



CAPÍTULO TERCERO

CAMBIOS Y OPCIONES DE SISTEMAS ELECTORALES . . .	31
I. Reformas electorales en los países occidentales . . .	31
II. Margen restringido de reforma	36
III. Causas de la estabilidad de los sistemas electorales	37
IV. Síntesis	41

CAPÍTULO TERCERO

CAMBIOS Y OPCIONES DE SISTEMAS ELECTORALES⁶

En este capítulo deseo examinar la cuestión de la opción entre sistemas electorales en el contexto del desarrollo social y del cambio institucional de las democracias occidentales. Cuando se toman en consideración las condiciones sociopolíticas está uno obligado desde el principio a refutar el supuesto de que cabe construir de modo deliberado los sistemas electorales y cambiarlos con entera libertad, así como de que existe una gran cantidad de opciones entre las cuales pueden escoger los parlamentos nacionales. En mi opinión, esta impresión es errónea, y tanto los políticos como los estudiosos que participan en los debates públicos sobre sistemas electorales la utilizan para fingir una libertad de decisión que realmente no existe.

I. REFORMAS ELECTORALES EN LOS PAÍSES OCCIDENTALES

Echemos una ojeada al mapa internacional de reformas. Éste muestra que, en la mayoría de los países, las reformas que implicaban cambios fundamentales se produjeron hace unos 50 años; desde entonces, en la mayor parte de los casos no se ha alterado el tipo

⁶ “Changes and Choices in Electoral Systems”, publicado en Arend Lijphart/Bernard Grofman: *Choosing an Electoral System*, Nueva York, Praeger, pp. 217-224. Este texto fue parte de un artículo más amplio: “Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional”, que fue publicado en la *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 42, 1984, pp. 7-29. Traducción del alemán al castellano por Ramón García Cotarelo.

fundamental de sistema electoral, y casi todos estos países están utilizando aún el principio de representación (esto es, bien sea el sistema de mayoría absoluta o simple, o el sistema de representación proporcional), que se impuso durante el primer cuarto del siglo XX. Los pocos casos divergentes pueden explicarse, fundamentalmente, mediante rupturas que tienen profundas raíces en el desarrollo histórico y político en los países en cuestión. Esta es la razón por la que los países en los que el fascismo alcanzó el poder o en los que se abolió temporalmente el sistema democrático tuvieron que decidir *sus* sistemas electorales por segunda vez en una época posterior, y, habitualmente, volvieron al sistema por el que habían optado en el pasado. Tras la segunda guerra mundial, Italia, Austria y la República Federal de Alemania reimplantaron la representación proporcional que había estado en vigor desde 1919; incluso en el caso alemán, los padres de la Constitución (*Grundgesetz*) optaron por un sistema de representación proporcional (véase más abajo). Tras largos decenios de régimen autoritario, España y Portugal abandonaron sus sistemas electorales tradicionales (sistema de mayoría relativa con voto limitado) e implantaron sistemas de representación proporcional en la época de la transición al régimen democrático en el decenio de 1970. También Francia constituía un caso especial, ya que la profunda reforma electoral de 1958 (reimplantación del sistema mayoritario de dos vueltas) fue precedida por el hundimiento de la IV República y aplicada en una situación específica con un Poder Constituyente que, a su vez, había surgido de una profunda crisis política y social.

En todos los demás países, las reformas electorales se mantuvieron dentro del ámbito del principio establecido de representación. En cinco países (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y Suiza), las reformas no afectaron la estructura del sistema electoral. En la mayoría de los otros casos, las reformas trataban de conseguir un grado mayor de proporcionalidad, lo que se estableció, por ejemplo, mediante una reforma en la distribución de las circunscripciones (Islandia) o mediante un cambio en la fórmula para adjudicar escaños en función del número de votos (por ejem-

plo, aplicando la fórmula de la media más alta de St. Lague en lugar de d'Hondt, cambiando el denominador en la fórmula de la cuota electoral (Hare) o modificando la fórmula de adjudicar los escaños sobrantes. Se dieron cambios de este tipo en Grecia, en 1977; en Islandia, en 1959; en Italia, en 1956; en Noruega, en 1953; y en Suecia, en 1971. Reformas que trataban de conseguir lo contrario, esto es, que se orientaban en contra de los partidos pequeños y que condujeron a una reducción del grado de proporcionalidad, se aplicaron con éxito en la República Federal de Alemania, en 1953 y 1956; en Grecia, en 1974; en Irlanda, en 1936, 1947 y 1969; en los Países Bajos, en 1921 y 1923, y en Suecia, en 1971. Estos efectos se obtuvieron, fundamentalmente, mediante la reorganización de las circunscripciones, mediante cambios en los procedimientos de adjudicación de escaños y, sobre todo, mediante la introducción de cláusulas de barrera legal (en la República Federal de Alemania, en Suecia y en España en 1977).

Cuadro 2. Reformas en los sistemas electorales de 18 países europeos 1919-1985

<i>País</i>	<i>Último cambio en el principio de representación</i>	<i>Tipo básico en vigor en la actualidad (985)</i>	<i>Reforma dentro del principio de representación establecido</i>	<i>Propósito de las reformas</i>	<i>Cantidad de elecciones desde la aplicación del principio de represent. en vigor</i>
Alemania, Rep. Fed.	1919/1949	R. P.	1953, 1956	Menos proporcionalidad, elevación del umbral de la representación.	10
Austria	1919/1945	R. P.	1971	Nueva distribución de circunscripciones	12
Bélgica	1919	R. P.	Ninguna	————	20
Dinamarca	1920	R. P.	Ninguna	————	26
España	1976	R. P.	Ninguna	————	3
Finlandia	1906	R. P.	(1935, 1955)	(Sólo afectan a candidaturas.)	29
Francia	1958	R. M.	1966	Contra los partidos menores (10 por 100 de participación en segunda vuelta)	————
Gran Bretaña	————	R. M.	1832, 1884-85 1918, 1948	Aplicación del sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales.	————

Cuadro 2. Reformas en los sistemas electorales de 18 países europeos 1919-1985 (continuación)

Grecia	1951	R. P.	1974, 1977, entre otras	1974, aumento ; 1977, reducción de desproporcionalidades.	7
Irlanda	1923	R. P.	1936, 1947, 1969	Menos proporcionalidad al aumentar la cantidad de circunscripciones.	20
Islandia	1942*	R. P.	1959	Más propor. / nueva distribución de las circunscripciones.	14
Italia	1919/1946	R. P.	1956	Más proporcionalidad al reformar el di- visor.	10
Luxemburgo	1919	R. P.	Ninguna	—————	16
Noruega	1919	R. P.	1953	Más propor./reforma del procedimiento del divisor.	16
Países Bajos	1917	R. P.	1921, 1923	Menos propor./reforma de la asignación de los escaños sobrantes.	18
Portugal	1975	R. P.	Ninguna	—————	5
Suecia	1909	R. P.	1949, 1971	1949: más propor.; 1971: umbral de representación contra los partidos menores.	24
Suiza	1919	R. P.	Ninguna	—————	18

* Con el fin de reducir desproporciones, ya en 1915, 6 de los 40 miembros del Althing se elegían en los estados.
FUENTE: Nohlen, 1978, 1981.

II. MARGEN RESTRINGIDO DE REFORMA

Haciendo una evaluación de los datos presentados hasta ahora, podemos llegar a la conclusión de que los principios de representación se mantuvieron inalterados en la mayoría de los países en los últimos 50 años. Los cambios fundamentales son poco frecuentes y sólo se dan en situaciones históricas extraordinarias. No obstante, existe alguna posibilidad de reforma en el marco de los tipos básicos establecidos de sistemas electorales que, de hecho, se ha utilizado en varios países. En consecuencia, los datos históricos nos permiten llegar a la conclusión que sólo existe un ámbito reducido para los cambios en los sistemas electorales, lo cual se encuentra en manifiesta contradicción con la sabiduría convencional de la mayoría de los analistas, según la cual cabe escoger libremente entre diversos elementos de sistemas electorales y que existe una amplia posibilidad de escoger un sistema electoral (como indica el título de la obra *Choosing an Electoral System*, en el que este mismo trabajo apareció). Los estudios de reformas que se concentran exclusivamente en torno a las cuestiones más generales, abstractas y que amplían el abanico posible de la reforma desde el sistema de mayoría absoluta o relativa a la representación proporcional, permiten pensar que existe una libertad de elección que, evidentemente, no existe. Tales estudios son puramente académicos; ello debería de ser un recordatorio especialmente para aquellos estudiosos que sostienen este debate general motivados por su fe en la ingeniería social. No obstante, si se pretende que el debate no se quede en un ejercicio puramente académico, es necesario examinar los argumentos en su contexto histórico, comenzando por analizar los sistemas electorales existentes en diversos países, tomando en consideración los diversos contextos nacionales y admitiendo que las opciones de cambio generalmente son limitados por el principio de representación dominante y su gran perseverancia histórica.

III. CAUSAS DE LA ESTABILIDAD DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

¿Cuáles son las causas de tal estabilidad en la historia de los sistemas electorales? Al abordar esta cuestión, volveré a enfrentar el asunto de la “opción” y examinaré los ámbitos de reforma en que deberíamos concentrarnos. En términos generales, podemos comenzar con la hipótesis siguiente: los sistemas electorales de las democracias occidentales no se han inventado teóricamente ni construido artificialmente en los despachos de los científicos sociales o políticos y se han aplicado después en la práctica; al contrario, la mayoría de los sistemas electorales se han desarrollado históricamente en un proceso evolutivo más bien prolongado. Esto es cierto incluso para el sistema electoral británico, el primer sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, que suele considerarse un modelo.⁷ Y también es cierto con respecto a los muchos sistemas de representación proporcional que existen hoy día. Históricamente, la aparición de la representación proporcional se produjo en la mayoría de los países por un proceso de adopción de un concepto teórico, el de representar a todas las tendencias políticas en proporción a su fuerza numérica, a las condiciones históricas específicas y mediante el desarrollo de un sistema particular de representación proporcional que se adecuara a aquellas condiciones nacionales y sociopolíticas. Los diversos sistemas de representación proporcional se diferencian en consecuencia, reflejando toda una gama de variaciones posibles, sin afectar al mismo principio de representación. En otro lugar⁸ he mostrado pormenorizadamente que los sistemas electorales empíri-

⁷ Con anterioridad a 1832, la norma eran las circunscripciones binominales. Tras la gran reforma, se formaron circunscripciones pequeñas. Solamente después de la reforma de 1884-1885 se implantaron las circunscripciones uninominales, al menos en su gran mayoría. Todavía subsistían 25 circunscripciones plurinominales que se redujeron en número, en 1918. Desde 1950, el país está dividido uniformemente en circunscripciones uninominales.

⁸ *Cfr.* Nohlen, 1978, y Nohlen, 1981.

cos generalmente son el resultado de compromisos entre fuerzas políticas opuestas en cierto momento.

La más reciente legislación electoral en España es un buen ejemplo que ilustra este hecho: en el proceso de transición a la democracia, las derechas, bajo la dirección de Manuel Fraga Iribarne (un decidido partidario del sistema electoral británico) optaron por un sistema de mayoría simple, en tanto que la oposición democrática (apoyada principalmente por las fuerzas regionalistas) pedía un sistema de representación proporcional para las primeras elecciones democráticas a las Cortes. El gobierno de Adolfo Suárez se encontró atrapado entre las dos posiciones, pero optó por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su estrategia de consociacionismo y con su intención de integrar a las fuerzas de oposición en el sistema político. A fin de quebrar la resistencia de las derechas de las Cortes franquistas, el gobierno de Suárez aceptó una solución de compromiso y admitió la introducción de los llamados “correctivos”, que pretendían impedir la fragmentación del sistema de partidos. Si bien la selección de los componentes del sistema electoral, especialmente de tales “correctivos” (la fórmula D’Hondt y la cláusula de la barrera legal del 3%), era escasamente convincente desde el punto de vista sistemático⁹ en su totalidad; sin embargo, el sistema electoral resultó admisible políticamente para los componentes de la oposición. Esto quiere decir que la aceptación del sistema electoral español no fue determinada por su adecuación técnica o su consistencia teórica, sino que se funda-

⁹ La reforma tuvo como justificación que la fórmula d’Hondt favorecería a los partidos políticos mayores, lo cual no es cierto, al menos en esta forma tan general. En este contexto resulta mucho más importante el hecho de que la fórmula para convertir votos en escaños se aplica muchas veces en una gran cantidad de circunscripciones; este factor es el responsable, en lo esencial, de que se favorezca a los partidos más grandes y de que el sistema electoral tenga resultados desproporcionales. En el caso especial de España, no se tuvo en cuenta que la barrera legal del 3% sólo puede aplicarse en las dos circunscripciones mayores de Barcelona y Madrid, mientras que en todos los demás casos, el tamaño de las circunscripciones (esto es, la cantidad de escaños asignados a cada una) impone una barrera efectiva superior.

mentó en la solución de compromiso político de aquellos componentes individualizados.

En tanto que las constelaciones históricas y políticas bajo las cuales se aplicaron los sistemas de representación proporcional fueron muy distintas en los diversos países, el resultado histórico, no obstante, ha sido fundamentalmente el mismo en cuanto al principio de representación, ya que la introducción de aquellos sistemas de representación proporcional que mostraron ser “estables” y permanecieron inmutables, fue producto de una causa común. Tal introducción se produjo en la época de cambio fundamental, social y políticamente, que se dio en el contexto de la democratización del derecho de sufragio y de la aplicación del sufragio universal, en relación con el ascenso de los partidos de los trabajadores y la reestructuración de los sistemas tradicionales de partidos (conservadores *vs.* liberales). El periodo posterior se ha interpretado como una época de líneas de fractura y sistemas de partidos congelados.¹⁰ En estas condiciones, el cambio del principio de representación y la introducción de la representación proporcional no solamente sirvieron a los intereses de los nuevos partidos políticos emergentes que se habían visto discriminados en el pasado a causa del sufragio (restringido) y/o del sistema electoral existente, sino que también beneficiaron a los intereses de los partidos más débiles entre los más antiguos, y a los partidos establecidos sobre los que pesaba la amenaza de la desaparición debido al ascenso de nuevas fuerzas políticas. Jürgen Kohl (1982: 497) ha señalado, con toda razón, la ambigüedad funcional del principio de la representación proporcional para aquellas minorías en ascenso, así como para las que se encuentran en situación defensiva, lo cual ha facilitado la solución de compromiso de las fuerzas sociopolíticas en un sistema de representación proporcional. La introducción del principio de representación actualmente en vigor en los países que hemos examinado, se produjo en periodos de profundos trastornos

¹⁰ La hipótesis acerca de la congelación de los sistemas de partidos europeo-occidentales se remonta hasta Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (1967).

sociopolíticos, en los cuales se adecuaba del mejor modo a los intereses políticos de las fuerzas sociopolíticas. No hay otro cambio político comparable que haya tenido lugar en la democracia occidental desde el comienzo de la era de la política de masas. Como quiera que fue exactamente en esta época cuando se hicieron las reformas electorales, a la hora de analizar los efectos estructurales de los diversos sistemas electorales sobre el sistema político, los partidos y el proceso político, tendremos que recurrir al material empírico de estos casos históricos que se han estructurado mediante una amplia gama de relaciones causales en el pasado, pero que ya no se corresponden con las circunstancias sociopolíticas actuales de dichos países. Es necesario subrayar la contingencia histórica no solamente en cuanto a lo que se refiere a los análisis de los casos históricos específicos, sino también en relación con las conclusiones teóricas que se extraigan de las experiencias de la reforma electoral en aquellas épocas pasadas y con respecto a las “opciones” disponibles por las que uno quiera pronunciarse hoy día.

Además, la pauta de comportamiento de los partidos políticos parece haber cambiado con respecto a su evaluación de las ventajas o desventajas de los sistemas electorales. Habitualmente, las desventajas son objeto de crítica por los partidos políticos que las sufren. Estas desventajas estimulan un debate público sobre sistemas electorales. Como quiera que las ventajas y desventajas no están determinadas estructuralmente y no siempre favorecen a los mismos partidos políticos —sus consecuencias pueden variar con los cambios en la distribución de los votos—, los partidos políticos que habitualmente sufrían discriminación aceptan encantados el cambio en la situación y se benefician de las ventajas sin poner en práctica los planes de reforma que defendieron cuando se encontraban en la oposición. Francia, con François Mitterrand, es un buen ejemplo de este cambio de actitud. Igualmente, en Grecia y en España los socialistas pusieron coto a sus deseos de reforma electoral una vez que accedieron al gobierno. Debido a que las mayorías parlamentarias generalmente se consiguen gracias a los

efectos desproporcionales del sistema electoral,¹¹ los partidos políticos en el poder —que han conseguido la mayoría parlamentaria gracias al funcionamiento del sistema electoral y que [en la terminología de Douglas W. Rae (1967)] se han aprovechado de las llamadas mayorías “manufacturadas”— no estarán interesados en reformas electorales. Además, a la vista de la integración de los partidos socialistas en la sociedad capitalista, la alternancia de mayorías parlamentarias entre partidos burgueses y socialistas ya no tiene aquel impacto desestabilizador o revolucionario que se suponía o temía pudiera tener en la época en que los partidos de la clase obrera comenzaron su ascenso.

IV. SÍNTESIS

En muchos países, una serie de razones diversas ha contribuido a la permanencia del conjunto de normas establecidas que regulan el proceso electoral. En once de los 18 estudiados, por ejemplo, el principio de representación está reconocido en la Constitución. Su reforma, por lo tanto, precisa de una mayoría cualificada que, a su vez, habitualmente necesita un acuerdo entre el gobierno y los partidos de la oposición, otro factor que limita de modo eficaz las posibilidades de cambio radical del sistema electoral existente. Teóricamente, las opciones disponibles dentro de los sistemas de representación proporcional están restringidas en lo fundamental a aquellas reformas que afectan a la mecánica y a los detalles técnicos; políticamente, las opciones de reforma han de gozar de la aceptación de todas las fuerzas políticas mayoritarias, pues conviene recordar que sólo las reformas que no disminuyan las oportunidades de los grandes partidos parlamentarios tienen esperanza de conseguir la aprobación parlamentaria.

¹¹ Aquí sigo el análisis de Rae (1967), cuyos resultados en lo referente a la frecuencia con que se dan las así llamadas mayorías manufacturadas pude confirmar examinando las elecciones entre 1967 y 1982. *Cfr.* Nohlen, 1983a.