

6

TENDENCIAS RECIENTES EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL MUNDO*

El debate sobre sistemas electorales en el ámbito nacional en la gran mayoría de los países tiene como punto de referencia casi exclusivo la propia historia electoral del país. De vez en cuando se amplían los horizontes para citar a modelos foráneos que se perciben como exitosos y válidos para orientarse a ellos. En mis distintas contribuciones al debate he enfatizado la perspectiva comparativa en el estudio de los sistemas electorales. Hoy, iré más allá en mi análisis observando tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales a nivel mundial.

No me limitaré a individualizar situaciones concretas para resaltar sus peculiaridades y efectos específicos, sino que observaré, además, el proceso de reforma que se encuentra en marcha desde más o menos una década, e indagaré cómo, en qué

* Conferencia pronunciada en el Instituto Federal Electoral de México, el 24 de marzo de 1999. Agradezco mucho el apoyo de Claudia Zilla M.A. en la preparación de la versión castellana de este ensayo.

DIETER NOHLEN

dirección, por qué motivos, con qué efectos y con qué consecuencias para el estudio de la materia evolucionan los sistemas electorales. El punto de partida lo conforma la observación de que en el marco de la democratización de los países de Europa del Este se establecieron sistemas electorales que en ningún caso siguieron modelos clásicos como el inglés de mayoría relativa o el francés de mayoría absoluta o el de la representación proporcional pura. En la misma orientación se inscribieron también las reformas electorales más recientes efectuadas en algunos países occidentales, como en Nueva Zelanda, Irlanda, Japón, Italia y Bolivia.

¿En qué consisten estas nuevas tendencias? Aquí vale distinguir entre elementos técnicos individuales, por un lado, y sistemas electorales propiamente dichos, por el otro. A nivel técnico se observa la propagación de elementos como son la barrera legal y la lista nacional. En relación con el primer elemento, un estudio nuestro recién acabado¹ detectó que de un set de ciento cuarenta y tres países hoy en día son cuarenta los que aplican una barrera legal, introducida —en más de la mitad de los casos— en los años noventa. La extensión de la barrera legal, sin embargo, implica una mayor diferenciación entre los sistemas electorales que la introducen, dado que estas barreras difieren mucho en su magnitud (desde menos del 1% hasta 11%), en su

¹ Dieter Nohlen, Florian Grotz, Michel Krennerich, Bernhard Thibaut: Appendix: "Electoral Systems in Independent Countries", en: Richard Rose, *International Encyclopaedia of Elections*, Congressional Quarterly, Washington, por aparecer en el año 2000.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

área de aplicación (nacional, regional o por distrito) y en su momento de aplicación (en el primer o segundo escrutinio, o sea proceso de adjudicación de escaños). Existen casos de distintas barreras legales en un mismo sistema electoral según diferentes áreas (caso clásico de Suecia). Finalmente, la barrera legal es también aplicada en varios países de forma escalonada. Su magnitud se define según la cantidad de partidos que constituyen una alianza electoral. Así, la barrera legal se fija en Eslovaquia para un partido en 5%, para una alianza de dos partidos, en 7%, para una alianza de tres partidos, en 9%. De este modo se dificulta el acceso al parlamento a los partidos que por la formación de alianzas electorales intentan superar la barrera legal uniforme. La barrera legal escalonada ha sido una innovación técnica en el proceso de democratización de algunos países de Europa del Este. Con respecto a la lista nacional, ésta es utilizada —sin excepción— en todas las nuevas democracias de Europa Oriental². De esta manera se acentuó la tendencia a asignar los escaños en (por lo menos) dos procesos o niveles de distritos, el primero siendo normalmente el distrito llamado directo (sea uni o plurinominal) y el segundo regional o nacional. A nivel de los sistemas electorales se observa la introducción de sistemas combinados, o sea, la introducción del sistema alemán o bien sus variantes. En cuanto a la adopción del tipo de sistema electoral alemán, ésta se constata en tres casos: Vene-

² Véase Dieter Nohlen 1997: *Sistemas electorales en Europa del Este. Génesis, crítica, reforma*. Serie de Ensayos IFE, N° 3, México.

DIETER NOHLEN

zuela, Nueva Zelanda, Bolivia. En relación a sus variantes, la más exitosa, el sistema segmentado introducido en México en el año 1977 —entonces único en el mundo—, hoy en día se halla extendida a unos catorce países, entre otros, Japón y Rusia. Por otra parte, esta nueva tendencia encuentra su sustento no sólo en las reformas concretadas sino también en los intentos efectuados en un sinnúmero de países de reformar el sistema electoral vigente en esta misma dirección³.

En lo que sigue, me concentraré en el análisis de esta tendencia hacia la introducción de sistemas electorales combinados. Voy a indagar, primero, los motivos de esta nueva orientación de las reformas electorales, segundo, los parámetros para evaluar los sistemas electorales cuya consideración contribuye a entender —desde una perspectiva comparativa— lo atractivo de los sistemas combinados y, tercero, los retos que el desarrollo de los sistemas electorales hacia los tipos combinados implica para su estudio, en especial, para la ciencia política.

³ Esta tendencia pudo incluso penetrar en el Reino Unido, país en el que el *additional member system*, denominación inglesa correspondiente al sistema proporcional personalizado alemán, constituye la opción central en el debate sobre reforma electoral. Vale añadir que en el Reino Unido actualmente (1999) están en uso cinco sistemas electorales distintos. El sistema de pluralidad sólo rige para la Cámara de Comunes. En Irlanda del Norte se aplica el *single transferable vote system* (la versión inglesa de la representación proporcional). Para las elecciones europeas se acaba de introducir un sistema proporcional y para las elecciones en Escocia y Gales un sistema combinado.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

I. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES Y CLASIFICATORIAS

Antes de entrar en estos análisis, vale aclarar algunas distinciones imprescindibles para bien entender mis observaciones y comentarios. En primer lugar, se distingue entre sistemas electorales clásicos y sistemas electorales combinados. Los clásicos son los que se identifican con todo el debate sobre representación por mayoría y representación proporcional, es decir: el sistema inglés de mayoría relativa, el sistema francés de mayoría absoluta o de *ballotage*, y el de la representación proporcional pura, a los que se refería Maurice Duverger con sus famosas leyes sociológicas⁴. Vale añadir como clásico al sistema proporcional en distritos plurinominales de tamaño variable, que representa generalmente al sistema proporcional. Los sistemas combinados son los que combinan elementos técnicos que tradicionalmente se asocian con los dos principios de representación opuestos, o sea, el de la mayoría o pluralidad y el de la proporcionalidad. En especial se trata de la combinación del distrito uninominal que implica la regla decisoria de la mayoría o de la pluralidad, con la lista regional o nacional que implica una u otra forma de aplicar la regla decisoria proporcional⁵.

⁴ Véase Maurice Duverger 1957: *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México 1957.

⁵ Véase con más detalle Dieter Nohlen 1998: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2° ed. revisada y ampliada, México 1998. pág. 109 y sig.

DIETER NOHLEN

En segundo lugar, vale distinguir entre tres tipos de sistemas combinados:

1. *El sistema proporcional personalizado*. Aquí se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente según el porcentaje de votos proporcional a nivel nacional o a nivel de las circunscripciones plurinominales. El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del número de los que le corresponden según la fórmula proporcional. Es el caso de Alemania.

2. *El sistema segmentado o paralelo*, como es su denominación en el Japón. Aquí, el resultado total de la elección se conforma a partir de los resultados parciales separados: uno desproporcional, sobre la base de distritos uninominales (por lo general la mitad de los escaños parlamentarios) y otro proporcional sobre la base de distritos regionales o nacionales (o bien listas). El modelo que conviene citar en el marco latinoamericano es el mexicano.

3. *El sistema proporcional compensatorio*. En este caso se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayo-

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

ritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Un ejemplo lo encontramos en Italia, a partir de la reforma de 1993.

II. LOS MOTIVOS QUE CONDUJERON A LA NUEVA TENDENCIA

¿Cuáles son los motivos que forjaron el camino para la nueva tendencia? Con fines analíticos diferenciaré entre tres:

1. El primer motivo es el de la crítica a fondo del sistema electoral vigente, visto como factor responsable de una crisis de carácter más global del sistema político mismo. Vale pensar en los casos de Italia y Japón, pero también en el de Venezuela. No se trata de la crítica común y corriente a la cual está expuesto generalmente cualquier sistema electoral vigente en un país. El argumento clásico aquí es el de perfeccionar el grado de representación, detrás del cual —empero— se esconden intereses de poder. Es una crítica que acusa al sistema de representación, a los partidos políticos, a la clase o élite política, a la manera de hacer política, como causante de los males existentes, pero centrándose principalmente en el sistema electoral como variable

DIETER NOHLEN

decisiva. Su reforma aparece, por consiguiente, como una labor necesaria, solicitada e impulsada —incluso— por sectores de la sociedad o de la opinión pública, los cuales vienen a contrarrestar la inercia de la clase política. Además se observa que allí donde la crítica al sistema electoral vigente no alcanza esta intensidad, la materialización de una reforma acorde a los patrones de la nueva tendencia es bastante dificultosa. Aquí vale mencionar el reciente caso de Portugal, país en el que en 1998 fracasó el intento de introducir un sistema combinado tipo alemán aunque por motivos circunstanciales⁶.

2. El segundo motivo lo constituyen nuevos retos a la representación política. A nivel teórico puede producirse un cambio de concepto de democracia en dirección a mayor inclusión, mayor representatividad, mayor competitividad, o un cambio de un tipo de democracia de políticas adversas a otro de políticas consociales. En estas circunstancias puede darse el caso de que el sistema electoral vigente no cumpla con los requisitos impuestos por la nuevas concepciones o se considere que otro sistema electoral estaría en mejores condiciones de hacerlo. El

⁶ El proyecto portugués que sigue vigente en el debate sobre la reforma electoral en el país luso tenía en un principio, en comparación con el alemán, los siguientes rasgos: a) el votante tiene sólo un voto, de modo que no puede diferenciar entre su preferencia por un candidato y su preferencia por un partido; b) la fórmula proporcional se aplica a nivel regional; c) se resuelve el problema de los escaños excedentes de la siguiente manera: si un partido gana más escaños en las circunscripciones uninominales de los que le corresponden según los votos de lista de partido a nivel de los distritos regionales, hay una compensación proporcional a través de la distribución de escaños en un distrito nacional separado.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

caso clásico en este sentido es el de Nueva Zelanda, donde se produjo una reforma electoral en el año 1993. No cabe duda que el sistema de mayoría relativa con representación especial para la minoría étnica de los maoris en Nueva Zelanda cumplía adecuadamente con sus funciones. Recuérdese el análisis de Arend Lijphart en el que elogia al sistema neozelandés de la siguiente forma: "muy cercano al ideal de combinar las ventajas del mantenimiento de un sistema bipartidista y de la representación de minorías"⁷.

Sin embargo, debido a nuevos elementos normativos en el concepto de la representación, se encargó a una comisión parlamentaria la realización de un examen crítico de los sistemas electorales en el mundo y presentar una propuesta para Nueva Zelanda, la cual resultó finalmente en el sistema combinado tipo alemán. La adopción del *mixed member proportional system* (MMP) fue, empero, la desembocadura de un extenso camino: a la reforma se llegó a través de dos referendos⁸.

3. El tercer motivo es el de un compromiso entre las fuerzas políticas, mejor dicho entre sus opciones respecto al sistema

⁷ Versión textual: "close to the ideal of combining the advantage of maintaining a two-party-system with the advantage of minority representation", en: Arend Lijphart y Bernard Grofmann 1984: Choosing an Electoral System, (pág. 212).

⁸ Véase Jonathan Borton et al. 1996: New Zealand under MMP. A new Politics? Auckland University Press, Auckland. Steffanie Richter 1998: *Der Prozeß der Wahlreform in Neuseeland. Von der relativen Mehrheitswahl zur personalisierten Verhältniswahl*, Magisterarbeit, Universidad de Heidelberg.

DIETER NOHLEN

electoral. Esto se pudo observar en el proceso de democratización de los países de Europa del Este, donde las élites del régimen comunista y las de la oposición democrática acordaron en un buen número de países un sistema electoral combinado, tipo segmentado o compensatorio para satisfacer algunos de sus propósitos. En términos generales, la élite antigua defendía los elementos mayoritarios, la nueva élite democrática, los elementos proporcionales de los nuevos sistemas electorales. En los países donde la oposición democrática al régimen comunista había desplazado a la vieja élite del poder se introdujeron sistemas proporcionales del tipo clásico. La génesis de los sistemas electorales en estos casos muestra por lo demás a los sistemas electorales como variables dependientes de intereses de coyuntura y expectativas de poder, por lo que resulta imposible pensar la relación entre sistema electoral y partidos políticos sólo en dimensión sartoriana, es decir, considerando al sistema electoral como variable independiente⁹.

Vale recordar que esta diferenciación entre los tres motivos para las reformas se encuentra ubicada a nivel analítico. En la práctica no es tan sencilla su individualización. Incluso existen casos en los que estos motivos aparecen íntimamente vinculados o entremezclados. Así, en el caso mexicano, es difícil atribuir la introducción del sistema combinado tipo segmentado a

⁹ Véase Giovanni Sartori 1995: *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

un sólo motivo. Dejo de lado lo peculiar del caso mexicano, un proceso lento de reformas electorales continuas equivalente sólo últimamente a un cambio de un sistema autoritario unipartidista a una democracia pluripartidista, y asimismo un proceso que engloba a todo el régimen electoral, o sea, al sistema electoral en su sentido amplio relacionado con el tema de elecciones libres y honestas: El sistema segmentado que fue introducido en 1977¹⁰. Primero contravenía la crítica a la exclusión de los crecientes partidos menores de la representación en términos proporcionales, segundo, correspondía a nuevos conceptos de representación que se generaron en la sociedad mexicana al perder fuerza la idea del partido único como para civilizar el proceso postrevolucionario y, tercero, en la versión actual, saliendo de la reforma de 1996 que ha sido consensuada con la oposición democrática¹¹ Este consenso incluía detalles como los topes de representación y el porcentaje mínimo de votos para convertir una primera mayoría de votos en una mayoría absoluta en escaños. En México se iba a determinar a través de estos elementos artificiales el margen de efecto del sistema segmentado absolutamente únicos en el universo de los siste-

¹⁰ Es cierto que ya en 1964 la reforma electoral iba a abrir canales de representación para las minorías políticas. Sin embargo, esta reforma pese a iniciar una tendencia que se coronó sólo en 1996, no implicaba la introducción de un sistema segmentado, sino de un sistema de pluralidad con representación minoritaria.

¹¹ Véase Felipe González Rowa/Dieter Nohlen/Daniel Zovatto 1997: *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, PNUD, etc., México.

DIETER NOHLEN

mas electorales democráticos para alcanzar una representación política, cuyo modelo parece contener la razón para la atractividad de los sistemas combinados: balancear los diferentes intereses políticos y los distintos objetivos a ser alcanzados por el sistema electoral para aumentar la capacidad de inclusión y de legitimidad (reconocida) del sistema político.

III. EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES SEGÚN CRITERIOS COMO GOBERNABILIDAD, PROFUNDIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Los sistemas combinados tienen una gran ventaja frente a los clásicos: el de cumplir en gran medida con los distintos requisitos que hoy en día se le exigen a los sistemas electorales. Los sistemas clásicos atienden sólo a algunos de éstos —quizás— en forma óptima; los combinados, sin embargo, atienden a todos, aunque en forma subóptima. En este contexto se pueden diferenciar cinco requisitos, tres fundamentales y dos adicionales.

El primer requisito consiste en la *representación*. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Este criterio se entiende en doble sentido: por un lado representación para todos, de manera de estar representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; por el otro, representación justa, es decir una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

de medición empírica son obvios: la falta de representación de minorías y mujeres así como desviaciones significativas en la proporcionalidad son consideradas frecuentemente como problemáticas.

El segundo requisito denominado, *concentración o efectividad*, consiste en la agregación de intereses sociales y de opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: a) el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el parlamento y b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de relaciones de gobiernos inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del sistema electoral, cuyo parámetro es el de si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político, dado que el sistema electoral influye en el funcionamiento de instituciones como el parlamento y el poder ejecutivo, así como en el proceso político. No todo gobierno estable es un buen gobierno, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

DIETER NOHLEN

El tercer requisito es el de la *participación*. Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término —pues las elecciones son en sí un acto de participación política— sino de la mayor o menor posibilidad por parte del elector de expresar la voluntad política en el marco de la alternativa voto personalizado *versus* voto de partido o de lista. Esta opción se asocia a un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos. El parámetro de medición de una adecuada participación (en el sentido estricto) permitida por un sistema electoral es el grado de personalización del voto. La forma de votación totalmente impersonal (por ejemplo, en el caso de la lista bloqueada) se convierte por lo general en blanco de críticas.

El cuarto requisito es el de la *transparencia*. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el sistema electoral no debería ser demasiado complejo. Este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos sistemas electorales que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación son de hecho sistemas electorales más sofisticados. El sistema electoral más sencillo es sin duda el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales. Éste cumple sin embargo sólo con los requisitos de concentración y participación, desatendiendo totalmente la función de la representación —en términos, repito, de la relación entre votos y escaños—.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

En primer lugar debería existir transparencia para el elector, quien debería poder entender tanto el sistema electoral como la estructura de la boleta, saber qué ocurre con su voto, cómo contribuye éste al resultado electoral final, qué efecto mecánico produce. En este sentido debería eliminarse, en primer lugar, la posibilidad de que el voto genere un efecto contrario a la intención con la que se lo emite. Debería evitarse, además, que se le haga creer al elector que su voto ejerce una determinada influencia (por ejemplo, sobre la selección de los candidatos de un partido), mientras que ésta —en realidad— termina desapareciendo totalmente debido a un proceso escalonado de transformación de votos en escaños hasta convertirse en precisamente lo contrario. La transparencia debería caracterizar también el proceso de aplicación del sistema electoral por parte de las autoridades electorales. Un sistema electoral demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para las autoridades electorales, superando incluso, en muchos casos, su competencia material o técnica.

Otro problema asociado a este punto y con el que se ven confrontadas más que todo las democracias jóvenes es la demora en la determinación de los resultados electorales, generada por la complejidad del escrutinio, aspecto que puede alimentar sospechas de fraude. El requisito de la transparencia tiene por lo tanto como finalidad elevar el grado de confianza en el sistema y en el proceso electoral como así también en otras áreas donde ésta falta. Junto a otros criterios, es fundamentalmente la transparencia la que hace que un sistema electoral sea defendible.

DIETER NOHLEN

El quinto y último requisito es la *legitimidad*, aspecto en el que confluyen las otras funciones. La legitimidad tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando —desde una perspectiva genética— se considera al sistema electoral como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La legitimidad del sistema electoral depende de la magnitud de este consenso. Para bien entender la importancia del consenso para la legitimidad del sistema electoral, es oportuno diferenciar entre dos conceptos de legitimidad respecto a las instituciones: 1) La legitimidad que merecen las instituciones debido al valor democrático que contienen o al diseño que refleja, más allá de un alto grado de madurez democrático del sistema, una perfección técnica. 2) La legitimidad que reciben por parte de la sociedad, de sectores o grupos o por parte de la opinión pública en general, debido al reconocimiento, la atención y la lealtad que provocan, procuran y promueven gracias a factores que pueden ser independientes a aquellos que fomentan el primer tipo de legitimidad. Entre estos factores se encuentran la tradición, la experiencia histórica, en el caso de las democracias bien establecidas; y el acuerdo y el consenso fundacional del nuevo sistema político que incluye al sistema electoral, en el caso de las democracias recién establecidas. Los sistemas combinados facilitan el acuerdo entre posiciones que en un primer momento parecen irreconciliables. Se adaptan más fácilmente a las estructuras existentes dado que no existe ningún modelo estático, muy al contrario de los sistemas clásicos ma-

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

yoritarios tipo inglés o francés que no permiten variación ninguna.

Sin embargo, no es fácil diseñar una reforma del sistema electoral de modo que una de sus funciones se maximice sin debilitar por consecuencia ninguna de las otras. A este problema ya aludimos respecto al requerimiento de sencillez cuando se aspira a combinar las funciones de representación y concentración. Esta última relación es la más complicada. Supongamos que una reforma electoral amplía la representación y aumenta el pluralismo, en este caso es altamente probable que disminuya el efecto de concentración del sistema. Aquí surge el fenómeno del *trade-off* (intercambio) entre representación y gobernabilidad, los dos conceptos más valorados en el debate sobre sistemas electorales en la última década. El costo de lograr una mayor inclusión parece consistir en menor gobernabilidad. El desenlace tradicional es el de priorizar o la representación o la gobernabilidad. Los sistemas combinados, sin embargo, tratan de paliar los efectos *trade-off* entre las tres funciones fundamentales de los sistemas electorales. Asimismo, posibilitan no sólo el cumplimiento de estas funciones de forma simultánea, sino también ajustada a la contingencia.

IV. CONCECUENCIAS PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO

La nueva tendencia en el desarrollo de los sistemas electorales constituyen un gran reto para las ciencias sociales. Vale recordar que el estudio de los sistemas electorales tiene varios déficit, entre ellos, el de carecer de una terminología y una concep-

DIETER NOHLEN

tualización específicas. Con la aparición de los nuevos sistemas combinados esta falta se ha vuelto mucho más notoria. ¿Cómo denominar a los nuevos sistemas o sea cada uno de los nuevos tipos y cómo clasificarlos, o sea cuántos nuevos tipos hay en realidad y cuál es su relación con los conceptos de representación por mayoría y de representación proporcional? ¿Cómo entendernos en esta rama del saber si compartimos tan poco en cuanto a terminología, conceptos y clases de sistemas electorales?

Lamentablemente no es éste el momento ni contamos con tiempo suficiente como para tratar aquí mis propuestas terminológicas y clasificatorias al respecto¹². Sí quisiera ahora llamar la atención sobre los siguientes puntos:

¹² Véase mi libro *Sistemas electorales y partidos políticos*, cuya tercera edición revisada y aumentada publicó el Fondo de Cultura Económica en 1998 y al estudio comparativo que hice junto con Florian Grotz, Michael Krennerich y Bernhard Thibaut, titulado *Electoral Systems in Independent Countries* (Appendix) que se publicará en *Encyclopaedia of Elections*, ed. por Richard Rose, por aparecer en el año 2000. Vale destacar que International IDEA en su *Handbook of Electoral System Design* publicado en Estocolmo en 1997, de gran circulación hace un esfuerzo por adaptar mi clasificación de los sistemas electorales a la trilogía tradicional distinguiendo básicamente entre *Plurality - Majority Systems* (cuatro tipos), *Semi - PR Systems* (dos tipos) y *Proportional Representation Systems* (tres tipos). Sin embargo, la tipología no es consistente en sí misma. Por lo demás no fue posible alcanzar un uso homogéneo de la nueva clasificación por parte de todos los contribuyentes. Así, el sistema alemán y el sistema mexicano aparecen como tipos idénticos; en el análisis del sistema boliviano no se consigue aclarar, si este sistema es del tipo alemán-proporcional o segmentado.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

- Primero: más que nunca parece imprescindible para el análisis comparativo de un sistema electoral su precisa descripción. Siempre he lamentado las fallas en la pura descripción de los sistemas electorales como es el caso, por ejemplo, del sistema electoral alemán. Ahora, existiendo variantes del sistema combinado (como concepto genérico) conformando el sistema alemán sólo una de ellas, es imperioso el trabajo descriptivo para diferenciar bien los sistemas electorales, para determinar sus probables efectos y para efectuar correctamente su clasificación. No son pocos los casos en que se observa que la clasificación se realiza con base en el elemento técnico más visible. Esto fue cierto en el caso del sistema compensatorio italiano que en un inicio ha sido tipificado como mayoritario debido a la introducción del distrito uninominal. Muchos analistas se sorprendieron con los resultados electorales bastante proporcionales. Asimismo, la clasificación se efectúa en base al efecto sobre la representación que se produjo en las primeras elecciones como en el caso del sistema compensatorio húngaro que en las dos primeras elecciones coincidió con altos grados de desproporcionalidad y sólo recién en las terceras elecciones demostró efectos que en teoría se habían adelantado. Hubo elogios del sistema electoral húngaro por el tipo de resultados electorales que, en verdad, fueron circunstanciales. Sin una correcta clasificación, el debate comparativo sobre los efectos de los sistemas electorales queda definitivamente en el aire.

DIETER NOHLEN

- Segundo: Más que nunca vale tomar en cuenta el contexto sociopolítico en el cual operan los sistemas electorales. Los nuevos sistemas combinados son muy sensibles respecto a este punto dado que sus propios efectos no se determinan teóricamente por su integración clasificatoria a los sistemas de representación o por mayoría o proporcional, sino en buena medida por las condiciones sociopolíticas a las cuales están expuestos. En el caso de Hungría se pudo observar que lo pronosticado teóricamente como el efecto del sistema compensatorio dependía, concretamente, del comportamiento del elector y de la estructura del sistema partidario o mejor dicho de la interacción de los partidos en el sistema de partidos políticos¹³.

- Tercero: Vale asimismo relacionar los estudios sobre los sistemas electorales y sus efectos en el mundo de las democracias jóvenes con la doctrina de los sistemas electorales comparados. Se observa que los sistemas electorales en estas nuevas circunstancias muchas veces no consiguen los efectos que estamos acostumbrados a atribuirles en base al *conventional wisdom*. Por ejemplo, el sistema de mayoría relativa no ejerce necesariamente efectos en dirección a un bipartidismo como se sigue sosteniendo en la literatura. Existen muchos casos que demuestran lo contrario. Uno de mis ejemplos preferidos es el caso de Paquistán como muestra de que la introducción de ele-

¹³ Véase Florian Grotz. 1998: "Dauerhafte Strukturprägung" oder "akrobatische Wahlarithmetik"? Die Auswirkungen des ungarischen Wahlsystems in den 90er Jahren, en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4, pág. 624 y sig.

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

mentos proporcionales en un sistema de pluralidad vigente puede incluso tener como efecto la reducción de la fragmentación del sistema de partidos¹⁴. Sin embargo, mi énfasis en los casos opuestos se justifica no tanto en su carácter contrario a la tendencia general sino más bien porque éstos llaman la atención a las precondiciones implícitas de nuestros enunciados científicos relacionados con los sistemas electorales. La condición necesaria para que el sistema de pluralidad tenga el efecto que estamos acostumbrados a adjudicarle es la existencia de un sistema de partidos bien institucionalizado.

Por otra parte y por bien, los nuevos sistemas combinados amplían enormemente nuestras posibilidades de análisis. En el caso del sistema segmentado, podemos observar los efectos de prácticamente dos sistemas electorales diferentes, el de la mayoría relativa en distritos uninominales y el de la representación proporcional en un distrito único en una misma elección. Comparando los casos de Europa Oriental, en ninguna de las hasta ahora doce elecciones efectuadas en ocho países, la cantidad de partidos que consiguieron escaños en la parte proporcional del sistema electoral ha sido mayor que el de la parte mayoritaria. Al contrario: la fragmentación ha resultado más grande con el distrito uninominal. Este hallazgo demuestra la dependencia de las teorías en el estudio comparativo de los sistemas electorales del factor político sociológico, o sea su hasta

¹⁴ Véase Dieter Nohlen 1995: *Electoral System: Options for Pakistan*, Friedrich Ebert Stiftung, Islamabad.

DIETER NOHLEN

ahora firme vinculación con los factores sociales existentes en las democracias occidentales. El gran reto en el estudio de los sistemas electorales es el de mayor diferenciación en las dimensiones mencionadas sin perder de vista el objetivo de las ciencias sociales, el de llegar a cierto tipo de generalizaciones y a teorías empíricas de por lo menos medio alcance.

V. SÍNTESIS

Resumiendo mis observaciones y reflexiones, se destaca una nítida tendencia hacia nuevos tipos de sistemas electorales, los sistemas combinados. Esta tendencia se manifiesta no sólo en la introducción de nuevos sistemas electorales en el marco de la democratización de los países de Europa del Este, sino también en las reformas electorales más recientes efectuadas en algunos países occidentales. Factores como la crítica al sistema electoral en vigencia, responsabilizándolo por diversas crisis políticas, nuevos retos a la representación política asociados a transformaciones en el concepto de democracia que desembocan en nuevas expectativas en cuanto al funcionamiento del sistema electoral, como así también el carácter de los acuerdos efectuados en el marco de los procesos de democratización han conducido a la elección y adopción de sistemas electorales de tipo combinado.

La particularidad cualitativa de los sistemas electorales combinados radica en su capacidad de satisfacer en gran medida las diversas exigencias impuestas a los sistemas electorales. Mientras los sistemas clásicos, más puros, cumplen de manera casi

SISTEMA DE GOBIERNO, SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

óptima —y alternativa— requisitos como la *representación* o la *concentración / efectividad*, los sistemas electorales combinados intentan alcanzar un objetivo funcional más amplio, atendiendo —conjuntamente— varios requisitos adicionales como *participación, transparencia y legitimidad*. Sin embargo, el tipo de relación de *trade off* existente entre algunos de estos requisitos impide que su cumplimiento simultáneo sea a la vez óptimo para todos y cada uno de ellos.

La nueva tendencia en el desarrollo de los sistemas electorales constituye un reto para las ciencias sociales. Con el surgimiento de los nuevos sistemas electorales combinados se hacen mucho más evidentes los déficits conceptuales de la disciplina que de ellos se ocupa. En este contexto se vuelve imperiosa la necesidad de homogeneizar y precisar el instrumentario terminológico a fin de facilitar el entendimiento y la comunicación en este campo. Imprescindible se hace, además, la adecuada descripción técnica de los diversos sistemas electorales existentes, como prerequisite para un análisis comparativo ulterior. Importante es aquí no sólo el trabajo descriptivo, sino también el clasificatorio y en este sentido, el desarrollo de criterios categoriales. Dada la sensibilidad que los sistemas electorales combinados han demostrado tener ante contingencias históricas, es imposible renunciar al análisis del contexto sociopolítico en el que se gestaron, si de lo que se trata es de su cabal entendimiento.

La adopción y aplicación de sistemas electorales combinados han significado por sobre todas las cosas una ampliación signi-

DIETER NOHLEN

ficativa de las posibilidades de análisis. Aquí se puede observar claramente de qué manera, transformaciones sociopolíticas, es decir cambios a nivel empírico, conllevan transformaciones en las herramientas de análisis, o sea, cambios a nivel teórico. Pues, si bien el objetivo de las ciencias sociales es el de facilitar el entendimiento de la realidad a través de la formulación de teorías y generalizaciones, éstas no deberían dejar de reflejar procesos de diferenciación acaecidos a nivel empírico.