uno, o regla $M+1$ ⁸.

3.2. Sistemas Electorales y Número de Partidos

Otra de las preguntas clásicas en torno a los sistemas electorales tiene que ver con el número de partidos o la fragmentación electoral. Durante décadas se han definido dos posiciones: el *modelo institucionalista* defiende que los incentivos para la entrada en la competición de los partidos dependen exclusivamente de la permisividad o tolerancia de los sistemas electorales, o sea, de la intensidad con la que constriñen las decisiones de las elites parlamentarias y de los votantes. La magnitud de la circunscripción es, sin duda, la variable más importante, aunque también la fórmula electoral y el umbral legal tienen efectos significativos.

⁸ Según Cox (1999), para que las leyes de Duverger se cumplan es necesario: (a) que los votantes sean instrumentales y miopes; (b) que las identidades de los partidos o candidatos mayoritarios sean bien conocidas; (c) que no demasiados votantes tengan una primera preferencia de partido o candidato clara y sean indiferentes al resto de competidores, y (d) que no haya un seguro ganador. Pero incluso si se satisfacen estas condiciones, pueden aparecer *equilibrios no-duvergerianos* cuando dos o más partidos o candidatos estén empatados por el segundo lugar, de modo que ninguno pueda ser abandonado estratégicamente.

Por otra parte, el *modelo sociológico* sostiene que no hay una relación mecánica, sino contingente, entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos. Desde esta perspectiva, la variable más importante radica en la estructura de los cleavages. La fragmentación electoral sería una función de la heterogeneidad social de cada país: es decir, cuanto mayores y más intensas sean las dimensiones de división en una sociedad, mayor será la oferta partidista. Según el modelo sociológico, no se puede esperar que un mismo sistema electoral funcione de igual modo en dos países, en dos distritos o en un mismo país en momentos distintos.

Existe una posición intermedia o *tesis híbrida*, según la cual aquellos dos modelos son necesariamente complementarios. El número de partidos en un sistema político es el producto de la interacción entre la heterogeneidad social y la estructura electoral. Según esta posición, el número efectivo de partidos electorales o parlamentarios es el resultado de una secuencia de decisiones de varios agentes que sirven para reducir un amplio número de diferencias sociales a un menor número de cleavages, representados por distintos partidos. Este proceso tiene lugar en tres momentos consecutivos: la traducción de los cleavages en preferencias partidistas, la traducción de las preferencias partidistas en votos y la traducción de los votos en escaños⁹.

⁹ En la mayoría de los modelos institucionalistas no se explica ese primer momento, obviando que la reducción de los potenciales partidos a los que realmente se forman, tienen lugar antes de que el electorado produzca un número efectivo de partidos electorales, y de que los mecanismos electorales arrojen un número efectivo de partidos parlamentarios (Montero y Lago 2005:14).

Cuadro III. Momentos y variables en el grado de fragmentación

Momentos	Variables a considerar
1. De cleavages a preferencias	Estructuras de oportunidad: <ul style="list-style-type: none"> • recursos económicos disponibles • acceso a medios de comunicación • nivel de organización preexistente
2. De preferencias a votos	voto estratégico: percepción de viabilidad sistema electoral: nivel de fortaleza
3. De votos a escaños	sistema electoral: nivel de fortaleza y efecto mecánico

Fuente: Elaboración propia a partir de Montero y Lago (2005:13-15)

Cuando se agregan estos tres momentos en una sola secuencia, el resultado es que la fragmentación electoral es producto de la necesaria interacción entre la heterogeneidad social y la permisividad del sistema electoral. Un país sólo tendrá un número elevado de partidos cuando posea numerosos cleavages (primer momento) y disponga además de un sistema electoral lo suficientemente débil (tercer momento) para permitir que los empresarios políticos creen partidos diferenciados sobre cada uno de esos cleavages (segundo momento). Por el contrario, un país tendrá pocos partidos cuando no tenga necesidad ni haya espacio para muchos (es decir, habrá pocos cleavages) o las oportunidades para crearlos sean escasas (esto es, existirá un sistema electoral fuerte). En definitiva, según Montero y Lago (2005:15), las estructuras electorales tienen una capacidad máxima para aceptar partidos, como se demuestra en la regla $M+1$, pero por debajo de este límite son los cleavages los que determinan el número de competidores.

3.3. Efectos del Sistema Electoral sobre la Representación

Aunque en términos ideales se supondría que los sistemas electorales deben garantizar la proporcionalidad, o sea, una perfecta correspondencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido político, la realidad es muy distinta. Todo sistema electoral tiene un efecto reductor sobre la proporcionalidad. O lo que es lo mismo, todo sistema electoral genera distorsiones a la voluntad de los electores. Los sistemas electorales se mueven siempre entre los márgenes de la desproporcionalidad, pues la proporcionalidad perfecta sólo existe en el plano teórico ¹⁰.

Hay desproporcionalidad cuando gana más el que tiene menos votos.

Si $\%votos \neq \% escaños \Rightarrow$ hay desproporcionalidad.

Si $\%votos - \%escaños = 0 \Rightarrow$ hay proporcionalidad perfecta.

Si $\%votos - \%escaños > 0 \Rightarrow$ el partido político ha perdido escaños.

Si $\%votos - \%escaños < 0 \Rightarrow$ el partido político está sobre representado.

La normativa constitucional y legal modula el nivel de desproporcionalidad del sistema electoral según la preferencia por la representatividad o la gobernabilidad del gobierno. Cuanto más representativo es el sistema electoral –por ende, más proporcional- el poder está más dividido y, en consecuencia, se requerirán mayores

¹⁰ Ha habido un gran debate sobre los índices más adecuados para medir la proporcionalidad. El de más consenso es el índice de mínimos cuadrados de Gallagher, donde la proporcionalidad es igual a la raíz cuadrada del sumatorio de los votos de cada partido menos su número de escaños al cuadrado, o bien, la raíz cuadrada del sumatorio del valor absoluto producto de los votos de cada partido, menos los escaños de cada partido, entre dos. Respecto a la desproporcionalidad, la tasa de ventaja (tv) se mide dividiendo el porcentaje de escaños entre el porcentaje de votos de cada partido. Si la tv es igual a uno, no existe desproporcionalidad. Si la tv es mayor a uno, el partido está sobre representado. Si la tv es menor a uno, el partido está subrepresentado. Es posible hacer un gráfico colocando la tasa de ventaja de cada partido en el eje de las y, mientras que en el eje de las x se coloca el porcentaje de votos de cada partido. Ello permite observar el perfil general del sistema electoral en términos de desproporcionalidad ("perfil de desproporcionalidad"). Los perfiles pueden ser muy variados; hay perfiles de valle medio, otros benefician a los minoritarios y perjudican a la banda media, mientras que otros benefician claramente a los partidos mayoritarios, etc.

consensos para generar políticas públicas. En sentido inverso, cuanto menos representativo sea el sistema –y menos proporcional- el poder político se concentra reduciendo los costos en la negociación de las políticas públicas. La excesiva fragmentación del poder puede generar mayores dificultades a la gobernabilidad, pues el gobierno pierde agilidad en su capacidad de reacción ante las exigencias ciudadanas.

El efecto reductor de los sistemas electorales se observa en sus niveles de desproporcionalidad. Toda diferencia entre el número de los partidos que obtienen votos es diferente al número de partidos que obtienen escaños, es consecuencia del efecto reductor. Si el sistema electoral es muy “fuerte”, puede eliminar a muchos partidos. Cuando hay muchos partidos políticos con representación parlamentaria el poder está muy distribuido, cuando hay pocos partidos políticos el poder estará concentrado ¹¹.

4. Elementos del Sistema Electoral en Sentido Estricto

Según su impacto sobre la representación y sobre el sistema de partidos, es posible identificar cuatro elementos fundamentales del sistema electoral y otros cuatro de importancia relativamente menor (Lijphart 1994). El grado de incidencia relativa de cada uno de los elementos en un contexto determinado, depende de aspectos coyunturales e históricos (Nohlen 2007). Los cuatro elementos básicos del sistema electoral son la magnitud del distrito o circunscripción electoral, la fórmula electoral, el tamaño de la asamblea y el umbral electoral. Los cuatro elementos

¹¹ Ello se mide con un índice de fragmentación electoral que calcula la probabilidad de que elegidos dos electores al azar, cada uno vote por un partido político diferente. Asimismo, el índice de fragmentación parlamentaria permite observar la probabilidad de que, sacados dos diputados al azar, correspondan a dos partidos diferentes.

adicionales son la estructura del voto, el ciclo electoral, la desigualdad del voto (o *malapportionment*) y las coaliciones.

Cuadro IV. Elementos del sistema electoral en sentido estricto, tipos y efectos.

Tipos de elementos	Elementos del sistema electoral	Efectos
FUNDAMENTALES	Circunscripción electoral Fórmula electoral Tamaño de asamblea Umbral electoral	Predominantemente mecánicos
ADICIONALES	Estructura del voto Ciclo electoral Desigualdad del voto Reglas sobre coaliciones	Predominantemente psicológicos

Fuente: Elaboración propia con base en Lijphart (1994).

Los efectos de los primeros cuatro elementos son *mecánicos*, es decir, operan directamente sobre la representación, independientemente del comportamiento de los actores. Entre los cuatro elementos adicionales suelen aparecer también efectos psicológicos, que afectan las estrategias tanto de los partidos como de los electores. Los efectos *psicológicos* influyen sobre la decisión de voto, mientras que su influencia sobre la representación es tan sólo indirecta. El efecto mecánico genera consecuencias de manera inmediata, mientras que el impacto psicológico requiere al menos dos elecciones para comenzar a operar. El voto psicológico presupone que el elector vote racionalmente ¹².

¹² El efecto psicológico es más difícil de medir que el efecto mecánico. El principal instrumento para su análisis lo constituyen las encuestas postelectorales. Algunos indicadores del efecto psicológico son el comportamiento en el tiempo del porcentaje de voto desperdiciado y del índice de desproporcionalidad. El porcentaje de voto desperdiciado se refleja en el porcentaje de votos a partidos que no hayan obtenido representación. Si a lo largo de varias elecciones se reduce el porcentaje de voto desperdiciado, sin existir reformas significativas al régimen, hay un claro indicador de voto psicológico, pues el elector racional tiende a votar de manera estratégica. Por su parte, si el índice de desproporcionalidad desciende a lo largo del tiempo, sin existir reformas significativas al régimen, la mejor explicación es que el votante está eligiendo estratégicamente.

4.1. La magnitud del distrito o circunscripción electoral

La magnitud del distrito es el elemento más importante de todos. Inclusive es más decisivo que la fórmula electoral. La magnitud se refiere al número de cargos que se eligen en un distrito electoral. Por distrito –o circunscripción- se entiende el colectivo de personas cuyos votos se toman en cuenta para definir los escaños, definidos normalmente por la división territorial. Sin embargo, a veces la circunscripción electoral no concuerda con delimitaciones geográficas: el *gerrymandering*, por ejemplo, consiste en la práctica de manipular la distribución geográfica de los distritos electorales, con el objeto de alterar los resultados de una elección, en cuyo caso, la distritación se realiza buscando a determinados electores. Dado que la magnitud se observa a nivel de distrito, no se puede hacer un estudio partiendo del nivel nacional; es indispensable analizar el impacto a nivel de circunscripciones.

La magnitud tiene efectos sobre la proporcionalidad, pues si aumenta la magnitud, aumenta la proporcionalidad e, inversamente, si disminuye la magnitud, se incrementa la desproporcionalidad. Por tal razón, a un partido pequeño le resulta más favorable competir en circunscripciones grandes. Las magnitudes pequeñas, de uno a cinco escaños, son muy poco proporcionales: las circunscripciones uninominales favorecen al partido mayoritario, las binominales benefician a la segunda fuerza electoral y los distritos trinominales favorecen al tercer partido más votado. Las magnitudes medianas, de cinco a diez escaños, tienen un impacto más variado: a veces funcionan como las pequeñas y a veces

como las grandes. Las magnitudes grandes, mayores a diez escaños, son las más proporcionales.

4.2. La fórmula electoral

La fórmula electoral es el procedimiento matemático que permite convertir los votos en escaños. Es el segundo elemento de mayor influencia, después de la magnitud. Las fórmulas electorales se dividen en mayoritarias y proporcionales. Las fórmulas mayoritarias generalmente están asociadas a circunscripciones uninominales, donde el que obtiene más votos gana el escaño. Las fórmulas proporcionales sirven para distribuir escaños en magnitudes mayores a uno, y se subdividen en fórmulas de medias más altas y fórmulas de cuotas o restos mayores. Las fórmulas de medias más altas operan con una serie de divisores a partir de los cuales se distribuyen los escaños. Sus dos modalidades más conocidas son la fórmula D'Hont y la Sainte Langüe modificada. Por otra parte, entre las fórmulas de cuotas o restos mayores destacan la Hare, la Droop y la Imperiali.

La fórmula D'Hont divide los votos de cada partido entre la secuencia de números enteros y reparte los escaños a los resultados más altos. La Sainte Langüe utiliza la secuencia de números impares. La Sainte Langüe modificada divide entre 1,4 y luego sigue dividiendo entre los números impares a partir de 3. Estas fórmulas de medias más altas son más desproporcionales, siendo D'Hont la más desproporcional entre las proporcionales, pues es muy restrictiva y beneficia más a los partidos mayoritarios. Sainte Langüe modificado resulta ser la más proporcional entre estas fórmulas de medias más altas, pues manteniendo constantes el

número de votos y la magnitud del distrito, siempre beneficiará a más partidos pequeños.

Entre las fórmulas proporcionales de restos mayores, la Hare divide el total de votos válidos del distrito entre la magnitud y otorga un escaño a los partidos por cada cuota que obtengan. Si repartidas las cuotas quedan escaños por adjudicar, entonces se reparte por restos mayores. La fórmula Droop, por su parte, divide los votos totales entre la magnitud más uno, mientras la Imperiali divide los votos totales entre la magnitud más dos. Cuanto más elevado es el denominador, las cuotas van a ser más pequeñas, lo cual beneficia a los partidos más grandes. Por tal razón, la fórmula Hare es la más proporcional.

4. 3. Tamaño de la asamblea

El tamaño de la asamblea, u órgano representativo, se refiere al número total de cargos a elegir para completarla. Por ende, el tamaño de la asamblea es igual a la suma de todas las magnitudes. Dicho tamaño depende del diseño institucional de la asamblea a integrar y afecta directamente la proporcionalidad del sistema. Cuanto mayor sea el tamaño de la asamblea, mayor será la proporcionalidad e, inversamente, cuanto menor sea el tamaño de la asamblea, aumenta la desproporcionalidad. Es decir, al incrementar el número total de cargos a elegir, mejora la proporcionalidad y la representación de minorías, aún cuando la fórmula electoral se mantenga inalterada. Ello juega a favor del argumento de aumentar el tamaño de las asambleas; el problema es que esa medida normalmente es impopular.

4.4. Umbral electoral

El umbral electoral es la barrera mínima –o número mínimo de votos- bajo la cual es imposible obtener representación. El umbral puede ser legal o efectivo. El umbral legal, que como su nombre indica lo dispone la ley, pretende evitar la fragmentación excesiva del sistema, es decir, que algunos partidos obtengan escaños con muy bajo número de votos. Hay países donde los partidos que no alcancen el umbral son excluidos del registro de partidos y deben inscribirse de nuevo para poder participar en las siguientes elecciones.

El umbral efectivo es el porcentaje de votos que necesita un partido en la realidad para obtener escaños. Es una barrera práctica que resulta del funcionamiento del sistema y está vinculada al umbral legal y a la magnitud del distrito. Este umbral efectivo se ubica entre el umbral de inclusión –porcentaje mínimo de votos que requiere un partido para obtener un escaño en circunstancias favorables- y el umbral de exclusión –porcentaje máximo de votos que podrían no ser suficientes para obtener escaños en las circunstancias más desfavorables posibles-. La influencia del umbral es importante en magnitudes pequeñas, no así en magnitudes grandes, en las cuales el porcentaje de votos necesarios para obtener un escaño se reduce significativamente¹³.

¹³ El umbral efectivo es el mejor indicador de cuán restrictivo es un sistema y se calcula dividiendo 75 entre la magnitud más uno.

4.5. La estructura del voto

Por estructura del voto se entiende la forma por cuyo medio se ejerce el sufragio: si se vota por candidatos o por listas y si las listas son abiertas o cerradas, bloqueadas o no bloqueadas. La boleta o papeleta electoral puede estar dirigida a partidos o a candidatos individuales. Se denomina lista abierta aquella en la que se vota por candidatos. En la lista cerrada se vota por partidos. La lista bloqueada obliga a seguir el orden en que se colocan los candidatos de cada partido en la papeleta para la adjudicación de escaños. La lista no bloqueada permite al elector reacomodar la lista mediante el uso del voto preferente. De esta forma, el sistema electoral no sólo determina cuáles partidos ostentarán representación, sino también quiénes dentro del partido, mediante el tipo de lista.

El efecto de la estructura del voto es fundamentalmente psicológico, lo cual implica al menos dos requisitos: a) más tiempo que el efecto mecánico, al menos dos elecciones, y b) racionalidad por parte de los actores electorales (partidos y electores). Este efecto psicológico se manifiesta en estrategias (voto estratégico y voto útil), por parte de partidos y electores, que inciden en la decisión de voto. El impacto psicológico se produce fundamentalmente en magnitudes pequeñas, pues las circunscripciones grandes, por ser más representativas, generan menos incentivos para el voto estratégico. El efecto psicológico afecta también las estrategias de los partidos. Si el sistema de listas es abierto o no bloqueado, es posible que haya mayores disputas a lo interno de los partidos. Frente a las listas, los partidos pueden decidir estratégicamente entre tres opciones: infranominar, supranominar o ajustar el número de

candidatos a sus posibilidades electorales. La decisión dependería, en alto grado, de las expectativas electorales del partido.

4.6. El ciclo electoral

El ciclo electoral afecta dependiendo si la forma de gobierno es o no presidencialista, pues alude a si las elecciones del presidente y del congreso son o no simultáneas. En tal caso las elecciones presidenciales son las de primer orden, mientras que las parlamentarias aparecen como elecciones de segundo orden. Según el ciclo electoral, las elecciones pueden ser concurrentes o no concurrentes. Cuando las elecciones son concurrentes, la elección de primer orden ejerce un efecto arrastre sobre la de segundo orden y hay más posibilidad de obtener mayoría gubernamental en el parlamento.

Dentro de las elecciones no concurrentes, es importante el momento en que se realicen las elecciones, que puede ser: a) durante la denominada "luna de miel", en el período próximo siguiente a las elecciones de primer orden, b) a mitad de período, y c) antes de las elecciones presidenciales. Normalmente, la posibilidad de obtener mayoría legislativa disminuye según avance la legislatura, pero existen otras variables muy fuertes tales como las características del votante. Si el votante es poco alineado, el ciclo electoral ejerce mucho impacto, en cambio, si el votante es muy alineado el ciclo electoral ejerce un impacto reducido.

Cuadro V. Efectos de las elecciones según el ciclo electoral.

Elección	Modalidad	Efectos
Simultáneas	Por mayoría relativa	Voto estratégico: concentración del voto en candidatos con mayor opción. Voto arrastre: transferencia de votos de candidatos a partidos. Mayor gobernabilidad: Presidente con apoyo parlamentario mayoritario o sólido. Tendencia al bipartidismo: alta coordinación electoral, pocos partidos relevantes.
	Por mayoría relativa especial	Voto estratégico. Voto arrastre. Tendencia al bipartidismo y a mayor gobernabilidad: similar a mayoría relativa con gran influencia de expectativas
	Por mayoría absoluta	Dispersión de voto: más voto para partidos minoritarios en miras de negociación para segunda vuelta. Voto arrastre. Menos gobernabilidad: presidente con escaso apoyo parlamentario
Separadas	De comienzo de período	Favorece al partido de gobierno y a tercera fuerza Mayor gobernabilidad: facilita el apoyo parlamentario al presidente.
	De mitad de período	No existe el arrastre. Presidentes sin apoyo mayoritario. Mayor representatividad: menos voto estratégico.
	De final de período	Influencia del clima electoral presidencial. Mayor desgaste afecta al partido de gobierno. Atenúa el cambio político.

Fuente: Elaboración propia, con base en Molina (2001).

4.7. La desigualdad del voto (malapportionment)

La desigualdad del voto o, en inglés, *malapportionment*, consiste en el prorrateo desviado que perjudica a algunos electores en función de su lugar de residencia, y beneficia a otros residentes en distinto sitio. Para que todo voto valga lo mismo se requeriría que el número de escaños por circunscripciones se realizara en estricto apego al porcentaje de población de las mismas en relación con el total nacional. Sin embargo frecuentemente el prorrateo no se hace así. En la medida en que la distribución de escaños por circunscripciones no corresponde con el número total de electores inscritos en cada una, se genera mayor desigualdad del voto. De esta manera, a pesar del principio de que todo voto vale igual, los votos de las personas tienen distinto valor dependiendo del distrito electoral en que se encuentren inscritas. Si el prorrateo presenta oscilaciones de importancia de un distrito a otro, afecta a la representatividad¹⁴.

4.8. Las coaliciones

Las coaliciones electorales son previas a las elecciones, a diferencia de las coaliciones parlamentarias, y suponen la presentación de candidaturas conjuntas y la coincidencia sobre algunos aspectos programáticos básicos. Una legislación permisiva con las coaliciones beneficia a los partidos políticos pequeños. En cambio, ante trámites legales complicados y consecuencias gravosas para la coalición, los partidos preferirán lanzarse a la competencia política de manera

¹⁴ La desigualdad del voto se mide mediante el "índice de desviación" que divide el porcentaje de la población de un distrito entre el porcentaje de escaños del mismo. Si el resultado de la operación es =1, no habría desviación en la circunscripción.

independiente. Normalmente los sistemas mayoritarios tienden a favorecer más la formación de coaliciones, con el objeto de que los partidos que acudan a las elecciones lo hagan en mejores condiciones. También son importantes las coaliciones estratégicas, especialmente cuando existe la posibilidad de doble vuelta (*ballotage*).

Cuadro VI. Elementos y efectos del sistema electoral en sentido estricto.

Elementos		Efectos
Fundamentales	Circunscripción	A mayor magnitud, mayor proporcionalidad. A menor magnitud, mayor desproporcionalidad.
	Fórmula	Las fórmulas mayoritarias son las menos proporcionales. Entre las fórmulas proporcionales, las de media más alta (Hare, Droop, Imperiali) son más proporcionales
	Tamaño de asamblea	A mayor tamaño, mayor proporcionalidad. A menor tamaño, mayor desproporcionalidad.
	Umbral	Cuanto más alto el umbral, mayor desproporcionalidad. El umbral influye mucho en magnitudes pequeñas. Bajos umbrales favorecen la fragmentación partidaria.
Adicionales	Forma del voto	El sistema de listas bloqueadas y cerradas incentiva el voto estratégico y el voto útil. Si el sistema de listas es abierto o no bloqueado, es posible que haya mayores disputas a lo interno de los
	Desigualdad del voto	Afecta la representatividad. Afecta la posición estratégica del elector que padece mayores niveles de desviación.
	Ciclo	Tiene efectos psicológicos que se reflejan en el voto estratégico, el voto arrastre y el nivel de dispersión. Si las elecciones son simultáneas suele haber mayor gobernabilidad; si las elecciones son separadas, suele haber mayor representatividad.
	Coaliciones	Legislación más permisiva beneficia a los partidos pequeños. Legislación más restrictiva beneficia a los partidos grandes.

Fuente: Elaboración propia con base en Lijphart (1994) y García Díez (2005).

5. La Administración Electoral

Aparte de los elementos que conforman el sistema electoral en sentido estricto, es fundamental analizar a la administración electoral como variable adicional del sistema electoral en sentido amplio. El concepto "administración electoral" tiene dos dimensiones: a) la relativa a los órganos *encargados de la organización, dirección y control* de los procesos electorales, y b) la atinente a las *actividades y procesos* necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente. Aunque la relación entre ambas acepciones es estrecha, hay que distinguir entre la connotación institucional y las cuestiones de gestión, para comprender los alcances del concepto de administración electoral en sus dimensiones sujeto-acción y órgano-procedimiento. En su sentido institucional, "administración electoral" alude al conjunto de órganos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar uno o varios organismos, según el diseño electoral de cada país. Los agentes encargados de la administración electoral suelen contener divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, dirección y control de las fases del proceso electoral, la organización y capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos¹⁵.

La legislación normalmente define cuáles son los *organismos electorales*, entre los cuales destacan, por su jerarquía, los tribunales electorales (con funciones administrativas y eventualmente jurisdiccionales). Existe fuerte evidencia acerca del importante rol de los organismos electorales profesionales e independientes sobre los resultados

¹⁵ Ver López Pintor 2000:9.

electorales en Latinoamérica, pero siempre tomando en cuenta el contexto en que los mismos operan (Hartlyn, McCoy y Mustillo:2003)¹⁶.

Por otra parte, en su acepción adjetiva, la administración electoral alude a una serie de actos sucesivos y concatenados, esbozados por el régimen electoral, que tienen por objeto la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones. Entre esa variedad de actividades ordenadas en fases, destacan la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidaturas, la elaboración del padrón electoral, la campaña política, la formación de juntas electorales, la jornada electoral, el escrutinio y la declaratoria formal de candidatos electos. En esta dinámica, cada vez es más relevante el tema de la incorporación de nuevas tecnologías por parte de la administración electoral ¹⁷.

La administración electoral, en sus dos dimensiones, puede ser analizada como objeto de diseño institucional o como variable independiente respecto a otros componentes del sistema político. Hay motivos para suponer que la administración electoral tiene capacidad para influir sobre el comportamiento electoral, el sistema de partidos, las actitudes políticas, la campaña electoral y, en general, sobre la estabilidad del sistema político. Por ejemplo, con base en el estudio de varios sistemas presidencialistas, Lehoucq (2002:29) argumenta que sólo cuando los partidos delegan la administración electoral a un tribunal autónomo, se

¹⁶ En términos comparados, es posible establecer varias tipologías, entre ellas: 1) En consideración a su permanencia, se distingue entre organismos temporales o permanentes. 2) Según su relación y grado de dependencia con el poder ejecutivo, se puede distinguir entre los modelos donde la administración electoral corresponde a un organismo independiente del poder ejecutivo, corresponde al gobierno bajo la supervisión de otro organismo, o corresponde por entero al gobierno. 3) Según el grado de influencia de los partidos políticos, se distingue entre organismos con integración partidaria -total o parcial- y organismos sin representación partidaria. 4) Según ejerzan o no funciones jurisdiccionales, se puede distinguir entre organismos netamente administrativos y organismos administrativos con funciones jurisdiccionales. 5) Según su nivel de autonomía, se pueden clasificar según la forma de designación de sus integrantes, el grado de autonomía financiera, el nivel de control de sus actos por parte de órganos políticos, etc.

¹⁷Ver López Pintor 2000:18.

evita la posibilidad de que los conflictos electorales generen inestabilidad política. Ello contradice la teoría clásica de la administración electoral, según la cual con sólo asignar la administración de las elecciones al poder ejecutivo y la declaratoria de resultados al poder legislativo se garantiza la amplia aceptación de los resultados electorales. Esa teoría clásica, cuyo origen decimonónico se remonta a una época en que no estaban tan claramente configurados los sistemas de partidos, frecuentemente ha entrado en crisis cuando un mismo partido político ha controlado el ejecutivo y el legislativo.

Por otra parte, retomando la argumentación de Cox (2004), es oportuno estudiar la influencia de la administración electoral sobre el sistema de partidos. En el caso latinoamericano, Alcántara (2004) señala la importancia de las elecciones para la consolidación de los partidos. Además, una investigación sobre los problemas de la administración electoral en los Estados Unidos, confirma que los procedimientos de elección influyen en los resultados de las elecciones, que esos procedimientos preestablecidos reflejan ciertos valores políticos de las élites que diseñan los regímenes electorales, y que esos procedimientos pueden ser manipulados con el objeto de favorecer determinado resultado¹⁸.

Schaffer (2002:80) sostiene que no necesariamente las elecciones “limpias” son más inclusivas, pues existen mecanismos presuntamente “limpios”, que permiten limitar la participación electoral a ciertos sectores,

¹⁸ Un significativo cuestionamiento de la teoría clásica se encuentra en Lehoucq 2002:42. Sobre la importancia de las elecciones para la consolidación de los partidos latinoamericanos se ha dicho que: *“El paulatino incremento del grado de confianza en los procesos electorales, más limpios, iguales, libremente competitivos y técnicamente mejor implementados que nunca, ha sido un claro factor determinante del asentamiento de las maquinarias partidistas que se mueven en un terreno más seguro, de mayor certidumbre y confiabilidad.”* (Alcántara 2004:229). Thompson 2002:186 ofrece un detallado análisis de los problemas de la administración electoral en los Estados Unidos, con particular referencia a las elecciones de 2000.

tales como determinado diseño de papeletas que dificultan el ejercicio del voto a sectores de bajo nivel educativo. Por su parte, Lehoucq y Wall (2004) muestran cómo, aún en un estudio de participación política donde se privilegian los factores socioeconómicos, aparece como aspecto relevante un elemento de carácter institucional-espacial (la distancia que tiene que recorrer el elector para ejercer el voto ante las juntas electorales), que depende de una decisión de la administración electoral. En otro estudio, realizado con base en una muestra de diecisiete países latinoamericanos durante la década de los ochentas, Pérez-Liñán (2001:294) comprueba la profunda influencia de los mecanismos de registro electoral (conformación del padrón), del sistema de voto obligatorio y del nivel de competencia partidaria, sobre los niveles de participación electoral, y concluye que esos bajos niveles principalmente son resultado de la ineficacia de los sistemas de registro latinoamericanos, lo cual también es tarea típica de la administración electoral.

6. Diseño de los Sistemas Electorales

El sistema electoral es un producto histórico que exige, como mínimo, un acuerdo entre las élites políticas encargadas de dictar las normas a partir de las cuales se designen los cargos públicos. Para Lijphart (1994:139) hay dos preguntas fundamentales: cuán efectiva puede ser la manipulación del sistema electoral y cuán capaces y dispuestos se encuentran los políticos para manipular el sistema electoral. Sartori (1994) asimila la elaboración de normas constitucionales a la ingeniería, en particular a lo que tiene que ver con las máquinas, su mecánica, su diseño y su funcionamiento¹⁹.

¹⁹ Esa metáfora resulta apropiada para ilustrar la concepción de instituciones como estructuras que operan con base en incentivos. Sin embargo, un determinado diseño institucional nunca garantiza la necesaria producción

Las principales líneas de investigación sobre los sistemas electorales han ido incrementando su atención en la forma en que los políticos interactúan en el rediseño de las reglas de juego para la competición electoral. Esto supone, según la expresión de Colomer (2004), ver *las leyes de Duverger "cabeza abajo"*, pues en este caso serán las características del sistema de partidos las que sirvan para explicar la selección de determinados sistemas electorales. A finales de la década de los noventa se comenzó a prestar atención a las razones por las que algunos países tienen sistemas mayoritarios y otros proporcionales, así como al por qué de las diferencias entre estos últimos. Si los sistemas electorales efectivamente influyen en la conformación de los sistemas de partidos, resulta lógico pensar que las élites políticas defienden sus preferencias a la hora de revisar el diseño del sistema electoral ²⁰.

En el análisis de los mecanismos de diseño y reforma de los sistemas electorales han jugado un papel fundamental las aproximaciones desde la teoría de la elección racional. Boix (1999) plantea que la selección de sistemas electorales es el resultado de las decisiones estratégicas de los partidos en el poder, para maximizar su representación parlamentaria, de acuerdo con sus expectativas sobre los problemas de coordinación de diferentes reglas electorales. La adopción de la representación proporcional

de determinados resultados.

²⁰ Algunos autores se han interesado en las condiciones necesarias para la reforma electoral. Según Shugart y Taagepera (1999), uno de los principales objetivos de las elecciones es suplir un marco institucional estable para la expresión de distintos puntos de vista. En ese sentido es ventajoso el sistema que, aunque imperfecto, haya sido aplicado por un extenso período, sobre uno nuevo que no sea adecuadamente conocido por la población. La familiaridad favorece la estabilidad, mientras que los cambios la reducen temporalmente, mientras los partidos, los candidatos y electores llegan a conocer sus particularidades. Los cambios innecesarios al sistema electoral pueden generar inestabilidad, por lo que sólo se justifican cuando las reglas existentes generen una seria distorsión a la voluntad popular, o causen considerable confusión.

dependería del pulso entre los viejos y los nuevos partidos, de su capacidad para coordinarse o para bloquear el crecimiento de otros ²¹.

Para Colomer (2004:25) los cambios en el sistema electoral reflejan los cálculos partidarios de la ventaja relativa mediada por el contexto estratégico en el que los mismos partidos se encuentran. La decisión sobre los sistemas electorales parece seguir lo que podría llamarse *regla de micro-mega*, según la cual el grande prefiere lo pequeño y el pequeño prefiere lo grande: unos pocos partidos grandes tienden a preferir asambleas pequeñas, magnitudes de distrito pequeñas y reglas basadas en cuotas pequeñas para asignar escaños, mientras que múltiples partidos pequeños tienden a preferir asambleas grandes, magnitudes de distrito grandes y cuotas grandes. En pocas palabras, los partidos grandes prefieren instituciones pequeñas que excluyan a otros de la competencia, mientras que los partidos pequeños prefieren instituciones grandes en las que puedan ser incluidos. Penadés (2005) acota que a veces los partidos grandes prefieren lo pequeño.

El cambio mediante reformas normalmente es difícil, porque una vez que se establece un acuerdo electoral sus beneficiarios protegen sus intereses y se esfuerzan por seguir actuando bajo las reglas que conocen. En su mayoría, las reformas electorales modifican aspectos ajenos a los elementos fundamentales del sistema electoral. En todo caso, los cambios

²¹ El postulado de Boix ha sido objeto de críticas y reformulaciones significativas. Colomer (2003, 2004) utiliza el mecanismo de los cálculos estratégicos de las élites para explicar la adopción de la representación proporcional y, en general, analizar cualquier cambio en los sistemas electorales. Blais, Dobrzynska e Indridason (2005) señalan la relevancia de la difusión de las ideas democráticas y la presencia de los sistemas electorales de mayoría absoluta para dar cuenta de la ola de cambio desde sistemas mayoritarios a sistemas proporcionales. Andrew y Jackman (2005) cuestionan el planteamiento de Boix debido a la incertidumbre de los actores políticos cuando deben seleccionar un sistema electoral y, en su lugar, plantean un modelo de decisión basado en la experiencia del partido más grande en las elecciones previas. Finalmente, Penadés (2005) cuestiona que los datos agregados de Boix puedan confirmar su argumento, pues se requeriría observar la coordinación a nivel local y distrital, además de requerir la descripción precisa de las preferencias partidarias en cada una de las reformas electorales.

en el sistema electoral tienden a producirse en una mayor parte a favor de fórmulas cada vez más incluyentes y menos arriesgadas: desde las elecciones indirectas hacia las directas, desde la regla de la unanimidad hacia la de la mayoría, y desde ésta hacia sistemas mixtos y de representación proporcional, es decir, hacia asambleas, distritos y reglas con cuotas grandes (Colomer 2004)²².

En términos muy generales, el diseño del sistema electoral persigue dos objetivos fundamentales, combinados en distintas dosis y frecuentemente antagónicos, cuales son la representatividad y la gobernabilidad. La representatividad se refiere tanto a la proporcionalidad del sistema como a la vinculación entre la ciudadanía y sus gobernantes. En cuanto a la gobernabilidad, los sistemas electorales influyen en la manera en que se configuran el juego político y los cálculos estratégicos de cada partido. Este tipo de aspiraciones son coyunturales y admite tantas combinaciones como sea posible imaginar. Un mismo partido político podría variar rápidamente su posición y su discurso de pro-representación a pro-gobernabilidad, o viceversa, dependiendo de la situación política en que se encuentre. Desde el punto de vista del diseño de la administración electoral algunos de los objetivos normativos más relevantes son la independencia, la transparencia, la eficiencia y la fiabilidad en la gestión de las elecciones (Picado León 2007)²³.

²² En la decisión sobre el sistema electoral destacan tres variables: el rendimiento de las reglas existentes y las expectativas cambiantes de los actores acerca de los resultados electorales obtenidos con ellas; la disponibilidad o la invención de reglas y fórmulas electorales alternativas de las que se esperen efectos diferentes, y la capacidad relativa de los actores de tomar decisiones sobre instituciones. Colomer (2004:29) propone tres hipótesis: 1. Los cambios de sistema electoral se producirán en su mayor parte a favor de fórmulas más incluyentes que permitan la representación de un número relativo alto de partidos; 2. deberían ser más probables cuanto mayor sea el número efectivo de partidos existentes; y 3. cuanto menor haya sido la duración del sistema electoral anterior.

²³ Nohlen (2004:149-152) habla de cinco exigencias a los sistemas electorales, de las cuales las tres primeras son las predominantes: representación, efectividad, participación, simplicidad y legitimidad. En nuestro criterio, la participación se puede subsumir en la representación.

Paralelamente, hay otros principios de reforma normalmente constantes, no sujetos a las veleidades estratégicas de las élites, como la simplicidad y la legitimidad del diseño. En general, las reformas no buscarán restar legitimidad al sistema ni hacerlo más complejo, aunque algún partido podría impulsar reformas deslegitimadoras del sistema como parte de su estrategia política, u otro podría promoverlas por un conocimiento limitado sobre los efectos de determinadas variables. También es cierto que muchas de las reformas lejos de simplificar el sistema lo hacen más complejo, pero ello obedece a la búsqueda de nuevas formas de articular los objetivos de representación y gobernabilidad. Como bien señala Nohlen (2004), los sistemas se tornan más complejos en tanto se busca un mayor equilibrio entre diversas finalidades²⁴.

Conclusiones

El sistema electoral es un concepto de gran importancia para el derecho electoral, debido a que sus elementos constituyen el engranaje básico del fenómeno electoral. El sistema electoral en sentido estricto se refiere al conjunto de disposiciones y procedimientos que permiten la conversión de votos en escaños. Se habla de sistema electoral en sentido amplio cuando se añade la administración electoral como variable a considerar.

En tanto el derecho electoral constituye el sustrato normativo del sistema electoral y que aquel se nutre de las particularidades de este último, la noción de sistémica de las elecciones constituye una herramienta

²⁴ García Díez 2001a, 2001b, 2005 y 2006, ha estudiado la reforma electoral en Centroamérica, con importantes hallazgos en torno a la dinámica de negociación de las élites parlamentarias y a sus productos.

básica para los procesos de creación, aplicación y resolución de disputas electorales. Para el operador jurídico es fundamental comprender las tendencias de determinado sistema electoral en términos de representatividad y eficacia, a fin de interpretar las normas del ordenamiento electoral.

El sistema electoral tiene efectos sobre el sistema de partidos y sobre la representación. En el sistema de partidos, que es profundamente influenciado por los clivajes sociales, los efectos del sistema electoral se notan fundamentalmente en el número de partidos (número efectivo de partidos electorales y número efectivo de partidos parlamentarios), y en el grado de fragmentación. Respecto a la representación política, los efectos del sistema electoral se reflejan fundamentalmente en la proporcionalidad. La diferencia entre el número efectivo de partidos electorales y el número efectivo de partidos parlamentarios refleja el efecto reductor del sistema. Sin embargo, no todos los partidos se ven afectados de igual manera por el sistema electoral.

El sistema electoral constituye uno de los elementos de más fácil manipulación dentro del sistema político. Las instituciones electorales pueden ser objeto de diseño y rediseño atendiendo a los efectos previsibles del sistema electoral sobre los candidatos, los partidos y los electores. En este sentido, el diseño electoral puede ser ingenuo, pero no inocente. Los actores políticos normalmente procurarán sacar partido de cualquier posibilidad de reforma electoral.

Bibliografía Citada

- Alcántara, Manuel 2004, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona: ICPS.
- Andrews, Josephine y Robert Jackman 2005, "Strategic fools: electoral choice under extreme uncertainty", en *Electoral Studies*, N°.24.
- Boix, Carles 1999, "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies", en *American Political Science Review*, N°.93.
- Blais, André, Agnieszka Dobrzynska e Indridi Indridason 2005, "To adopt or not to adopt PR: the politics of institutional choice" en *British Journal of Political Science*, N°.45.
- Colomer, Josep 2003, *Instituciones políticas*, Barcelona: Ariel.
- Colomer, Josep 2004, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa.
- Cox, Gary 2004, *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*, Barcelona: Gedisa.
- Duverger, Maurice 2002 [1951], *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Easton, David 2001, "Categorías para el análisis sistémico de la política", en: AA.VV., *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel (ed. original: "Some Fundamental Categories of Analysis", en: *Framework for Political Analysis*, 1965).
- García Díez, Fátima 2001a, "Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central", en: *Revista América Latina Hoy*, N°.27 (abril), Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- García Díez, Fátima 2001b, "The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America", en: *Working Papers* 191/01, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- García Díez, Fátima 2005, *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*, Salamanca: Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- García Díez, Fátima 2006, *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*, Documentos CIDOB, Serie América Latina N°.14, Barcelona: CIDOB Ediciones.
- Gooding, Robert 2003, *Teoría del diseño institucional*, España: Gedisa.
- Grofman, Bernard 2004, "Prólogo", en Josep María Colomer, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa.

- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo 2003, "The 'Quality of Elections' in Contemporary Latin America: Issues in Measurement and Explanation", Artículo preparado para el XXIV Congreso Internacional de LASA, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003 [Disponible en internet en www.unc.edu/depts/polisci/hartlyn/quality_of_elections.doc].
- Hernández Becerra, Augusto 2000, "Organismos electorales", en: *Diccionario Electoral*, San José, C.R.: IIDH.
- Jaramillo, Juan 1998, "Los órganos electorales supremos", en: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, págs. 205-249.
- Lehoucq, Fabrice 2002, "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization", en: *International Political Science Review*, Vol.23, Nº.1, págs. 29-46.
- Lehoucq, Fabrice y David Wall 2004, "Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala", en: *Electoral Studies*, Nº.23, págs. 485-500.
- Lijphart, Arend 1994, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.
- López Pintor, Rafael 2000, "Administración Electoral", en: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, Vol. 1, San José: IIDH.
- Molina, José Enrique 2001, "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura", en: *América Latina Hoy*, Nº.29, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, págs. 15-29.
- Molina, José Enrique 2007, "Sistemas Electorales Subnacionales", en Nohlen, Dieter y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Montero, José Ramón e Ignacio Lago 2005, "La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos", en: *Zona Abierta*, 110/111 (2005), Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Nohlen, Dieter 1981, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, Dieter 1995, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Papeles de Trabajo América Latina Nº.0192, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Nohlen, Dieter 1996, "Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America", en: Arend Lijphart y Carlos Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies, Easter Europe and Latin America*, Boulder: Westview Press.
- Nohlen, Dieter 1998, "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales", en: Nohlen,

- Picado y Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, págs. 145-185.
- Nohlen, Dieter 2000, "Sistemas electorales", en: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Tomo II, San José: IIDH, págs. 1157-1176.
- Nohlen, Dieter 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter 2007, "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios", en Nohlen, Dieter y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter y Daniel Sabsay 2007, "Derecho Electoral", en Nohlen, Dieter y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Penadés, Alberto 2005, "La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias, 1890-1940", en José Ramón Montero e Ignacio Lago (eds.), *Zona Abierta*, Nº.110-111, Madrid: Pablo Iglesias.
- Picado León, Hugo 2007, "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense", en *Revista de Derecho Electoral*, Nº.5, segundo semestre 2007, San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Pérez-Liñán, Aníbal 2001, "Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies", En: *Electoral Studies*, Nº.20, 281-297.
- Peters, Guy 2003, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa.
- Rae, Douglas 2005 (1971), "La ley electoral como un instrumento político", en José Ramón Montero e Ignacio Lago (eds.), *Zona Abierta*, Nº.110-111, Madrid: Pablo Iglesias.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly y Andrew Lewis 2005, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Schaffer, Frederic Charles 2002, "Might Cleaning Up Elections Keep People Away from the Polls? Historical and Comparative Perspectives", en: *International Political Science Review*, vol. 23, Nº.1, págs. 69-84.
- Sartori, Giovanni 1994, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Shugart, Matthew Soberg y Rein Taagapera 1999, *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale: Yale University Press
- Thompson, Dennis 2002, *Just Elections. Creating a Fair Electoral Process in the United States*, Chicago: University of Chicago Press.

Vallès, Josep y Agustí Bosch 1997, *Sistemas electorales y gobierno representativo*,
Barcelona: Ariel.