

Capítulo Primero

SISTEMAS ELECTORALES COMPARADOS: LA EXPERIENCIA EUROPEA

SISTEMAS ELECTORALES COMPARADOS: LA EXPERIENCIA EUROPEA*

El debate sobre sistemas electorales, sus ventajas y desventajas y sus consecuencias políticas, siempre ha tenido un lugar de importancia en el campo de la política comparada. El debate si bien es antiguo parece ser permanentemente nuevo. De ello dan testimonio muchas controversias científicas, una literatura amplia, una gran cantidad de informes realizados por encargos de organizaciones públicas y privadas que se remontan a mediados del siglo pasado, y eventos como éste al cual tengo el honor de asistir.

En términos generales se puede decir que la investigación sobre sistemas electorales logró algunos avances durante las últimas décadas. Ello tiene que ver probablemente con el mayor vigor teórico y metodológico que llevó la discusión a niveles más propicios. En este sentido, la discusión demasiado abstracta sobre el sistema mayoritario y la representación proporcional perdió terreno frente a estudios históricos empíricos. La intencionalidad del análisis

* Conferencia inaugural del Simposio Sistemas electorales comparados con especial referencia a nivel local, organizado por el Consejo Supremo Electoral de Venezuela, Caracas, 16 de julio de 1984, publicado en: CSE (Consejo Supremo Electoral): Simposio Sistemas electorales comparados con especial referencia a nivel local, Caracas 1984, págs. 31-47.

comparativo ya no es en primer lugar *encontrar* el sistema electoral óptimo como tal, ya no es la consiguiente difusión de un sistema electoral determinado. Tanto la idea sobre la existencia de un sistema electoral ideal como el difusionismo han muerto. Hoy en día la investigación toma más en cuenta el contexto socio-político, es más cuidadosa en emitir juicios normativos y recomendaciones de ingeniería política y se acerca a la problemática de una reforma electoral por vía aproximativa.

Creo que esta tendencia se comprobará en este Simposio en el cual participan colegas que en su país de origen han sido los protagonistas de estos nuevos enfoques.

También podemos afirmar que el debate ya no gira alrededor de la alternativa entre sistema mayoritario o representación proporcional. Esto tiene sus buenas razones que trataré de mostrar en seguida. En el centro del debate aparecen ahora arreglos técnicos individuales cuyas consecuencias políticas sin embargo no se deben subestimar. A pesar de los progresos arriba mencionados, el estado actual de la investigación sobre sistemas electorales comparados no es del todo satisfactorio. En algunas áreas de importancia para el desarrollo científico de la disciplina, no existe el consenso necesario. Esto es válido sobre todo en cuanto a la definición y clasificación de los sistemas electorales.

Un punto crítico sigue siendo también el continuismo en la utilización de enunciados ahistóricos sobre las relaciones causales entre estructuras sociales, sistemas electorales y sistemas de partidos políticos. Estas consideraciones son especialmente importantes en relación a la pregunta de por cuál sistema electoral uno debe optar, una pregunta que siempre tiene que estar relacionada con los factores espacio y tiempo.

Mi exposición se va a concentrar primero en cuestiones de definición y clasificación y segundo en los aspectos históricos del análisis comparado.

I. Problemas analíticos y de clasificación de los sistemas electorales

Los problemas de clasificación por una parte son el resultado de una información deficiente sobre sistemas electorales específicos, por otra parte son causados por la falta de un marco conceptual ampliamente aceptado y por diferencias de terminología. Existe, es cierto, la diferenciación básica entre sistemas de mayoría y de representación proporcional, pero no hay una comprensión clara y uniforme en la literatura comparada, sobre sistemas electorales con respecto a qué se entiende por los términos, sistema mayoritario y representación proporcional. Por añadidura está la categoría de los así llamados "sistemas mixtos", usada como un remanente cuyo significado varía considerablemente de un autor a otro.

Los problemas de clasificación surgen especialmente cuando los sistemas electorales están compuestos por elementos más bien contradictorios, cuando un sistema electoral dado está compuesto por elementos que pertenecen (dentro del modo tradicional de clasificar sistemas electorales) al sistema mayoritario tanto como al de representación proporcional. El sistema electoral de Alemania Occidental no es el único en este sentido. Un caso similar existe en sistemas electorales en los cuales las bancas son asignadas de acuerdo a una fórmula proporcional en muchos distritos electorales pequeños. En semejante sistema, el umbral de representación va a ser alto y causará un considerable grado de desproporcionalidad. Los resultados electorales no corresponderán más al principio de representación proporcional.

¿Deben estos sistemas en el que las bancas son asignadas de acuerdo a una fórmula de representación proporcional, pero donde el resultado electoral va a ser desproporcionado, seguir siendo clasificados como sistemas de representación proporcional? ¿Qué define la representación proporcional, qué define los sistemas de mayoría?

La respuesta a estas preguntas sobre clasificación tiene consecuencias de largo alcance en la evaluación normativa de los sistemas electorales debido a que la definición de las funciones que uno le atribuye a dichos sistemas influenciarán la propia elección. En lo que respecta a la representación proporcional, su función más importante puede consistir en lograr una representación parlamentaria de los grupos socio-políticos, de acuerdo a su fuerza numérica en el electorado; en ese caso la evaluación deberá basarse en que un sistema dado de representación proporcional tiene realmente éxito en alcanzar ese objetivo funcional.

Además, en la literatura comparada hay muchas diferencias con respecto a la atribución de los diversos elementos a los dos tipos básicos.

Un umbral de representación del 5% constituye un elemento fuertemente no proporcional dentro de un sistema de representación proporcional, como sostuvo Giovanni SARTORI (1983:16), o sirve, como yo creo equivalente funcional para la falta de división del territorio de la elección en distritos electorales, y este umbral es, por consiguiente no —totalmente— incompatible con el principio de representación proporcional.

Un buen ejemplo de que la mayoría de los intentos por clasificar los distintos sistemas electorales se apoya en premisas normativas, lo constituye la más reciente distinción de G. SARTORI entre sistemas electorales fuertes y débiles. La terminología elegida (fuerte vs. débil) ya contiene un juicio sobre el cual, sin embargo, no quiero centrar mi crítica. SARTORI clasifica los sistemas electorales de acuerdo a su efecto manipulativo sobre el votante, que puede ser **restrictivo** o **irrestricto**, un sistema electoral que ejerce incuestionablemente una influencia manipulativa, será clasificado como un sistema electoral fuerte. A la inversa, si un sistema electoral no ejerce tal influencia o la ejerce mínimamente, propone clasificarlo como un **sistema electoral débil**.

De acuerdo a esta conceptualización, los sistemas mayoritarios pertenecen a la clase de sistemas electorales fuertes, mientras que los sistemas de representación proporcional se clasifican como sistemas electorales débiles y un *sistema de representación proporcional puro es un sistema no-efectivo*.

Con respecto a los efectos de los sistemas electorales, SARTORI argumenta que todos los sistemas electorales tienden a tener un efecto reductor del número de partidos y agrega que *el efecto multiplicador de la representación proporcional es una ilusión óptica motivada por la secuencia histórica de los sistemas electorales*.

Consecuentemente, la interpretación de SARTORI, sobre los efectos que pueden ejercer los sistemas electorales está basada en la concepción de un continuo unipolar, en el cual pueden ubicarse todos los sistemas electorales; este es un modelo analítico elaborado en el contexto del debate Germano-Occidental sobre sistemas electorales a fines de la década del 60 y principios del 70 [(por WILDENMANN/KALTEFLEITER/SCHLETH, (1965) y por MEYER, (1973)]. De acuerdo a esta conceptualización, un sistema de representación proporcional *puro* que produce un grado casi exacto de proporcionalidad entre votos y bancas es el punto del continuo desde donde parten todos los sistemas *no-puros*. Los sistemas mayoritarios se colocan a la mayor distancia del punto de partida, MEYER (1973:185) describe esta conceptualización de la siguiente manera: *La influencia de los sistemas electorales en la posibilidad de éxito de los partidos políticos se extiende desde el grado más exacto de proporcionalidad entre los votos ganados y la cuota de bancas hasta un grado más o menos creciente de desproporcionalidad que restringe las posibilidades de los partidos menores y conduce a una situación en la que sólo dos partidos tendrán chances de ganar bancas* (traducción del autor).

El factor esencial en esta diferenciación de sistemas electorales está en la distinción entre un sistema propor-

cional **puro** por un lado, y todos los otros sistemas electorales por el otro. SARTORI subdivide esta última categoría en dos clases de sistemas electorales, aquellos que denomina **sistemas electorales fuertes** y los que llama **sistemas electorales fuertes-débiles**, un tipo mezclado que contiene sistemas electorales no proporcionales o de baja-proporcionalidad. El punto principal de la conceptualización de SARTORI reside en el hecho de que las categorías básicas de su clasificación se apoyan en una sola función, el **efecto restrictivo** sobre el votante o (y esto SARTORI lo separa estrictamente) el **efecto reductor** sobre el número de partidos (1983:17). Puesto que la presunción de **no-efecto** se aplica sólo a un principio de representación, todo el espectro de sistemas electorales es juzgado desde el punto de vista de la desviación de la **situación de no-efecto**. Esta apreciación naturalmente conduce a juicios basados en un concepto unidimensional: cuanto mayor es la distancia del punto de partida, mejor se cumplirán las premisas de la conceptualización y más fuerte será el sistema electoral dado. Pero, estos estudiosos como MEYER y SARTORI, ¿presentan argumentos convincentes para someter su presunción básica de que todos los sistemas electorales deben ser conceptualizados como perteneciendo a un solo continuo unipolar?

Teórica y empíricamente, la evidencia apunta en otra dirección. Indudablemente hay dos principios de representación: el de mayoría y el de representación proporcional. Ambos deberían ser considerados, política y sistemáticamente con respecto a la historia de las ideas, como dos principios antitéticos de representación política. Un modelo bipolar parecería, por consiguiente, el más lógico.

El principio mayoritario, así como el de representación proporcional, representan los objetivos políticos específicos que se proponen alcanzar, y ambos se ubican en los extremos opuestos de un continuo bipolar, separados por un cero intermedio. Primero, y observando la historia de las ideas políticas, uno debería tener en mente que los

principios de representación son considerablemente más viejos que los sistemas electorales. Esto es especialmente cierto en el caso del principio de representación proporcional, el que fue desarrollado principalmente sobre la base de dos ideas: en la concepción de MIRABEAU de la representación como un *espejo de la Nación*, y en la idea de la *mejor* elección, un proceso electoral preferencial graduado, para encontrar la *verdadera voz de la Nación*. Estas ideas de representación fueron desarrolladas por los racionalistas franceses del siglo XVIII y por consiguiente estaban bien establecidas mucho antes de que se inventaran sistemas viables de representación proporcional.

Segundo, si uno trata de encontrar los pre-requisitos para la implementación de la representación proporcional, tiene que observar las condiciones socio-políticas específicas que históricamente precedieron a su aplicación. La demanda de representación proporcional —como veremos más adelante— surgió en el contexto de cambios sociales profundamente arraigados, hacia fines del siglo XIX, y estuvo conectada con el surgimiento de los partidos obreros; su implementación tuvo lugar con la democratización del derecho al voto y la introducción del sufragio universal. Históricamente hablando, la representación proporcional no estaba proyectada para ser un *sistema no-efectivo*; por el contrario, fue deliberadamente usada por intereses políticos específicos como herramienta con la cual esos intereses trataron de lograr sus objetivos socio-políticos.

Para probar la bipolaridad de los sistemas electorales y, teóricamente establecer el supuesto de que ambas formas de representación deben ser concebidas como principios de representación, es necesaria una argumentación más detallada. Esto conduce a la parte constructiva de mi pensamiento, que se centra alrededor de la diferencia básica entre los dos principios alternativos de representación (representación funcional —política vs. representación social— proporcional) y los dos tipos de fórmula para con-

vertir votos en bancas (fórmula de mayoría vs. fórmula proporcional).

Esta diferencia es a menudo diseñada en la literatura comparativa sobre sistemas electorales, causando por consiguiente serios errores, y dando origen a muchos problemas de clasificación.

Los sistemas de mayoría y de representación proporcional pueden ser definidos de acuerdo a dos criterios: el principio de representación y la fórmula de decisión, es decir la fórmula usada para convertir votos en bancas. Vamos a considerar primero los dos tipos de fórmula de decisión:

Bajo la fórmula mayoritaria, el ganar una banca en el Parlamento depende de que un candidato o un partido gane la requerida mayoría de votos. La ley electoral dice que: el candidato o partido que gana una mayoría o pluralidad de los votos emitidos en un territorio dado será elegido.

Bajo las fórmulas de representación proporcional, la obtención de una banca generalmente depende de la cuota de votos que puedan obtener los diversos candidatos o partidos políticos. Los candidatos o partidos que hayan podido ganar el número de votos requerido (cuota) serán elegidos. El partido político recibe el número de bancas correspondientes al número de votos ganados en la elección.

Eso me conduce a la siguiente definición: la fórmula de decisión (usada en el proceso de convertir votos en bancas) determina el ganador y el perdedor en una elección. Se refiere a la situación especial de cómo los votos determinan las bancas. Bajo la fórmula mayoritaria, el candidato o partido que obtiene más votos que el resto de candidatos o partidos competidores reunidos, ganará la banca.

Bajo la fórmula de representación proporcional, el número de bancas ganado por un partido será igual a la proporción de votos recogidos por el mismo.

Vamos a considerar los principios de representación

inherentes a los sistemas mayoritario y de representación proporcional.

Al definir los principios de representación, me pregunto sobre los objetivos políticos de la representación política con respecto al resultado conjunto de las elecciones a nivel nacional. Me pregunto sobre los fines perseguidos por los dos tipos básicos de sistemas electorales, el mayoritario y el de representación proporcional.

¿Cuál es el objetivo político de los sistemas mayoritarios? Bajo los sistemas mayoritarios, el objetivo es alcanzar una mayoría parlamentaria para un partido o para una alianza de partidos.

El factor esencial consiste en permitir a un partido político que no ha alcanzado una mayoría de votos, formar un gobierno de mayoría partidaria. Este es el objetivo político buscando del principio de representación mayoritaria: un gobierno de un solo partido basado en una minoría de votos. La función básica de un sistema mayoritario (y el criterio para evaluar sus efectos) es su habilidad para producir gobiernos.

¿Cuál es el objetivo de la representación proporcional? Los sistemas de representación proporcional intentan reflejar tan exactamente como les sea posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos en la población. La proporción de votos y de bancas para los partidos deberían corresponderse aproximadamente unos con otros. Esta es la función básica del principio de representación proporcional y del criterio de efectividad de un sistema proporcional.

No puedo demostrar las ventajas de esta concepción en todos sus aspectos. Quiero señalar sin embargo, dos consecuencias principales que están relacionadas con los problemas de clasificación y con el criterio de evaluación.

Los sistemas electorales se clasifican y evalúan de acuerdo a los principios de representación. Las fórmulas de decisión son secundarias en categoría y no determinan la cuestión de definición y clasificación de los sistemas electorales. Los principios de representación y las fórmulas de

decisión se relacionan entre sí como fines y medios; mientras que existe un amplio espectro de posibilidades para los medios, existe una sola alternativa para los fines. Por un lado, en la candidatura única (como en Finlandia, Dinamarca y la República Federal Alemana), la fórmula de decisión mayoritaria puede combinarse con otros varios elementos en un sistema de representación proporcional, o sea un sistema que sigue el principio de representación proporcional y cuyos efectos totales producirán un alto grado de proporcionalidad entre votos y bancas. Por otro lado, uno puede representarse un sistema en el cual las bancas sean asignadas por una fórmula de representación proporcional, como la cuota en el sistema irlandés del *single transferable vote* y que sin embargo produce resultados electorales que reflejan el principio de representación mayoritaria, porque la distribución del territorio electoral en distritos electorales pequeños impide un alto grado de proporcionalidad. En esta conceptualización, el tipo de un sistema mixto no existe. Hay sólo sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales que corresponden más o menos a los principios respectivos.

Un argumento pragmático para esta conceptualización es el hecho de que el principio de representación es muy a menudo decidido a nivel constitucional. Por consiguiente, el tema de qué principio de representación debería elegirse, es una cuestión de derecho constitucional, mientras que en la mayoría de los casos todas las otras cuestiones de un sistema electoral son dilucidadas por simple legislación. Algunas veces, queda establecido en la Constitución cuáles unidades administrativas deberán servir como distritos electorales o si el derecho de los partidos políticos de tomar parte en la asignación de bancas deberá depender del logro de cierto porcentaje del total de votos emitidos. La decisión política más importante sin embargo, se relaciona con el principio de representación que no excluye, como hemos mostrado, necesariamente, la decisión de un

concepto social y/o funcional específico de representación parlamentaria.

CUADRO 1

PRINCIPIOS DE REPRESENTACION Y SISTEMA ELECTORAL EN 18 PAISES EUROPEOS OCCIDENTALES

Países donde el principio de representación está incluido en la Constitución:

	Const.	Art.
Austria	26	Parágrafo 1
Bélgica	48	Parágrafo 2
Dinamarca	31	Parágrafo 2
España	68	Parágrafo 3
Islandia	31	Parágrafo 1
Irlanda	12	Parágrafo 3
Luxemburgo	51	Parágrafos 5 y 6
Países Bajos	92	Parágrafo 2
Noruega	59	Parágrafo 3
Portugal	151-155	
Suiza	73	

Países donde el sistema electoral es decidido por simple legislación:

Alemania Federal
Finlandia
Francia
Gran Bretaña
Grecia
Italia
Suecia

La conceptualización sugerida aquí (la que desarrollé extensamente en otro lugar; NOHLEN 1981) coloca la evaluación de los sistemas electorales en una nueva perspectiva: la evaluación de los sistemas electorales ya no responde más a una apreciación unidimensional basada en sólo un criterio. Orientados hacia los dos principios de representación, los sistemas electorales son evaluados según criterios derivados de principios alternativos y que son completamente diferentes.

De ese modo los sistemas de representación proporcional ya no son evaluados según el criterio del sistema mayoritario y los sistemas de mayoría no son juzgados según el criterio de representación proporcional. Esta reorientación de criterios impide aquellas interpretaciones que evalúan un sistema electoral dado por el principio de representación opuesto y que no pueden (aunque fuera emprendido a menudo en el pasado) producir resultados significativos, ya que desde el comienzo uno debería esperar que, por ejemplo, cualquier sistema de representación proporcional no sea capaz de colmar esas expectativas funcionales, que un sistema mayoritario lograría fácilmente.

En lo que se refiere a los efectos **restrictivos** o **reductores** de los sistemas electorales, los sistemas mayoritarios son generalmente superiores a los sistemas de representación proporcional. En este sentido son los **más fuertes** (para usar la terminología de SARTORI). Pero no lo son cuando el objetivo a alcanzar es el de la representación proporcional. En tal caso, los **más fuertes** son generalmente los sistemas de representación proporcional.

En una perspectiva más sistemática, mi conceptualización llevaría a dos conclusiones:

1. Los sistemas electorales deberían ser clasificados y juzgados de acuerdo al grado en que cumplen el principio de representación que se supone deben seguir. No hay que juzgarlos de acuerdo al cumplimiento de cualquiera de las funciones del otro principio de representación. Esto no excluye por supuesto, la posibilidad de un análisis compa-

rativo, pero prohíbe los juicios basados en el criterio del principio de representación **equivocado**. En este contexto es que uno deberá considerar el asunto de si los umbrales de representación afectan el principio de representación proporcional en general, o solamente a partir de un cierto nivel, o metódicamente hablando, si un sistema electoral debe seguir su principio de representación sin ninguna excepción.

La Corte Constitucional de la República Federal de Alemania, por ejemplo, examinó el tema de si el umbral de representación del 5% contenido en la Ley Electoral de Alemania Occidental es compatible con el principio de representación proporcional. En su juicio afirmativo la Corte arguyó, sin embargo, que una barrera del 5% debería constituir el límite superior del umbral, impidiendo todo cambio ulterior que fortaleciera el efecto **restrictivo** del sistema electoral como incompatible con el principio de representación proporcional.

En consecuencia, si el legislador de Alemania Occidental quisiera fortalecer tales efectos, elevando la barrera del 5%, tendría que optar, primero por el otro principio de representación (o sea el principio de representación mayoritaria) y sólo después de haberlo hecho, el Bundestag de Alemania Occidental podría introducir un umbral de representación considerablemente más alto. En este contexto, debemos mencionar que los efectos desproporcionados del llamado sistema proporcional mejorado en Grecia, son casi incompatibles con el principio de representación proporcional. Estas conclusiones sobre las limitaciones constitucionales y legislativas de los sistemas electorales son de mayor importancia para cualquiera que esté interesado en la reforma de un sistema dado y que desea escapar a la impresión de manipulación.

2. Cualquier debate sobre las opciones de principios de representación debe, en primer lugar, ser conducido en conexión con una teoría democrática; en segundo lugar, debe tomar en consideración la situación histórica y socio-política específica bajo la cual debe operar el sistema

electoral. Si se dejan de lado esos dos aspectos, cualquier discusión sobre las ventajas o desventajas de los sistemas electorales se torna inútil, porque como sabemos, las respuestas a cuestiones normativas con la evaluación de sistemas electorales, dependen hasta un cierto grado de las posturas democráticas (normativas) del analista.

En segundo lugar estas cuestiones son contingentes y relacionadas al tiempo y al espacio. Esas dos premisas metodológicas son a menudo inconscientemente pasadas por alto o incluso conscientemente descuidadas. Sin embargo, estos pre-requisitos teóricos e históricos deben ser tenidos en cuenta, especialmente si se trata de discutir no sólo temas técnicos menores de los sistemas electorales, sino que también si uno se concentra en temas que conciernen a los principios de representación.

II. Cambios y opciones de sistemas electorales desde un punto de vista histórico

En torno a cómo se generan los sistemas electorales y a las razones de su permanencia y estabilidad de los principios de representación, ahora quiero discutir la cuestión de la opción electoral desde la perspectiva histórica del desarrollo socio-político y político institucional de las democracias occidentales. Tomándose en cuenta las condiciones socio-políticas debe rechazarse, de partida, el supuesto de que es posible construir o cambiar libremente un sistema electoral, de que existen un sinnúmero de opciones entre las cuales los parlamentos nacionales pueden elegir. A mi modo de ver, esta es una impresión errada siendo que en el debate público sobre sistemas electorales es utilizado por políticos y científicos por igual a fin de fingir una libertad de opción que no existe en la realidad. Para esto, observamos sucintamente un mapa internacional de la reforma electoral. Una comparación histórica muestra que en la mayoría de los países las reformas que incluyeron cambios fundamentales, ocurrieron hace más de medio siglo; desde entonces el tipo básico del sistema electoral

se mantuvo sin mayores alteraciones, en la mayoría de los casos, y en casi todos estos países se continúa aplicando el principio de representación introducido en el primer cuarto del siglo XX.

Las pocas excepciones se explican principalmente a partir de rupturas en el desarrollo histórico-político de algunos países. En efecto, países en los cuales el fascismo llegó al poder o aquellos en que se interrumpió temporalmente el régimen democrático, decidieron sólo con posterioridad su respectivo sistema electoral, recurriendo generalmente al sistema por el que habían optado en el pasado. Así, después de la II Guerra Mundial, Italia, Austria y Alemania Federal retornaron al tipo básico del sistema proporcional que ya había sido adoptado en estos países en 1919. En el caso de Alemania Federal, inclusive, los estadistas autores de la Ley fundamental optaron por un sistema de representación proporcional. Después de largas décadas de autoritarismo, España y Portugal se apartaron de sus sistemas electorales tradicionales (sistema de votación restringida o sea de representación de las minorías) adoptando un sistema de representación proporcional al tiempo de la transición hacia la democracia en los años 70. También Francia es un caso especial, pues la reforma electoral de 1958 con su amplia trascendencia (reintroducción del sistema mayoritario con dos vueltas) fue precedida por el colapso de la IV República e implementada en la situación específica de un *pouvoir constituant* que, a su vez, surgió de una profunda crisis política y social.

En todos los otros países las reformas electorales se mantuvieron dentro del sistema de representación establecido. 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 se propusieron un mayor nivel de proporcionalidad, por ejemplo a través de una reforma de la distribución de los distritos (Islandia) o a través de una reforma de la fórmula de conversión de votos en escaños (por ejemplo

reemplazando el método D'Hondt por la fórmula St. Lague del promedio más alto, o cambiando el divisor en el procedimiento del cálculo electoral o bien alternando el método de valoración de los votos sobrantes). Aquí se pueden dar los ejemplos de Grecia en 1977, Islandia en 1959, Italia en 1956, Noruega en 1953 y Suecia en 1949. Reformas en sentido opuesto, dirigidas contra los partidos pequeños y que produjeron una disminución del efecto proporcional se dieron en Alemania Federal en 1953 y 1956; en Grecia en 1974; en Irlanda en 1936, 1947 y 1969; en Holanda en 1921 y 1923 y Suecia en 1971. Estos efectos se consiguieron primordialmente mediante una nueva distribución de los distritos y/o reforma de la valoración de los votos sobrantes y muy especialmente mediante el establecimiento de la barrera legal a la representación *Sperrklausel* (Alemania Federal, Suecia y España en 1977).

Una evaluación global de los antecedentes hasta acá presentados nos permite concluir que el principio de representación permaneció intacto en la mayoría de los países durante los últimos 50 años. Reformas fundamentales son escasas y surgen (con excepción de Francia) sólo en situaciones históricas extraordinarias. Algún margen de reforma existe, sin embargo, dentro de los dos tipos fundamentales de sistemas electorales y que, efectivamente, ha sido utilizado en diversos países.

La evidencia histórica nos permite concluir, por lo tanto, que el espacio para cambios en el sistema electoral es sumamente reducido, muy contraria a la versión convencional de la mayoría de los analistas, según la cual se podría elegir libremente entre diferentes elementos de sistemas electorales y de que habría amplias posibilidades de **optar por un sistema electoral**. Los debates sobre la reforma electoral que centran su atención exclusivamente en planteamientos de orden general, abstrayendo las condiciones concretas y que presentan como posible un margen de reforma que abarca desde el sistema de mayoría absoluta o relativa hasta el de representación proporcional, sugieren

una libertad de opción que evidentemente no existe. Estos debates son puramente académicos, una afirmación dirigida muy especialmente a aquellos científicos sociales que sostienen este debate motivados por su creencia en el poder de soluciones social-tecnológicas. Si el debate no quiere ser únicamente académico, deberá guiarse por consideraciones históricas, a partir de los sistemas electorales existentes en los diferentes países, considerando los respectivos contextos nacionales y teniendo presente que las diferentes opciones para el cambio se encuentran generalmente restringidas por el principio de representación allí existente y por su fuerte persistencia histórica.

¿Cuáles son las causas de esta estabilidad en la historia de los sistemas electorales?

En general podemos partir de la siguiente hipótesis: los sistemas electorales en las democracias occidentales no fueron inventados en la teoría o contruidos artificialmente en las salas de trabajo de científicos sociales para ser luego puestos en práctica, sino que, muy al contrario, la mayoría de los sistemas electorales se han desarrollado históricamente en un proceso evolutivo relativamente largo. Esto vale incluso para el sistema electoral británico de simple mayoría en distritos uninominales y que tan a menudo ha sido considerado como un modelo a seguir. Esto también se aplica a los diferentes países que tienen hoy sistemas de representación proporcional. Históricamente, la introducción de la representación proporcional se dio en casi todos los casos a través de un proceso de adaptación de un concepto teórico, que consistía en la representación de todas las fuerzas políticas en proporción a su peso numérico, en condiciones históricas específicas; desarrollando un sistema particular de representación proporcional adecuado a las condiciones tanto nacionales como socio-políticas de cada país. Las diferencias que se perciben entre la gran cantidad de sistemas de representación proporcional reflejan toda la gama de posibles varia-

CUADRO 2

LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN 18 PAISES

País	Momento del último cambio del principio de representación	Tipo fundamental desde entonces	Reformas al tipo fundamental	Tendencias de las reformas	Número de elecciones desde la última reforma
Bélgica	1919	SP	ninguna	-	20
Dinamarca	1920	SP	ninguna	-	26
Alemania	1919/1949	SP	1953/1956	Menor proporcionalidad aumento de barrera legal	10
Finlandia	1906	SP	1935/1955	(afecta sólo a los candidatos)	29
Francia	1958	SM	1966	Contra los partidos pequeños (10% para participar en la 2a. vuelta)	0
Grecia	1985	SP	entre otras:	1974: aumento	7
	1986	SM		1977: disminución de los efectos mayoritarios	
	1951	SP		1974 1977	
Gran Bretaña		SM	1918, 1948/85	Establecimiento del sistema mayoritario en distrito uninominal	
Irlanda	1923	SP	1936 1947 1969	Menor proporcionalidad por aumento del número de distritos electorales	20
Islandia	1942 ^a	SP	1959	Mayor proporcionalidad a través de la reforma de los distritos electorales	14
Islandia	1919/1946	SP	1956	Mayor proporcionalidad a través de la reforma de divisor	10
Luxemburgo	1912	SP	ninguna		16
Holanda	1917	SP	1921	Menos proporcionalidad Reforma del resto electoral	18
Noruega	1919	SP	1953	Mayor proporcionalidad Reforma del procedimiento divisorio	16
Austria	1919/1945	SP	1971	Nueva organización de los distritos electorales	12
Portugal	1975	SP	ninguna	-	5
Suecia	1909	SP	1949	1949: Mayor proporcionalidad 1977: Barrera legal contra partidos pequeños	24
Suiza	1919	SP	ninguna	-	18
España	1976	SP	ninguna	-	3

A fin de reducir la disproportionalidad 6 de los 40 miembros del Althing fueron elegidos a nivel del Land.

SP: Sistema Proporcional; SM: Sistema Mayoritario.

Fuente: NOHLEN 1978, 1981.

ciones sin por ello afectar al principio de representación propiamente dicho.

En otro lugar (NOHLEN 1981) he demostrado en detalle que, empíricamente, los sistemas electorales son el resultado de compromisos entre fuerzas políticas en un determinado momento. Un buen ejemplo de esto lo constituye la nueva legislación electoral en España. Durante el proceso de democratización la derecha política a través de *Manuel Fraga Iribarne* (abierto partidario del sistema británico) se pronunció a favor del sistema mayoritario, mientras que la oposición democrática (especialmente las fuerzas políticas regionalistas) exigió la representación proporcional para las primeras elecciones a las Cortes. El gobierno de *Suárez* se encontró así entre ambas posiciones y, de acuerdo a su estrategia consensual de cambio político, optó por la representación proporcional a fin de integrar a los grupos de oposición en el sistema político. A fin de romper la resistencia de la derecha política en las Cortes franquistas, el gobierno estuvo de acuerdo en introducir algunos correctivos a fin de impedir la fragmentación del sistema de partidos. Mientras que la selección de los componentes del sistema electoral, especialmente en lo que se refiere a los correctivos (método D'Hondt y barrera legal del 3%) no era muy convincente en términos sistemáticos, sí lo era en términos políticos, el sistema electoral en su totalidad, pues, significaba una fórmula política aceptable para las fuerzas de oposición. Esto quiere decir que en la aceptación del sistema electoral en España no fue determinante su precisión técnica o su consistencia teórica, sino que fue decisivo el compromiso político sobre los elementos constitutivos de él.

Pese a que en los diferentes países las constelaciones históricas y políticas en las que se implementaron sistemas de representación proporcional han sido muy variadas, el resultado histórico en lo que se refiere al principio de representación ha sido básicamente similar, pues la introducción de los sistemas de representación proporcional que se

han demostrado estables y han permanecido inalterados, fue provocada por causas comunes. Su introducción ocurrió en la época de la extensión del sufragio a los sectores populares, del surgimiento de los partidos socialistas o social-demócratas y la consiguiente reestructuración de los sistemas tradicionales de partidos (Conservador vs. Liberal), es decir en el contexto de un profundo cambio político y social. El período siguiente ha sido caracterizado como de congelamiento (freezing) de las líneas de conflicto en la sociedad y de los sistemas de partidos. Bajo estas condiciones el cambio en el principio de representación y la introducción de la representación proporcional sirvieron no sólo a los intereses de los nuevos partidos emergentes que, hasta entonces, habían sido discriminados por el sufragio restringido y/o el sistema electoral, sino también a los intereses de los más débiles entre los partidos tradicionales, que estaban siendo amenazados con desaparecer por el surgimiento y desarrollo de los nuevos partidos. KOHL (1982) ha mostrado en forma muy consistente la ambivalencia funcional de la representación proporcional para aquellas minorías en ascenso como también para aquellas en la defensiva, cualidad que facilitó el compromiso de las fuerzas socio-políticas en un sistema de representación proporcional.

La introducción del sistema de representación hoy vigente en los países analizados ocurrió, pues, en una época de profundas convulsiones socio-políticas, siendo la representación proporcional la más adecuada a los intereses políticos de las fuerzas socio-políticas. No ha ocurrido otra transformación político-institucional tan profunda como ésta desde el comienzo de la era de la política de masas en las democracias occidentales. Puesto que fue exactamente en esa época en que se implementó la reforma electoral, tenemos que confiar, al analizar las consecuencias de diferentes sistemas electorales para el sistema político, en el sistema de partidos, en el proceso político, en el material empírico de esos casos históricos que han sido estructura-

dos por una vasta red de relaciones causales en el pasado, pero que indudablemente ya no corresponden a las actuales condiciones socio-políticas en estos países.

Esta contingencia histórica se debe subrayar no sólo en relación al análisis de las cuestiones específicas de cada caso histórico, sino también en relación a conclusiones teóricas extraídas de las experiencias de reforma electoral en tiempos pasados y con respecto a las opciones disponibles que uno quisiera para hoy en día.

Además el patrón de comportamiento político de los partidos parece haber cambiado de acuerdo a cómo estiman las ventajas o desventajas de los sistemas electorales. Las desventajas son normalmente criticadas por los partidos perjudicados por ellas y constituyen el estímulo para el debate público sobre los sistemas electorales. Puesto que las ventajas y desventajas no están determinadas estructuralmente y no siempre afectan a los mismos partidos, sino que pueden variar según los cambios en la distribución de votos, los partidos anteriormente perjudicados tienden a aceptar las ventajas coyunturales, sin llevar a la práctica los planes de reforma que propagaban cuando estaban en la oposición. Por ejemplo, los socialistas en Grecia y España dejaron de levantar la exigencia de la reforma electoral al asumir el gobierno.

Dado que en general los partidos alcanzan la mayoría parlamentaria en virtud del efecto desproporcional de los sistemas electorales, los partidos en el gobierno que obtuvieron la mayoría en el parlamento a través de estos mecanismos del sistema electoral y que se vieron beneficiados por las —en la terminología de RAE (1967)— así llamadas *manufactured majorities*, no estarán interesados en la reforma electoral. Por otro lado, debido a la integración de los partidos socialistas a la sociedad capitalista, el cambio de las mayorías entre los partidos burgueses y socialistas tampoco tiene el efecto desestabilizador o revolucionario que se supuso o se temió en la época de surgimiento y desarrollo de los partidos de la clase obrera.

En muchos países hay otras razones que contribuyeron a la permanencia del conjunto de las reglas establecidas que rigen el proceso electoral. En once de los 18 países en discusión, por ejemplo el principio de representación está inserto en la Constitución Política (véase tabla 1). Es por ello que una reforma electoral que toca el principio mismo de la representación política requerirá una mayoría cualificada, lo que implica necesariamente un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Todo esto apunta en la dirección de que, en la práctica, hay muy poco margen de acción para cambios fundamentales del sistema electoral establecido. Teóricamente, las alternativas de reforma posibles en los sistemas de representación proporcional se limitan en la actualidad a cambios de tipo técnico; en un sentido político, las opciones de reforma deben ser aceptadas por todas las fuerzas políticas de peso, ya que hay que tener en cuenta que sólo aquellas reformas que no disminuyan las posibilidades de éxito de los partidos parlamentarios mayores cuentan con alguna probabilidad de ser aprobadas en el Parlamento.

Considerando que, una vez implementado y aceptado por las fuerzas políticas adversas, el principio de representación no varió en la mayoría de los países, sino que permaneció estable desde los años 20, todo debate —ya sea político o académico— sobre la *opción por un sistema electoral* debe desarrollarse a un nivel claramente técnico y no, como es generalmente el caso, a un nivel global de ventajas y desventajas de sistemas electorales y/o bajo el aspecto del cambio del sistema de representación. El análisis siguiente conducirá también a una necesaria reevaluación de la hipótesis más tradicional sobre los efectos del sistema mayoritario y la representación proporcional, muchas de las cuales fueron primeramente desarrolladas por DUVERGER (1958) sobre una base empírica muy limitada.

Como las alternativas reales que tienen los respectivos Parlamentos nacionales son hoy muy limitadas, el rol que podemos jugar los científicos políticos en el debate de la

reforma electoral no consiste primeramente en intercambiar argumentos teóricos a un alto nivel de abstracción, sino antes que nada debemos concentrarnos en el análisis de las cuestiones más técnicas y, por ende, más específicas, de los sistemas electorales, discutir sobre sus consecuencias políticas y aumentar el conocimiento sobre los mecanismos, a veces abiertos, otras veces escondidos, con que los votos son convertidos en escaños. Por tanto lo que más se exige es: 1) un profundo conocimiento de todos los elementos técnicos que pueden constituir sistemas electorales; 2) el conocimiento de que existen una infinidad de posibilidades para combinar estos elementos; 3) una comprensión de los diferentes efectos que puede producir un solo elemento según se lo combine con diferentes grupos de otros elementos; y 4) el conocimiento sobre los efectos de los sistemas electorales en su conjunto. Muy pocos estudios comparados de los sistemas electorales cumplen con estas normas analíticas.

La mayoría de los estudios están muy lejos de alcanzar las debidas exigencias de rigor teórico y empírico que permitan una interpretación satisfactoria. Este hecho queda claramente en evidencia cuando se contempla el sistema electoral de la República Federal de Alemania, altamente prestigiado, y la atención o tratamiento que ha recibido por parte de académicos extranjeros así como de políticos y gobiernos de varios países, con interés en una reforma electoral.

III. A modo de resumen

A lo largo de esta conferencia señalé repetidamente que actualmente, en la mayoría de los países analizados faltan, por el momento, las condiciones socio-políticas que les permitirían cambiar sus principios de representación existentes, sea el mayoritario o el proporcional. Esas precondiciones sociales existieron históricamente (con excep-

ción de algunos casos desviados como los Estados Unidos o Canadá) cuando, en un período de cambio social la clase trabajadora fue integrada al sistema político a través de la representación política (por el sufragio universal y por la representación proporcional), y cuando el antagonismo entre el capital y el trabajo fue transferido, durante el proceso, de la esfera socio-económica al (sub) sistema político de la sociedad capitalista.

Desde ese período las divisiones sociales, las instituciones políticas y los sistemas partidarios están **congelados** en la mayoría de las democracias occidentales según la terminología de LIPSET y ROKKAN (1967), desde entonces las reformas en los sistemas electorales se han limitado a cambios dentro del dominio del principio de representación establecido. Sólo cuando se producen profundos cambios estructurales sociales y políticos, puede existir un cambio en el principio de representación. Por ejemplo, es bastante cuestionable si las discusiones acerca de la reforma en el sistema electoral en Gran Bretaña, que se viene desarrollando desde los años 70, han tenido en cuenta estos pre-requisitos socio-políticos: primero, todavía es tema de discusión si estas pre-condiciones de cambio estructural existen realmente en Gran Bretaña; segundo, parece dudoso que aquellos implicados en el debate de la reforma, tanto académicos como políticos, estén conscientes de estas pre-condiciones para la reforma electoral.

Consideradas desde el punto de vista de la ingeniería social que naturalmente incluye juicios normativos, se deben distinguir dos áreas de reforma:

1. Reformas dentro de los límites del principio de la representación actualmente en vigencia. Naturalmente, el espacio para soluciones distintas en este caso es limitado, ya que tales cambios no deben interferir (ni intencional ni accidentalmente) con el principio de representación elegido.

2. Reformas que cambien el principio de representación y transgredan los límites establecidos en el párrafo

primero. Las propuestas para reformas tan fundamentales deben tomar en consideración: a) las condiciones socio-políticas bajo las cuales operan los sistemas propuestos, b) sus connotaciones normativas con respecto a la teoría democrática y a la teoría de la representación política y c) deben tener en cuenta a) y b) en el contexto de los cambios sociales y políticos. Consecuentemente pueden discutirse cuestiones de reforma que como las del apartado primero permanezcan dentro de los alcances del principio de representación establecido.

El debate sobre la reforma de los sistemas electorales generalmente no distingue esas dos áreas. Mientras esa distinción fundamental sea omitida y mientras no se tomen en consideración esos pre-requisitos teóricos e históricos que marqué repetidamente en mi análisis, el debate seguirá caracterizándose más por la ficción que por un discurso racional y por consiguiente científico.