



CAPÍTULO PRIMERO

SISTEMAS ELECTORALES: CONCEPTO, ESTRUCTURAS, CONSECUENCIAS	7
I. Definición	7
II. La distribución de las circunscripciones electorales	9
III. Formas de candidatura y votación	10
IV. La conversión de votos en escaños	13

CAPÍTULO PRIMERO

SISTEMAS ELECTORALES: CONCEPTO, ESTRUCTURAS, CONSECUENCIAS¹

El primer texto es introductorio en el sentido de presentar el concepto y especialmente la estructura interna del objeto de estudio. Se trata de los elementos particulares que en una u otra composición constituyen un sistema electoral. Me imagino que muchos interesados en la materia manejan esta información básica. Sin embargo, para los que inician sus estudios con la lectura de este libro, este capítulo sirve para una primera orientación a nivel sistemático. Por otra parte, la lectura de los demás textos presupone de alguna manera el conocimiento de los elementos técnicos de composición de los sistemas electorales.

I. DEFINICIÓN

Para tratar científicamente a los sistemas electorales, es decir como variable dentro de un planteamiento causal, es imprescindible tener bien clara su definición. En términos generales, los sistemas electorales pueden concebirse en un sentido restringido y en un sentido amplio. En el debate político sobre sistemas electorales —especialmente en aquellos países que no cuentan con una gran

¹ Versión reducida, revisada y reformulada del capítulo 5, “Elementos configuradores de los sistemas electorales”, de mi libro *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 106-141. Esta versión fue publicada como capítulo I.3, “La estructura y los elementos particulares de los sistemas electorales y sus consecuencias”, en Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*, Lima, IDEA- Transparencia, 2004, pp. 18-27.

experiencia electoral— se tiende a expandir el concepto en extremo, hasta abarcar todo lo relacionado con el proceso electoral, partiendo del derecho de sufragio, pasando por la administración electoral hasta llegar al contencioso electoral. En la literatura sobre la promoción de la democracia, también se observa un uso más generalizado del concepto. Por razones analíticas, preferimos, sin embargo, una definición restringida que nos permite —hacia fuera— la necesaria diferenciación entre los diversos fenómenos electorales y la adecuada precisión de las variables institucionales en esta relación supuestamente causal que nos interesa.

Según esta definición restringida, los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etcétera). Este concepto restringido se presenta como más ventajoso, tanto en lo que se refiere al estudio de las consecuencias políticas del fenómeno institucional como en cuanto al debate político sobre opciones al respecto.

En cuanto a la estructura de los sistemas electorales, es conveniente señalar que existe un alto consenso entre los especialistas con relación a la diferenciación de los elementos individuales e incluso a sus consecuencias teóricas, es decir, si no se toman en cuenta factores contingentes. La querella se ubica en otro nivel de la materia, por ejemplo a nivel de los principios de representación (véase el segundo texto de este libro) y a nivel de los efectos de los diferentes tipos de sistemas electorales (de lo que tratan las demás contribuciones a este libro).

Nadie ignora que los sistemas electorales son estructuras complejas. Se componen —hacia adentro— de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en cuatro áreas: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y la votación, además de la transformación de votos en escaños. Cada uno de los distintos elementos en particular ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de

una elección. Los efectos políticos de un sistema electoral en su conjunto dependen de la combinación de los distintos elementos particulares, los cuales pueden ser reforzados, eliminados o neutralizados a través de su combinación. A continuación nos ocuparemos de los efectos de los elementos particulares, siempre bajo las condiciones de la cláusula *ceteris paribus*.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

La distribución de las circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción electoral no alude por lo tanto a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. La distinción básica radica aquí entre las circunscripciones uninominales (*single-member districts*) y las plurinominales (*multi-member district*). Las últimas pueden diferenciarse a su vez en circunscripciones plurinominales pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez) y grandes (por encima de diez).

El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos. Si se observa el tamaño de las circunscripciones en sí, es válida la siguiente regla (utilizando la regla de decisión proporcional): cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral —y generalmente también las oportunidades de que partidos pequeños accedan al Parlamento—. Esta regla se apoya exclusivamente en la matemática: el porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente tanto mayor cuanto menor sea el número de escaños que se adjudique en la circunscripción. Esta simple regla tiene empero una gran importancia política. Mediante el tamaño de la circunscripción puede ejercerse influencia

sobre la representación política, la estructura del sistema de partidos y las relaciones de poder. Por este motivo, la distribución de las circunscripciones electorales suele ser el origen de debates políticos. El *gerrymandering*, es decir, el intento de alterar las oportunidades electorales de los candidatos a través de la delimitación de las circunscripciones de acuerdo a criterios políticos, demuestra que la distribución de las circunscripciones puede ser objeto de manipulaciones.

Además, el tamaño de las circunscripciones influye también la relación entre elector y elegido. Se puede suponer que en una circunscripción uninominal es más factible la formación de una relación entre elector y candidato o diputado basada en el conocimiento del candidato, la confianza y la responsabilidad que en una circunscripción plurinominal. Mientras en las circunscripciones plurinominales el elector otorga su voto por lo general a una lista de partido, en las circunscripciones uninominales elige entre candidatos individuales (que normalmente representan a la lista de un determinado partido). Sin embargo, se pasa por alto a menudo que también en circunscripciones plurinominales existe la posibilidad de instrumentar formas de candidatura y votación que le permiten al votante hacer una selección precisa en términos personales.

III. FORMAS DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN

En el caso de la candidatura, la distinción básica es entre la candidatura individual y la lista. Respecto a la lista se puede diferenciar tres formas distintas:

1. La lista bloqueada le permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista, tal y como fue dispuesto por los gremios partidarios; no puede alterarlo.
2. La lista cerrada y no bloqueada brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del

partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido. Los gremios partidarios sólo preestructuran dicha decisión.

3. La lista abierta (es decir, no cerrada y no bloqueada) le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de los partidos sólo constituyen aquí una propuesta.

La forma de votación está relacionada estrechamente con la forma de la candidatura. Consecuentemente, la distinción básica consiste en el voto por un candidato individual y el voto por una lista de partido. En el caso de la lista cerrada y bloqueada, el elector dispone únicamente de un voto mediante el cual elige una lista en su conjunto. En el caso de las otras formas de lista, el elector tiene varios votos mediante los cuales expresa sus preferencias por un candidato: en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, tiene por lo menos dos votos (uno para la lista y otro para el candidato) o tantos votos como diputados a elegir en la circunscripción. En algunos casos, puede dar incluso varios votos a un mismo candidato (acumulación). En el caso de la lista abierta puede confeccionar “su” propia lista a partir de las propuestas de los partidos (*panachage*). Formas especiales de votación son la votación limitada a un número variable de votos, en la que el elector tiene menos votos que los cargos que se elige en la circunscripción, así como la votación alternativa en la cual el elector puede manifestar segundas, terceras, cuartas y sucesivas preferencias.

Las formas de candidatura y de votación tienen una gran importancia, especialmente en tres sentidos:

1. Para la relación entre elector y candidato/diputado. Es obvio que en el caso de candidaturas individuales la persona juega un papel importante, aun cuando en sistemas de partidos bien estructurados el candidato sea mucho menos determinante que el partido al que representa en el voto. Pero desde que es-

ta relación ganara importancia en las concepciones de la representación política (como consecuencia de la crítica a las anónimas listas cerradas y bloqueadas en sistemas electorales proporcionales), se han tornado más atractivos los sistemas electorales en los que la candidatura individual se combina con la representación proporcional como principio de representación. Así, la circunscripción uninominal se introdujo en sistemas de representación proporcional, eliminando el efecto que ésta tiene en los sistemas electorales mayoritarios, esto es, producir una desproporción entre votos y escaños a favor del partido más fuerte. Sólo permanece el efecto de una relación estrecha entre electores y elegidos.

2. Para la relación entre los candidatos/diputados y su respectivo partido. Las distintas formas de candidatura y votación le permiten al elector ejercer una mayor o menor influencia sobre la selección de candidatos dentro del partido. Las candidaturas individuales fomentan en cierta forma la independencia del candidato frente al partido. En el caso de las listas de partidos, según sea su forma, puede fortalecerse (lista cerrada y bloqueada) o debilitarse (lista cerrada y no bloqueada, lista abierta) la dependencia del candidato frente a su partido. En el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato está atado a la nominación del partido; pero no así en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas y de las listas abiertas, como hemos apuntado anteriormente.
3. En cuanto a la posibilidad de los partidos de planear la composición de los grupos políticos en el Parlamento. Sobre todo con listas cerradas y bloqueadas, los partidos pueden nominar por ejemplo a especialistas, mujeres o representantes de determinados grupos sociales en lugares “seguros” en la lista. Esta estructuración de la representación política según criterios sociales y/o funcionales es más difícil en el caso de candidaturas individuales y otras formas de listas.

Las distintas formas de candidatura y votación pueden ser empleadas para mejorar la representación política. Si se critica por ejemplo la debilidad de los partidos y la frecuente excesiva independencia de los diputados bajo el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, entonces parece recomendable pensar en la introducción de la elección por lista y en particular la lista cerrada y bloqueada. En otros países, se critica, por el contrario, la *partidocracia*, la frecuente gran concentración de poder de los partidos y en los partidos a menudo como probable efecto de la lista cerrada y bloqueada. En este caso, es recomendable encarar una reforma en dirección a introducir las circunscripciones uninominales o listas no bloqueadas. Sin embargo, es posible contrarrestar las falencias señaladas en la representación política con la ayuda de los sistemas electorales. Vale recordar aquí nuestra advertencia de no alentar expectativas de tipo maximalista, como si fuera posible superar todos los déficits de la representación política criticados, mediante los medios de la sistemática electoral, independientemente de las circunstancias reinantes.

Con respecto a las relaciones de fuerza de los partidos, las formas de candidatura y votación son menos importantes. Las ventajas y desventajas de las diferentes formas se reparten en principio de manera igual entre los partidos, sin importar su tamaño. Al menos, es posible realizar las reformas de tal forma que se comporten de manera neutral con respecto a la competencia de los partidos por el poder.

IV. LA CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS

En lo referido a la conversión de votos en escaños es de importancia, en primer lugar, la fórmula o regla de decisión, es decir, el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y los vencidos en una elección. Respecto a la fórmula de decisión, hay que distinguir entre la fórmula mayoritaria (*majority formula*) y la proporcional (*proportional formula*).

En el caso de la fórmula mayoritaria, la adjudicación de los escaños depende de que un candidato pueda reunir la mayoría exigida —relativa o absoluta— de los votos. De acuerdo con esta fórmula, sólo se toma en cuenta en la adjudicación de los escaños a los vencedores en las circunscripciones respectivas. Se considera una ventaja de la fórmula mayoritaria como fórmula de decisión el hecho de que el elector enfrenta una decisión clara y está en condiciones de comprender qué sucede con su voto. Esto es así debido a que, según la fórmula mayoritaria, los votos depositados a favor de un candidato conducen al éxito, mientras que los votos para el perdedor simplemente se pierden. Esto puede no obstante tener como consecuencia que en las circunscripciones, en las que un partido es decididamente dominante, la utilización de la fórmula mayoritaria lleve a que la oposición política se vea desalentada —completamente o al menos en parte— a presentar candidatos. En el caso de los baluartes partidarios se presenta, por lo tanto, el peligro de un achatamiento del paisaje partidario y de una disminución de la participación electoral. Por otra parte, también se derrochan aquellos votos para el candidato ganador que van más allá de la mayoría requerida en la circunscripción, lo cual puede resultar en una desventaja para aquellos partidos que tienen concentrado su electorado en unos pocos baluartes electorales.

El requerimiento de la mayoría absoluta puede conllevar un efecto político particular, dado que conduce a una segunda vuelta electoral si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta en la primera. Las consecuencias políticas de la segunda vuelta radican en la importancia que adquieren los partidos pequeños. Éstos pueden tornarse interesantes para los partidos grandes que compiten por la mayoría en la circunscripción e intentar obtener a través de alianzas electorales algunos mandatos uninominales a cambio del apoyo de los candidatos de uno de los partidos grandes en otras circunscripciones.

En el caso de la fórmula proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos. A diferencia de la fórmula mayoritaria, aquí se

da —al menos de manera aproximada— un mismo valor de éxito a cada voto. Una proporción mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, puesto que sus votos contribuyeron a la obtención de escaños por parte de un partido. Para los candidatos y simpatizantes de los partidos políticos vale la pena luchar por cada voto, lo cual puede significar además una mayor vitalidad en la competencia partidaria y la participación electoral.

En cuanto a la conversión de los votos en escaños, en el caso de aplicar la fórmula proporcional existe una multiplicidad de procedimientos que en parte son verdaderamente complicados y que le hacen muy difícil al elector saber qué sucede realmente con su voto.

Los dos tipos más importantes de procedimientos de conversión de votos en escaños son los procedimientos de divisor y los procedimientos de cociente. Los procedimientos de divisor se conocen asimismo como fórmulas del promedio mayor. Éstos se caracterizan por dividir a través de distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los diferentes partidos (por ejemplo en el caso del método d'Hondt: 1, 2, 3, 4, 5, etcétera), lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los promedios más altos. En los procedimientos de cociente se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño (que resulta por ejemplo en el caso del método del cociente simple (la cuota Hare) de la división de los votos válidos emitidos por el número de escaños en la circunscripción). Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos. Dado que los procedimientos de cocientes se caracterizan por el hecho de que, en general, no todos los escaños disponibles se pueden asignar en una única operación, los escaños restantes deben ser asignados en una segunda operación. Los escaños restantes ofrecen la oportunidad de mejorar (o limitar) la proporcionalidad entre votos y escaños. Los procedimientos de cociente se emplean en general en sistemas proporcionales que aspiran a una proporcionalidad bastante exacta entre votos y escaños.

Hay que tener en cuenta que los escaños se pueden adjudicar en varios niveles: en el nivel de la circunscripción, en el de agrupaciones de circunscripciones y/o en el nivel nacional. Así es posible que un sistema electoral combine distintos procedimientos de conversión de votos en escaños; por ejemplo, la adjudicación de escaños directos en circunscripciones uninominales según la fórmula de decisión mayoritaria y la adjudicación de escaños adicionales o compensatorios en el nivel regional o nacional según la fórmula proporcional. Los diferentes procedimientos de conversión en los respectivos niveles exhiben a su vez efectos políticos que pueden reforzarse o debilitarse en su juego conjunto, y generalmente se los combina de tal forma que en su conjunto se mantengan dentro del principio de representación política buscado.

Las así llamadas barreras legales (*thresholds*) tienen una importancia especial en la conversión de votos en escaños. Se habla de barreras legales cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional. Las barreras legales se refieren solamente al partido en cuestión, no al candidato individual (de un partido), que en el caso de una victoria en su circunscripción electoral (por ejemplo en el caso de la adjudicación de un determinado número de escaños directos según el método de mayoría relativa en circunscripciones uninominales) conserva su banca, independientemente de que su partido en conjunto haya podido superar la barrera legal. A diferencia de las barreras fácticas naturales que surgen por y varían según el tamaño de las circunscripciones, las barreras legales se establecen artificialmente. Se pueden diferenciar de acuerdo con el área de utilización y su altura. Las barreras legales pueden referirse a todo el territorio nacional, a agrupaciones de circunscripciones o a circunscripciones individuales. Además, pueden ser aplicadas en la primera o en la segunda fase de la conversión de votos en escaños. Y finalmente, pueden variar mucho en su altura. En la práctica, existen barreras legales de 1% hasta 5% a nivel nacional y de hasta 12.5% a ni-

vel de la circunscripción. Mientras que hasta no hace demasiado tiempo únicamente unos pocos países empleaban barreras legales, éstas han sido introducidas en varios países al cabo de reformas electorales recientes (por ejemplo Italia, Japón, Mozambique y Nueva Zelanda).

La única función de las barreras legales consiste en excluir a pequeños partidos políticos de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representación parlamentaria con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos. Hasta qué punto se cumple esta función, depende naturalmente en forma decisiva del ámbito de aplicación y de la altura de la barrera legal, así como del contexto sociopolítico del país en cuestión.

Esta observación es válida para todos los elementos individuales de los sistemas electorales. Sus consecuencias pueden cambiar según el contexto, lo que conlleva a diferenciar entre un conocimiento de los sistemas electorales como tales, un conocimiento lógico-abstracto, a veces matemático, y un conocimiento histórico, histórico-comparativo, fundado en la multifacética experiencia del encuentro de las estructuras institucionales con las realidades sociopolíticas.