

VIII. CONDICIONES CONSTITUTIVAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LAS REFORMAS ELECTORALES

SURGIMIENTO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

EL DEBATE sobre sistemas electorales, sus ventajas y desventajas, ofrece una posibilidad de opción, relativamente grande, a aquellos que tienen a su cargo las decisiones políticas. Sin embargo, frente a eso, un estudio más profundo de los sistemas electorales muestra que el desarrollo y la difusión de los diferentes tipos básicos y subtipos están estrechamente vinculados con el desarrollo sociopolítico y político-institucional de las democracias occidentales. Los sistemas electorales reflejan las relaciones de poder político. Tanto en los casos en los que una clase social o un grupo político impuso un determinado sistema electoral para asegurar, institucionalmente, la lealtad del electorado frente al orden social establecido como en los casos en los que diferentes grupos políticos establecieron un compromiso con el sistema electoral instituido, fueron siempre las relaciones concretas de poder político las que decidieron sobre las cuestiones del sistema electoral. Es erróneo suponer que los sistemas electorales pueden ser implantados según criterios tecnológico-sociales, o introducidos basándose primordialmente en criterios funcionales suprapartidarios. En muchos casos los sistemas electorales son el resultado (continuamente cuestionado) de disputas entre clases sociales y grupos políticos en el proceso del desarrollo y cambio de sus objetivos, valores e ideologías. Estas reflexiones sobre la génesis de los sistemas electorales remiten nuevamente a la necesidad de incluir las condiciones históricas y los factores sociopolíticos en el análisis comparado de los sistemas electorales. Estos factores son más que simples variables intervinientes.

Se ha afirmado que los sistemas de partidos modernos se constituyeron en una época determinada, es decir, en el periodo de imposición del *mass politics*, y que desde entonces casi no se han modificado (Lipset/Rokkan, 1967, Rose/Urwin, 1970). Lo mismo puede ser comprobado para los sistemas electorales. Ellos son el resultado de procesos de cambios fundamentales en una época determinada, manteniendo desde entonces una estabilidad relativa.

Los sistemas electorales empíricos son, por lo tanto, el resultado de

compromisos entre las fuerzas políticas en determinados periodos. Esta tesis abarca también al sistema electoral británico, el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, que suele considerarse como un modelo clásico (véase "Gran Bretaña"). Y, sobre todo, es aplicable a los diferentes sistemas de representación proporcional. Históricamente la aparición de la representación proporcional fue el resultado del intento de introducir un principio, a saber, la representación proporcional de los partidos políticos en un sistema de representación política adaptado a las condiciones nacionales respectivas. Correspondientemente, los sistemas electorales proporcionales varían, ya que existen posibilidades de variación entre los diferentes elementos y, no obstante, puede mantenerse el principio de representación.

La reciente legislación electoral en España es un buen ejemplo que ilustra este hecho. En el proceso de transición a la democracia, la derecha bajo la dirección de Fraga Iribarne (un decidido partidario del sistema electoral británico) optó por un sistema de mayoría relativa, mientras que la oposición democrática (apoyada principalmente por las fuerzas regionalistas) reclamaba un sistema de representación proporcional para las primeras elecciones democráticas a las Cortes. El gobierno de Suárez se encontró atrapado entre las dos posiciones, pero optó por la representación proporcional, de acuerdo con su estrategia de concordancia y con la intención de integrar a las fuerzas de oposición en el sistema político. A fin de quebrar las resistencias de la derecha en las Cortes aún 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" (método D'Hondt y la barrera legal del 3%), era poco convincente desde el punto de vista sistemático, en sus motivos y en sus efectos (véase "España", p. 223), sin embargo, el sistema electoral resultó admisible políticamente para los integrantes 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 fundamentó en la solución de compromiso político de aquellos componentes individuales.

Otro ejemplo constituye el esfuerzo de encontrar un sistema electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo (véase pp. 289 ss). El fundamento de la propuesta de compromiso de 1982 es poco convincente desde la perspectiva de la sistemática electoral. Tampoco se logró la aprobación por algunos países

CUADRO 66. *Derecho de sufragio universal y representación proporcional-año de introducción*

	<i>Sufragio universal</i>	<i>Representación proporcional</i>
Austria	1907 ^a	1919
Bélgica	1893/1919 ^a	1898/1919
Dinamarca	1918	1920
Finlandia	1906	1906
Italia	1918 ^a	1919
Luxemburgo	1918	1919
Noruega	1913	1919
Países Bajos	1917 ^a	1917
Suecia	1921	1909

^a Sólo masculino; ver cuadro 2.

Fuente: Nohlen, 1978.

A pesar de 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 (en diferentes tipos) que mostraron ser "estables" y permanecieron inmutables, fue producto de una causa común. Tal introducción se produjo en la época del cambio fundamental, social y político, que se dio en el contexto de la democratización del derecho de sufragio y de la aplicación del sufragio universal (véase cuadro 66 y "Derecho electoral"), en relación también con el ascenso de los partidos obreros y la reestructuración de los sistemas tradicionales de partidos (conservadores *vs* liberales), es decir, en el mismo periodo del cambio político fundamental que se comprobó en el caso de clivajes políticos y de los sistemas de partidos. En estas condiciones, el cambio del principio de representación y la introducción de 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 partidos establecidos, sobre los que pesaba la amenaza de desaparecer, debido al ascenso de las nuevas fuerzas políticas. Kohl (1982, p. 497) ha señalado, con toda razón, la ambigüedad funcional de la representación proporcional para aquellas minorías

en ascenso, así como para las que se encuentran en situación defensiva, una situación que ha facilitado la solución de compromiso de las fuerzas sociopolíticas en un sistema de representación proporcional.

REFORMA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Una comparación histórica de las reformas nacionales de los sistemas electorales 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 fundamental de sistema electoral, y casi todos estos países están utilizando el mismo principio de representación (esto es, ya sea la representación por mayoría absoluta o relativa o la representación proporcional), que se impuso durante el primer cuarto del siglo xx.¹ 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, por lo general, 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; sin embargo, en el caso germano-occidental se optó por otro subtipo de representación proporcional. 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 durante la transición al gobierno democrático, en la década de 1970. Hasta hace poco, el único caso realmente particular era Francia con las profundas reformas electorales de 1958 (reimplantación del sistema de mayoría absoluta), la de 1985 (reimplantación de la representación proporcional) y reforma de 1986 (reintroducción renovada del sistema de mayoría absoluta). En todos los demás países las reformas electorales se mantuvieron dentro del ámbito de los dos tipos básicos existentes. 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, por ejemplo median-

¹ La hipótesis acerca de la congelación de los sistemas de partidos europeos occidentales se remonta hasta S. M. Lipset y Stein Rokkan (1967).

CUADRO 67. *Reformas en los sistemas electorales de 18 países europeos occidentales*

<i>País</i>	<i>Último cambio en el principio de representación</i>	<i>Tipo básico en vigor en la actualidad</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	1919/1949	R. P.	1953, 1956, 1985	Menos proporcionalidad, elevación de la barrera legal, cambio de procedimiento de cómputo	13
Austria	1919/1945	R. P.	1971	Nueva distribución de circunscripciones.	19
Bélgica	1919	R. P.	Ninguna	—	23
Dinamarca	1920	R. P.	Ninguna	—	28
España	1976	R. P.	Ninguna	—	5
Finlandia	1906	R. P.	(1935, 1955)	(Sólo afectan a candidaturas.)	32
Francia	1958	R. M.	1966	Contra los partidos menores (10% de participación en segunda vuelta)	7
	1985	R. P.			1
	1986	R. M.			2
Gran Bretaña	—	R. M.	1832, 1884-1885 1918, 1948	Aplicación del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales	—

CUADRO 67. *Reformas en los sistemas electorales de 18 países europeos (cont.)*

<i>País</i>	<i>Último cambio en el principio de representación</i>	<i>Tipo básico en vigor en la actualidad</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>
Grecia	1951	R.P.	1974, 1977, entre otras	1974, aumento; 1977, reducción de desproporcionalidades	10
Irlanda	1923	R.P.	1936, 1947, 1969	Menos proporcionalidad al aumentar la cantidad de circunscripciones	24
Islandia	1942 ^a	R.P.	1959	Más propor./nueva distribución de las circunscripciones	17
Italia	1919/1946	R.P.	1956 1993	Más proporcionalidad al reformar el divisor Mayor desproporcionalidad; uninominalidad con listas	12 1
Luxemburgo	1919	R.P.	Ninguna		18
Noruega	1919	R.P.	1953	Más propor./reforma del procedimiento del divisor	18
Países Bajos	1917	R.P.	1921, 1923	Menos propor./reforma de la asignación de los escaños sobrantes	21

<i>País</i>	<i>Último cambio en el principio de representación</i>	<i>Tipo básico en vigor en la actualidad</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>
Portugal	1975	R.P.	Ninguna	—	8
Suecia	1909	R.P.	1949, 1971	1949: más propor.; 1971: barrera legal contra los partidos menores	26
Suiza	1919	R.P.	Ninguna	—	19

^a Con el fin de reducir desproporciones, ya en 1915, 6 de los 40 miembros de *Althing* se elegían en los estados.

R. P.= Representación proporcional; R. M.= Representación por mayoría

Fuente: Nohlen, 1983, p. 494, completado.

te una reforma en la distribución de las circunscripciones (Islandia) o mediante un cambio en el procedimiento de conversión de votos en escaños (por ejemplo, aplicando el método igualado en vez del método D'Hondt, o cambiando el divisor en el procedimiento del cociente electoral, o modificando la fórmula para adjudicar los votos restantes). Se dieron cambios de este tipo en Grecia, 1977 y 1985; Islandia, 1959; Italia, 1956; Noruega, 1953; Suecia, 1949. 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 Alemania (RFA) en 1953 y 1956, en Grecia en 1974, Irlanda en 1936, 1947 y 1969, en los Países Bajos en 1921 y 1923, en Suecia en 1971, e Italia en 1993. Estos efectos se obtuvieron, fundamentalmente, mediante la redistribución de las circunscripciones, cambios en los procedimientos de adjudicación de votos restantes y, sobre todo, mediante la introducción de barreras legales (en Alemania, Suecia y España en 1977, Francia 1985 e Italia 1993).

En general, se puede comprobar que las normas institucionales de los procesos electorales en los países europeos (excepto Francia) se han consolidado, y que el principio de representación se mantiene inalterado en la mayoría de los casos en los últimos 50 años. Los cambios fundamentales son poco frecuentes y sólo se dan en situaciones históricas extraordinarias. No obstante, existen posibilidades de reforma dentro del marco de los dos tipos básicos establecidos de sistemas electorales que, de hecho, se han utilizado en varios países, en donde permanece aún abierta la cuestión de bajo qué condiciones existen posibilidades concretas de reforma en una u otra direcciones. Por lo general, ni siquiera se cambió el subtipo de representación proporcional.

La actitud reservada de los partidos políticos respecto a las reformas electorales fundamentales, por un lado, tiene que ver con la inserción constitucional del principio de representación (en 11 de 18 países) (véase "Qué significa representación por mayoría", p. 99). Por consiguiente, una reforma necesita una mayoría calificada, por lo general, también de un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Por otro lado, el comportamiento de los partidos políticos parece haber cambiado respecto a las ventajas y desventajas de los sistemas electorales. Las desventajas son sin duda vigorosamente señaladas por los partidos afectados. Ellas constituyen el estímulo para el debate público sobre los sistemas electorales. Sin embargo, las ventajas y desventajas no son, estructuralmente, atribuibles a determinados partidos sino después del cómputo de los votos, pues ellas pueden cambiar, y los partidos antes perjudicados reciben las ventajas coyunturales, sin hacer realidad los planes de reforma propagados en la oposición política.

Ejemplos adecuados son Grecia y España: las reformas electorales de 1985 confirmaron las características fundamentales y el subtipo del sistema de representación proporcional existente.

Ya que las mayorías partidistas en los parlamentos se producen, por lo general, mediante el efecto de desproporción del sistema electoral (véase "Sistema electoral y formación de mayorías", pp. 357 ss), los partidos gubernamentales que han logrado la mayoría parlamentaria de ese modo, suelen estar poco interesados en reformas electorales. Por otra parte, al cambio de la mayoría parlamentaria entre partidos burgueses y partidos socialistas, en vista de la integración de los partidos socialistas en el sistema político y social, ya no se le atribuye la capacidad de desintegración del sistema que se le atribuía o que se temía durante el ascenso de los partidos obreros temor que motivó en parte la introducción de la representación proporcional.

Otra observación empírica respecto a las reformas electorales se refiere a la relación entre electores y elegidos en términos de su mayor o menor vinculación. Dentro del principio de representación proporcional, los sistemas electorales emplean, en su gran mayoría, la lista cerrada y bloqueada, lo cual fue motivo de críticas dirigidas al carácter anónimo de las candidaturas y la falta de influencia del elector en la selección del personal político. En este sentido, algunas reformas iban en dirección de abrir las listas. Actualmente, se está produciendo una nueva tendencia de reforma hacia la personalización del voto, combinando a tal efecto el voto uninominal con la representación proporcional. El sistema electoral que sirve de modelo para este tipo de reforma es el sistema electoral alemán, presente prácticamente en todos los debates nacionales sobre reforma electoral. Los casos individuales que analizaremos a continuación, nos muestran, sin embargo, que existen diferentes formas de combinar uninominalidad y proporcionalidad.

LAS REFORMAS ELECTORALES EN ITALIA Y NUEVA ZELANDA

Las reformas electorales en Italia y Nueva Zelanda constituyen, en el mundo de los países industrializados, ejemplos recientes de combinación de uninominalidad y proporcionalidad. Esta nueva tendencia implica problemas en lo referente a la clasificación de los sistemas electorales resultantes. En consecuencia, antes de proceder al análisis de estos nuevos sistemas electorales, resulta necesario establecer criterios de clasificación. A menudo, se considera como criterio el número de circunscripciones uninominales en relación con la cifra total de escaños, o con la cifra de escaños distribuidos de manera proporcional.

Así, según esta relación, sería posible calificar un sistema con mayor número de circunscripciones uninominales como un sistema prevalentemente proporcional. Sin lugar a duda, la relación cuantitativa tiene importancia, pero sólo de forma secundaria o auxiliar. El criterio decisivo es la forma de interrelación de los escaños uninominales y proporcionales. A este respecto, hay que distinguir tres formas y efectos distintos: 1) el sistema proporcional personalizado; 2) el sistema personalizado compensatorio; 3) el sistema segmentado (en parte uninominal y en parte proporcional). Los tres subtipos de sistemas electorales que operan combinando uninominalidad y proporcionalidad se diferencian sobre todo por el alcance de la proporcionalidad en términos técnicos y en términos de su efecto. Así, el primer sistema electoral es proporcional en el origen mismo de la adjudicación de los escaños, no dejando ningún espacio para que la uninominalidad distorsione la relación proporcional entre votos y escaños. El segundo es proporcional sólo en la medida en que los escaños de representación proporcional pueden igualar, en el proceso de compensación, las distorsiones en la relación votos-escaños, producto de la adjudicación de una parte de los escaños por mayoría (relativa o absoluta); el efecto proporcional del sistema puede variar según las circunstancias (relación escaños uninominales *vs.* proporcionales, estructura del sistema de partidos, comportamiento electoral, etc.). El tercero se aleja de la representación proporcional, dado que el margen de efecto proporcional del sistema se restringe exclusivamente a la parte de los escaños que se adjudican de forma proporcional, dejando totalmente fuera de influencia la parte de los escaños para cuya adjudicación rige el criterio de la mayoría. Para componer el parlamento, se juntan únicamente los resultados parciales, es decir, uninominales y proporcionales. Aquí podría ser útil el criterio de la relación cuantitativa entre los dos tipos de escaños para determinar el tipo o subtipo de sistema electoral.

Italia: del sistema proporcional al sistema personalizado

En Italia, el punto de partida fue la permanente crisis del sistema político, que se describió como un bloqueo del sistema: en vista de la falta de una alternativa frente a las respectivas coaliciones de gobierno, que han sido formadas alrededor del partido más grande, la Democracia Cristiana, coaliciones que desde 1976 tomaron la forma de una coalición de cinco partidos (*Pentapartito*), faltó también la posibilidad de la alternancia en el ejercicio del gobierno. Una coalición con el otro partido grande, el Pci, era vista como irreal, hasta el punto de que los comunistas no pudieron asumir la función de una alternativa. El

pentapartito se caracterizó por su heterogeneidad interna y su debilidad, lo que resultó en una menor *capacità decisionale* (Passigli, 1984) y por consiguiente un bajo *output* legislativo. En este hecho influyó también la posición fáctica de veto de los partidos pequeños en el parlamento. Debido a la ineluctabilidad del *pentapartito*, el elector no tenía —y esto fue puesto de manifiesto claramente en las elecciones al parlamento italiano del 14/15 de junio de 1987— ni la posibilidad de emitir juicios sobre lo realizado por el gobierno ni la posibilidad de sancionar un gobierno y elegir uno nuevo. Para los partidos las elecciones solamente cumplían el objetivo de ganar tiempo y de poner en claro, mediante su aplazamiento, una situación momentáneamente atascada.

La crisis estructural del sistema de partidos italiano ya no se caracterizó solamente por la falta de una alternativa de gobierno, sino también por una bipolaridad originada dentro del inevitable *pentapartito* en el gobierno, bipolaridad formada, por un lado, por la Democracia Cristiana y, por el otro, por los socialistas, quienes reclamaban una posición central dentro del espectro político y del gobierno. Con esto, los socialistas tenían la expectativa de poder determinar diferentes mayorías mediante la selección de partidos alternativos para coaliciones (Agosta, 1987, pp. 149 ss). Desde 1976, para la DC ya no existía la posibilidad de constituir una mayoría de gobierno sólo con el bloque de partidos laicos y sin los socialistas. Los tres elementos del *pentapartito* han adquirido la misma importancia: especialmente desde la elección de 1987, desde un punto de vista puramente numérico, la DC y el PSI podrían conformar solos un gobierno.

En el centro de la crítica estaba el sistema de partidos italiano, el que debido al *pluralismo polarizzato* existente (en 1987 llegaron al parlamento 14 partidos) no cumplía con sus funciones. Cada reforma institucional debería tener por objetivo un cambio estructural del sistema de partidos.

Las propuestas que fueron hechas en el seno de la Comisión bicameral y en la discusión general reflejaban los polos *governabilità* (logro de mayoría de gobierno eficiente y estable) y *representatività* que se basan en la teoría de los sistemas electorales. Las propuestas que se orientaban en el primer polo buscaban reformas tendientes a fomentar la constitución de mayorías, y a aumentar la influencia del elector en la selección de los candidatos; las propuestas que se encontraban más próximas al segundo polo, defendían el principio proporcional existente o querían introducir una “forma mixta” en dirección al sistema electoral germano-occidental. Las propuestas que fueron presentadas en la Comisión eran resultados de los respectivos intereses de los partidos, como se puede ver fácilmente en la siguiente lista:

1. Posición PRI, PLI y PSDI (como también en segunda línea: MSI-DN): continuidad del sistema electoral existente con correcciones, como, por ejemplo, modificación en el tamaño de las circunscripciones, reducción del número de votos preferenciales, aplicación del principio proporcional puro para la adjudicación de los escaños restantes (inclusive el DP).
2. Posición DC: premio de mayoría para listas de coaliciones triunfantes (Scoppola) con preferencia de los pequeños partidos (De Mita); Ruffili: circunscripciones reducidas (5-10 escaños), distribución de escaños según el principio proporcional, asignación de escaños restantes en circunscripciones regionales, 1/10 en circunscripción nacional, de ellos van el 60% a la alianza electoral triunfante, 40% a la segunda alianza.
3. Posición Pasquino/Milani (izquierda independiente en el senado): sistema con doble vuelta: en la primera vuelta se hace la votación por las listas de los partidos, se asigna el 80% de los escaños en circunscripciones pequeñas (4-7 escaños), principio proporcional, lista cerrada y bloqueada, esto es, sin votos preferenciales; entre la primera y la segunda vueltas deben ser formadas las coaliciones, inclusive un acuerdo de programa común, y acuerdo sobre los potenciales presidentes ministeriales; en la segunda vuelta el elector debe votar entre coaliciones alcanzando la coalición que gana el 75% de los escaños (mínimo el 40%), el resto, el 25%.
4. Posición PCI (Barbera): derogación de los votos preferenciales, sustituido a través de la combinación de circunscripción uninominal para la votación y distribución de escaños según el principio proporcional: el territorio se dividiría en circunscripciones uninominales en correspondencia con la mitad de diputados por elegir (según fórmula de mayoría relativa, la otra mitad sería distribuida proporcionalmente sobre la base de los votos de cada partido, así se deducen los "escaños directos"; esto significa un sistema que se asemeja al alemán, pero sin barrera legal ni doble voto.
5. Posición PSI (Giugni): reducción del tamaño de las circunscripciones, disminución de los escaños parlamentarios, revisión de los mecanismos de preferencias, introducción del sistema de voto doble según el modelo alemán.
6. Posición Izquierda Independiente (Rodotà): elección en circunscripciones uninominales con posibilidades de un "voto transferible", distribución proporcional de los escaños en las circunscripciones electorales y en una circunscripción nacional.

CUADRO 68. *Resultados electorales en Italia 1948-1992*
(votos en %)

	1948	1953	1958	1963	1968	1972	1976	1979	1983	1987	1992
Partido Comunista (PC)*		22.6	22.7	25.3	26.9	27.1	34.4	30.4	29.9	26.6	16.1
Partido Socialista (PS)	31.0	12.7	14.2	13.8		9.6	9.6	9.8	11.4	14.3	13.6
Partido Socialista Unido Socialdemócrata (PSDI)	7.1	4.5	4.6	6.1	14.5	5.1	3.4	3.8	4.1	3.0	2.7
Partido Socialista y Unidad Proletaria (PSIUP)	-	-	-	-		4.4	1.9	-	-	-	-
Renovación Comunista (RC)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.6
Democracia Proletaria (DP)	-	-	-	-	-	0.7	1.5	1.4	1.5	1.7	-
Democracia Cristiana (DC)	48.5	40.1	42.3	38.3	39.1	38.7	38.7	38.3	32.9	34.3	29.7
Liga Lombarda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.3	9.9
Partido Liberal (PLI)	3.8	3.0	3.5	7.0	5.8	3.9	1.3	1.9	2.9	2.1	2.8
Partido Monárquico (PNM)	2.8	6.8	2.2	1.7	1.3	-	-	-	-	-	-
Partido Republicano (PRI)	2.5	1.6	1.4	1.4	2.0	2.9	3.1	3.0	5.1	3.7	4.4
Partido Acción de Cerdeña	0.2	0.1	-	-	0.1	-	-	0.1	0.2	0.4	-
Movimiento Social (MSI)	2.0	5.8	4.8	5.1	4.5	8.7	6.1	5.3	6.8	5.9	5.4
Partido Popular del Tirol del Sur (SVP)	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Unión Val D'Aosta	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-	-	-
Partido Radical (PR)	-	-	-	-	-	-	1.1	3.5	2.2	2.6	-
Verdes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.5	2.8
Otros	1.6	2.2	3.7	0.9	0.8	0.9	0.2	1.9	2.7	1.6	1.9

* 1992. Partido de Democráticos de Izquierda (PDS).

Fuentes: Sternberger/Vogel, 1969; Mackie/Rose, 1982; *Electoral Studies* 6, 1987, Faz, 8.4.1992.

La propuesta conjunta elaborada por la comisión Scoppola, Pasquino, Barbera, Lipari y Giugni (16 de enero de 1985) no llegó a votación. Se apoyó en el sistema electoral germano-occidental (sin barrera legal y sin doble voto): asignación de la mitad de los escaños en circunscripciones uninominales según la fórmula de mayoría relativa; selección de los candidatos en una especie de *primaries*; asignación de la segunda mitad de los escaños en circunscripciones grandes sobre-regionales según el sistema de representación proporcional vigente, luego de la sustracción de los escaños ya asignados en el primer procedimiento; confección de las listas de los partidos de las circunscripciones grandes: los primeros lugares (máximo tres) son cubiertos por el partido, los otros lugares por los candidatos que se presentan en la circunscripción y que son elegidos por su cociente individual dentro de ese orden.

Suplementariamente a las propuestas de la Comisión, hubo por último dos proyectos de *Lege per la riforma elettorale*, que hubieran significado, al final, la introducción de la representación por mayoría. Uno de los proyectos se orientaba en el sistema de mayoría (absoluta) francés y el otro en el de mayoría (relativa) británico. El último fue presentado también al parlamento como proyecto de ley, incluía una nueva distribución de las 630 circunscripciones. Los proyectos se fundaron en el argumento "para crear las condiciones previas para permitir una confrontación entre los posibles partidos mayoritarios alternativos, mediante una simplificación del *quadro numerico* del sistema de partidos nacionales por medio de una nueva composición y coalición de alas y sectores políticos próximos" (De Virgilio, 1987, p. 100). En virtud de los proyectos se produciría una decisión electoral que ya no sólo se limitaría a la selección de los parlamentarios ni a determinar las relaciones de fuerza de los diferentes partidos, sino que también serviría para articular un gobierno, y transformar así el sistema político italiano (en adhesión a Duverger, 1982) de una "república de diputados" en una "república de ciudadanos" (De Virgilio, *ibid.*).

Por lo tanto, el espectro de las propuestas abarcó desde la circunscripción uninominal introducida en la representación proporcional, pasando por el mecanismo del "voto transferible" o la forma del sistema proporcional personalizado, hasta la circunscripción uninominal en el marco de la representación por mayoría; se abarcó desde el mínimo hasta el máximo respecto a la influencia del sistema electoral sobre el resultado electoral, tanto respecto al grado de desproporcionalidad entre votos y escaños como respecto al efecto del sistema en el número de partidos que tienen posibilidades de ingresar al parlamento.

No fue posible llegar a un acuerdo parlamentario en circunstancias

de que todos los partidos sufrían el riesgo de innovación (*rischio innovativo*, Passigli, 1984) y pedían garantías de existencia. Al final, la reforma electoral sólo prosperó gracias a una iniciativa popular y el voto de los participantes en esta consulta en favor de la uninominalidad. Al mismo tiempo, aumentó la tensión de la "crisis italiana" por el descalabro de la Democracia Cristiana, fortaleciendo la idea de que una reforma del sistema electoral podría mejorar sustancialmente las carencias de la vida política italiana. Así, el parlamento se vio forzado a legislar en materia electoral según los parámetros de la consulta popular, en medio de la expectativa generalizada de que un sistema mayoritario podría cambiar sustancialmente la política italiana.

El nuevo sistema electoral italiano introduce la uninominalidad y la combina con la proporcionalidad a través de una distribución compensatoria de los escaños proporcionales. Para la Cámara de Diputados, el número de circunscripciones uninominales asciende a 475, lo cual equivale al 75% del total de los escaños; el número de los escaños de lista, de tipo cerrado y bloqueado, es de 155 o 25% del total de escaños. El elector tiene dos votos: uno para los uninominales y otro para los escaños de lista. En las circunscripciones uninominales triunfa el candidato con la mayoría relativa de los votos. En el proceso de adjudicación de los escaños proporcionales que se efectúa en el nivel nacional se suman los votos de las listas de partidos presentados en el nivel de las agrupaciones de circunscripciones. En el caso de los partidos que apoyaron una candidatura exitosa en el nivel de la circunscripción, a esta suma se le sustrae tantos votos como hubieran conseguido los candidatos que llegaron en segundo lugar en las respectivas circunscripciones más uno, por lo menos 25% de los votos válidos. Se aplica el sistema del cociente electoral simple y el método del residuo mayor. Las listas de partido pueden constar sólo de hombres o, en el caso de contener mujeres, ambos sexos deben aparecer en orden alternativo.

El sistema electoral para el Senado combina la uninominalidad y la proporcionalidad de forma diferente. El elector tiene un voto. El 75% de los escaños se adjudican en 232 circunscripciones uninominales; 25% de los escaños se distribuye en el nivel regional (agrupaciones de circunscripciones) de entre los candidatos que no resultaron electos, es decir, que no recibieron la mayoría relativa de los votos. Aquí, se aplica el sistema D'Hondt (para más detalles ver D'Alimonte/Chiaromonte, 1993).

Un primer comentario acerca de los nuevos sistemas electorales para la Cámara de Diputados y el Senado tiene que constatar que éstos son complicados, difíciles de reconstruir, entender y clasificar. Los partidos políticos han tratado de compatibilizar al máximo sus intere-

ses a través del encargo del referéndum. El resultado es tal que no parece acertado definir el nuevo sistema electoral italiano como mayoritario, característica que le fue atribuida en la mayoría de los comentarios anteriores a las primeras elecciones en mayo de 1994. En dichos enunciados se destacó la prevalencia numérica de los escaños distribuidos a nivel de las circunscripciones; generalmente se perdió de vista la función compensatoria de los escaños de lista. Así, el efecto desproporcional del sistema electoral, incluyendo la uninominalidad y los escaños compensatorios, normalmente no debería sobrepasar el de los sistemas proporcionales impuros (en circunscripciones plurinominales variables). Además, no hay que olvidar que se permiten alianzas electorales a nivel regional de modo que los candidatos en las circunscripciones uninominales representan, por lo general, a más de un partido. Por otra parte, los candidatos de las alianzas provienen de todos los partidos que las conforman (véase cuadro 69), por lo que la propia uninominalidad pierde mucho de su efecto mayoritario, es decir, la exclusión de los partidos pequeños. Dada la elevada fragmentación del sistema de partidos italiano, el nuevo sistema electoral reprodujo fielmente este multipartidismo en 1994. El —equivocadamente denominado— “sistema mayoritario” no pudo contribuir a simplificar el sistema de partidos ni mucho menos a producir una mayoría parlamentaria absoluta de un partido. La formación del gobierno de coalición de Berlusconi fue también más difícil de lo imaginado, puesto que las alianzas electorales corresponden, sobre todo, a una lógica electoralista y no programática. Las alianzas no apoyan a la cohesión interna de los aliados; éstas aumentan, sin embargo, el grado de polarización del sistema de partidos entre los partidos de derecha/centro-derecha y los partidos de izquierda. Así, el nuevo sistema electoral italiano no sólo no tiene las ventajas imaginadas, sino que exhibe, por el contrario, serias desventajas.

*Nueva Zelanda: del sistema de pluralidad
a la representación proporcional personalizada*

La reforma electoral, en Nueva Zelanda, adquiere gran importancia ya que encierra el cambio de tipo fundamental de sistema electoral.

De esta forma, la representación proporcional irrumpe en el marco constitucional anglosajón, que hasta ahora se ha caracterizado por el predominio del sistema de mayoría relativa. En la preparación de la reforma electoral, el gobierno estableció en febrero de 1985 una “comisión real” independiente, compuesta de cinco miembros, que se debería ocupar de la cuestión,

CUADRO 69: *Resultados de las elecciones italianas del 27/28 de marzo de 1994 (Cámara de Diputados; distribución de los escaños)*

<i>Agrupación de circunscripción</i>	<i>Escaños por mayoría</i>	<i>Escaños de representación proporcional</i>	
Valle d'Aosta	Valle d'Aoste	1	—
Piemonte 1	Lega-Forza Italia	14	PDS 2; PPI 1; RC 1;
	Progressisti	5	AN 1; FI 1, LN 1.
Piemonte 2	Lega-Forza Italia	17	PDS 1; PPI 1; RC 1;
Lombardia 1	Lega-Forza Italia	31	AN 1; FI 1; LN 1.
	Lega-Forza Italia	32	PDS 3; PPI 1; Patto 1;
Lombardia 2	Lega-Forza Italia	32	RC 1; AN 1; FI 2; LN 1.
	Lega-Forza Italia	10	PDS 2; PPI 2; Patto 1;
Lombardia 3	Lega-Forza Italia	10	RC 1; FI 2; LN 2.
	Progressisti	1	PDS 1; PPI 1;
Trentino/Tirol	Progressisti	1	FI; LN 1.
	Lega-Forza Italia	4	PPI 1; FI 1.
	SVP	3	
Venezie 1	AN	1	
	Lega-FI-CCD	22	PDS 1; PPI 2; Patto 1
Venezie 2	Lega-FI-CCD	15	AN 1; FI 1; LN 1.
	Lega-FI-CCD	15	PDS 1; PPI 1, AN 1;
Friuli Venezia Giulia	Lega-Forza Italia	10	FI 1; LN 1.
	Lega-FI-CCD-UDC	7	PDS 1; PPI 1; AN 1.
Liguria	Progressisti	7	PDS 1; PPI 1, AN 1;
	Progressisti	29	FI 1; LN 1.
Emilia Romagna	Progressisti	29	PDS 3; PPI 1; RC 1;
	Lega-FI-CCD-UDC	3	AN 1; FI 1; LN 1.
Toscana	Progressisti	29	PDS 3, PPI 1; Patto 1;
	Progressisti	29	RC 1; AN 1; FI 2; LN 1
Umbria	Progressisti	7	AN 1; FI 1.
Marche	Progressisti	12	PDS 1; PPI 1; AN 1; FI 1.
Lazio 1	AN-FI-CCD-UDC	29	PDS 4; PPI 1; Patto 2;
	Progressisti	3	RC 2; AN 1.
Lazio 2	AN-FI-CCD	11	PDS 1; PPI 1; AN 1; FI 1.
Abruzi	Progressisti	10	PPI 1; AN 1; FI 1.
	AN	1	
Molise	AN-Forza Italia	2	PPI 1
	Progressisti	1	
Campania 1	Progressisti	15	PDS 2; PPI 2; Patto 1;
	AN-Forza Italia	10	AN 2; FI 2.
Campania 2	Progressisti	12	PDS 1; PPI 1; Patto 1;
	AN	6	AN 2; FI 2.
	PPI	3	
	Forza Italia	1	
Puglia	Forza Italia-AN	22	PDS 3; PPI 3; Patto 1;

CUADRO 69: *Resultados de las elecciones italianas del 27/28 de marzo de 1994 (concl.)*

<i>Agrupación de circunscripción</i>	<i>Esaños por mayoría</i>	<i>Esaños de representación proporcional</i>	
	Progressisti	10	RC 2; AN 1.
	AT6-Lista Cito	1	
	UDC-FI	1	
Basilicata	Progressisti	4	PPI; AN 1.
	Forza Italia-AN	1	
Calabria	Progressisti	10	PDS 1; PPI 1; Patto 1;
	AN-FI-CCD	7	RC 1; AN 1; RC 1.
Sicilia 1	AN-FI-CCD-UDC	16	PDS 2; PPI 1, Patto 1
	Progressisti	4	AN 1; FI 2.
Sicilia 2	AN-FI-CCD-UDC	21	PDS 2; PPI 2; Patto 1;
			AN 1; FI 2
Sardegna	AN-Forza Italia	9	PDS 1; PPI 1; Patto 1; FI 1.
	Progressisti	4	
	PPI-Patto Segni	1	

de si el sistema existente de representación parlamentaria [...] debe seguir vigente o bien si la totalidad o un número indicado o una proporción de los miembros del Parlamento deben ser elegidos según un sistema o sistemas alternos, como la representación proporcional o el voto preferencial (*Report*, 1986, p. XIII).

En respuesta a esta pregunta ha sido presentado un informe fundamental, "unexpectedly radical" (Lijphart), el cual pone en duda el supuesto básico de la concepción de la democracia y de la representación que es propia del sistema de mayoría relativa, evalúa las experiencias de los países europeos con la representación proporcional en sus diferentes tipos y llega a la recomendación unánime de introducir el sistema proporcional personalizado (*Report*, 1986, p. 63).

En particular, la propuesta para la Cámara de Diputados, compuesta de 120 miembros, era la siguiente: 60 diputados son elegidos a nivel nacional por lista cerrada y bloqueada, los otros 60 en circunscripciones uninominales. Cada elector tiene dos votos, con el primer voto elige una lista nacional de partidos, con el segundo voto un candidato del partido en la circunscripción. La distribución de los escaños se efectúa según el método modificado Saint Lague, y se hace el cómputo sobre la base de los 120 escaños vacantes. Los escaños uninominales (directos), son imputados a los escaños distribuidos proporcional-

CUADRO 70. Resultados electorales en Nueva Zelanda 1935-1984

Participación electoral	Núm. de escaños	%	Labour		National			Social Credit			Otros ¹			
			núm. escaños	% votos válidos	núm. escaños	% votos válidos	núm. escaños	% votos válidos	núm. escaños	% votos válidos	núm. escaños	% votos válidos		
1935	90.8	80	46.1	53	66.3	32.8	19	23.8	-	-	-	21.0	8.	10.0
1938	92.9	80	55.8	53	66.3	40.3	25	31.3	-	-	-	3.9	2.	2.5
1943	82.8 ¹	80	47.6	45	56.3	42.8	34	42.5	-	-	-	9.7	1.	1.3
1946	93.5	80	51.3	42	52.5	48.4	38	47.5	-	-	-	0.3	0	0
1949	93.5	80	47.2	34	42.5	51.9	46	57.5	-	-	-	1.0	0	0
1951	89.1	80	45.8	30	37.5	54.0	50	62.5	-	-	-	0.2	0	0
1954	91.3	80	43.8	35	43.8	43.9	45	56.3	11.0	0	0	0.5	0	0
1957	92.9	80	48.3	41	51.3	44.2	39	48.8	7.2	0	0	0.3	0	0
1960	89.8	80	43.4	34	42.5	47.6	46	57.5	8.6	0	0	0.4	0	0
1963	89.6	80	43.7	35	43.8	47.1	45	56.3	7.9	0	0	1.3	0	0
1966	86.0	80	41.4	35	43.8	43.6	44	55.0	14.5	1	13	0.4	0	0
1969	88.9	84	44.2	39	46.4	45.2	45	53.6	9.1	0	0	1.5	0	0
1972	89.1	87	48.4	55	63.2	41.5	32	36.8	6.7	0	0	3.5	0	0
1975	82.5	87	39.6	32	36.8	47.6	55	63.2	7.4	0	0	5.4	0	0
1978	68.4 ¹⁰	92	40.4	40	43.5	39.8	51	55.4	16.1	1	11	3.7	0	0
1981	91.4	92	39.0	43	46.7	38.8	47	51.1	20.7	2	22	1.6	0	0
1984	93.7	95	43.0	56	58.9	35.9	37	38.9	7.6	2	21	13.6	0	0

¹ Incluye independientes, así como 1972-1984: Valnes, 1984.

Fuente: *Report*, 1986, p. 15.

mente (es decir, sustraídos de ellos). En caso de producirse escaños excedentes, se mantendrán sin compensación. En la distribución de los escaños participan los partidos que hayan alcanzado un mínimo del 4% de los votos en todo el país o que hayan ganado un escaño uninominal. La barrera legal no se aplica a las minorías étnicas, especialmente a la minoría maorí, cuyas posibilidades de representación deben ser mejoradas mediante, justamente, una reforma.

El sistema electoral germano-occidental es evidentemente el modelo del proyecto de Nueva Zelanda. No obstante, se han efectuado algunos cambios dignos de atención. También se le ha dado un nuevo nombre al sistema: *Mixed Member Proportional* (MMP), lo que Arend Lijphart (1987, p. 10) critica. Sin embargo, él desconoce que los neozelandeses, en vista de la (falsa) práctica propagada internacionalmente que señala al sistema electoral germano-occidental como un "sistema mixto", intentan salvar la terminología usual, precisando qué es lo que se mezcla: a saber, la elección de *members* (diputados uninominales o directos, frente a diputados de lista) con el principio proporcional como principio de representación. La comisión real destacó las ventajas del sistema proporcional personalizado frente al sistema de mayoría relativa, el mismo que ha imperado por más de 100 años en Nueva Zelanda (véase "Comparación empírica de los sistemas").

Resumen y conclusiones

El establecimiento del principio de representación, hoy en vigor en la gran mayoría de los países en estudio, tuvo lugar en los periodos de cambios sociopolíticos fundamentales, responde más la representación proporcional a los intereses historicopolíticos de las fuerzas sociopolíticas. Desde la imposición de la *mass politics*, en las democracias occidentales ya no se ha producido un cambio comparable en la constitución política.

Ya que justamente en esa época se llevaron a cabo las grandes reformas electorales, para el analista es menester recurrir a la estructura política, el sistema de partidos y el proceso político, a aquellos casos históricos, en los que, por un lado, aparece una multiplicidad de factores causales relevantes y los que, por otro lado, no corresponden a las condiciones políticas actuales en los diferentes países. Esto no debe ser acentuado únicamente respecto a las particularidades analíticas de situaciones históricas (por ejemplo, es de considerar el factor sufragio universal), sino también considerando teorías generales que se han desarrollado a partir de la experiencia con las reformas electorales en

aquel periodo, y las valoraciones de los sistemas electorales vinculadas a ellas. La realidad histórica está impregnada por una opción de libertad muy reducida. Debates sobre reformas de envergadura como, por ejemplo, optar entre el sistema de mayoría relativa o la representación proporcional son, por lo general, de naturaleza puramente académica. Esta aseveración va dirigida a aquellos científicos que mantienen vivo este debate, relacionándolo con su credo sociotecnológico. Para que el debate no sea puramente académico, éste debe hacer mayor hincapié en el contexto histórico, partiendo de los sistemas electorales concretos en los diferentes países y considerando los contextos nacionales respectivos y las alternativas de opción que generalmente están muy limitadas por la inercia del principio de representación.

Las condiciones sociopolíticas para una reforma en el ámbito del principio de representación no existen actualmente, en ninguna parte. (A Francia lo consideramos como un *deviant case*). Las condiciones han existido históricamente (con algunas excepciones: Estados Unidos, Canadá), cuando en un periodo de cambio social la clase obrera se integró al sistema político mediante la representación (a través del sufragio universal y de la representación proporcional) y con ello se pudo transferir al sistema político el antagonismo social entre el capital y el trabajo. Desde esa época, las líneas de conflicto social, las instituciones políticas y los sistemas de partidos están congelados en la mayoría de las democracias occidentales, para utilizar la terminología de Lipset y Rokkan (1967). Desde entonces las reformas de los sistemas electorales se han limitado a cambios dentro de la esfera del principio de representación establecido.

Como condiciones para posibilidades reales de reforma, respecto al principio de representación, deben considerarse cambios estructurales y fracturas estructurales en la política y en la sociedad. Resulta más bien dudoso que los debates sobre la reforma del sistema electoral en Gran Bretaña, desde los años setenta, hayan tomado en consideración estos requisitos sociopolíticos: es decir, por un lado, si estos requisitos se han dado históricamente, y por otro, si los participantes en el debate han considerado ese contexto.

En Nueva Zelanda, en efecto, los problemas de la representación política, las nuevas concepciones de la representación y la convicción de tener un sistema electoral a su disposición que se adapte más a esas concepciones cambiantes de la representación, abrieron el camino hacia un cambio fundamental del sistema electoral.

Considerándolo desde el punto de vista de la ingeniería social, que por supuesto incluye juicios de carácter normativo, hay que distinguir dos ámbitos de reforma:

1. Reformas dentro de los límites de los principios de representación en vigor. Por supuesto, en este caso, la escala de opciones es restringida, porque tales cambios no deben interferir (intencional o accidentalmente) en el principio de representación escogido.
2. Reformas que cambian el principio de representación y superan las limitaciones mencionadas en el párrafo primero. Las propuestas para estas reformas fundamentales deben tomar en consideración: *a)* las condiciones sociopolíticas bajo las cuales funcionan los sistemas propuestos; *b)* tener como referencia la teoría democrática y los principios de representación así como considerar *a)* y *b)* dentro del contexto de estructuras sociales cambiantes.

En consecuencia, cabe estudiar las cuestiones relativas a la reforma —como se hacen en el punto 1— siempre que se mantengan dentro del ámbito del principio de representación recientemente establecido. El debate sobre sistemas electorales, en la mayoría de los casos orientado hacia una reforma, no distingue los dos ámbitos mencionados. En tanto se ignore esta distinción fundamental, y en tanto no se tomen en cuenta los requisitos históricos y teóricos que he subrayado en mi análisis, el debate continuará estando caracterizado por un discurso más ficticio que racional (y en consecuencia científico).

REFORMA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

En los sistemas electorales proporcionales de América Latina se han entendido y se entienden como problemáticos los siguientes aspectos:

- a)* La determinación de las circunscripciones en perjuicio de los grandes centros densamente poblados. Si se trata de alcanzar una representación igual (diputados por electores o votos), la representación proporcional en distritos exige el continuo ajuste de los mismos al desarrollo de las transformaciones demográficas y desplazamientos espaciales de la población. Este ajuste no se hizo o bien se establecieron o mantuvieron conscientemente las diferencias en la representación en perjuicio de una equilibrada representación territorial. La violación del principio de igualdad en el derecho electoral: *one man/person, one vote, one value* (un hombre/una persona, un voto, un valor) es legitimada por un concepto diferente de representación. Las deformaciones en la representación política son, en todo caso, considerables. En Brasil, en 1986, se necesitaron para obtener un mandato 4663 electores

en un distrito y en otro 499 800 electores. La diferencia llegó a estar en Bolivia, en 1985, entre 3 001 y 39 180; y en República Dominicana, en 1986, entre 9 139 y 65 471.

- b) La fragmentación de partidos y sistemas de partidos es un tema que pertenece a los clásicos dentro de los sistemas electorales. La gran controversia se sitúa en los efectos ejercidos por los sistemas electorales sobre los partidos políticos. La valoración de estos efectos varía según el lugar político desde donde se haga. A los partidos pequeños a menudo la proporcionalidad que se consigue a través de los sistemas proporcionales les resulta todavía insuficiente. En América Latina es raro el caso en que se hayan evaluado negativamente los efectos sobre la relación votos-escaños producidos por los sistemas proporcionales vigentes. Puesto que los objetivos de una justa representación y de una concentración de partidos no pueden acumularse sin más ni más, con frecuencia el efecto de la fragmentación de los partidos y del sistema de partidos se aprecia como compensado por otros efectos, positivamente valorados, de la representación proporcional.
- c) La falta de representatividad de la representación. De las críticas al sistema electoral en América Latina, ésta es, tal vez, la preferida entre todas. Esta crítica permanece casi siempre difusa, recoge todo el descontento hacia la democracia representativa y se articula a menudo bajo la premisa implícita de que el sistema electoral sería la causa principal de todo. Si dejamos estas exageraciones de lado, entonces se percibe como problemática, sobre todo, la relación entre electores y elegidos, el desconocimiento del votante respecto a quién elige y quién lo representa, la deficiente responsabilidad del parlamentario frente a sus electores.

Para la superación de estas fallas de la representación frecuentemente diagnosticadas en forma vaga, se discute un amplio abanico de propuestas de reforma. La gran alternativa se da, en todo caso, entre formas de listas no bloqueadas (votos de preferencia) y la personalización de la representación proporcional (distritos uninominales). Después de haberse tomado la decisión en favor de la representación proporcional se ha llegado, no obstante, en dos casos (Argentina en los años cincuenta y Chile con la constitución de 1980) a un nuevo cambio en el tipo básico del sistema electoral.

LA REFORMA ELECTORAL EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Argentina

En Argentina, la reforma del sistema electoral para elegir la Cámara de Diputados no estuvo al comienzo entre las prioridades de la agenda de las reformas institucionales. Con prioridad se discutieron la reforma al sistema de gobierno (con la propuesta de un semipresidencialismo) y la descentralización política (con su expresión simbólica del proyecto de traslado de la capital). Inmediatamente antes de las elecciones presidenciales de 1989 se problematizó la elección indirecta del presidente, ya que se temió que el candidato del partido que saliese con mayoría de votos en las elecciones directas, podría no alcanzar la mayoría absoluta en el Colegio Electoral. La discusión sobre la reforma al sistema electoral comenzó a realizarse realmente recién bajo el gobierno de Menem. Ella estuvo —y está todavía— marcada por una cierta ambivalencia de objetivos y falta de orientación, que se refleja en buena parte de las propuestas de reforma, cuyos elementos particulares no siempre se hallan en concordancia con las respectivas metas declaradas. Todos los aspectos del sistema electoral se encuentran cuestionados (los distritos electorales, la lista, la candidatura, la regla decisoria), inclusive el principio de representación. Algunas propuestas se basan en el sistema mayoritario. Esta situación no constituye un terreno bien abonado para el éxito de una reforma electoral. Por otra parte, en Argentina las posibilidades de realización dependen, en gran medida, de cálculos políticos, sobre todo porque el sistema electoral es visto, como en Francia, menos como regla de juego limpio y mucho más como instrumento de poder. El curso del debate no constituye aquí un indicio cierto de que pueda hacerse una reforma. El anteproyecto de reforma electoral impulsado por el gobierno en 1993 preveía una minirreforma en el sentido de abrir las listas cerradas y bloqueadas, permitiendo al elector tachar uno o dos candidatos (según el tamaño de la circunscripción) y sustituirlos por otro candidato presentado por la misma u otra lista oficializada.

Brasil

La reforma del sistema electoral brasileño parece ser uno de los temas eternos del debate político en Brasil. Sin embargo, no se aprueban verdaderas reformas. Mientras tanto, los problemas señalados incluso se agravan. Esto es especialmente cierto respecto al problema de la

clave de la representación. Lo difícil de esta reforma urgente se muestra al analizar el debate constitucional. El aumento del *maximum* de escaños por circunscripción a 70, que no se aplicó en 1990 por falta de legislación reglamentaria —como ya dijimos—, no sana mucho. Por otra parte, los dos territorios hasta ahora con cuatro diputados, al constituirse en estados, pasan a regirse ahora por el *minimum* de representación, esto es, 8 escaños por circunscripción.

En cuanto a la reforma del sistema electoral propiamente tal, parece que en la elite política está creciendo la convicción de su necesidad. Hay tres opciones en debate: 1) el sistema de mayoría relativa (anglosajón); 2) el sistema alemán, que en Brasil es llamado sistema mixto (lo que puede implicar equivocaciones respecto al sistema proporcional personalizado), y 3) dejar el sistema como está. En una encuesta de elite del año 1990, el 55% pronunció por el sistema mixto, el 16% por el sistema anglosajón y el 23% por el sistema vigente (IDESP, 1990, p. 15). En una encuesta a 469 miembros del congreso nacional del año 1991, el 67% favoreció el sistema mixto, el 8% el sistema de mayoría simple y el 24% el sistema actual. Parece que el denominador común del pensamiento favorable a una reforma es la circunscripción uninominal, sea en su versión pura (y de representación por mayoría), sea en su versión atenuada y compatible con la representación proporcional. Bolívar Lamounier nos comunicó (25 de septiembre de 1991) tres problemas respecto a una transferencia del sistema alemán a Brasil:

1) La Constitución exige un sistema “proporcional”, y aunque el alemán lo sea, en Brasil se entiende por éste el tradicional, en grandes circunscripciones y con voto preferencial; 2) la cuestión de los mandatos excedentes que hay en el sistema proporcional personalizado: aunque el número sea negligible, en Brasil el número de diputados por estado es un punto tremendamente controvertido, y por esto la Constitución exige ley orgánica para cualquier alteración en esto; 3) la tradicional coincidencia de las elecciones federales y estatales en Brasil, celebradas el mismo día, con un sistema absolutamente idéntico entre los dos niveles.

A pesar de la ventaja que tiene un “sistema distrital” (de circunscripciones en parte uninominales) en la opinión pública, será muy difícil reformar el sistema electoral en esta dirección. Mucho dependerá del desarrollo del debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, cuyo desenlace puede constituir un fuerte condicionante en cuanto a la reforma electoral. Vale preguntarse si el referéndum de abril de 1993, que confirmó al presidencialismo (y a la República), será la última palabra en esta disyuntiva (véase Lamounier/Nohlen, 1993).

Bolivia

Bolivia se presenta, sin lugar a dudas, como el país latinoamericano más propenso a reformar el sistema electoral. En el marco de un desarrollo de gran alcance del sistema partidario, que pasó desde un tipo fragmentado y polarizado en alto grado a otro moderado (en cantidad y distancias ideológicas), se alcanzó en 1986 un acuerdo entre los grandes partidos en torno a una reforma electoral para disminuir la atomización partidista.

- En Bolivia, las elecciones presidenciales y parlamentarias son simultáneas en el más completo sentido: se efectúan el mismo día, con una sola boleta y con un solo voto. Para las elecciones parlamentarias, son los nueve departamentos que forman las circunscripciones. En el del senado, las circunscripciones cuentan cada uno con tres escaños. En el caso de la Cámara de Diputados, se toma en cuenta la población para determinar la cantidad de escaños de cada circunscripción. Desde 1980, la repartición de los 130 escaños es la siguiente: una circunscripción de 28 escaños, una de 19, una de 18, una de 17, una de 13, una de 10, dos de 9, una de 7. El elector cuenta con un voto. Las listas de partidos son cerradas y bloqueadas. La adjudicación de los escaños se efectúa sólo a nivel de circunscripción. En el caso del senado, el partido más votado obtiene dos escaños, el segundo partido el tercer escaño. En el caso de la Cámara de Diputados, se aplica el sistema de cociente electoral y método de resto mayor en caso de los escaños restantes, con la siguiente particularidad, introducida en 1986: se distingue entre el cociente electoral eliminador que se obtiene al dividir los votos válidos entre el número de escaños, dividido por dos (= mitad de cociente electoral simple), y el cociente electoral distribuido que se obtiene al dividir los votos válidos de los partidos que alcanzaron el cociente electoral eliminador. Los escaños restantes se adjudican según el método del resto mayor incluyendo los partidos que hayan obtenido el 60% del cociente electoral eliminado.

Como se desprende del cuadro 69, el sistema para la Cámara de Diputados favorece a los partidos grandes. El efecto de la reforma de 1986 ha sido la de excluir a los partidos pequeños, de modo que en vez de 9, sólo participaron 5 partidos en la repartición de los escaños. La oportunidad que ofrece la simultaneidad intensiva de las elecciones para senado y Cámara de Diputados, elegidos con el mismo voto, para comparar los efectos de diferentes sistemas electorales, es muy importante. Se nota el efecto mucho más mayoritario del sistema de circunscripción trinominal con esta pluralidad de distribución dos (partido más votado) a uno (segundo partido).

En efecto, se procedió en forma parecida a la solución ecuatoriana de 1945, mediante una doble utilización del cociente electoral. De hecho, se estableció de esta manera una barrera de representación diferente en cada distrito electoral: La Paz 3.6%, Potosí 5.3%, Cochabamba 5.5%, Santa Cruz 5.9%, Chuquisaca 7.7%, Oruro 10%, Tarija y Beni 11.1% cada uno, Pando 14.3%.

Sin embargo, a pesar de los efectos positivos de reducir la cantidad de partidos, en 1991 se cambió el sistema de adjudicación de escaños por el sistema St. Laque. La ley dice lo siguiente en su artículo 133:

Los votos obtenidos por cada partido, frente, alianza o coalición, se dividirán entre la serie de divisores impares en forma correlativa, continua y obligada (1, 3, 5, 7, 9, etc.), según sea necesario en cada departamento. Los cocientes resultantes de estas operaciones, dispuestos en estricto orden descendente (de mayor a menor), servirán para la adjudicación de las diputaciones correspondientes para cada departamento.

CUADRO 71. Elecciones en Bolivia de 1989

	Votos en %		Senado		Cámara de Diputados	
	a)	b)	abs. en %		abs. en %	
MNR	25.6	25.8	9	33.3	40	30.8
ADN	25.2	25.4	8	29.6	38	29.2
MIR	21.8	22.0	8	29.6	33	25.4
Conc. P.	12.3	12.3	2	7.4	10	7.7
IU	8.0	8.1	-		9	6.9
PS-UNO	2.8	2.8	-		-	
MRTKL	1.6	1.6	-		-	
FULKA	1.2	1.2	-		-	
FSB	0.8	-	-		-	
MIN	0.7	0.7	-		-	
			27		130	

a) Elecc. parlamentarias

b) Elecc. presidenciales

Fuente: Nohlen, 1993.

La reforma de 1993, por confirmar en el próximo Congreso, prevé una Cámara de Diputados compuesta de un máximo de 130 miembros, la mitad de los cuales se elegirán en circunscripciones uninominales, y la otra mitad, de listas nacionales. Sin embargo, el número de

diputados que corresponde a cada partido, frente o coalición, se establece con base en el total de los votos logrados por cada uno de los partidos en todo el país, tal como sucede en el sistema proporcional personalizado alemán. La diferencia entre los diputados logrados en las circunscripciones uninominales y el número total de diputados de cada partido corresponderá a las listas nacionales.

Venezuela

En Venezuela se encontraba, en el centro de la crítica al sistema electoral, un malestar respecto a la evolución de la democracia venezolana, alimentado en muy diferentes vertientes. La reforma del Estado es aquí un tema muy discutido desde mediados del periodo de gobierno del presidente Lusinchi, especialmente desde que una comisión nombrada por él se hizo cargo de este problema. El tema de la reforma electoral fue tratado primero a nivel comunal. Al comienzo, el Consejo Supremo Electoral (CSE), que tiene una palabra de peso en cuestiones de reforma electoral, estaba abierto a una reforma en el nivel comunal, pero no a nivel nacional (véase Consejo Supremo Electoral, 1984). Aquí se podía concordar con el CSE en cuanto a que el sistema electoral vigente se había mostrado, en general, adecuado. El sistema electoral venezolano pertenece al tipo de representación proporcional en distritos electorales con proporcionalidad imperfecta. Se favorece a los grandes partidos. No obstante, en un segundo procedimiento de asignación de escaños a nivel nacional, se reparten mandatos adicionales, cuya limitada cantidad sólo permite una representación de las minorías dentro del sistema de representación proporcional, pero no una compensación proporcional de mandatos.

Con el uso del sistema de representación proporcional de distritos con mandatos adicionales se ha llevado a cabo, en Venezuela, un proceso de concentración de partidos que ha significado el paso desde un sistema multipartidista a uno bipartidista, con constantes alternancias (desde 1968 a 1988) de los partidos AD (Acción Democrática) y COPEI (social cristiano) en el gobierno. En el corazón de la crítica al sistema electoral estaba el problema de la representatividad centrada aquí en el punto de la crítica a la partidocracia. Se lamentaba la deficiente formación democrática de la voluntad política dentro de los partidos y la escasa influencia del electorado en la selección de los representantes partidistas en el congreso. Se señaló por algunos que tal vez una reforma al sistema electoral no era el planteamiento correcto para resolver este problema. La verdadera solución estaría en una reforma de los

partidos. Por otra parte, con respecto a las posibles proposiciones de reforma, se redujeron relativamente pronto a la alternativa de las listas no bloqueadas y distritos uninominales, ambos medios para la personalización de la elección. En el debate científico se dividieron las opiniones. Entre científicos sociales venezolanos, una mayoría se inclinó por la lista no bloqueada. Entre los partidos, AD pareció también inclinarse a esta propuesta, mientras COPEI favoreció la representación proporcional personalizada. Con esta constelación los partidos se presentaron al debate parlamentario a comienzos de 1989, en un momento en que las posibilidades de una reforma habían aumentado al haberse aprobado la idea de llevarla a cabo por los candidatos presidenciales de estas dos fuerzas en sus campañas. Los partidos querían ser fieles a estas promesas. Al iniciarse el trabajo de comisión en el congreso, el autor de estas líneas se mostró claramente en favor del sistema proporcional personalizado. En el debate, esta opción se impuso sólo al final. En esto puede haber influido la circunstancia de que, puesto que se iba a decidir simultáneamente sobre la reforma electoral en ambos niveles del sistema político, se llegó a una solución de compromiso consistente en introducir la lista no bloqueada para las elecciones comunales. De este modo, ambas opciones se pusieron en práctica, aunque naturalmente no se pueda dejar de lado el hecho que las elecciones parlamentarias son las más importantes, que los partidos de la representación proporcional personalizada a nivel nacional tenían esta meta a la vista y poco podían objetar contra la nueva forma de lista en las elecciones municipales. En la comparación internacional es muy frecuente que en las elecciones municipales aumente la influencia de elector sobre la selección de las personas dentro de sus preferencias político-partidistas. Cabe destacar que el legislador venezolano introdujo hábilmente la personalización del sistema proporcional a través del distrito uninominal en el ya probado sistema electoral proporcional. Se hicieron los menores cambios posibles, limitando los efectos de la reforma sobre la correlación de poder al máximo (véase "Venezuela", pp. 281 ss.).

Resumiendo, podemos retener respecto a Venezuela:

- una clara voluntad reformadora de los actores políticos;
- en general, no obstante, una nítida determinación de los objetivos de la reforma;
- una cantidad limitada de alternativas de reforma que al final se redujo sólo a dos;
- la posibilidad de una solución de conjunto que elevó la disposición favorable a una solución de compromiso;

- la ejecución de la reforma dentro del sistema básico de representación proporcional vigente.

No deja de ser interesante, a propósito, señalar que, con Venezuela, tenemos ante nosotros un país que ya tiene una tradición ininterrumpida de elecciones de más de 30 años y que ha llevado a cabo una reforma a su sistema electoral. Y la forma en que lo ha hecho constituye, a pesar de todos los fenómenos de crisis, una prueba de la notable madurez de su sistema político. Sin embargo, en el contexto más amplio de la crisis venezolana —por un lado, crisis económica y social, de agotamiento del estado rentista y, por otro, crisis de la clase política y de la partidocracia venezolana—, la reforma electoral no tuvo grandes efectos. En las elecciones de 1993, el sistema de partidos sufrió cambios fundamentales, originados en la búsqueda de una opción política distinta a la representada por los dos grandes partidos tradicionales. Así, se quebró el bipartidismo. La presidencia fue ganada por Rafael Caldera, líder, con un programa populista, de los sectores desahectados de la política partidista tradicional. Como su alianza no alcanzó la mayoría parlamentaria en el Congreso, se quebró esta coincidencia —cuando recién se había hipotetizado una relación causal entre sistema electoral presidencial de mayoría relativa y bipartidismo en América Latina— que había procurado en repetidas ocasiones (para los presidentes de la AD) una mayoría institucional para el ejecutivo.

Colombia

Hasta las reformas introducidas en 1991, la legislación electoral colombiana se caracterizaba por lo siguiente:

El presidente era elegido por mayoría relativa de votos, el parlamento, senado y Cámara de Diputados, por representación proporcional en circunscripciones de diferente tamaño. Las elecciones para los tres órganos se efectuaban el mismo día. El elector tenía un voto por el presidente para cada una de las cámaras. Las listas eran cerradas y bloqueadas. Los boletos de votación eran elaborados y distribuidos por los partidos políticos, lo que se prestó a la influencia y el fraude. Para la adjudicación de los escaños se aplicaba el sistema de cociente electoral simple, con excepción de las circunscripciones binominales, donde se utilizaba el método de Hagenbach-Bischoff (divisor = número de escaños por proveer más uno). Los escaños restantes se adjudicaban por el método del residuo mayor. Vale destacar la peculiaridad que para determinar el cociente electoral se tenía en cuenta los votos en blanco, estimados para este efecto como votos válidos.

La nueva constitución de 1991 introduce algunos cambios en materia electoral. Las elecciones presidenciales y parlamentarias por efectuarse cada cuatro años no se realizan más en la misma fecha. El presidente, junto con el vicepresidente, quienes postulan en una fórmula, serán elegidos por mayoría absoluta de votos, o en segunda vuelta con mayoría entre las dos fórmulas más votadas, si ninguna obtiene dicha mayoría absoluta en la primera vuelta. El senado constará de un número fijo de senadores: 102. De ellos, 100 serán elegidos en una circunscripción nacional y dos en una circunscripción nacional especial reservada a las comunidades indígenas. La Cámara de Diputados será elegida en circunscripciones que coinciden con los departamentos y el Distrito Capital (Bogotá). Cada circunscripción tiene dos diputados de base y uno más por cada 250 000 habitantes o fracción mayor de 125 000 habitantes, lo que significa bajar el número de diputados. Junto a estas circunscripciones territoriales se pueden formar circunscripciones especiales con un máximo de cinco escaños, cada uno para tres grupos: los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el extranjero. Para facilitar las negociaciones con los grupos guerrilleros, la Constitución autoriza al gobierno a crear, para las elecciones de 1991 y por una sola vez, escaños especiales en las dos cámaras para la representación de los grupos en proceso de paz y desmovilizados. El gobierno fijó también el procedimiento de elección o nombramiento de este grupo de congresistas.

Resumen y conclusiones

En el debate sobre reforma electoral en Uruguay, sostuvo el sociólogo Aldo Solari que las grandes reformas eran imposibles de conseguir, mientras que las pequeñas nada aportaban. Nosotros podemos hacer nuestra esta tesis, pero sólo en su primera parte.

Es muy difícil hacer grandes reformas en torno a la alternativa sobre los tipos básicos de sistemas electorales. Esto sólo resulta posible en circunstancias extraordinarias, en medio de rupturas políticas como las acaecidas en Francia, entre las cuarta y la quinta repúblicas, o como acaba de suceder en Chile, donde las grandes modificaciones se hicieron a través de leyes dictadas por el régimen autoritario. También desempeña una función si el sistema electoral es concebido como medio para asegurar el poder o como un instrumento en la confrontación política. Por el contrario, la regla es más bien la realización de pequeñas reformas de efectos previsibles. Muy por el contrario a la segunda parte de la tesis de Aldo Solari, estas pequeñas reformas aportan algo. Es justamente a través de las pequeñas reformas como se

pueden superar algunos déficit que presenta la representación política. Además, ellas no sobredimensionan el poder de las instituciones, que no son el factor causante de todo en el proceso político. Mucho menos lo es el sistema electoral. Pero las instituciones crean estímulos y vallas para el logro exitoso de metas políticas. Las reformas electorales pueden fortalecer dichos estímulos. Los déficit en la representación política, que ponen en peligro la estabilidad del sistema político, pueden minimizarse, e incluso superarse, a través de pequeñas reformas, siempre que el sistema electoral tenga alguna responsabilidad en la existencia de esos déficit.

Sin tener en cuenta la poca viabilidad de las grandes reformas, el debate científico y político sufre permanentemente la tentación de discutir las grandes alternativas. La frustración de no poderlas imponer se ve compensada, aparentemente, por la mayor motivación que produce la posibilidad de proponer el supuesto mejor sistema electoral. Cuando el debate se concentra en la simplificada controversia de las grandes alternativas, se fortalece entre los partidos políticos la falta de orientación y la confusión, pues disminuye la posibilidad de ver el riesgo implicado en una reforma concebida en categorías de poder. Además, las grandes alternativas son las menos neutrales desde este punto de vista. Son los partidos políticos los que, al final, deben acordar las reformas. Es requisito de una reforma exitosa que disponga del consenso de, por lo menos, los grandes partidos.

Abogar por las pequeñas reformas, por el método incrementalista, por la consideración de los contextos políticos concretos, sólo tiene sentido cuando se sabe cómo servirse de la sistemática electoral moderna. Pues los déficit son, en su mayor parte, conocidos. Pero las soluciones no se ven bloqueadas sólo por pensar en las grandes alternativas, sino también porque no se conocen o no se comprenden los elementos técnicos existentes para la adaptación de los sistemas electorales vigentes a las exigencias funcionales de una representación mejorada. A este respecto, es significativo un comentario aparecido en *El País* el 10 de marzo de 1991, referido al debate sobre reforma electoral en España, que podría tener también validez para la discusión en algunos países latinoamericanos:

Las primeras impugnaciones al sistema vigente hacen referencia a dos cuestiones fundamentales: las distorsiones del principio de proporcionalidad derivadas de la aplicación de la regla D'Hondt y de la asignación a cada circunscripción (la provincia, de acuerdo con la Constitución) de un mínimo fijo de escaños, independientemente de su población, y el alejamiento entre electores y elegidos —falta de personalización de mandato—, consecuencia en buena medida del sistema de listas cerradas y bloqueadas (por

el cual las candidaturas, designadas por las direcciones centrales de los partidos, se votan en conjunto, sin poder combinar nombres de varias de ellas o cambiar el orden en que figuran los candidatos).

La dificultad es que los remedios imaginables para resolver cada uno de estos problemas agravarían el otro o harían surgir nuevos: una mayor personalización del mandato implicaría optar por circunscripciones más pequeñas, con candidaturas uninominales, pero ello significaría aumentar la distorsión global voto-escaño hasta el punto de llegar a falsear la voluntad popular; y una proporcionalidad más estricta favorecería la proliferación de pequeños partidos, a los que los juegos de alianza otorgarían una fuerza desproporcionada a su apoyo real, con el riesgo de distorsionar en no menor medida esa misma voluntad popular.

Las metas de una posible reforma, extraídas de los principales puntos de la crítica que aquí han sido estudiados como alternativos o mutuamente excluyentes, no son de esta manera incompatibles. Se puede alcanzar mayor proporcionalidad sin fragmentación del sistema de partidos, o mayor personalización sin distorsionar la representación. Pensamos que la reforma en Venezuela, en éste y en otros aspectos, ha mostrado cómo puede llevarse a cabo una reforma en que, teniendo presentes las supuestas metas alternativas o mutuamente excluyentes, se logra encontrar una solución equilibrada. Consideramos necesario probar, en primer lugar, barreras iniciales que sean adecuadas, al revés de lo expresado por la opinión común, para mejorar la proporcionalidad entre las fuerzas políticas verdaderamente significativas del sistema político, cuando deban repartirse mandatos después de haber excluido a los minipartidos. Y consideramos, además, necesario examinar el distrito uninominal, no como el elemento estructurado del resultado electoral —su conocida función en el sistema mayoritario—, sino como un elemento complementario de la representación proporcional, que mejore la relación entre electores y elegidos. Subrayando que estos instrumentos técnicos deben ser examinados para ver si son capaces, en cada caso, de mejorar la representación. La tesis no consiste en introducir en todas partes la representación proporcional personalizada. En el caso de Venezuela es interesante que se haya introducido el distrito uninominal y que se hayan mantenido otros elementos básicos del sistema de representación proporcional venezolano como, por ejemplo, la representación de las minorías, garantizada por la Constitución. La relación equilibrada entre conservación e innovación, y la orientación de una reforma que considere que las cuestiones de sistema electoral son cuestiones de poder, constituyen importantes requisitos para las posibilidades de éxito de una reforma al sistema electoral.