

5

TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA Y SISTEMAS ELECTORALES*

Las transiciones desde regímenes autoritarios o totalitarios hacia la democracia en Europa del Sur, América Latina, Europa Oriental y otras regiones han estado siempre estrechamente vinculadas con las elecciones: O bien llevaron a la transición, o bien se celebraron justo con la inauguración de la democracia. Si se considera que aquellas cuestiones que se refieren a la garantía de celebrar elecciones libres no son realmente cuestiones de opción, sino más bien cuestiones que han de seguir reglas imprescindibles, entonces la decisión acerca del sistema electoral¹ seguramente es la más importante opción constitucional para los procesos electorales. Pues las relaciones de poder

* Conferencia pronunciada en el Congreso Nacional de Ciencia Política realizado en la Ciudad de México, del 25 al 28 de septiembre de 1996.

¹ Por sistema electoral se entiende el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de las circunscripciones (districting), de la forma de candidatura, del modo de votación y del método de la conversión de los votos en escaños.

DIETER NOHLEN

dependen en cierto grado del sistema electoral; y es indiscutible el efecto estructurador que ejercen los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos. Esto explica justamente por qué el establecimiento de los sistemas electorales por regla general es políticamente tan fuertemente debatido. Y este hecho, a la vez, pone de manifiesto que los sistemas electorales, por su parte, dependen de las relaciones de poder y de los intereses existentes en el momento de su instauración.

Analizar los sistemas electorales en el contexto de los procesos de transición significa, por lo tanto, comprender los sistemas electorales como variable dependiente, y no sólo como independiente. En la investigación sobre los sistemas electorales, se suele enfocar la atención sobre conexión entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos, tomando el sistema electoral como la variable independiente. En la investigación sobre los sistemas electorales en los procesos de transición, en cambio, debe centrarse la atención principalmente sobre la conexión entre las relaciones de poder y los intereses de los distintos grupos políticos, por un lado, y el sistema electoral, por el otro, entendiendo así el sistema electoral como la variable dependiente. Más concretamente, debe estudiarse el proceso de la constitución del sistema electoral en el contexto específico de cada transición.

I. EL CASO ESPAÑOL

En España, por ejemplo, la decisión acerca del sistema electoral representó un elemento constitutivo de primera impor-

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

tancia en la Ley para la Reforma Política de noviembre de 1976. Desde luego, la ley tuvo que ser aprobada aún por las Cortes franquistas, en las que la oposición democrática no estaba representada. Entre las fuerzas franquistas, las distintas alas lucharon por más o menos apertura, y esto se reflejó también en la cuestión sobre el sistema electoral. Por ejemplo, Manuel Fraga Iribarne, líder de una de las corrientes y él mismo constitucionalista, se expresó a favor del sistema mayoritario en circunscripciones uninominales. Adolfo Suárez, quien había sido nombrado primer ministro tan sólo algunos meses atrás, quiso demostrar la amplia apertura política del régimen optando por la representación proporcional. Con ello, quiso complacer a la oposición democrática, la cual, liderada por las nacionalidades históricas, los catalanes y los vascos, había exigido precisamente que se introdujera la representación proporcional². En la Ley para la Reforma Política de hecho se introdujo un sistema proporcional, que en su redacción parecía insinuar un compromiso entre las posiciones, pero en el fondo cumplía básicamente con las reivindicaciones de la oposición democrática: representación proporcional en circunscripciones (variables). Con esta decisión de las Cortes franquistas, se había dado un paso

² Véase la memoria del Congreso de la oposición democrática sobre el sistema electoral en el Eurobuilding de Madrid durante los días 16-18 de noviembre de 1976 en CITEP, Ley electoral y consecuencias políticas, Ediciones CITEP, Madrid 1977.

DIETER NOHLEN

fundamental en el camino de la transición³. Cabe agregar que el sistema electoral introducido en 1976 se ha mantenido esencialmente inalterado desde entonces. A pesar de que el sistema electoral proporcional en circunscripciones con listas cerradas y bloqueadas y con la distribución de escaños según el sistema d'Hondt se ha convertido en el blanco de muchas críticas, hasta la fecha todos los intentos de reformarlo han fracasado⁴. Fue entonces al inicio de la transición en España que se aprobó un sistema electoral que ha permitido una gran continuidad institucional.

II. AMÉRICA LATINA

En América Latina, las primeras elecciones en el contexto de la transición se rigieron, por regla general, por aquel sistema electoral que había estado vigente con anterioridad al derrumbe de

³ Véase Mario Caciagli 1986: *Elecciones y partidos en la transición española*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid; Dieter Nohlen y Rainer-Olaf Schultze 1985: Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de octubre de 1982, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30, págs. 179-200.

⁴ Véase Dieter Nohlen 1981: La reforma de la Ley electoral. Pautas para una discusión, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, págs. 135-143; Dieter Nohlen 1983: Reforma del sistema electoral español. Conveniencias, fórmulas y efectos políticos, en: *Revista de Estudios Políticos*, 34, págs. 61-68; Montero et al. 1994: *La reforma del régimen electoral. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 31 de enero de 1994, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Juan Montabes (Ed.) 1998, *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS, Madrid.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

la democracia. De este modo, desde un punto de vista institucional, en la mayoría de los casos se trató de restaurar la democracia tradicional⁵. El Uruguay ciertamente constituye un ejemplo de tipo ideal. El sistema particular de los lemas (el doble voto simultáneo) se volvió a instalar sin ninguna alteración, por mucho que había sido criticado durante el régimen militar y pese a que en algunos estudios incluso se lo había hecho responsable por el quiebre de la democracia uruguaya⁶. Los intentos posteriores de reformar el sistema electoral, exigidos en varios simposios y estudios, hasta ahora han fracasado. Por más pequeñas que fueran, las reformas no prosperaron, manteniéndose una continuidad institucional rígida⁷.

En otros países sí se logró aprobar reformas pequeñas, cuyos efectos, sin embargo, no deben subestimarse, como, por ejemplo, los de la introducción de una barrera legal en Argentina⁸. Un caso completamente divergente es Chile. Allí, los militares

⁵ Véase Dieter Nohlen (Comp.) 1993, *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, IIDH/CAPEL, San José.

⁶ Véase Dieter Nohlen/Juan Rial (Comp.) 1986: *Reforma electoral. Posible, deseable?*, FESUR/EBO, Montevideo.

⁷ En 1996 se aprobó, sin embargo, el proyecto de reforma que propone desvincular las elecciones presidenciales de las parlamentarias, lo que implica abolir el doble voto simultáneo, e introducir el sistema de mayoría absoluta con *ballotage* para las elecciones presidenciales.

⁸ Véase N. Guillermo Molinelli 1991: *Clase política y reforma electoral*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Dieter Nohlen y Liliana De Riz (comp.) 1991: *Reforma institucional y cambio político*, CEDES/Legasa, Buenos Aires.

DIETER NOHLEN

impusieron un sistema electoral nuevo: el sistema binominal. Chile había elegido tradicionalmente a través de un sistema proporcional⁹. El nuevo sistema binominal suele ser clasificado entre los sistemas mayoritarios, clasificación que, sin embargo, da lugar a interpretaciones erróneas, puesto que este sistema no beneficia al partido (o a la alianza) más votado, sino a la primera minoría¹⁰. El sistema fue objeto de las más severas críticas por parte de la oposición democrática antes y durante la transición¹¹. De hecho, los militares habían buscado justamente aprovechar los efectos del sistema electoral para causar, cuanto menos, un empate parlamentario entre los partidos progresistas y conservadores, ya que estos últimos supusieron que no iban a

⁹ Véase Ricardo Cruz Coke 1984: *Historia electoral de Chile 1925-1973*, Editorial Jurídica, Santiago. Dieter Nohlen 1981: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, págs. 499-509; Dieter Nohlen 1985: *Sistemas electorales comparados: El caso de Chile*, en: Estudios Públicos, 18, págs. 69-86. Germán Urzúa Valenzuela 1992: *Historia política de Chile y su evolución electoral*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

¹⁰ Véase Dieter Nohlen 1998: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1995, segunda edición revisada y aumentada.

¹¹ Véase Mario Fernández Baeza 1986: Sistemas electorales. Sus problemas y opciones para la democracia chilena, Cuadernos de CAPEL, 8, San José; Mario Fernández Baeza 1989: El proyecto de ley electoral chilena de agosto de 1988. Análisis de algunos de sus fundamentos y alcances, en: *Estudios Sociales*, 59, págs. 45-61; Mario Fernández Baeza 1994: Binominalismo y proporcionalidad. Una fórmula viable para la reforma electoral del parlamento chileno, *Contribución Programa de Asistencia Legislativa (PAL) de la Corporación Tiempo 2000*, Santiago, 28 de octubre 1994.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

poder aventajar en votos a los demócrata-cristianos y a los socialistas. Después de las primeras elecciones, que resultaron exitosas para la oposición democrática, la crítica del sistema binominal se apaciguó, y sus defensores ya no sólo se encontraron en las filas de los conservadores, sino también en las de los partidos gobernantes. Pese a los efectos verdaderamente problemáticos que trae consigo el sistema binominal tanto respecto a las relaciones de fuerza entre los partidos políticos representados en el parlamento como respecto a la relación entre el electorado y los representantes electos¹², el sistema demuestra una continuidad sorprendente.

Estos tres ejemplos permiten sacar unas primeras conclusiones:

1. Los sistemas electorales de la transición han surgido de modo completamente distinto. Las alternativas son restauración o innovación, al igual que imposición o consenso.
2. Los sistemas electorales de la transición demuestran una tendencia a ser considerablemente estables. Sea cual fuere su génesis, los sistemas electorales de las primeras elecciones post-autoritarias son aquellos que han podido mantenerse vigentes en el correr del desarrollo de la democracia, a pesar de toda la crítica articulada frente a ellos. Esto concede aún mayor impor-

¹² Una postura pro sistema binominal asumió por ejemplo el politólogo y diputado de la Democracia Cristiana Ignacio Walker.

DIETER NOHLEN

tancia a la decisión sobre el sistema electoral a seleccionar durante la transición, decisión institucional que ya por sí es una de las más importantes que ha de tomar una constituyente.

Al lector, seguramente se le ocurrirá en seguida un ejemplo contrario: México. Aquí, el sistema electoral no parece ser una decisión que, una vez tomada, posteriormente se petrifica, sino más bien el objeto de reformas continuas, reformas que a su vez se consideran como medida para indicar hasta qué punto el sistema político se ha abierto y democratizado¹³. En México, durante décadas se ha identificado la reforma política con la reforma electoral; al principio, con la reforma del sistema electoral en un sentido estricto, y después con el sistema electoral en el sentido amplio, es decir, con la reforma de todo el proceso electoral en su conjunto. En el curso de las reformas del sistema electoral en el sentido estricto, se renunció al sistema clásico del sistema mayoritario en circunscripciones uninominales

¹³ Sobre el desarrollo del sistema electoral en México existe una abundante literatura. Quisiera citar solamente Eduardo Castellanos Hernández 1996: *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamaño, México; Mario Moya Palencia 1964: *La reforma electoral*, Ediciones Plataforma, México. Manuel Barquín 1987: *La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis*, Cuadernos CAPEL 22, San José. Juan Molinar Horcasitas 1991: *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Aguilar, México. Javier Patiño Camarena 1994: *Derecho electoral mexicano*, UNAM, México; Tendencias Contemporáneas del derecho electoral en el mundo. *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM, México 1993. Pedro Aguirre, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg 1995: *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

a favor de un sistema segmentado con efecto mayoritario. Este cambio ocurrió paulatinamente, y no siempre de manera terminante en dirección a “más democracia”, ya que el Partido Revolucionario Institucional quiso restringir la apertura del sistema hacia un pluralismo partidario mayor agregando mecanismos que le asegurasen el poder, como fue la cuota de gobernabilidad¹⁴. No es sino hasta muy recientemente que el sistema segmentado parece contar con aceptación y aún queda por saber si también lograría continuidad.

Cuando se compara las transiciones en distintas regiones del mundo, llama la atención que en América Latina prevalece la restauración. Esta continuidad de los sistemas electorales por encima de las fases autoritarias debe remitirse a distintas circunstancias. En primer lugar, cabe mencionar el tipo del sistema político: el presidencialismo. Los parlamentos tienen un rango secundario en este sistema político; su composición no tiene un peso igual para el desarrollo político al que adquiere en los sistemas parlamentarios, en los que el gobierno depende de las relaciones de mayoría en el parlamento¹⁵. En segundo lugar, hay que tomar en cuenta que aún es más bien poco

¹⁴ Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos* (nota 10), págs. 244-249.

¹⁵ Respecto al tema del presidencialismo en América Latina, véase Dieter Nohlen/Mario Fernández (comp.) 1991: *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina, Nueva Sociedad*, Caracas. Bernhard Thibaut 1996: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*, Leske+Budrich, Opladen. Dieter Nohlen y Mario Fernández (comp.) 1998: *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

DIETER NOHLEN

habitual en América Latina pensar en términos institucionales. No se suele atribuir tanta importancia a las instituciones, y en comparación con el peso que se atribuye a las personas, las instituciones aparecen a veces incluso como completamente secundarias. Así, la perspectiva institucionalista de los problemas políticos frecuentemente pasa por completo al segundo plano detrás del aspecto del poder¹⁶. Esto se puede demostrar muy bien tomando como ejemplo el no-reeleccionismo y la eventual renuncia del presidente. Esta cuestión surge casi bajo cada presidencia, y la mayoría de las veces, la oposición política acusa a un presidente relativamente exitoso de querer reformar la constitución para permitir su propia reelección. En ocasiones, esto de hecho es así, como últimamente en los casos de los presidentes Menem y Fujimori. Sin embargo, la cuestión de la reelección casi nunca se discute bajo los aspectos institucionalistas, a saber: ¿Cuál es el orden institucional que representa la mejor solución ante las condiciones de contexto actuales y las necesidades políticas?

¹⁶ Esto no sólo es cierto para la política, sino también para la ciencia política. Es bien notorio el cambio de perspectiva que se produjo en la Ciencia Política en América Latina a partir de los procesos de redemocratización que incluyó la sustitución de enfoques estructuralistas por behavioralistas e incluso institucionalistas. Véase al respecto Karen L. Remmer 1991: *New Wine in Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy*. Review Article, en: *Comparative Politics*, 23 (4), págs. 479-495.

III. EL MUNDO OCCIDENTAL INDUSTRIALIZADO

Por el contrario, en Europa Occidental, se suele valorar mucho más el rol de las instituciones, y muchos debates institucionales giran alrededor de los puntos de vista institucionalistas. Asimismo, en los sistemas parlamentarios, los sistemas electorales para los órganos representativos adquieren una importancia mucho mayor. Por lo tanto, no es de extrañar que en los sistemas parlamentarios europeos —y en las democracias tradicionales de Europa únicamente Francia no dispone de un sistema parlamentario— no sólo se pregunta por las ventajas y desventajas de cada institución, sino también por sus nexos causales. Así se pregunta, por ejemplo, por la eventual responsabilidad de las instituciones, para el derrumbe de las democracias. Por ejemplo, en el caso de la República de Weimar, el derrumbe de la democracia se explicó, entre otros motivos, por los defectos institucionales: por el tipo de parlamentarismo en el que el gobierno dependía tanto del presidente como del parlamento, así como por el tipo de sistema electoral, la representación proporcional pura¹⁷. Fue con base en esta perspectiva institucionalista y del diagnóstico correspondiente que se reestableció el sistema parlamentario cuando se reconstituyó la democracia en Alema-

¹⁷ Véase Karl Loewenstein 1986: *Teoría de la constitución*, 2a. Ed., Barcelona, 1986. Dolf Sternberger 1964: *Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle*, en: *Politische Vierteljahresschrift*, 5, págs. 6-19. Vale recordar también el clásico estudio de Ferdinand A. Hermens 1941: *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

DIETER NOHLEN

nia en 1949 (introduciéndose la moción de censura constructiva)¹⁸ y se cambió el tipo del sistema electoral (introduciéndose la representación proporcional personalizada con umbral de representación)¹⁹.

Así, llegamos a otra conclusión:

Las innovaciones institucionales en la transición a la democracia parecen ser, entre otros factores, consecuencia de que el anterior fracaso de la democracia halla una explicación institucionalista y de que se atribuya gran importancia a las instituciones para el desarrollo político de un país. Esta tesis se ve respaldada empíricamente por las experiencias de reforma que hicieron Italia²⁰ y Japón²¹ en el contexto de las crisis de la democracia. En situaciones similares, en los países occidentales industrializados se tiende a atribuir las causas de la crisis a los defectos institucionales, principalmente al sistema electoral. Esta perspectiva es sustentada sobre todo por la opinión pública —o la opinión publicada—, la cual a menudo representa

¹⁸ Véase Dieter Nohlen 1988: *A mocao de censura construtiva na lei fundamental da Republica Federal da Alemanha*, en: Guilherme d'Oliveira Martins et al. *A revisao constitucional e a mocao de censura construtiva*, Fundación Friedrich Ebert, Lisboa, págs. 15-45.

¹⁹ Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo* (nota 9), págs. 518-543.

²⁰ Respecto a Italia, véase Richard S. Katz 1996: *Electoral Reform and the Transformation of Party Politics in Italy*, en: *Party Politics* 2 (1), 1996, págs. 31-53.

²¹ Respecto a Japón, véase Raymond V. Christensen 1996: *Strategic Imperatives of Japan's SNV Electoral System and the Cooperative Innovations of the Former Opposition Parties*, en: *Comparative Political Studies*, 29 (3), págs. 313-334. Axel Klein, *Die Reform des japanischen Wahlsystems*, ponencia Universidad de Trier, 29.1.1996.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

la fuerza que más empuja los proyectos de reforma. Ella también mantiene las cuestiones del sistema electoral en la agenda de reformas de los partidos políticos, sin que éstos puedan superar su proverbial inercia frente a las reformas institucionales. Sólo la continua presión, canalizada a veces institucionalmente a través de referendos, lleva a la realización de reformas electorales. En breve: la presencia de un pensamiento que hace justicia a la gran importancia de las instituciones para el proceso político facilita —sobre todo en situaciones de crisis de la democracia o de procesos de aprendizaje— la realización de reformas institucionales.

De paso, hay que observar que en Italia la reforma electoral de 1993 y los cambios desatados por ella han sido percibido como el inicio de una nueva República. Aquí también estamos en presencia de una relación entre transición y sistema electoral, aunque ciertamente de carácter específico: el cambio del sistema electoral inicia una transición desde una República hacia otra. Recuérdese en este sentido también el reemplazo en Francia de la IV por la V República.

El pensar en términos de poder político no es, de ningún modo, antitético al pensamiento en términos institucionalistas. Fueron principalmente causas de poder político, las que fueron responsables por la introducción de la representación proporcional en las primeras décadas del siglo XX. Entonces, el debate teórico giró alrededor de la pregunta de cuál sería el mejor sistema: la representación por mayoría o la representación proporcional. En el debate político, sin embargo, con el proceso de la

DIETER NOHLEN

ampliación del sufragio universal, los partidos conservadores se preguntaron cómo podrían mantener su influencia política frente a la movilización del electorado a favor de los partidos democráticos y de los trabajadores²². En la primera transición, en aquella transición hacia la democracia moderna de masas, los sistemas electorales fueron cambiados casi en todas partes²³. La gran excepción constituyó el mundo constitucional anglo-sajón.

IV. EUROPA ORIENTAL

El enfoque del poder político parece ser, además, el más adecuado para indagar los orígenes de los sistemas electorales en los procesos de transición hacia la democracia en Europa del Este. Para explicar las opciones tomadas entre los diferentes sistemas electorales en juego, se podría pensar en los siguientes supuestos²⁴:

²² Véase Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Cambridge/Mass.

²³ Respecto al proceso de ampliación del derecho a sufragio hacia el sufragio universal véase Dolf Sternberger y Bernhard Vogel (comp.) 1969: *Die Wahl der Parlamente*, Europa, Berlin. Serge Noiret (comp.) 1990: *Political Strategies and Electoral Reforms. Origins of Voting Systems in the 19th and 20th Centuries*, Baden-Baden.

²⁴ Véase Bernard Owen 1992: *Les modes de scutin de l'Europe du Centre et de l'Est: Les influences a l'oeuvre*, paper Congrès de l'Association Française de Science Politique, Paris. Wolfgang Merkel, *Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa*, en: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider y Dieter Segert (comp.) 1996: *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen, págs. 73-112. Dieter Nohlen y Mirjana Kasapovic 1996, *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, Opladen, págs.160-163.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *La tradición histórica*, o —en otros términos— restauración del sistema electoral preautoritario como en América Latina. Sin embargo, la mayoría de los países de Europa Oriental carece de tradición democrática, lo que excluye la presencia de un sistema electoral tradicional. Sólo en el caso de los países bálticos, Polonia y Checoslovaquia existía una cierta tradición electoral, y allí o se hizo alusión a esta tradición o incluso se tomó en cuenta a la hora de decidir el futuro sistema electoral.

2. *El aprendizaje histórico*. Esta es la otra forma de hacer valer la historia, pero esta vez no por recuperación, sino por negación, por la negación o la explícita reforma del sistema electoral preautoritario. Pese a que en Polonia y otros países se había culpado a la representación proporcional de haber contribuido a la inestabilidad de las democracias de entreguerra en Europa Oriental, en el proceso de transición a la democracia se introdujeron justamente en estos mismos países sistemas de representación proporcional. Así, esta explicación no parece tener mucho vigor.

3. *La negación del sistema electoral del régimen totalitario*, esto es, del sistema de mayoría absoluta, en busca de la mayor distancia posible frente a las prácticas electorales no-democráticas vinculadas con el sistema electoral de mayoría absoluta, pese a que este sistema no ha sido ni en lo más mínimo el causante de dichas prácticas en el universo de las elecciones comunistas. Distanciarse de estas prácticas puede haber influi-

DIETER NOHLEN

do en el pensamiento de los grupos democráticos. Sin embargo, la importancia del argumento parece secundaria o de tipo adicional, cuando otros factores indican la necesidad de cambiar el sistema electoral. Por otra parte, en algunos países no se cambió el sistema electoral y se siguió aplicando el sistema de representación por mayoría absoluta.

4. *Imitación o transferencia de modelos foráneos*, especialmente de modelos basados en sistemas de las democracias occidentales. Esta explicación parece tener alta vigencia, dado que se puede interpretar todo el proceso de transición como un proceso de adaptación de los sistemas políticos al modelo de democracia occidental. Por lo demás, hubo un amplio *consulting* político por parte de agencias e individuos que facilitó la transferencia de instituciones políticas. Y, en última instancia, se podría suponer que seguir el modelo institucional de una de las grandes democracias europeas podría propiciar legitimidad a todo el nuevo edificio de instituciones políticas en construcción. Sin embargo, no se copió ninguno de los sistemas electorales de las democracias occidentales, y el ingrediente de innovación institucional es bastante fuerte.

No niego que los factores mencionados puedan haber influido, en uno u otro caso, en la argumentación de los partidos políticos y en la opinión pública en general, en la selección del sistema electoral. No obstante, han servido como argumentos y apoyos en pro o en contra de opciones, en función de su utili-

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

dad en el proceso de imposición o de negociación de la norma institucional caracterizado por relaciones e intereses de poder. Esto ha sido tan manifiesto que se puede sostener que la selección del sistema electoral ha sido un producto del propio tipo de transición. Así, aplicando la distinción propuesta por Samuel Huntington²⁵ entre *transformation*, *transplacement* y *replacement*, se ha podido demostrar en un estudio comparativo de 20 países de Europa Oriental²⁶ que la selección de los sistemas electorales fue en alto grado dependiente del modelo de transición.

En los procesos de *transformation*, dirigidos por la élite comunista (mejor dicho: por un sector de la nomenclatura comunista no siempre idéntico con los detentadores del poder con anterioridad a la transición), fue mantenido el sistema de mayoría absoluta. Por medio del cambio de etiquetas y de la presentación de candidaturas independientes apoyadas por la nomenclatura en las circunscripciones uninominales del campo lejos de las grandes aglomeraciones, los excomunistas querían y esperaban poder mantenerse en el poder. El sistema de mayoría absoluta sirvió entonces a sus finalidades políticas.

En los procesos de *transplacement*, donde la élite política comunista o excomunista tenía que tomar en cuenta a la oposición democrática y acordar con ella las bases legales para una

²⁵ Según Samuel P. Huntington 1990: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London .

²⁶ En Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic (op. cit. nota 24), págs. 47-157.

DIETER NOHLEN

primera contienda electoral libre, la tendencia general fue introducir sistemas electorales combinados. Así, en Albania, Bulgaria, Croacia, Lituania, Rusia y Hungría se llegó a esta solución de compromiso entre la opción de los comunistas en favor de un sistema mayoritario y la de los grupos democráticos en favor de un sistema proporcional. Es bien llamativo que el tipo de sistema electoral combinado es (salvo en Albania y en Hungría) el sistema segmentado que establece que una parte de los diputados se elija por mayoría y la otra por representación proporcional. Es el sistema que rige actualmente en México.

En los procesos de *replacement*, es decir, donde la oposición democrática pudo desplazar a la élite comunista e imponerse en la selección del sistema electoral, los partidos democráticos convinieron en la introducción de un sistema proporcional (en los países bálticos, en Polonia, en Checoslovaquia, en Eslovenia).

Hubo mucha crítica al diseño de los sistemas electorales de Europa Oriental²⁷. Esta crítica implícitamente reconoce que los sistemas electorales implantados no resultaron de la mesa de dibujo del científico social ni copiaron los sistemas electorales vigentes en Europa Occidental. Su supuesto mal diseño y su a

²⁷ Véase por ejemplo Kimmo Kuusela 1994: *The Founding Electoral Systems in Eastern Europe*, 1989-91, en Geoffrey Pridham y Tutu Vanhanen (comp.): *Democratization in Eastern Europe*, London y New York, págs. 128-150. Para una reflexión crítica sobre esta literatura véase Dieter Nohlen 1996: *Sistemas electorales en Europa del Este*. Génesis, crítica y reforma, Instituto Federal Electoral, México.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

veces demasiada complejidad resultaron de la forma misma de su génesis: de la negociación entre diferentes actores políticos con distintos intereses y finalidades políticas.

Acerca de la estabilidad de los sistemas implementados, es aún muy pronto para pronunciarse sobre ella. Hubo algunas reformas menores en varios países, con efectos considerables como, por ejemplo, la introducción de una barrera de exclusión en el caso de Polonia. Los efectos políticos de los sistemas electorales combinados y proporcionales han sido difíciles de predecir y han puesto en cuestión varias de las afirmaciones del convencionalismo académico. Por ejemplo, en los sistemas electorales combinados, de tipo segmentado, el multipartidismo ha sido más intenso en la parte de representación por mayoría que en la parte de representación proporcional²⁸.

V. UNA COMPARACIÓN SEGÚN TIPOS DE TRANSICIÓN

A lo largo de mi ponencia, he mencionado tres tipos de transiciones:

1. La transición de un régimen oligárquico a la democracia de masas a través de la universalización del voto. Durante esta transición, en la mayoría de los casos disponibles hubo una reforma del sistema electoral, pasando de la representación por mayoría a la representación proporcional. Destaqué la impor-

²⁸ Véase Dieter Nohlen y Mirjana Kasapovic (op. cit. nota 24), págs. 174-178.

DIETER NOHLEN

tancia de la variable "relaciones e intereses de poder" para explicar la consustancialidad entre transición y reforma del sistema electoral. Vale recordar los casos de Europa continental.

2. La transición de un sistema democrático a otro que se auto-define por el cambio de la institucionalidad democrática: otro tipo de forma de gobierno, otro tipo de parlamentarismo, otro tipo de sistema electoral. Aquí, el cambio del sistema electoral es, en la mayoría de los casos, idéntico con la propia transición. Vale recordar los casos de Francia e Italia.

3. La transición de un régimen totalitario o autoritario hacia una democracia de tipo pluralista. En este caso de transición que ocupó el centro de mi atención, no encontramos ninguna relación fácil ni uniforme entre transición y sistema electoral. Es importante diferenciar entre regiones (y a veces ciertamente también dentro de las regiones individualizando a distintos países). Mientras que en Europa Occidental el aprendizaje histórico fue un elemento importante junto a las relaciones e intereses políticos, siempre presentes y ciertamente dominantes, en América Latina se impuso la restauración institucional, salvo en el caso de Chile y de México, este último país formando un caso de transición diferente al de los otros casos latinoamericanos. Finalmente, en Europa Oriental, el tipo de transición, caracterizado por las relaciones de fuerza entre los diferentes grupos políticos a la hora de cambiar el régimen, ofrece una explicación para la selección del sistema electoral.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Vale la pena ampliar y enriquecer este panorama que les he expuesto mediante estudios más pormenorizados. Confío en haberles entregado algunos antecedentes y caminos para el estudio comparativo.

VI. SÍNTESIS

Las elecciones han sido una institución política protagonista de los procesos de transición ya sea de forma progresiva, haciéndolos viables en la medida en que éstas se volvían cada vez más competitivas, o bien abruptamente, marcando la apertura de la fase democrática. Una vez asegurada la garantía de la celebración de elecciones libres, la opción por un sistema electoral específico constituye la temática en la que se centra el debate político y politológico. Pues el sistema electoral influencia en cierto grado las relaciones de poder, afectando la estructura de los sistemas de partidos. Empero, también es válida la afirmación inversa, ya que los sistemas electorales son en parte el reflejo de las relaciones de poder. En este sentido, en el marco del sistema electoral como variable dependiente es interesante considerar su génesis en el contexto específico de cada transición.

Desde una perspectiva internacional llaman la atención las diferencias observables en el proceso de configuración del sistema electoral en el nuevo sistema democrático. En algunos casos se trató de restauración, en otros innovación; por un lado hubo imposición, por otro, consenso. Más homogéneo es el aspecto de la estabilidad del sistema electoral introducido, cuyo

DIETER NOHLEN

grado es relativamente alto en todas las regiones (con excepción de México).

Desde una perspectiva regional, América Latina se caracteriza por el predominio de la restauración, entre cuyas variables determinantes se pueden mencionar el rol del presidencialismo (menor relevancia de los parlamentos) y la habitual poca importancia que se le brinda a factores institucionales (tendencia personalista). Para Europa Occidental se constata por el contrario una mayor valoración de las instituciones y la presencia de sistemas parlamentarios, factores que condujeron a políticas de reforma. En el caso de Europa del Este el aspecto “poder político” es el que ofrece mayor potencial explicativo. La falta de una experiencia democrática pretotalitaria impide toda restauración. El aprendizaje de la historia se manifestó más bien en su negación, es decir, en la opción por sistemas electorales bien divergentes a los anteriormente vigentes. Relativamente válida parece también la hipótesis de imitación o transferencia de modelos de sistemas democráticos occidentales.

Así queda demostrada la dificultad que representa el establecimiento de una relación uniforme entre transición en sí y sistema electoral. Es más bien el modelo, el tipo de transición, sus características peculiares las que ofrecen las variables explicativas para el tipo de sistema electoral elegido.