

El federalismo electoral argentino

Sobrerrepresentación, reforma política
y gobierno dividido en la Argentina

Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h)
editores

2001

INAP
INSTITUTO NACIONAL de la
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

 *Tróika*

CAPÍTULO 2

EL VALOR DE UN VOTO: UNA PERSPECTIVA COMPARADA SOBRE LA DESPROPORCIONALIDAD TERRITORIAL⁵

孫 敬 明

*David Samuels y Richard Snyder*⁶

La notable expansión de nuevos regímenes democráticos en el mundo, en los últimos veinte años, ha llevado a que una mayor atención sea dedicada a las variaciones que existen en el funcionamiento de los diferentes tipos de instituciones democráticas. A partir de diversos estudios que analizaron esta misma problemática en un número relativamente limitado de democracias estables, recientes investigaciones han construido y expandido nuevas bases de datos incluyendo más de 60 países entre aquellos que Huntington describiera en *La tercera ola de democratización*.⁷ Estos esfuerzos por expandir nuestro entendimiento respecto de las variadas dinámicas y formatos institucionales de los sistemas democráticos han sido especialmente vigorosos en el área de los estudios electorales, donde ha surgido una incipiente literatura comparada, estudiando las consecuencias políticas de las leyes electorales.⁸

5. Una versión más extensa de este artículo que enfoca el problema de la sobrerrepresentación territorial en América Latina se encuentra en Richard Snyder y David Samuels (2001).

6. Los autores están nombrados por orden alfabético y comparten igual responsabilidad por este trabajo.

Agradecemos a Lars Alexandersson, André Bouchard, John Carey, Khatuna Chitanava, Michael Coppedge, Andrés Mejía Costa, Gary Cox, Brian Crisp, Chris DenHartog, Brian Gaines, Uwe Gehring, Edward Gibson, Allen Hicken, Simon Hug, Mark Jones, Charles Kenney, Edward Kolodziej, Gunar Kristinnson, James Kuklinski, Michael Kullisheck, Fabrice Lehoucq, Arend Lijphart, Juan Linz, Eric Magar, René Mayorga, Mikitaka Masuyama, José Molina, Scott Morgenstern, Shaheen Mozaffar, Trudy Mueller, Gerardo Munck, Jairo Nicolau, Guillermo O'Donnell, Ingunn Opheim, Michael Patrickson, David Peterson, Daniel Posner, Andrew Reynolds, Phil Roeder, Jean-François Roussy, James Schopf, Miroslav Sedivy, Matthew Shugart, Peter Siavelis, Wilfred Swenden, Rein Taagepera, Michelle Taylor-Robinson, Michael Thies, Laimdota Upeniece, David Wall, Jeffrey Weldon, Assar Westerlund, y a los evaluadores anónimos por su ayuda y sugerencias. Los investigadores interesados en obtener la información deben contactar a David Samuels a dsamuels@polisci.umn.edu.

7. Samuel P. Huntington (1991). Ver Arend Lijphart (1984) y G. Bingham Powell (1982) para ejemplos de una generación anterior de estudios. Ver Gary W. Cox (1997) para un trabajo reciente que utiliza bases de datos expandidas.

8. Ver, por ejemplo, Cox (1997); Lijphart, (1984),(1994); Rein Taagepera y Matthew Shugart (1989).

Curiosamente, esta literatura ha descuidado una característica fundamental de la mayoría de los sistemas electorales en el mundo: la desproporcionalidad territorial,⁹ o la discrepancia entre el porcentaje de asientos legislativos y el porcentaje de población de las distintas unidades geográficas.¹⁰ Esta discrepancia tiene importantes ramificaciones políticas. Desde el punto de vista de la teoría democrática, por ejemplo, la desproporcionalidad territorial viola el principio de una persona-un voto¹¹ que, de acuerdo a Dahl, es una condición necesaria para cualquier gobierno democrático.¹² Taagepera y Shugart consideran la desproporcionalidad territorial como una patología de los sistemas electorales, y Gudgin y Taylor concluyen que es éticamente injustificable.¹³ Además de los problemas normativos, la desproporcionalidad territorial puede tener importantes consecuencias en el diseño de las políticas públicas. Trabajos recientes sobre casos tan distintos como los Estados Unidos, Brasil, Rusia, Argentina, Japón y México muestran que la desproporcionalidad territorial constriñe los contextos de decisión del Ejecutivo y los legislativos, teniendo un efecto considerable, tanto en elecciones políticas como en la dinámica de coaliciones políticas.¹⁴ Estos estudios de caso sugieren que la desproporcionalidad territorial puede tener un impacto importante en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, las negociaciones al interior del legislativo, y en el desempeño general del sistema democrático.

A pesar de la importancia práctica y normativa de la desproporcionalidad territorial, no conocemos estudios comparativos que analicen esta dimensión clave de los sistemas electorales.¹⁵ Por tanto, nuestro propósito en este capítulo es llenar este vacío proponiendo un método para calcular la desproporcionalidad territorial

9. Traducimos como desproporcionalidad territorial el término *malapportionment* [N. d. T.]. Este término define la sobretasa de representación de votantes distribuidos en distintas unidades geográficas. Desproporcionalidad, por tanto, engloba tanto a electorados sobrerrepresentados (un ciudadano-más de un voto) como a subrepresentados (un ciudadano-menos de un voto).

10. Excepciones incluyen Burt Monroe, (1994), (1998a), (1998b); Lijphart (1994: 124-30); Bernard Grofman, William Koetzle y Thomas Brunell, (1997), Alfred Stepan, (1997); y Ron Johnston, David Rossiter and Charles Pattie (1999).

11. Michael Balinski y H. Peyton Young (1982).

12. Robert Dahl, (1971).

13. Taagepera y Shugart, (1989: 17-18). Graham Gudgin y Peter Taylor, (1979). También Grofman ha mostrado como la desproporcionalidad territorial, junto con las diferencias en el nivel de participación electoral y la distribución de los votos de los partidos, pueden contribuir al sesgo partidario, es decir, la asimetría en cómo los votos se traducen en asientos en las legislaturas nacionales. Ver también Johnston, Rossiter y Pattie (1999).

14. Estados Unidos: Mathew McCubbins y Thomas Schwartz, (1988). Brasil: Barry Ames, (1987). Rusia: Daniel Treisman, (1999). Argentina: Kent Eaton, (1996); Edward Gibson y Ernesto Calvo, (2001). Japón: Michael Thies, (1998). México: Alberto Díaz-Cayeros, (1996), Scott Morgenstern, (1996).

15. Muchos estudios han explorado la reasignación de escaños en EE.UU. como Gary Cox y Jonathan Katz, (1999), y un puñado de estudios de caso en países particulares (p. ej.

a nivel comparado y midiendo su distribución en setenta y ocho países.¹⁶ Así mostramos que la desproporcionalidad territorial varía significativamente en las Cámaras altas y bajas en distintas regiones, con los países de África y especialmente América Latina exhibiendo niveles comparativamente altos. También exploramos cómo importantes variables institucionales como el federalismo, el bicameralismo y la estructura de los distritos electorales se encuentran asociadas con la desproporcionalidad territorial. Finalmente, la última sección de este capítulo concluye y provee sugerencias para una futura agenda de investigación.

MIDIENDO LA DESPROPORCIONALIDAD TERRITORIAL

A grandes rasgos, podemos describir un sistema electoral como *perfectamente proporcional* o *territorialmente desproporcionado*. En un sistema perfectamente proporcional, el voto de ningún ciudadano vale más que el de los otros. La *Knesset* israelí¹⁷ ejemplifica este sistema: sus 120 miembros son elegidos en un distrito único por voto directo. Otras cuatro Cámaras en nuestra muestra son perfectamente proporcionales: Holanda, Perú, Namibia y Sierra Leona.

En un sistema territorialmente desproporcionado, en cambio, los votos de algunos ciudadanos valen más que los votos de otros ciudadanos. En el caso extremo, un sistema territorialmente desproporcionado le otorgaría a un único individuo un distrito electoral (por ejemplo, su hogar), un voto, y todos los asientos legislativos. El resto de la población tendría todos los votos salvo uno, pero ningún asiento legislativo. Aun cuando ningún sistema electoral en el mundo real se aproxime a este extremo, todos exhiben cierta desproporcionalidad territorial. Por tanto, la desproporcionalidad territorial parece ser una característica común de la mayoría de los sistemas electorales.

¿Cómo podemos medir el grado de desproporcionalidad territorial de los sistemas electorales? El cociente entre los distritos más grandes y los más pequeños parecería ser una medida obvia. Sin embargo, estos cocientes son de hecho pobres indicadores de la desproporcionalidad territorial. Primero, el tamaño de los distritos

Hiroiyuki Hata, (1990) en Japón; y Jairo Nicolau, (1997) en Brasil. Lijphart (1994: 130) codificó a los países como territorialmente desproporcionales o como perfectamente proporcionales, lo que ilustra los impedimentos en la investigación comparada que surgen de la falta de un índice que mida niveles de desproporcionalidad territorial.

16. La mayoría de nuestros casos han sido clasificados como libres de acuerdo con la Freedom House (Freedom House. 2000. "Country Ratings". En Internet <http://www.freedomhouse.org/ratings/>, abril 14, 2000). Sin embargo, incluimos algunos casos con elecciones cuasi libres dado que, si procedimientos realmente democráticos son alguna vez establecidos en estos casos, es muy probable que los actuales patrones de desproporcionalidad territorial delinearán la dinámica del régimen democrático emergente.

17. *Knesset* es el nombre hebreo con el que se denomina el parlamento Israelí. [N. d. T.]

en relación a la población nos da poca información sobre cuán subrepresentados o sobrerrepresentados se encuentran estos distritos: también necesitamos saber cuántos escaños son distribuidos en cada circunscripción. Y, aun, si supiéramos cuántos escaños tienen los distritos más grandes y más pequeños y, por tanto, pudiéramos calcular el cociente del distrito peor representado al mejor representado, dicho cociente nos diría poco sobre el nivel agregado de desproporcionalidad territorial. Por ejemplo, aun si este cociente es 50:1 (un sistema electoral uninominal en el cual el distrito más grande tiene una población 50 veces más grande que la del distrito más pequeño),¹⁸ todos los otros distritos podrían tener poblaciones aproximadamente iguales entre sí. Por tanto, estos dos distritos, grande y pequeño, podrían ser extremos en un sistema electoral con un bajo nivel de desproporcionalidad promedio. Aun cuando puede ser tentador interpretar la distancia entre los distritos mejor y peor representados como un signo de inequidad general en un sistema electoral, necesitamos una mejor medida.

Con una importante modificación, el índice de desproporcionalidad (D) de Loosemore-Hanby¹⁹ nos provee de dicha medida.²⁰ Para calcular la desproporcionalidad territorial (que llamamos MAL para evitar confusiones con el término comúnmente utilizado M que describe la magnitud de distrito),

18. Éste es el caso de India, donde en 1991 el mayor distrito en la Cámara baja (Thane) tenía una población de 1.744.592, mientras que el distrito más pequeño (Lakshadweep) tenía una población de sólo 31.695.

19. La desproporcionalidad surge cuando a los partidos políticos les son asignados un porcentaje de escaños legislativos que no es igual al porcentaje de votos que obtuvieron. Desproporcionalidad territorial ocurre, por otro lado, cuando a las distintas unidades geográficas les son asignados un porcentaje de escaños legislativos distinto al porcentaje de población que tienen (Monroe, 1994: 138).

20. Esta medida fue previamente utilizada por Nicolau (1997) para medir la desproporcionalidad territorial en Brasil. Reconocemos que el índice de Loosemore-Hanby tiene ciertas falencias (Taagepera and Shugart, (1989), Vanessa Fry e Iain McLean, (1991), Michael Gallagher, (1991), Monroe, (1994), principalmente que no respeta el Principio de Transferencia de Dalton (ver Monroe, 1994: 139). Sin embargo, dado que el índice de Loosemore-Hanby es ampliamente utilizado y relativamente simple de calcular, decidimos utilizarlo. Este índice tiene además la ventaja adicional de ser mucho más sencillo de interpretar que el índice de Proporciones Iguales sugerido por Monroe (1994, tabla 1) que sí satisface el principio de transferencia. El índice de Proporciones Iguales es una medida de la desviación distributiva que indica la diferencia promedio que existe entre los escaños observados y los esperados. El índice de Loosemore-Hanby, en contraste, mide cuántos escaños no fueron asignados equitativamente como porcentaje del total de escaños en la legislatura. Más aún, calculamos los niveles de desproporcionalidad territorial para todos los casos de nuestra muestra usando ambos índices y encontramos que los resultados están altamente correlacionados entre sí (.78). También corrimos las regresiones que analizamos más adelante utilizando ambos índices, y las mismas variables fueron significantes prácticamente en el mismo grado. Aquellos lectores que estén interesados en obtener estos datos en base al índice de Proporciones Iguales puede contactarse con los autores.

se toma el valor absoluto de la diferencia entre la razón de asientos y de población de un distrito, se suman estas diferencias para todos los distritos y se los divide luego por dos.²¹ Por lo tanto, la fórmula es:

$$MAL = (1/2) \sum |s_i - v_i|$$

donde sigma describe la suma sobre todos los distritos i , s_i es el porcentaje de asientos asignados al distrito i y v_i es el porcentaje de la población (o de los electores)²² que residen en el distrito i . El siguiente ejemplo describe cómo aplicar la fórmula.²³

	Distrito			
	1	2	3	4
%v	40	30	20	10
%s	36	24	23	17

Por cada distrito, la desviación de la perfecta asignación es la diferencia entre la razón de asientos (s) y los votos (v). Para calcular el nivel general de desproporcionalidad de los cuatro distritos, primero sumamos las diferencias absolutas entre asientos y votos para cada distrito. Dividimos después el total por dos. En este caso, $MAL = (1/2)(|36-40| + |24-30| + |23-20| + |17-10|) = 10\%$. Este resultado indica que el diez por ciento de los escaños son distribuidos a distritos que no recibirían esos asientos, si no existiera la desproporcionalidad territorial.

SISTEMAS ELECTORALES MIXTOS²⁴

Calcular la desproporcionalidad territorial en casos de sistemas electorales con un único tipo de arenas electorales, como en los Estados Unidos, es simple con la fórmula que presentamos. Sin embargo, medir la desproporcionalidad en sistemas electorales mixtos, como Alemania, México, o Japón, resulta más complejo, dado que las unidades territoriales reciben escaños de acuerdo con las distintas reglas de

21. Ver Taagepera y Shugart (1989: 104-5).

22. Utilizamos la población por distrito siempre que nos fue posible. En la mayoría de los países, los escaños se asignan en base a la población del distrito antes que al número de votantes registrados.

23. Este ejemplo fue adaptado de Taagepera y Shugart (1989), que discuten la desproporcionalidad antes que la desproporcionalidad territorial.

24. En el original, *Multy-tier Systems*. Estos sistemas se caracterizan por una fórmula mixta de cómputo de votos, en el cual los votantes eligen simultáneamente sus candidatos en un distrito electoral local (*lower-tier*) como el departamento o el municipio, y en un distrito electoral superior (*upper-tier*) como la provincia o la nación [N. d. T.].

asignación para cada sistema de arenas electorales.^{25, 26} Proponemos una solución de cinco pasos para a este dilema:²⁷

- 1) Calcular el porcentaje de asientos asignados a cada distrito sin incluir ningún asiento de arenas superiores en el número total de asientos. Usando el ejemplo anterior del sistema de cuatro distritos, cada distrito tiene 36%, 24%, 23% y 17% de asientos. A los fines ilustrativos, ayuda asumir que el porcentaje de escaños iguala el número de asientos y, por tanto, que los distritos reciben 36, 24, 23, y 17 escaños.
- 2) Multiplicar el porcentaje de la población total viviendo en cada distrito por la cantidad de escaños en las arenas superiores. Supongamos en nuestro ejemplo que 100 legisladores son también elegidos en un distrito único nacional por una lista de representación proporcional. Para calcular la desproporcionalidad, asumimos que a cada distrito en la arena inferior le corresponde una proporción de los escaños en esta segunda arena igual a su proporción de la población nacional. Por tanto, los cuatro distritos deberían recibir 40%, 30%, 20% y 10% de los escaños de esta segunda arena o 40, 30, 20, y 10 escaños respectivamente.
- 3) Sumar el número de escaños asignados por la arena superior a los escaños asignados en cada distrito usando el número de asientos en la asamblea nacional. En nuestro ejemplo, cada distrito debería por tanto recibir un total de 76, 54, 43 y 27 asientos.
- 4) Calcular el nuevo porcentaje de asientos asignados a cada distrito usando el número total de asientos en la asamblea nacional. La suma de los distritos superiores y los inferiores debería producir los siguientes resultados:

	Distrito			
	1	2	3	4
%v	40	30	20	10
%s	38	27	21.5	13.5

- 5) Calcular la desproporcionalidad usando el nuevo porcentaje de asientos para cada distrito. Usando el ejemplo $MAL = (1/2)(|38-40| + |27-30| + |21.5-20| + |13.5-10|) = 5\%$

Nuestro ejemplo sugiere que las arenas superiores tienden a reducir, pero no a eliminar, la desproporcionalidad territorial. El caso de la cámara baja alemana (*Bundestag*) ilustra este punto. Si el *Bundestag* no tuviera una arena electoral superior, la sobreasignación de escaños se duplicaría de un 3% a un 6%.

Tres factores condicionan cuánto afecta la desproporcionalidad las arenas electorales superiores: el grado de desproporcionalidad en los distritos en la arena inferior, el número de escaños asignados en las arenas superiores, y el hecho de que estas arenas superiores distribuyan escaños a nivel nacional o subnacional. Lijphart afirma que la asignación de escaños en los distritos superiores elimina por completo la desproporcionalidad territorial.²⁸ Sin embargo, éste no es necesariamente el caso. Aun cuando existe una relación inversa entre la desproporcionalidad y el número de escaños asignados a los distritos superiores (es decir, conforme el número de escaños aumenta, la desproporcionalidad disminuye), una arena superior con pocos asientos sólo reducirá mínimamente la desproporcionalidad, especialmente si la arena inferior tiene un alto nivel de desproporcionalidad.

Si bien las arenas electorales nacionales reducen necesariamente la desproporcionalidad territorial, las arenas superiores provinciales, estatales o regionales pueden, de hecho, incrementar el nivel de desproporcionalidad territorial media si los escaños en esta arena son también desproporcionales. Dado que los estados tienen poblaciones desiguales, las poblaciones de cada arena electoral superior de representación proporcional también varía, resultando en un mayor nivel de desproporcionalidad. Por tanto, las arenas electorales superiores no necesariamente disminuyen la desproporcionalidad.

SISTEMAS BICAMERALES

El bicameralismo, como los sistemas mixtos, también complican la medición de la desproporcionalidad territorial. Los estudios comparados del bicameralismo

25. Existen tres provincias en la Argentina que utilizan sistemas electorales mixtos: Santiago del Estero, Santa Cruz y Tierra del Fuego [N. d. T.].

26. En los sistemas que no son mixtos (*single-tier*), todos los distritos electorales son primarios, es decir, los escaños no pueden ser asignados en distritos más pequeños. En contraste, en sistemas mixtos (*multi-tier*) existen distritos secundarios que pueden ser particionados en uno, dos, o más distritos primarios (Cox, 1997: 48-49). Los sistemas mixtos pueden tener tanto sistemas electorales de distritos uninominales así como sistemas plurinominales por encima de estos distritos uninominales. Ver Luis Massicotte y André Blais (1999), para una discusión acerca de los sistemas mixtos.

27. La solución que proponemos para medir la desproporcionalidad territorial en sistemas mixtos descansa en los siguientes supuestos. Primero, asumimos que en un sistema mixto donde los votantes votan en distintas arenas ellos no votan estratégicamente. Además, aun cuando los distritos plurinominales (*upper-tier*) tienden a reducir la naturaleza localista de las elecciones, asumimos que tanto los candidatos como los votantes piensan localmente en todas las arenas. Aun cuando esto puede no ajustarse estrictamente a la realidad, estos supuestos nos ayudan a desarrollar una medida simple y comparada de la desproporcionalidad territorial.

28. Lijphart (1994: 146).

sugieren que las cámaras altas son significativamente más desproporcionadas territorialmente que las cámaras bajas.²⁹ Las cámaras altas, por lo general, sobrerrepresentan a grupos minoritarios, especialmente ciudadanos en unidades territoriales más pequeñas.³⁰ Las cámaras bajas, contrariamente, son menos propensas a la sobrerrepresentación de los grupos minoritarios. De hecho, esta interpretación del bicameralismo se ajusta al caso de los Estados Unidos. El Senado —donde los estados poseen igual número de asientos sin tener en cuenta la población— es extremadamente desproporcionado territorialmente. La Cámara Baja, por otro lado, prácticamente no tiene desproporcionalidad territorial de escaños.

Sin embargo, sería un error asumir que los otros bicameralismos del mundo comparten este diseño. Primero, no existe una razón *a priori* para suponer que las cámaras altas son territorialmente más desproporcionadas que las cámaras bajas: lo opuesto puede también ser cierto (y, como veremos, es cierto en algunos casos). Segundo, sin importar cuál cámara posee una mayor desproporcionalidad territorial, podemos esperar que muchas de las cámaras bajas posean también altos niveles de desproporcionalidad territorial. En la India, por ejemplo, un considerable número de distritos pertenecientes a la cámara baja se encuentran reservados para castas y tribus, y muchos de estos distritos se hallan sobrerrepresentados.³¹ Y en casos como los de Portugal y Croacia, asientos de la cámara baja se encuentran asignados a ciudadanos que residen fuera de las fronteras nacionales (por ejemplo, los ciudadanos no votan en ausencia, como pueden hacer los ciudadanos norteamericanos en las elecciones legislativas).³² Si estos distritos de la diáspora en la cámara baja poseen poblaciones extremadamente pequeñas o geográficamente o dispersas, y aún poseen una cuota de escaños garantizados, los mismos pueden contribuir a la desproporcionalidad territorial de igual modo que las reglas que asignan un número igual de escaños a las unidades territoriales en la cámara alta. En breve, tenemos argumentos convincentes para esperar que el grado de desproporcionalidad territorial en las cámaras altas y bajas, varíe significativamente entre los distintos sistemas bicamerales.

29. Ver por ejemplo, Stepan, (1997) y Lijphart (1984, especialmente el capítulo 10).

30. Por tanto, un estudio comparado reciente de los sistemas federales (Stepan, 1997) se refiere a la cámara baja como la cámara-de-una-persona-un-voto, en contraste con la cámara territorial (alta).

31. Otros países, como Colombia y Nueva Zelanda, reserva escaños no geográficos para sus poblaciones indígenas: las poblaciones indígenas de Colombia eligen dos representantes en un distrito único nacional; los votantes de Maori, Nueva Zelanda, eligen cinco representantes por separado en cinco distritos uninominales. No incluimos estos escaños no-geográficos en nuestros cálculos de desproporcionalidad territorial. También excluimos representantes por designación y no electivos en la cámara de diputados de nuestros cálculos.

32. En el caso de Croacia, este arreglo pareciera favorecer un revanchismo permanente institucionalmente arraigado.

Dos factores adicionales complican la relación entre el bicameralismo y la desproporcionalidad territorial. Primero, una cámara puede tener significativamente más poder que la otra.³³ Esta asimetría de poder puede tener importantes consecuencias sobre cómo la desproporcionalidad territorial afecta los resultados legislativos en sistemas bicamerales. Por ejemplo, en casos en los que una cámara no posee poder de veto sobre temas claves (por ejemplo, la cámara alta en Japón y México, la cual no ha tenido, históricamente, poder de veto sobre los presupuestos), un alto grado de desproporcionalidad en la cámara más débil puede no tener consecuencias legislativas de peso. Por otro lado, en casos en los cuales la distribución de poderes entre las cámaras es relativamente simétrica (Argentina y Estados Unidos), la desproporcionalidad territorial en cualquiera de las cámaras tendrá probablemente un fuerte impacto legislativo.

Segundo, aun cuando ambas cámaras de un sistema bicameral son territorialmente desproporcionadas, las mismas unidades territoriales pueden no estar sobre y subrepresentadas del mismo modo en ambas cámaras. Una investigación empírica posiblemente pueda incluso revelar una desproporcionalidad territorial cruzada: por ejemplo, la Cámara Baja puede sobrerrepresentar las áreas urbanas al tiempo que la Cámara Alta sobrerrepresenta a las áreas rurales. Aun cuando escapa al alcance de este capítulo, estimar si concurren o compensan la desproporcionalidad territorial, plantea una importante tarea para futuras investigaciones.

DESPROPORCIONALIDAD TERRITORIAL A NIVEL COMPARADO

La tabla I resume nuestros datos sobre el grado de desproporcionalidad territorial de las cámaras bajas (MAL_{CB}) para los 78 países de nuestra muestra.³⁴ Esta tabla también indica qué países son federales, si las cámaras bajas son mixtas, y si las mismas emplean distritos uninominales (SMD).³⁵ Como fuera discutido anteriormente, estas variables están probablemente asociadas con el grado de desproporcionalidad territorial de la cámara baja.

33. Lijphart (1984), George Tsebelis y Jeannette Money (1997).

34. La tabla 3 presenta datos de desproporcionalidad territorial en las cámaras altas.

35. *Single Member Districts* [N. d. T].

Tabla 1: Desproporcionalidad territorial en las cámaras bajas de setenta y ocho países

País	MAL _{ca} (Desproporcionalidad territorial en la Cámara Baja)	Año	Sistema Federal	Sistema Mixto	SMD (Distritos Uninominales)
Alemania	.0344	1994	Sí	Sí	Sí
Andorra	.1307	1997		Sí	
Argentina	.1405	1995	Sí		
Australia	.0241	1996	Sí		Sí
Austria	.0643	1994	Sí		
Barbados	.0364	1994			Sí
Belice	.0753	1993			Sí
Benín	.0319	1995			
Bolivia	.1677	1997		Sí	
Brasil	.0913	1998	Sí		
Burkina Faso	.0325	1997			
Canadá	.0759	1997	Sí		Sí
Colombia	.1324	1994		Sí	
Corea	.2075	1996			Sí
Costa Rica	.0215	1994			
Chile	.1509	1997			
Chipre	.0140	1995			
Dinamarca	.0524	1997			
Ecuador	.2040	1998			
El Salvador	.0713	1997		Sí	
Eslovaquia	.0131	1994			
Eslovenia	.0166	1997			
España	.0963	1996	Sí		
Estados Unidos	.0144	1992	Sí		Sí
Estonia	.0140	1995			
Finlandia	.0088	1991			
Francia	.0695	1998			Sí
Gambia	.1395	1992			Sí
Georgia	.0896	1995		Sí	Sí
Ghana	.1782	1996			Sí
Grecia	.0406	1997		Sí	
Guatemala	.0609	1990			
Holanda	.0000	1996			
Honduras	.0404	1997			
Hungría	.0274	1998		Sí	
Islandia	.1684	1995			
India	.0622	1991	Sí		Sí
Irlanda	.0255	1992			
Israel	.0000	1999			
Italia	.0082	1996			
Jamaica	.0755	1997			Sí
Japón	.0462	1995		Sí	Sí
Kenia	.1946	1997			Sí
Letonia	.0065	1995			
Liechtenstein	.0725	1997			

País	MAL _{ca} (Desproporcionalidad territorial en la Cámara Baja)	Año	Sistema Federal	Sistema Mixto	SMD (Distritos Uninominales)
Malawi	.1659	1994			Sí
Mali	.0522	1997			
Malta	.0088	1996			
México	.0636	1997	Sí	Sí	Sí
Namibia	.0000	1996			
Nueva Zelanda	.0163	1997		Sí	Sí
Nicaragua	.0596	1996		Sí	
Noruega	.0657	1993			
Panamá	.0582	1993			
Paraguay	.0405	1993			
Perú	.0000	1993			
Polonia	.0174	1997		Sí	
Portugal	.0174	1995			
Reino Unido	.0456	1997			Sí
República Checa	.0271	1996			Sí
Rep. Dominicana	.0793	1986		Sí	
Rumania	.0447	1996			
Rusia	.0382	1995	Sí	Sí	Sí
Senegal	.0361	1998		Sí	
Seychelles	.0808	1998			Sí
Sierra Leona	.0000	1996			
Sudáfrica	.0342	1995	Sí	Sí	
Sri Lanka	.0483	1994		Sí	
Sta. Lucía	.1622	1997			Sí
Suecia	.0110	1998			
Suiza	.0193	1995	Sí		
Tanzania	.2619	1995			Sí
Tailandia	.0455	1996			
Turquía	.0859	1995			
Ucrania	.0129	1998		Sí	Sí
Uruguay	.0338	1992			
Venezuela	.0723	1998	Sí	Sí	Sí
Zambia	.1725	1996			Sí

La tabla muestra que el grado de desproporción territorial varía dramáticamente en estos países.³⁶ Cinco cámaras bajas son perfectamente proporcionales y la desproporcionalidad territorial varía de .01 a .26, es decir, que entre un uno por ciento y un veintiséis por ciento de los escaños de estas cámaras son asignados en modos que violan el principio de una persona-un voto. El promedio de desproporcionalidad territorial de la cámara baja es .07, con una desviación estándar de .06.

36. En la tabla 1 calculamos el grado de desproporcionalidad territorial usando datos de las elecciones más recientes para las cuales existía información disponible. Ver el Anexo I para información sobre las fuentes.

¿Dónde encontramos los países con los mayores niveles de desproporcionalidad territorial? Los países de nuestra muestra con mayor desproporcionalidad territorial se encuentran en las regiones menos desarrolladas con democracias establecidas recientemente: doce de las veintidós cámaras bajas de los países de América Latina y el Caribe tienen valores por encima del promedio, y siete de los catorce países Africanos mostraron valores por encima del promedio. En contraste, sólo seis de veintitrés cámaras bajas de los países de Europa Occidental y de América del Norte mostraron valores por encima del promedio, y sólo dos de los diecinueve países Asiáticos, de Europa del Este y la ex Unión Soviética estaban por encima del promedio. En las democracias industriales desarrolladas el promedio es .04. Interesantemente, nuestros datos sugieren que la desproporcionalidad territorial juega un papel crucial en países con un legado colonial Británico (p. ej. Gambia, Ghana, Kenia, Malawi, Tanzania y Zambia).

La tabla 2 enumera las veinte cámaras bajas territorialmente más desproporcionadas.

Tabla 2: Desproporcionalidad territorial en las cámaras bajas.
Los veinte casos más desproporcionados

País	MAL _{cb}	País	MAL _{cb}
1. Tanzania	.2619	11. Chile	.1509
2. Corea	.2075	12. Argentina	.1405
3. Ecuador	.2040	13. Gambia	.1395
4. Kenia	.1946	14. Colombia	.1324
5. Ghana	.1782	15. Andorra	.1307
6. Zambia	.1725	16. España	.0963
7. Islandia	.1684	17. Brasil	.0913
8. Bolivia	.1677	18. Georgia	.0896
9. Malawi	.1659	19. Turquía	.0859
10. Sta. Lucía	.1622	20. Seychelles	.0808

Esta tabla muestra la severidad de la desproporcionalidad territorial en muchas de las democracias recientemente establecidas en países pobres. De los veinte países en la tabla 2, dieciocho son democracias de reciente consolidación, democracias no consolidadas o países en desarrollo; mientras que tan sólo dos países (Islandia y la pequeña Andorra) son democracias occidentales. Por tanto, nuestros datos desafían el argumento implícito en los recientes estudios sobre bicameralismo y federalismo³⁷ que la desproporcionalidad territorial existe tan sólo en las cámaras altas. Por el contrario, nuestros datos muestran que un alto

37. Por ejemplo, Tsebelis y Money (1997: 46).

grado de desproporcionalidad territorial también caracteriza a las cámaras bajas de muchos países —especialmente de países recientemente democratizados.

DESPROPORCIONALIDAD TERRITORIAL EN LA CÁMARA ALTA

La desproporcionalidad territorial en las cámaras altas (MAL_{ca}) tiene un rango que va de .00 a .49. La desproporcionalidad territorial promedio en la cámara alta es de .21, con una desviación estándar de .16. Este valor es significativamente diferente (en un t-test al .01) del promedio para las cámaras bajas, lo cual confirma la creencia convencional de que la desproporcionalidad territorial es por lo general mayor en las cámaras altas. La tabla 3 ranquea las 25 cámaras altas de nuestra muestra de acuerdo con el nivel de desproporcionalidad territorial. Esta tabla 3 también indica si el país es federal o no (sólo Japón, Italia y México utilizan sistemas mixtos; y sólo las Repúblicas Checa y Dominicana emplean distritos uninominales).³⁸

Tabla 3: Desproporcionalidad territorial en cámaras altas

País	MAL _{ca}	Federal	País	MAL _{ca}	Federal
1. Argentina	.4852	Sí	14. Sudáfrica	.2261	Sí
2. Brasil	.4039	Sí	15. Polonia	.2029	
3. Bolivia	.3805		16. Japón	.1224	
4. Rep. Dominicana	.3787		17. India	.0747	Sí
5. EE.UU.	.3642	Sí	18. Rumania	.0592	
6. Suiza	.3448	Sí	19. Austria	.0301	Sí
7. Rusia	.3346	Sí	20. Italia	.0292	
8. Venezuela	.3265	Sí	21. Rep. Checa	.0257	
9. Chile	.3106		22. Colombia	.0000	
10. Australia	.2962	Sí	23. Paraguay	.0000	
11. España	.2853	Sí	24. Uruguay	.0000	
12. Alemania	.2440	Sí	25. Holanda	.0000	
13. México	.2300	Sí			

Una comparación de la tabla 3 y la tabla 2 muestra que las cámaras altas más desproporcionadas territorialmente tienen valores de casi el doble que aquellos mostrados por las cámaras bajas más desproporcionadas. Más aún, once de las cámaras altas mostraron valores por encima de la cámara baja más desproporcionada.

38. Es de remarcar cómo la muestra de países menos desarrollados y las democracias recientes están más homogéneamente distribuidos en la muestra de cámaras altas que en la de cámaras bajas (ver tabla 2).

Claramente, la desproporcionalidad territorial es considerablemente más pronunciada en las cámaras altas. Al mismo tiempo, es necesario enfatizar que ocho cámaras altas en nuestra muestra mostraron valores por debajo de la media de desproporcionalidad de las cámaras bajas en nuestra muestra, y cuatro de estas ocho son perfectamente proporcionales territorialmente. En resumen, aun cuando la desproporcionalidad territorial en las cámaras altas puede ser mayor que aquella mostrada por las cámaras bajas, las cámaras altas no son necesariamente desproporcionadas territorialmente.

EXPLICANDO LA DESPROPORCIONALIDAD TERRITORIAL

¿Qué explica la significativa variación que observamos en el grado de desproporcionalidad territorial en las cámaras altas y bajas? Para responder esta pregunta utilizamos regresiones estadísticas para explorar la relación entre desproporcionalidad territorial y los siguientes factores: magnitud de distrito, estructura de distrito, federalismo, la intensidad de la democracia, el tamaño del país, y la región geográfica. Nos enfocamos en estas variables dado que el trabajo previo realizado sobre instituciones electorales sugiere que estas dimensiones probablemente tienen un importante impacto en cómo proporciones de electorados son trasladados a proporciones de asientos legislativos.

Magnitud de distrito: Al observar los datos de las cámaras bajas notamos que muchos sistemas electorales uninominales parecen mostrar niveles de desproporcionalidad territorial por encima del promedio (tabla 1). ¿Qué explica esta regularidad? Quizá existe una relación mecánica clara para este patrón: si el número de miembros por distrito es fijado en uno y las unidades subnacionales (provincias, estados, distritos especiales o incluso islas) no pueden ser subsumidas dentro de otros distritos por razones históricas o de otro tipo, ello resultará en mayor desproporcionalidad territorial. Por otro lado, si el número de miembros por distrito es variable, entonces las constricciones impuestas en la asignación de escaños serán menos severas, y serán mayores las posibilidades que existen para obtener menores niveles de desproporcionalidad.

Pueden también existir razones de actores individuales para niveles de desproporcionalidad territorial por encima del promedio en sistemas electorales uninominales: una hipótesis es que los distritos uninominales (SDM) deberían ser más desproporcionados territorialmente que los distritos plurinominales (MMD) porque, *ceteris paribus*, los legisladores de distritos uninominales ponen más en juego como individuos en las decisiones de redistribuido. Legisladores en distritos uninominales enfrentan mayores probabilidades de que sus distritos puedan ser eliminados o rediseñados en los procesos de redistribuido. Por tanto, deberíamos esperar que los legisladores de distritos uninominales resistan al redistribuido y, consecuentemente, que

estos sistemas tiendan a ajustar su desproporcionalidad más lentamente que sistemas plurinominales.³⁹ Operacionalizamos esa hipótesis empleando una variable categórica (*dummy*) que asigna un valor de 1 a los sistemas uninominales y un valor de 0 a los otros sistemas electorales (sistemas mixtos con distritos uninominales también poseen un valor de 0).

Estructura de los distritos: ¿Tienen los sistemas mixtos menores niveles de desproporcionalidad territorial que los sistemas con una sola arena electoral? Dado que las arenas superiores en un sistema mixto tienden matemáticamente a reducir la desproporcionalidad, esta variable debería estar asociada a menores niveles de desproporcionalidad territorial. Operacionalizamos la estructura de los distritos como una variable categórica (*dummy*): todos los sistemas mixtos (N=20) fueron codificados como 1; todos los sistemas con una sola arena electoral fueron codificados como 0.

Federalismo: ¿Son los sistemas federales más desproporcionados que los sistemas unitarios? Puesto que todos los sistemas federales otorgan algún tipo de representación territorial (aun cuando el principio difiera al de igual representación para territorios con distinta cantidad de habitantes como en los Estados Unidos), éstos deberían mostrar mayores niveles de desproporcionalidad territorial que los sistemas unitarios. Los análisis estadísticos que presentamos testean si existen diferencias de desproporcionalidad entre países federales y unitarios. El federalismo es codificado como una variable categórica (*dummy*) donde a los países federales se les asignó un valor de 1.

Democracia: Nuestras observaciones sobre democracias recientes y no consolidadas con niveles particularmente altos de desproporcionalidad en sus cámaras bajas genera una pregunta: ¿Existe una asociación entre la desproporcionalidad territorial y la intensidad de la democracia? El ampliamente utilizado *ránking* de libertades civiles y derechos políticos de la Freedom House asigna valores de uno a siete, donde uno representa el máximo valor democrático. Si existe una relación entre menor democracia y mayor desproporcionalidad territorial, esperamos que el signo de este coeficiente sea negativo.⁴⁰

Tamaño del país: ¿Son los países grandes más desproporcionados? Algunos de los países más grandes del mundo, como Australia, Brasil, Canadá y Rusia, tienen altos niveles de desproporcionalidad territorial en ambas cámaras. Dado que tienen largas extensiones de territorio escasamente poblado, los países grandes tienden a ser más proclives a sobrerepresentar sus regiones menos pobladas. Para testear esta posibilidad, asumimos que la desproporcionalidad territorial debería aumentar con el tamaño del país. El tamaño es medido en kilómetros cuadrados.

39. La magnitud de distrito ofrece, en el mejor de los casos, una explicación parcial por las variaciones que existen a nivel comparado en el nivel de desproporcionalidad, dado que países como EE.UU. y Australia tienen bajos niveles de desproporcionalidad territorial a pesar de utilizar distritos uninominales.

40. Promediamos los valores de la Freedom House Civil Liberties and Political Rights para obtener un número único con un rango entre uno y siete.

Región: Como dijimos anteriormente, los países de algunas regiones del mundo parecieran tener niveles particularmente altos de desproporcionalidad territorial. Para testear esta relación entre región y desproporcionalidad territorial, utilizamos variables categóricas (*dummy*) para las siguientes regiones: América Latina y el Caribe, Asia, Europa y América del Norte, y África. Excluimos la variable categórica de Europa y América del Norte como control. Por tanto, coeficientes significantes para las otras regiones implican que estos países tienen niveles de desproporcionalidad territorial que difieren significativamente de los promedios de Europa y América del Norte.

La tabla 4 muestra los resultados de las regresiones (OLS) para nuestra muestra de cámaras bajas.⁴¹

Tabla 4: Factores asociados a la desproporcionalidad territorial en la cámara baja

Variables independientes	Coeficiente (s.e.)
Constante	.028** (.013)
Tamaño	-1.60E-09 (1.94E-09)
África	.038 (.020)
Asia	-.001 (.025)
América Latina	.039** (.018)
Federalismo	-.006 (.019)
Democracia	.004 (.006)
SMD	.039*** (.014)
UT ^a	.002 (.016)
R ²	.25
F	2.86
Grados de Libertad	69
** = p < .05	
*** = p < .01	

a. UT *upper-tier*; arena plurinominal de un sistema mixto.

Los resultados parecieran confirmar nuestros argumentos. Primero, sólo la variable categórica América Latina difiere sistemáticamente del promedio de la región excluida. Las cámaras bajas en América Latina son típicamente 4% más desproporcionadas territorialmente que las otras cámaras bajas. El hecho de que la variable África no es significativa puede deberse a los distintos efectos que producen los legados coloniales franceses y británicos, particularmente el distinto impacto de la desproporcionalidad territorial en los distritos plurinominales que caracterizan a las

41. Los resultados fueron generados utilizando el procedimiento de corrección de heteroskedasticidad de White en STATA versión 6.0. No se ha detectado autocorrelación en estas regresiones.

ex colonias francesas, por un lado, y los distritos uninominales que caracterizan a las colonias británicas por otro.⁴² Esta hipótesis en relación a la región africana se confirma con los valores del coeficiente de la variable SMD, que muestran que los distritos uninominales están asociados con niveles de desproporcionalidad territorial significativamente más altos (en promedio 4%).

Ninguna de las otras variables está significativamente asociada con la desproporcionalidad territorial en la cámara baja. En particular, es interesante notar que la variable sistema mixto no es estadísticamente significativa. Es decir, aun cuando las arenas superiores de un sistema mixto reducen la desproporcionalidad territorial, en realidad el nivel de desproporcionalidad territorial de la arena inferior en la mayoría de los sistemas mixtos tiende a ser suficientemente amplio como para mitigar los efectos de las arenas superiores. Por tanto, el uso de arenas superiores no está asociado con menor desproporcionalidad territorial.⁴³

La tabla 5 presenta los resultados (utilizando OLS) para la muestra de cámaras altas. Es importante recordar que ya habíamos determinado que, en general, las cámaras altas muestran mayores niveles de desproporcionalidad territorial que las cámaras bajas.

Tabla 5: Factores asociados con la desproporcionalidad territorial en las cámaras altas

Variables independientes	Coeficiente (s.e.)
Constante	.028** (.013)
Tamaño	1.3E-08** (.000)
África	.006 (.054)
Asia	.018 (.083)
América Latina	.189* (.095)
Federalismo	.143** (.069)
Democracia	-.052 (.039)
SMD	.098 (.134)
UT ^a	-.019 (.053)
R ²	.50
F	3.99
Grados de Libertad	16
* = p < .10	
** = p < .05	

a. UT *upper-tier*; arena plurinominal de un sistema mixto.

42. No testeamos estas diferencias estadísticamente, dado el número relativamente pequeño de casos africanos en nuestra muestra.

43. También estimamos estas regresiones utilizando el porcentaje de asientos en las arenas plurinominales de los sistemas mixtos y de acuerdo con el carácter nacional o no de estas arenas. En ningún caso la variable arena plurinominal (*upper-tier*) fue significativa. Para ahorrar grados de libertad en las regresiones de la cámara alta (dado que priorizamos testear otras inferencias, ver adelante), no mostramos estos resultados.

Incluimos en esta regresión las mismas variables que para la cámara baja. Esta regresión también sostiene nuestro argumento: nuevamente, las legislaturas en América Latina son significativamente más desproporcionadas territorialmente que las legislaturas de la región de control. En contraste con los resultados de las cámaras bajas, sin embargo, la variable SMD (distritos uninominales) no es significativa en tanto que la variable federalismo lo es. Este resultado sugiere que las cámaras altas en sistemas federales son significativamente menos proporcionales territorialmente que las cámaras altas de los sistemas no federales. De hecho, examinando la tabla 3, podemos observar que cuatro de las cámaras altas no federales (todas en América Latina) son perfectamente proporcionales y tan sólo tres cámaras altas no federales tienen niveles de desproporcionalidad por encima del promedio. Además, la variable tamaño del país es significativa, indicando que la desproporcionalidad territorial está ligada al tamaño del país pero sólo en las cámaras altas. Desafortunadamente, la relativamente pequeña muestra no permite distinguir el impacto que tiene la variable federalismo de la variable tamaño del país —de hecho, estas variables están correlacionadas, aunque no perfectamente (.46).⁴⁴

En síntesis, los análisis realizados permiten señalar varias correlaciones clave de la desproporcionalidad territorial. La desproporcionalidad territorial es más severa en América Latina, tanto en las cámaras altas como en las cámaras bajas. Para todas las cámaras bajas (y los sistemas unicamerales), el uso de distritos uninominales está fuertemente correlacionado con mayores niveles de desproporcionalidad territorial. Sin embargo, contrariamente a las expectativas de algunos investigadores,⁴⁵ encontramos que las cámaras legislativas mixtas no tienen niveles de desproporcionalidad territorial por debajo del promedio.

Finalmente, las cámaras altas no muestran necesariamente mayores niveles de desproporcionalidad territorial: países federales grandes tienen mayor probabilidad de tener cámaras altas desproporcionadas que países bicamerales unitarios y pequeños.

PREGUNTAS PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

Los resultados presentados en este trabajo, sugieren varias líneas interesantes de investigación sobre la desproporcionalidad territorial.

44. Tamaño y desproporcionalidad territorial están correlacionados tanto para la muestra de cámaras altas no federales (.29) y de cámaras altas federales (.34).

45. Por ejemplo, Lijphart (1994: 146).

Desproporcionalidad territorial y políticos estratégicos

Un área fértil de futura investigación está relacionada a cómo la desproporcionalidad territorial puede ser utilizada como una variable independiente, como un factor institucional que delinea las estrategias de los actores políticos cuando implementan sus agendas políticas. Por ejemplo, influenciando el costo de comprar el apoyo de los legisladores o votantes, la desproporcionalidad territorial puede tener un efecto decisivo en los esfuerzos de formación de coaliciones políticas de los ejecutivos. Distritos sobrerrepresentados (distritos que tienen mayor cantidad de escaños que aquellos que les correspondería por población) deberían ofrecer mayor capital político por cada peso invertido que distritos subrepresentados (distritos que tienen menor cantidad de escaños que aquellos que les correspondería por población). En sistemas territorialmente desproporcionados, los ejecutivos pueden tener fuertes incentivos para construir coaliciones basadas en el apoyo relativamente más barato (en términos de gasto clientelar por voto) de legisladores de los territorios sobrerrepresentados.

Como fuera notado anteriormente, estudios recientes sobre sistemas federales bicamerales ya han comenzado a mostrar cómo la desproporcionalidad territorial afecta el proceso legislativo.⁴⁶ Aun cuando nuestros resultados comparados sobre la desproporcionalidad territorial son alentadores en relación a estos esfuerzos, los datos que analizamos también sugieren que la incorporación de sistemas unicamerales y unitarios es importante para el estudio de la desproporcionalidad territorial.⁴⁷ Además de estudiar cómo la desproporcionalidad territorial afecta la dinámica legislativa y las estrategias del ejecutivo en sistemas unicamerales y unitarios, los investigadores deberían explorar si diferentes factores institucionales reducen o exacerban el impacto de la desproporcionalidad territorial. ¿Tienen niveles de desproporcionalidad territorial mayores o menores efectos en sistemas unitarios que en sistemas federales? La misma pregunta se aplica a los sistemas bicamerales y unicamerales.

Desproporcionalidad y democratización

El impacto de la desproporcionalidad territorial en el rendimiento y futuro de los países recientemente democratizados, ofrece otra importante línea de investigación. Nuestros resultados sugieren que las nuevas democracias son más proclives

46. Cf. Tsebelis y Money (1997); William Heller (1997); Gibson y Calvo (2001). Ver capítulo 5 de este libro.

47. Por ejemplo, en casos de países unitarios y unicamerales con altos niveles de desproporcionalidad territorial como Tanzania, Ecuador, Corea del Sur y Kenia, los poderes ejecutivos tienen fuertes incentivos para construir coaliciones políticas alrededor de estos distritos sobrerrepresentados.

que las democracias de larga data a experimentar altos niveles de desproporcionalidad territorial: quince de los veinte estados con las cámaras bajas más desproporcionadas territorialmente corresponden a países que se han democratizado después de 1975 o que aún están en proceso de democratización. Por tanto, la desproporcionalidad pareciera ser un componente clave de los sistemas electorales de los países de reciente democratización.

Una pregunta importante es si la desproporcionalidad territorial en las nuevas democracias introduce un sesgo conservador en el sistema político. En América Latina, por ejemplo, diversos estudios sugieren que la desproporcionalidad territorial tiende a favorecer a los distritos rurales, políticamente más conservadores, a expensas de los distritos urbanos.⁴⁸ Estudios futuros deberían estudiar este sesgo conservador explorando cómo la desproporcionalidad territorial afecta a los partidos de izquierda y derecha.

Un tópico relacionado con el anterior se refiere a los efectos de la desproporcionalidad territorial en la política subnacional. En nuevas y emergentes democracias, la sobrerepresentación de los distritos rurales causado por la desproporcionalidad territorial puede contribuir al mantenimiento y a la proliferación de enclaves no democráticos a nivel subnacional.⁴⁹ Desproporcionalidad territorial también puede alentar a las elites pro democráticas a tolerar enclaves autoritarios a nivel subnacional, dado que estas elites se apoyan en estas localidades no democráticas y sobrerepresentadas asegurándose las mayorías legislativas que necesitan para obtener sus objetivos políticos. Irónicamente, la habilidad del gobierno para consolidar reformas democráticas a nivel nacional en sistemas fuertemente desproporcionados puede por tanto depender de su capacidad para ganarse el apoyo sobrevaluado de elites autoritarias subnacionales.⁵⁰ Al mismo tiempo, la sobrerepresentación de enclaves autoritarios en las legislaturas nacionales puede fortalecer la habilidad que tienen estas elites subnacionales de defenderse de aquellos que intentan reformar la política local. Por tanto, la desproporcionalidad territorial puede contribuir a un resultado paradójico en el cual la democracia es simultáneamente fortalecida en el centro y debilitada en la periferia. Como la

desproporcionalidad territorial da forma a la política local en las nuevas democracias—particularmente el problema de si la desproporcionalidad ayuda a proteger enclaves autoritarios subnacionales— es una sugestiva pregunta de futura investigación.

El impacto de la desproporcionalidad territorial en las capacidades de los nuevos regímenes para sostener dolorosas reformas económicas también abre preguntas intrigantes. En sistemas altamente desproporcionados territorialmente, la capacidad de los políticos para sostener dichas reformas puede descansar en su habilidad para escudar áreas particulares de los costos de estas reformas, o de compensarlos a partir de la transferencia puntual de recursos públicos. Este tipo de reforma estratégica parece particularmente viable en casos donde áreas rurales pobres, escasamente pobladas, reciben una porción desproporcionada de asientos legislativos. En estos casos, un monto modesto de recursos clientelares bien distribuidos pueden facilitar la formación de mayorías legislativas para la reforma.⁵¹ Por otro lado, en sistemas con bajos niveles de desproporcionalidad territorial, la estrategia de construir mayorías legislativas cubriendo o comprando bases electorales puede ser altamente costosa e incompatible fiscalmente con la reforma.

La evolución de la desproporcionalidad territorial

Este estudio ofrece una fotografía comparada de la desproporcionalidad territorial en una muestra de muchos países. Aquí no hemos intentado desarrollar un estudio longitudinal de cómo la desproporcionalidad territorial cambia en el tiempo, aunque consideramos este proyecto una prioridad de nuestra futura investigación.⁵² Esta perspectiva longitudinal puede ser obtenida compilando un índice de la frecuencia y tipos de casos de reproporcionalización. Esta perspectiva también nos ayudaría a estimar si las democracias contemporáneas se están acercando o alejando del principio de una persona, un voto.⁵³

Un análisis longitudinal de la desproporcionalidad territorial también contribuiría al desarrollo de una teoría comparada de la reproporcionalización. Podríamos

48. En este sentido, la desproporcionalidad territorial puede haber facilitado las transiciones democráticas al dar garantías a las elites rurales antidemocráticas que sus intereses serían protegidos bajo el nuevo régimen democrático.

49. Para la cuestión de cómo la liberalización política a nivel nacional y la apertura económica pueden contribuir con la continuidad y mantenimiento de regímenes periféricos autoritarios, véase Guillermo O'Donnell (1993), Jonathan Fox (1994), Richard Snyder (1999a), (1999b).

50. Contrariamente, bajos niveles de desproporcionalidad territorial pueden funcionar en contra de los actores autoritarios locales. Puede ser que los niveles de desproporcionalidad territorial tiendan a ser mayores en las nuevas democracias con poderosas elites rurales por la habilidad aprendida en la defensa de sus intereses en una etapa histórica previa (por ejemplo, en el siglo XIX) cuando obtuvieron la sobrerepresentación como compensación por el apoyo que brindaron al proyecto de construcción de un Estado-nación propuesto por las elites urbanas.

51. El caso de la Argentina parece encajar en este patrón. Véase Gibson y Calvo (2001).
52. Pocos especialistas han analizado la evolución de la desproporcionalidad territorial en los Estados Unidos (cf. Cox y Katz, 1999); el Reino Unido (cf. Iain McLean y Roger Mortimore, 1992); y Brasil (cf. Nicolau, 1997). Sin embargo, amplios estudios acerca de la proporcionalidad en otros países son escasos. Véase Richard Snyder y David Samuels (2001).

53. México, por ejemplo, parecería estar moviéndose hacia un sistema menos desproporcionado a medida que avanza su lento proceso de democratización (comunicación personal con Jeffrey Weldon, Department of Political Science, Instituto Tecnológico Autónomo de México). Similarmente, Japón adoptó un nuevo sistema electoral en 1994 que redujo significativamente la desproporción territorial. Comparar los datos en Hata Hiroyuki (1990) con los nuestros, basados en datos más recientes.

comenzar a construir esta teoría identificando las condiciones bajo las cuales los políticos tienen incentivos para apoyar o oponer dicha reproporcionalización. La magnitud de distrito puede tener un efecto particularmente intenso en estos incentivos. En sistemas con distritos uninominales, por ejemplo, los políticos que poseen estos escaños pueden tener incentivos débiles para redistribuir, puesto que la reproporcionalización podría acarrear la eliminación de sus distritos. Esta hipótesis puede ayudar a explicar los niveles extremadamente altos de desproporcionalidad territorial que observamos entre las ex colonias británicas en África y el Caribe, que heredaron los distritos uninominales de su pasado colonial.⁵⁴

El trabajo de desarrollar una teoría de la reproporcionalización política podría también beneficiarse del estudio de los orígenes históricos de la desproporcionalidad territorial. En muchas democracias contemporáneas, las raíces de la desproporcionalidad territorial descansan en los procesos históricos de construcción del Estado y de la Nación. La sobrerrepresentación en distritos rurales en muchos países de América Latina, por ejemplo, sirvió potencialmente como una herramienta para incorporar a las elites rurales en el proyecto de Estado-nación a fines del siglo XIX y principios del XX, tal y como ocurrió con los estados pequeños durante la convención constitucional de Estados Unidos. Dado que las áreas rurales escasamente pobladas enfrentaban el poco atractivo prospecto de ser perdedores permanentes respecto de las áreas urbanas en sistemas perfectamente proporcionales, la desproporcionalidad territorial bien pudo ser una concesión hacia las elites rurales por parte de quienes construyeron el Estado-nación. Futuras investigaciones deberán resolver si la desproporcionalidad territorial sirvió a este propósito de juntar nuevas naciones.⁵⁵

La posibilidad de que la desproporcionalidad territorial haya jugado este rol en el proceso de construcción histórica del Estado-nación nos lleva a la pregunta de si las desigualdades de representación creadas mediante la ingeniería-institucional podrían tener efectos de integración similares en un futuro. A pesar de las advertencias por parte de investigadores y académicos sobre la naturaleza patológica y éticamente injustificable, la desproporcionalidad territorial puede

ser una importante herramienta para permitir que las democracias contemporáneas lidien con los explosivos problemas que las aquejan, desde conflictos étnicos hasta conflictos de desigualdad urbano-rural.

CONCLUSIÓN

Los estudios comparados sobre los regímenes democráticos han ignorado en su mayoría un aspecto crucial de los sistemas electorales: la desproporcionalidad territorial. Nosotros hemos saldado esta falencia proveyendo un método para medir la desproporcionalidad territorial en diferentes sistemas electorales, mostrando que significativos niveles de desproporcionalidad territorial existen a lo largo de un gran número de casos e identificando un gran número de variables explicativas de la desproporcionalidad territorial. Nuestros resultados ofrecen una variable lista para ser usada en futuros análisis para los cuales proponemos un número de áreas claves para una futura agenda de investigación.

54. Un enfoque comparado sobre de la variación en quién controla la asignación; por ejemplo, legisladores individuales, partidos, cortes, o una agencia gubernamental autónoma puede también contribuir a desarrollar una teoría política de la reasignación. Véase Richard Snyder y David Samuels (1999).

55. Acerca del importante rol que el federalismo jugó al respecto, ver Alfred Stepan, (1997); y Juan Linz (1997). Tomamos la noción de *bringing together* de Stepan y Linz. Como uno de los examinadores observó, los estudiosos habían notado la relativa estabilidad de las colonias británicas, y los altos niveles de desproporcionalidad territorial que nosotros vemos entre las ex colonias británicas en África pueden ayudarnos a explicar la estabilidad de estos regímenes. Esta potencial conexión entre el diseño institucional en los inicios de la independencia y la subsiguiente estabilidad del régimen amerita una futura investigación.

ANEXO 1: FUENTES

País	Fuente
<i>Alemania</i>	Personal communication via email with Uwe Gehring, Research Assistant, University of Mainz (files obtained via ftp).
<i>Andorra</i>	Government website (www.cria.ed/elections).
<i>Argentina</i>	Cabrera, Ernesto. 1997. "Multiparty Politics in Argentina? Electoral Rules and Changing Patterns." <i>Electoral Studies</i> 15(4):477-95.
<i>Australia</i>	Australia Government website (www.acc.gov.au/elect96.html); Stepan 1997.
<i>Austria</i>	Lijphart Elections Archive (dodgson.ucsd.edu/lij/ausdat.html).
<i>Barbados</i>	Political Database of the Americas (1999) Barbados: Parliamentary Elections, 1999. Georgetown University and the Organization of American States. In: http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Barbados/barbados99.html .
<i>Belice</i>	Lijphart Elections Archive (dodgson.ucsd.edu/lij/blz93b.html)
<i>Benín</i>	Personal communication with Professor Shaheen Mozaffar, Department of Political Science, Bridgewater State College (data obtained via mail).
<i>Bolivia</i>	Bolivian Electoral Court website (http://ns.bolivian.com/cne/)
<i>Brasil</i>	Brasil. 1994. "Resultados das Eleições de 1994" (computer files). Brasília: Tribunal Superior Eleitoral.
<i>Burkina Faso</i>	<i>Le Pays</i> (N° 1395) (Monday, May 19, 1997) p. 7.
<i>Canadá</i>	Elections Canada website (www.elections.ca/election/results/results-e.html).
<i>Chile</i>	<i>El Mercurio</i> website (www.mercurio.cl/eventos/eleccion97/portfichas.html); Georgetown Political Database of the Americas website (www/georgetown.edu/LatAmerPolitical/Elecdata/Chile/chile93.html).
<i>Chipre</i>	Lijphart Elections Archive (dodgson.ucsd.edu/lij)
<i>Colombia</i>	Colombia. 1994. <i>Elecciones del Congreso, 1994</i> (Tomo 1 y 2). Bogotá: República de Colombia.
<i>Corea</i>	Korean Congressional Elections Oversight Committee. 1996. "15th National Assembly Elections." Seoul: Central Congressional Election Authority.
<i>Costa Rica</i>	Costa Rica. 1994. "Cómputo de votos y declaratorias de elección de 1994." San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
<i>Dinamarca</i>	Danish Elections website (http://www.dknet.dk/valg94/english.html).

<i>Ecuador</i>	Ecuador Elections Website (mia.lac.net/opcion96/resultados/exitdipp.htm).
<i>El Salvador</i>	Spence, Jack, <i>et al.</i> 1994. "El Salvador: Elections of the Century. Results, Recommendations, Analysis." Cambridge, MA: Hemisphere Initiatives.
<i>Eslovaquia</i>	Slovakia Elections Results website (www.eunet.sk/slovakia/slovakia/elections-94/parl-members), and personal communication via email with Miro Sedivy (miro.sedivy@goecities.com).
<i>Eslovenia</i>	Slovenia Elections Results website (www.sigov.si/egi-bin/spl/volitve/preds97/udel_ve.htm?language=slo).
<i>España</i>	Ministerio de la Justicia y del Interior. 1996. "Elecciones a Corte Generales, 1996." (Computer files obtained via ftp); Stepan 1997.
<i>Estados Unidos</i>	Congressional Quarterly, 1993. Congressional Districts in the 1990s. Washington, D.C.: CQ Press.
<i>Estonia</i>	Estonian Parliamentary website (http://www.rk.ee/VVK/r95/e95index.html).
<i>Finlandia</i>	Sami Borg and Risto Sinkiaho, (eds.). 1995. <i>The Finnish Voter</i> . Tampere: Finnish Political Science Association.
<i>Francia</i>	<i>Le Monde</i> website (www.lemonde.fr/elections).
<i>Gambia</i>	Central Committee of the People's Democratic Organization for Independence and Socialism (PDOIS). 1992. "Analysis of the Present Electoral System in the Gambia."
<i>Georgia</i>	Georgia Elections Results website (205.197.10/ELECTIONS/respreselec.html).
<i>Ghana</i>	Electoral Commission of Ghana. 1996. "Presidential Results Data Sheet."
<i>Gran Bretaña</i>	Whitacker's Almanac for 1998. London: The Stationery Office.
<i>Grecia</i>	Greek Elections Results website (www.paros.delta-inf.gr).
<i>Guatemala</i>	Personal email communication with Professor David L. Wall, Christopher Newport University.
<i>Holanda</i>	No data required (single-district chambers).
<i>Honduras</i>	Honduras Election website (http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/honduras/hn_appen.html); personal communication via email with Professor Michelle Taylor-Robinson, Texas A&M University.
<i>Hungría</i>	Hungarian Elections Website (http://www.election.hu/index_en.htm).
<i>India</i>	Butler, David, Ashok Lahiri, and Prannoy Roy. 1995. <i>India Decides: Elections 1952-1995</i> (3rd ed.). New Delhi: Books & Things.
<i>Irlanda</i>	Irish Elections Results website (archive.rte.ie/election97).
<i>Islandia</i>	Personal communication via email with Professor Gunnar Helgi Kristinnsson, University of Iceland.

<i>Israel</i>	No data required (single-district chamber).
<i>Italia</i>	Italian Chamber of Deputies website (www.camera.it/elezdep/circull/home.htm); and Italian Senate website (www.senato.it/funz/fr_siste.htm).
<i>Jamaica</i>	"The Observation of the 1997 Jamaican Elections." Atlanta: The Carter Center, 1997.
<i>Japón</i>	Takayoshi, Migakawa (ed.). 1997. Seiji Handobukku [Political Handbook] #33. Tokyo: Seiji Koho Senta.
<i>Kenia</i>	Kenyan Elections website (http://www.kenyaelections.com/res3/Coast.htm).
<i>Letonia</i>	Personal communication via email with Laimdota Upeniece, Software Developer, Information Department, Saeima of Latvia.
<i>Liechtenstein</i>	Liechtenstein. 1997. "Das Wahlsystem." Liechtenstein: Press and Information Office, Principality of Liechtenstein.
<i>Malawi</i>	Personal communication with Professor Daniel Posner, Department of Political Science, University of California, Los Angeles.
<i>Mali</i>	Journal Officiel de la Ré du Mali Feb. 12, 1997, p. XL; Commission Electorale Nationale Indé Mali Resultats Provisoires du 1 ^{er} Tour des Elections Legislatives du 20 Juillet 1997.
<i>Malta</i>	Lijphart Elections Archive (dodgson.ucsd.edu).
<i>México</i>	Instituto Federal Electoral website (www.ife.gov.mx); Stepan 1997.
<i>Namibia</i>	No data required (single-district chamber).
<i>Nicaragua</i>	Nicaragua. 1996. Elecciones 1996: Proclamaciones de electos. Managua: Consejo Supremo Electoral.
<i>Noruega</i>	Statistics Norway. 1994. Stortingsvalget 1993. Oslo-Kingsvingen: Statistics Norway.
<i>Nueva Zelanda</i>	New Zealand Government website (www.govt.nz/elections/e-top.html).
<i>Panamá</i>	Panamanian Elections website (http://www.elecciones99.com/infoelec/compendi.html#cargos).
<i>Paraguay</i>	Riquelme, Marcial A. 1994. "Negotiating Democratic Corridors in Paraguay." Report of the Latin American Studies Association to Observe the 1993 Paraguayan National Elections." Pittsburgh: LASA.
<i>Perú</i>	No data required (single-district chamber).
<i>Polonia</i>	Polish Elections website (http://www.pap.com.pl/elections97/results).
<i>Portugal</i>	Personal Communication via email with Domingos Magalhã Director of Services, Portuguese Electoral Information Bureau (STAPE).

<i>República Checa</i>	Czech Republic Elections Commission website (www.volby.cz/_ASCII/volby/en/).
<i>República Dominicana</i>	Jaramillo, Juan (ed.). 1989. Poder electoral y consolidación democrática: Estudios sobre la organización electoral en América Latina. San José (Costa Rica): CAPEL, and DR Electoral Court website (http://jce.do/elecciones98/bfinal/welcome.htm).
<i>Rumania</i>	Romanian Central Elections Bureau website (www.kappa.ro).
<i>Rusia</i>	Mikhail Filippov's website (www.caltech.edu/~filippov/fraud/95pl.html); Stepan 1997.
<i>Santa Lucía</i>	St. Lucia Labor Party website (www.geocities.com/~slp/election.html).
<i>Senegal</i>	Personal communication with Professor Shaheen Mozaffar, Department of Political Science, Bridgewater State College (data obtained via mail).
<i>Seychelles</i>	Seychelles Government website (www.seychelles.net/misd/res1998/htm).
<i>Sierra Leona</i>	Riley, Stephen. 1997. "The 1996 Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone." <i>Electoral Studies</i> 15(4):537-45.
<i>Sri Lanka</i>	Lijphart Elections Archive (http://dodgson.ucsd.edu/lij/srlk.html).
<i>Sudáfrica</i>	Personal communication via email with Professor Andrew Reynolds, University of Notre Dame.
<i>Suecia</i>	Sweden Elections Results website (www.math.chalmers.se/~larsal/Val/valdata/Riks94.html).
<i>Suiza</i>	Swiss Elections website (http://www.admin.ch/ch/f/pore/nrw95/broch.html); personal Communication via email with Simon Hug, UC San Diego.
<i>Tanzania</i>	Personal communication with Professor Shaheen Mozaffar, Department of Political Science, Bridgewater State College (data obtained via mail).
<i>Tailandia</i>	Thailand, 1996. "Report of the Election to the House of Representatives, 1996." Election Division, Department of Local Administration, Ministry of the Interior.
<i>Turquía</i>	Carkoglu, Ali, and Emre Erdogan. 1998. "Fairness in the Apportionment of Seats in the Turkish Legislature: Is There Room for Improvement?" <i>New Perspectives on Turkey</i> 19(Fall): 97-124.
<i>Ucrania</i>	IFES Ukraine website (http://ifes.ipri.kiev.ua/Elections98/index.phtml).
<i>Uruguay</i>	Albornoz, Alfredo. 1992. Elecciones. Montevideo: Republica Oriental del Uruguay, Cámara de Representantes.

Venezuela

Nohlen, Dieter. 1993. *Sistemas electorales en América Latina: El debate sobre reforma electoral*. Lima: Fundación Friedrich Ebert; y Venezuela 1993; "Registro electoral" (unpublished reports, mimeos). Caracas: Consejo Supremo Electoral.

Zambia

Electoral Commission of Zambia, "Presidential and Parliamentary General Elections", 1996, Provisional Results, Nov. 25, 1996; Republic of Zambia, "Report of the Delimitation Commission Established under Article 73 (1) of the Constitution of Zambia to his Excellency Dr. Kenneth David Kaunda, President of the Republic of Zambia, (n.d.).

CAPÍTULO 3

LAS FUENTES INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DIVIDIDO EN LA ARGENTINA: SESGO MAYORITARIO, SESGO PARTIDARIO Y COMPETENCIA ELECTORAL EN LAS LEGISLATURAS PROVINCIALES ARGENTINAS⁵⁶

□□□□

Ernesto Calvo, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi
y Juan Facundo Labanca

1. INTRODUCCIÓN

Desde la transición democrática en 1983 el sistema electoral argentino ha mostrado ser altamente proclive al bloqueo legislativo, incluso en mayor medida que aquel observado cíclicamente en los EE.UU.⁵⁷ Este bloqueo legislativo se intensificó en 1985-1989 y en 1997-2001, y pareciera que se ha transformado en una propiedad estable de nuestro sistema político.⁵⁸ Las fuentes de este bloqueo legislativo son dos: (i) la relativamente alta fragmentación en la cámara baja que produce la elección de diputados por sistema electoral proporcional (D'Hont) en los distritos

56. Agradecemos particularmente a la licenciada Marta Valle, de la Dirección Electoral del Ministerio del Interior que nos facilitó parte del material utilizado en este informe. Agradecemos también a Juan Manuel A. Medina (h), Ernesto Cabrera, Flavio Fuertes, Julieta Suárez Cao, Mark Jones, Ana María Mustapic, Tullia Falletti, María Inés Tula, Miguel De Luca, Jorge Mayer, Gabriela Hirsh, Pedro Dimitri, Edith Gallo, Juan Marzullo, y al personal del INAP que participó de este proyecto.

57. En los años 80 gran parte de la literatura sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en Estados Unidos se dirigió al problema del bloqueo legislativo (*gridlock*). ¿Cuál era el motivo por el cual los votantes —o el sistema electoral— llevaron a un presidente republicano al gobierno y a una mayoría demócrata a la Cámara de Diputados? Si bien el énfasis de este bloqueo legislativo fue puesto en la existencia de un votante pivote que en las elecciones intermedias giró sus preferencias hacia los demócratas (Krehbiel, 1992), comenzaron a surgir también estudios que trataron de analizar cómo el sesgo mayoritario de las elecciones legislativas en sistemas presidencialistas podía ayudar a que el partido de oposición obtuviera control de la cámara baja (Shugart y Carey, 1992). Otros estudios se enfocaron en los efectos distributivos de los procesos de redistritado, a menudo sesgados hacia aquel partido que controlaba la ingeniería electoral de las reformas consolidando, por tanto, asientos extraordinarios en los congresos estatales (Gelman y King, 1994).

58. Mustapic (2000); Molinelli (1997); Gibson y Calvo (2000).