

Miguel García Sánchez

Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

EL MÁS RECIENTE TRABAJO de Bingham Powell —profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Rochester—, es una exploración sobre la capacidad de las elecciones para dar injerencia a los ciudadanos en el proceso de diseño de políticas públicas en el contexto de democracias representativas; es decir, es un análisis del papel que desempeñan las elecciones como instrumentos de democracia. Powell examina, desde una perspectiva teórica y empírica, el funcionamiento de las dos grandes visiones de democracia; esto es los sistemas electorales mayoritarios y los de representación proporcional, en su desempeño como instrumentos de democracia. El estudio cubre un período de 25 años y 20 naciones, en los que analiza 155 elecciones. Los casos trabajados corresponden a países desarrollados (Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Australia), que además son en su mayoría sistemas parlamentarios. Esto supone un sesgo de la investigación, el cual justifica el autor señalando que los casos seleccionados son las democracias vigentes en el período de estudio seleccionado. No obstante, el lector se pregunta entonces por qué no aparecen democracias del Tercer Mundo como India, Venezuela o Colombia.

Como se señaló anteriormente, la ruta de entrada a la evaluación

de las elecciones como instrumentos de democracia se da a través de una diferenciación de éstas a partir de su sistema electoral. Cada uno de ellos —el mayoritario o el proporcional—, persigue unos objetivos distintos que tendrían la capacidad de afectar de manera también diferencial las posibilidades de injerencia de los ciudadanos en el proceso de diseño de políticas públicas. Así, Powell señala que desde la perspectiva mayoritaria se busca una concentración del poder como mecanismo para garantizar el control político; por su parte, la visión proporcional pone el énfasis en un poder disperso que aumente las posibilidades de injerencia en el diseño de políticas de las diversas posiciones políticas.

La evaluación de las dos visiones de democracia se articula en torno a dos principios, los cuales deberían cumplirse para afirmar que las elecciones operan como instrumentos de democracia: que las elecciones conduzcan a la selección de unos representantes que correspondan a las preferencias ciudadanas expresadas electoralmente —esta conexión entre votos y conformación del gobierno la llama Powell “responsividad” (*responsiveness*)—, y que exista una congruencia en la representación, es decir, que las preferencias políticas del partido de gobierno sean consistentes con las del ciudadano medio. Adicionalmente, la evaluación que propone Powell supone tener en cuenta que cada visión de democracia descifra de maneras distintas —de acuerdo con sus prioridades y objetivos—, la “responsividad” y la congruencia de representación.

Esto, destaca el autor, dificulta mas no imposibilita un análisis comparado.

Desde la perspectiva de la visión mayoritaria, la “responsividad” supondría control ciudadano (rendición de cuentas) y configuración de una mayoría identificable (configuración de mayorías e identificabilidad de las opciones a conformar un gobierno futuro); en el caso de un sistema proporcional, la “responsividad” se leería desde la posibilidad de influencia, es decir, como la articulación de una representación justa o proporcional y la concesión de un poder de influencia a los representantes relativo a su poder electoral.

La evaluación empírica de la “responsividad” muestra que en términos de sus propios supuestos cada sistema electoral tiene un desempeño adecuado. Esto significa que los sistemas mayoritarios generan mejores condiciones para el ejercicio del control político —hay mayor claridad sobre la responsabilidad partidista del gobierno, y en el momento electoral el ciudadano puede identificar claramente sus posibles opciones de gobierno—, y para la configuración de un mandato, debido a que se constituyen fácilmente mayorías no bloqueadas. Por su parte, los sistemas proporcionales reflejan mejor la composición del cuerpo colegiado a los votantes y además generan mayores condiciones para una “representación efectiva”. Esto significa que además de los ganadores de las elecciones, los sectores minoritarios representados dentro del parlamento también tienen la capacidad de promover intereses, de-

bido a que en tanto el poder se dispersa, es más factible que las fuerzas políticas no mayoritarias tengan influencia política. Esto no sucede en los sistemas mayoritarios donde la representación efectiva queda en manos del partido con la mayoría de los votos.

Hasta este punto el trabajo de Powell parece demostrar lo obvio: que cada sistema lo hace mejor en sus propios términos. Sin embargo, el análisis logra destacar que los sistemas mayoritarios, desde el punto de vista de la “responsividad”, son más proclives a incurrir en fallas de funcionamiento. Éstas serían de dos tipos. Por un lado, la tendencia de los sistemas mayoritarios a configurar mayorías gubernamentales – un partido que se lo lleva todo– a partir de mayorías electorales relativamente pequeñas, siendo un caso extremo el de Nueva Zelanda, país donde en 1993 se conformó un gobierno de partido con apenas el 35% del respaldo electoral. Una segunda falla de los sistemas mayoritarios, tal vez la más grave, tiene que ver con distorsiones en la relación voto-curules, que se manifiesta en el triunfo del “partido equivocado”, es decir, la obtención del control del gobierno o de la mayoría legislativa por parte de aquel partido no favorecido con la mayoría de las preferencias electorales.

Tras el análisis de la “responsividad”, Powell aborda el segundo principio que debería cumplir un sistema electoral en tanto instrumento de democracia: la congruencia de la representación –la consistencia entre preferencias ciudadanas y gubernamentales–. Al abordar este tema, el autor señala que los resultados electorales no son los mejores indicadores de las preferencias ciudadanas, ya que éstas se ven modeladas por las alternativas que ofrece el sistema político en el momento electoral. Debido a esto, Powell propone analizar la congruencia de la representación a través de una comparación

de la posición ideológica –en la escala izquierda-derecha– del ciudadano medio frente a la del gobierno. Este análisis supone que si las elecciones están desempeñándose bien como instrumentos de democracia, deben generar gobiernos coincidentes con las preferencias de los ciudadanos.

En el caso de los sistemas mayoritarios, Powell encuentra que el principio de la congruencia de la representación no funciona bien, es decir, es común que los gobiernos mayoritarios se distancien de la postura ideológica del ciudadano medio. Una de las posibles causas que Powell identifica para la ocurrencia de este problema tiene que ver con el hecho de que la congruencia de la representación en los sistemas mayoritarios depende de condiciones muy específicas, que con pequeñas desviaciones conducen fácilmente a la generación de consecuencias indeseadas. Por ejemplo, una de esas “fallas de coordinación” tiene que ver con el supuesto de que los sistemas mayoritarios –por la presencia de distritos uninominales– estimulan bipartidismos puros; no obstante, empíricamente esto no sucede. Entonces, en situaciones en que no se dan votaciones mayoritarias por un único partido –debido a la presencia de terceros– el ganador relativo se lo lleva todo, lo cual hace que fácilmente el gobierno no represente las preferencias mayoritarias.

Del lado de los sistemas proporcionales, Powell muestra que la congruencia parece funcionar mejor. La mayor influencia que conceden estos sistemas a la oposición, la cual no queda excluida del poder, contribuye a generar mayor congruencia entre las posiciones ciudadanas y las de los gobernantes. Adicionalmente, el papel que los sistemas proporcionales le otorgan a las negociaciones pos-electorales resulta generalmente en una mayor congruencia. No obstante, la mayor congruencia de la representación

de los sistemas proporcionales puede verse afectada por estrategias electorales –v. gr. esquemas de fragmentación partidista y estrategias electorales dispersas– y diseños institucionales –umbrales muy altos o circunscripciones electorales pequeñas– que conduzcan a distorsiones en la proporcionalidad.

La exploración de Powell destaca las virtudes de los sistemas proporcionales en tanto mejores instrumentos de democracia. No obstante, la línea de trabajo que abre el autor supone la contrastación de sus hipótesis en otros contextos, específicamente en países del Tercer Mundo donde las elecciones tienen lugar en condiciones menos “asépticas” que en los casos estudiados por el autor. El trabajo de Powell se constituye sin duda en un insumo para el actual (¿permanente?) debate nacional en torno a una reforma política, y resulta particularmente relevante para la discusión de reforma política en Bogotá, en donde actualmente se discute una propuesta de convertir la elección del Concejo Distrital al sistema mayoritario. Los proponentes encuentran muy atractivo este sistema, en tanto capaz de generar un esquema de responsabilidades claras y de control político. No obstante, siguiendo los hallazgos de Powell, la propuesta podría conducir a generar mayores distorsiones en la relación voto-conformación del Concejo, así como un cerramiento del sistema político.

Elections as Instruments of Democracy se constituye entonces en lectura obligada para los “ingenieros institucionales”, quienes suelen olvidar uno de los planteamientos que articulan el análisis de Powell: “Ningún diseño electoral puede cumplir las condiciones para satisfacer completamente las funciones que idealmente deberían desempeñar las elecciones”.