

Capítulo Sexto

SISTEMAS ELECTORALES, REDEMOCRATIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

SISTEMAS ELECTORALES, REDEMOCRATIZACION Y CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA*

Mi intención es presentar algunas reflexiones sistemáticas, e ilustrarlas con análisis histórico-contingentes, en torno a la relación que se puede establecer entre sistema electoral, redemocratización y consolidación de la democracia. En primer lugar, propondré algunas cuestiones al respecto, haciendo hincapié en ciertas observaciones que resultan de una perspectiva comparada. Después trataré de dar cuenta de experiencias europeas en la materia, en particular las de posguerra e incluso de décadas más recientes. Finalmente tomaré el ejemplo de cinco países latinoamericanos, en los que, en el contexto de la redemocratización y de problemas de consolidación democrática, la cuestión del sistema electoral ha ganado peso en el debate político y científico.

I. Algunas observaciones generales sobre sistemas electorales en contextos de redemocratización y consolidación de la democracia

1. El estado actual de la investigación sobre sistemas electorales, sus condiciones constitutivas y sus efectos polí-

* Conferencia pronunciada en el Simposio Internacional sobre Democracia Contemporánea de la Pontificia Universidad Católica de Chile el 22 de Julio de 1986.

ticos, ha mejorado en los últimos años (ver Bibliografía). Sin embargo, el debate público en general no refleja bien el avance de la investigación reciente y sigue estando muy influido por conceptualizaciones de ya larga data y generalizaciones no muy apropiadas. Por ejemplo, muy a menudo se sostiene todavía la vigencia de la doctrina de DUVERGER en relación a los efectos de los sistemas electorales, aunque las experiencias histórico-contingentes de las democracias occidentales de posguerra la hayan superado.* Más aún, se ha puesto en evidencia que es imposible establecer relaciones causales-unilineales (expresadas en forma de ley) entre sistemas electorales y diferentes tipos de sistemas de partidos políticos. Lo que sí se puede afirmar es que los sistemas electorales tienen una cierta importancia en cuanto a la formación, a la estructura y a la operatividad del sistema de partidos políticos, al patrón de competencia política entre los diferentes grupos políticos y al modelo de generación del consenso político. Estos efectos no deben ser subestimados, aunque la importancia del sistema electoral dependerá en cada caso de factores histórico-contingentes. Por lo demás, los enunciados sobre los efectos de los diferentes sistemas electorales tienen que tomar en cuenta las condiciones constitutivas de los sistemas electorales (factores de diversa índole que fueron decisivos a la hora de implantar, mantener, reforzar o sustituir un sistema electoral). Estas condiciones originales determinan también los efectos de los sistemas electorales. Es necesario

* Tomando en cuenta la última intervención de *M. Duverger* en el debate sobre los efectos de los sistemas electorales, vale preguntarse si la doctrina es de *Duverger* o solamente atribuida a *Duverger*. Confiesa el politólogo francés que "the relationship between electoral rules and party systems is not mechanical and automatic. A particular electoral regime does not necessarily produce a particular party system; it merely exerts pressure in the direction of this system; it is a force which acts among several other forces, some of which tend in the opposite direction", observación hecha ya en 1960 y recordada por *Duverger* en 1986; ver: *M. Duverger, Duverger's Law: Forty Years Later*, en *Grofman, B./Lijphart, A.* (Ed.) 1986, 71.

tomar en consideración la complejidad y la multiplicidad de las interrelaciones entre la sociedad, el sistema electoral y el sistema de partidos, lo que lleva a no atribuir a priori a los diferentes factores la condición de variables independientes o dependientes; sino evaluar cada situación en particular.

Los estudiosos de la materia hoy parecen estar mucho más conscientes de la relación multicausal entre sociedad, sistema electoral y sistema de partidos. Lo que impide mayores avances científicos son las dificultades para encontrar conceptualizaciones generalmente aceptadas o una mayor estandarización de los conceptos básicos. Regresaré más adelante sobre este punto para precisar algunos conceptos en relación a la representación proporcional.

2. Pensando en los múltiples factores que condicionan la estructura de los sistemas de partidos políticos, una condición institucional de gran importancia es el sistema político mismo. Distinguiendo entre los sistemas parlamentarios y los sistemas presidenciales, hay que reconocer que gran parte de nuestro conocimiento sobre los efectos de los sistemas electorales se basa, en los hechos, sobre las experiencias de sistemas parlamentarios. El presidencialismo es, sin embargo, una variable muy poderosa. Su importancia en relación a la estructura de sistemas de partidos es, tal vez, más grande que la del sistema electoral. De modo que, no es lícito trasladar, sin más, generalizaciones sobre los efectos de los sistemas electorales extraídas de sistemas parlamentarios a sistemas presidenciales. Por lo demás, la evaluación debe tener en cuenta el rol diferente que juega el Parlamento en un sistema presidencial.

3. A lo que me interesa referirme aquí es especialmente al tema del sistema electoral en contextos de redemocratización y de consolidación de la democracia. Según lo que yo conozco, no existe ningún estudio comparativo que evalúe las experiencias históricas en este sentido en forma sistemática. Estas experiencias, si bien tienen un carácter

específico, pueden ser analizadas a la luz de nuestros conocimientos generales.

4. Redemocratización debe ser entendida como un proceso de retorno a la democracia. De ello se desprende que ya existen experiencias previas en las que quienes detentaron el poder público fueron libremente electos.

Una cuestión que se impone al analista está relacionada con la continuidad o discontinuidad: las reglas del juego político del sistema pre-autoritario ¿han sido retomadas o, por el contrario, reemplazadas por un nuevo sistema electoral que difiere sustancialmente de las tradiciones del país en cuestión? ¿Encierran estos nuevos procedimientos un aprendizaje de las experiencias históricas que trajo consigo la pérdida de la forma democrática de gobierno? Por lo general, las discontinuidades institucionales evidencian una percepción de que las leyes electorales han sido, por lo menos, corresponsables de la caída de la democracia.

Entre continuidad y ruptura institucional, una solución intermedia puede estar representada por el caso de elecciones postautoritarias iniciales que tienen lugar bajo un sistema electoral provisional, en espera de que la correlación de fuerzas entre los diferentes grupos políticos sea conocida. Implícita en esta lógica está la diferenciación entre una etapa de transición entre el antiguo y el nuevo régimen político, y una segunda etapa de consolidación de este último, y la conveniencia de diferentes sistemas electorales para las diferentes etapas. Como veremos enseguida, esta idea es más afín con la ingeniería política que con realidades políticas. Sin embargo, la preocupación por la consolidación de la democracia tiende, por lógica, a ser dominante en los debates sobre sistemas electorales en la medida en que las incertidumbres de la transición quedan atrás.

Finalmente, en los casos de ruptura institucional con la propia tradición, pueden constituirse en factor de gran importancia los modelos de otros países, como ha ocurrido en Alemania y en España en relación al sistema parlamen-

tario, referido a los casos británico y alemán, respectivamente. El nuevo sistema electoral puede, de esta manera, pasar a formar parte integrante de un nuevo punto de partida institucional.

II. Sistemas electorales y la fase fundacional de las democracias europeas de posguerra

1. Quiero presentar las experiencias europeas con los sistemas electorales, redemocratización y consolidación con base en cinco países (en orden cronológico): Italia, Alemania (República de Weimar y Alemania Federal), Grecia, Portugal y España. La fase fundacional de las democracias que hoy día viven estos países está en dos casos ubicada históricamente en la época que sigue inmediatamente a la Segunda Guerra Mundial y en tres casos en decenios posteriores, siendo España el más reciente de ellos (1976 a 1978). No conviene especificar aquí más diferencias en relación a las variables contextuales, aunque el analista siempre tiene que tomarlas en cuenta si quiere encontrar explicaciones del desarrollo de las variables en estudio (ver NOHLEN/SCHULTZE (ed.) 1985, págs. 1079-1085).

En cuatro de los cinco casos han sido introducidos nuevos sistemas electorales para las primeras elecciones postautoritarias. Sólo Grecia reanudó en este sentido la institucionalidad pre-autoritaria. En Italia, el abandono del sistema electoral **fascista**, legislado ya en 1924, era obvio y condición *sine qua non* para la nueva república. Este sistema ofrecía un premio de dos tercios al partido más fuerte. En términos generales se restableció en 1946 el sistema electoral proporcional de 1919. En Alemania, existía en tiempos de la República de Weimar un sistema proporcional puro. Ya antes de la toma de poder nacional-socialista empezó a extenderse una crítica severa al sistema electoral, que desembocó en el veredicto de algunos autores de que el sistema proporcional había contribuido o

incluso causado la caída de la República de Weimar. Este juicio estuvo presente en las deliberaciones sobre la ley fundamental de 1949 y ayudó a introducir un sistema electoral diferente. A esto me referiré más adelante.

Portugal (1974) y España (1976) abandonaron sus sistemas electorales tradicionales (sistemas de votación restringida) e introdujeron sistemas de representación proporcional en circunscripciones plurinominales de diferente magnitud. En España, solamente para el Senado sigue en vigencia un sistema de votación restringida, es decir, un tipo de sistema mayoritario con representación de minorías.

CUADRO 8
CAMBIOS DEL SISTEMA ELECTORAL
EN CINCO PAISES EUROPEOS

País	Preautoritario	Fecha	Postautoritario
Italia	sistema de premio	1946	sistema proporcional
Alemania	proporcional puro	1949	sistema proporcional "personalizado" con barrera inicial
Grecia	sistema proporcional "corregido"	1974	sistema proporcional "corregido"
Portugal	votación restringida	1974	sistema proporcional en distritos plurinominales
España	votación restringida	1976	sistema proporcional en distritos plurinominales

2. En primer lugar, es de destacar que en todos los casos la representación proporcional fue introducida o mantenida. Esto, sin embargo, no debe ser sobreestimado, por-

que la representación proporcional se impuso en todos los países europeos, con excepción de los casos de Gran Bretaña y Francia (en algunas épocas). De este modo, se impuso también en países sin rupturas autoritarias. Por lo demás los sistemas proporcionales son muy diferentes entre sí. Como veremos más adelante, esto es un punto de vista muy importante, que en general no ha sido suficientemente tomado en cuenta, lo que lleva a importantes consecuencias en cuanto a la evaluación de los efectos que producen los sistemas proporcionales.

3. Otro aspecto notable es la tendencia hacia el mantenimiento de los sistemas electorales que se aplicaron para organizar las primeras elecciones democráticas —aunque se haya pensado, en el momento de legislar, en el carácter provisorio de las reglas que regirían el primer proceso electoral postautoritario. En Italia se llevó a cabo una reforma en 1953 debido a que la DC obtuvo la mayoría parlamentaria en 1948, pero esta reforma (llamada *legge truffa* por favorecer a la mayoría en forma de ofrecerle un premio) fue rechazada durante el período legislativo siguiente. En Alemania las dos reformas posteriores (1953, 1956) a la ley electoral de 1949 fortalecieron el carácter del sistema electoral ya vigente. En España —a pesar de que varias voces abogaron por reformas sustanciales— la nueva ley del 19 de junio de 1985 confirmó en lo esencial el sistema electoral de la ley de la reforma política de 1976. En este caso hay que tomar en cuenta la composición diferente de los gobiernos, lo que destaca aún más la continuidad del sistema electoral.

4. Esta observación va incluso más allá de la tesis que he enfatizado en otra oportunidad relativa a la estabilidad de los principios de representación en la mayoría de las democracias occidentales en los decenios desde la implantación del sufragio universal (ver Capítulo I). Ha habido muy pocos cambios sustanciales desde entonces en materia de sistema electoral, y éstos se concentran en pocos países. Francia es el único caso de democracia que cambia el siste-

ma electoral de sistema mayoritario a sistema proporcional.

5. Voy a completar las observaciones generales con base en los cinco casos europeos con el análisis de un caso ilustrativo, el de la República Federal de Alemania. En este análisis presentaré también la diferenciación entre distintos tipos de sistemas electorales, que es absolutamente necesaria para la interpretación de la relación entre sistema electoral y sistema de partidos políticos.

La representación proporcional personalizada —el sistema electoral de la República Federal de Alemania (ver cuadro 9)— fue el resultado de un compromiso entre las fuerzas políticas en las deliberaciones del Consejo Parlamentario, luego de que el sistema mayoritario en distritos uninominales, apoyado por muchos, no fuera capaz de imponerse. Algunas disputas alrededor de la cuestión electoral hicieron pensar que el sistema acordado para la primera elección del Parlamento alemán sería provisorio. El compromiso y el arreglo provisorio de 1949, no obstante, resultaron estables. Las reformas de 1953 y 1956 quedaron circunscritas en los marcos del modelo básico y reforzaron más aún las principales características de la variante de Bonn de la representación proporcional: barrera legal y sistema de doble voto.

Un aspecto insuficientemente tenido en cuenta por la opinión pública en ese momento, y aún posteriormente, lo constituyó el que, con la representación proporcional personalizada, fueron extraídas algunas enseñanzas de la experiencia de Weimar. Por cierto, que esto no implicó un apartamiento total de ella, como muchos lo deseaban y consideraban necesario. Al fin y al cabo, se siguió votando con las reglas de la representación proporcional. Así, se renovaron las expectativas de que en la República Federal se restauraría un sistema pluripartidista. Las primeras elecciones parlamentarias parecieron confirmar esas apreciaciones, que por lo demás eran congruentes con opiniones científicas en boga.

CUADRO 9

EL SISTEMA ELECTORAL ALEMAN

El sistema alemán funciona de la siguiente manera:

En las elecciones al Bundestag cada elector tiene dos votos. El primer voto (*Erststimme*) se da a los candidatos de los partidos en los distritos electorales; el segundo voto (*Zweitstimme*) se da a la lista del partido en Land (*Landesliste*). Resulta elegido el candidato que en el distrito electoral saca la mayoría de los *Erststimme*. Los *Zweitstimmen* determinan cuántos parlamentarios enviará cada partido al Bundestag. Hay 496 (más 22 de Berlín) parlamentarios. El número de mandatos para cada partido se determinará mediante la aplicación dual de la fórmula d'Hondt. En el primer procedimiento de distribución de mandatos se determinará el número de escaños de cada partido. En este procedimiento se suman a nivel nacional los *Zweitstimmen* de los partidos según los *Landeslisten* (10) (hasta 1956: sólo a nivel del Land). El método d'Hondt se aplica a este total de votos, que determinará el total de mandatos para cada partido. En la distribución de los mandatos participan solamente los partidos que, a nivel del Bund (hasta 1956: a nivel del Land) alcanzaron el 5% de los votos o consiguieron elegir tres mandatos directos. En el segundo procedimiento de distribución de mandatos se utiliza nuevamente la fórmula d'Hondt a fin de determinar cuántos escaños corresponden a cada partido a nivel de las *Landeslisten* en el total alcanzado de parlamentarios que consiguió a nivel federal. Sólo después que se ha definido cuántos mandatos le corresponden a cada partido en cada Land, se procede a determinar cuántos mandatos directos le corresponden. Si un partido ha conseguido obtener más mandatos directos con la *Erststimmen* que aquellos que le corresponden según los *Zweitstimmen*, pueden retener estos escaños, de tal manera que el total de mandatos aumenta temporalmente (los así llamados *Überhangmandate*).

En 1985 se introdujo el sistema Niemeyer/Hare, reemplazando al sistema d'Hondt.

Sin embargo, todo resultó distinto a lo esperado. Progresivamente se redujo el número de partidos que pudieron ganar escaños en el Parlamento, en las elecciones subsiguientes. El electorado concentró sus preferencias cada vez más alrededor de los grandes partidos Demócrata Cristiano (CDU/CSU) y Socialdemócrata (SPD), y sólo los liberales (FDP), junto a ellos, lograron sobrevivir en el Parlamento. En la República Federal se consolidó un sistema de dos partidos y medio. Sólo en 1983 pudo un cuarto partido, el de los Verdes, acceder al Parlamento.

Se atribuyó este desarrollo inesperado hacia un sistema estable de partidos, considerado como milagro electoral alemán, a los electores alemanes. Esta evaluación era congruente con las tesis predominantes en la ciencia y la política en ese momento, relativas a la incompatibilidad entre representación proporcional, por un lado, y concentración de partidos y gobierno parlamentario estable, por el otro. Esta tesis es, sin embargo, en por lo menos dos aspectos, frágil. En primer lugar, sobreestima el rol que juega el sistema electoral, o subestima el que pueden jugar otros factores, sobre el desarrollo de un sistema de partidos. Me refiero al cambio económico y social, a los requisitos institucionales del sistema de gobierno, a las constelaciones personales, a los centros de decisión política, etc. En segundo lugar, no considera el tipo de sistema proporcional empleado en las elecciones al Bundestag.

En los hechos, el debate científico y político se circunscribió, por lo general, a la oposición entre representación proporcional y sistema mayoritario, sin tenerse en cuenta que existen sistemas de representación proporcional que varían notablemente entre sí de acuerdo con sus efectos. Mientras que el sistema mayoritario puede ser ilustrado, sin mayores complicaciones, por el sistema inglés de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, respecto al sistema de representación proporcional deben distinguirse tres tipos:

A) **Representación proporcional pura.** La proporción de votos logrados por un partido y la proporción de mandatos que por ellos le corresponden, aproximadamente coinciden. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, ninguna presión psicológica sobre los votantes. Estos, de otra manera, en caso de existir tales barreras, optarían por partidos que estarían en condiciones de sobrepasarlas. Un ejemplo clásico de representación proporcional pura es el **sistema automático**, tal como se lo aplicó en Weimar. En esa época, cada partido recibió un mandato por cada número determinado de votos conquistados en el territorio nacional.

B) **Representación proporcional impura.** Por medio de barreras indirectas (por ejemplo, mediante la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño a mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será el efecto concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes. Un buen ejemplo de este tipo de representación proporcional, y de sus efectos sobre el sistema de partidos, lo constituye el actual sistema electoral español. La votación tiene lugar en 50 distritos electorales de diferente tamaño, de acuerdo con las reglas de la representación proporcional y aplicándose el procedimiento de cómputos denominado d'Hondt. Así, el partido español con más votos puede, llegado el caso, con un 42% de ellos alcanzar la mayoría absoluta en el Parlamento; partidos pequeños, sin una fuerte concentración regional de su electorado, acceden a una cantidad de escaños notablemente inferior al porcentaje de votos logrados.

C) **Representación proporcional con barrera legal.** Este tipo limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado y,

por lo tanto, afecta la decisión del votante, restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera, y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta. A este tipo pertenece la representación proporcional personalizada que se aplica en la República Federal (y también en cinco de sus Estados).

Por sus efectos concentradores sobre el sistema de partidos, este tipo puede ser parangonado con la variante impura de representación proporcional. Bajo este punto de vista no puede decirse, como lo sostienen muchas críticas a los sistemas de representación proporcional con barreras legales y especialmente al sistema de Bonn, que se trate de un sistema no proporcional. En este caso, como vimos, el efecto concentrador se logra influyendo sobre el comportamiento del elector, el que es desalentado a optar por partidos con escasas posibilidades de recibir más de un 5% de los votos. Con respecto a la relación votos-escaños, el tipo de representación proporcional con barreras legales directas se aproxima, sin embargo, al tipo puro de representación proporcional, por cuanto votos y escaños de los partidos que acceden al Parlamento federal coinciden en las proporciones de manera bastante exacta. Por eso no extraña que, en el índice de proporcionalidad de todos los sistemas proporcionales confeccionado por Richard ROSE, la República Federal ocupe el segundo lugar, es decir, que acredita la segunda mejor correspondencia entre ambos. El hecho de que, con un 48,8% de los votos, el CDU/CSU no pueda controlar la mayoría absoluta en el Parlamento, es un claro índice de la proporcionalidad que inspira la orientación básica del sistema electoral alemán.

6. Los efectos de los sistemas proporcionales sobre los sistemas de partidos y sobre el desarrollo político en general son muy difíciles de determinar en forma comparativa. Como he sustentado al principio, no es lícito interpretar

determinadas situaciones a nivel del sistema de partidos políticos en forma causalmente lineal, tomando al sistema electoral como variable independiente. En este sentido sería ingenuo —aún después de la diferenciación de los sistemas electorales proporcionales en diferentes subtipos— explicar la fragmentación continuada del sistema de partidos en Italia (único caso) por el tipo puro del sistema electoral (también único caso) que rige en ese país (ver cuadro 2).

CUADRO 10

EFFECTOS DE LOS SISTEMAS PROPORCIONALES EN CINCO PAISES EUROPEOS

País	tipo de sistema proporcional	cantidad de elecciones	cantidad promedio de partidos en el Parlamento	tipo de gobierno	evolución del sistema de partidos
Italia	1	10	10,0	coalición	no-reducción
Alemania	2	10	3,2	coalición	reducción
Grecia	3	4	5,0	unicolor	reducción
Portugal	3	5	6,6	coalición	reducción
España	3	4	11,3	unicolor	reducción

Un cierto efecto es obvio. Se le puede observar empíricamente con más nitidez, donde la relación entre votos y escaños es bastante desproporcional, produciéndose un efecto reductivo sobre la cantidad de los partidos en el Parlamento. Pero este efecto existe también, aunque sin expresión estadística, en los casos en que el elector es afectado por la magnitud de las circunscripciones o por las barreras iniciales.

Como es bien sabido, las consecuencias de los sistemas electorales no se restringen a la relación entre votos y escaños y al efecto reductivo o no que se ejerce ya en el

momento de votar, aspectos que se resumen en el debate científico en la cuestión de la fragmentación del sistema de partidos y la capacidad de éste de formar mayorías (unicolores) en el Parlamento. Otros aspectos en este debate son: a) la polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de partidos políticos; b) la estructuración de los partidos políticos, en un doble sentido: estructuración interna y relación de los partidos políticos con el electorado; c) la representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir representación de regiones, etnias, confesiones y otros segmentos o minorías de la sociedad, representación que procura la integración política a nivel de Estado; d) el tipo de competición política (*adversary vs. consociational*); e) las formas de participación política prevalecientes (convencional o no-convencional), incluyendo tipos de comportamiento electoral (voto racional/útil y votación táctica) que ayuden (o no) al dinamismo político (por ejemplo: a la alternancia en el poder); f) las características (o modelos) de las campañas electorales; g) la capacidad del sistema político para generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas (por ejemplo: del sistema de partidos políticos); h) y finalmente la legitimidad del sistema político en la percepción del ciudadano-elector y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido (ver GROFMAN/LIJPHART (ed.) 1986: Introduction, 3).

Si los sistemas electorales tienen efecto en tantos aspectos del sistema político, de su funcionamiento y su desarrollo, es obvio que el análisis comparativo tiene que basarse en estudios de país por país antes de llegar al nivel de las generalizaciones. Si me permiten - y resumiendo mis estudios monográficos sobre el tema- se puede afirmar que los sistemas electorales proporcionales, en general, resuelven mucho mejor los problemas de la representación política, de la operatividad y de la estabilidad del sistema político que lo que se creía hace pocos decenios.

III. Sistemas electorales, redemocratización y consolidación de la democracia en América Latina

1. En esta parte del trabajo deseo referirme a cinco casos: Perú, Argentina, Uruguay, Brasil y Chile (según orden cronológico del proceso de redemocratización). Igual que en los casos europeos ya mencionados, son evidentes las diferencias entre los países en relación a su desarrollo político. Los procesos de redemocratización constituyen sólo un aspecto dentro de estas diferenciaciones. Los cuatro procesos seleccionados, a pesar de su desarrollo casi simultáneo, difieren notoriamente en cuanto a los factores que los han motivado y a las vías por las cuales han tenido lugar.

Así, en el caso del Perú el camino a la democratización transitó por una Asamblea Constituyente. En el Brasil, ella se desarrolló dentro de la institucionalidad autoritaria. En Uruguay se restituyó —con ligeras restricciones— la institucionalidad pre-autoritaria. En Argentina ya se anticipó un patrón similar al de su vecino del Río de La Plata. En Chile, por último, prevalece aún la incertidumbre acerca de la modalidad de la transición, que constituye un dato clave para el tipo de institucionalidad futura del país. En todo caso es posible sostener que ninguno de los modelos en competición postula la reimplantación de la institucionalidad pre-autoritaria.

2. Los elementos señalados y otros factores de tipo contextual a los que no corresponde referirse en el ámbito de este trabajo, contienen un alto potencial explicativo para nuestro tema. Sin embargo nos concentraremos en presentar el siguiente panorama de sistemas electorales vigentes en las primeras elecciones postautoritarias en estos países:

En Perú, se eligió la Asamblea Constituyente aplicando un sistema proporcional puro: cien diputados en un sólo distrito nacional y atribuyendo los escaños por el método de la cifra repartidora. Para la elección de la Cámara

de Diputados se introdujo un sistema proporcional en distritos plurinominales de diferente magnitud (desde 1 diputado hasta 40 por distrito).

El mismo tipo de sistema proporcional ya señalado, rige en Argentina y en Brasil. En este último país se aplica la variación de listas abiertas según la tradición pre-autoritaria; sin embargo se ha introducido la modificación de una barrera inicial de 5% de votación a nivel nacional y de un 3% por lo menos en nueve Estados. En Uruguay, se siguió la tradición aplicando la **ley de lemas**. Se trata de un sistema proporcional con características muy peculiares, al que me he referido en el Capítulo IV.

En Chile, aún no está decidido en qué términos se llegará a la primera elección competitiva. El sistema electoral dependerá en gran parte de los escenarios que adopte la transición. En un marco democrático me parece muy probable que el sistema electoral que se adoptará tendrá mucha similitud con la regulación pre-autoritaria: es decir, un sistema de representación proporcional en circunscripciones de diferente magnitud.

Como resumen de esta descripción, se puede concluir que en los países en estudio el principio de representación se identifica con la proporcionalidad. Esta, sin embargo, es de tipo impuro al restringirse la proporcionalidad entre votos y escaños por el modo de división del territorio nacional en circunscripciones electorales. De esta tendencia, difieren solamente el caso uruguayo (por aplicar un segundo procedimiento de distribución de los escaños a nivel nacional) y el de Brasil (por aplicar una barrera inicial).

Mientras que en Europa el postautoritarismo trajo consigo en la mayoría de los casos, diferencias sustanciales con los sistemas electorales anteriores, en América Latina y en especial en los casos en estudio, se constata una mayor similitud entre los sistemas de representación del pre y del postautoritarismo. Es necesario considerar que esta tendencia latinoamericana está asociada a la vigencia de sistemas proporcionales antes del autoritarismo.

3. Las primeras elecciones postautoritarias han presentado sorprendentes continuidades y notorios cambios en relación al período pre-autoritario. Este dualismo de tendencias se refiere a diversos estadios del análisis. Entre otros: preferencias por partidos y por personas, sistemas de partidos, mayorías parlamentarias.

En Perú es llamativo que Fernando BELAUNDE, derrocado por los militares en 1968, ganó la elección de 1980 casi con el mismo porcentaje de votos que en 1963. Por otra parte, el APRA, cuyo acceso al poder fue permanentemente impedido por los militares durante décadas, ganó la mayoría absoluta del electorado en 1985 (elección parlamentaria) y la Presidencia de la República de la que tomó posesión.

CUADRO 11

PERU: ELECCIONES 1963-1985 (votos en %)

	1963 ¹	1978 ²	1980 ³	1985 ³
APRA	34,6	35,3	27,0	51,0
AP	39,1 ⁴	—	39,6	7,0
PPC	—	23,9	9,2	14,0
UN	25,5	2,1	0,8	—
UI/IU	—	—	21,4 ⁵	24,0
Otros	0,8	39,7 ⁶	2,0	3,0

1. Elecciones presidenciales.
2. Elecciones para la Asamblea Constituyente.
3. Elecciones parlamentarias.
4. En coalición con la DC.
5. Total para PRT, UNIR, UI, UDP, FOCEP, FNTC, APS.
6. Incluido sobre todo la izquierda fragmentada: FOCEP 12,3%; PSR 6,6%; UDP 4,6%; FNTC 3,9%; PDC 2,4%.

Fuente: Roncacliglo, R., ¿Quién ganó? Elecciones 1931-80, Lima 1980; Keesings Archiv).

En Uruguay, la continuidad se expresó en la similitud de las preferencias por los partidos políticos entre los resultados de las elecciones de 1971 con los de 1984. Esta tendencia, teniendo lugar en un sistema de partidos más estructurado, se verificó con un cuerpo electoral muy distinto. Según los datos, el período autoritario no trajo ningún efecto transformador en las preferencias electorales, lo que puede servir de analogía para sistemas de partidos similares en otros países.

CUADRO 12

URUGUAY: ELECCIONES 1971 y 1984 EN COMPARACION

	Votos en %		ESCAÑOS EN CIFRAS ABSOLUTAS			
	1971	1984	Senado		Cámara	
	1971	1984	1971	1984	1971 ¹	1984
Colorados	41,2	41,0	13	13	41	41
Nacionales	35,2	40,1	12	11	40	35
Frente Amplio	21,3	18,3	5	6	18	21

1. Unión Cívica 2 diputados.

Fuente: J. Rial, Elecciones de 1984. Un triunfo del centro, Montevideo 1986, 64 y sig.).

Muy distinto ha sido el caso de Argentina. El triunfo de la *Unión Cívica Radical* sobre los peronistas significó un vuelco en la tradición electoral de varias décadas. Por primera vez los peronistas fueron vencidos en una elección competitiva, introduciéndose así el fenómeno nuevo en el país de alternancia en el gobierno por la vía electoral. El aparente bipartidismo puede posibilitar una base de viabilidad para un sistema democrático en Argentina.

CUADRO 13
ARGENTINA: ELECCIONES PRESIDENCIALES
1973 Y 1983 EN COMPARACION DE LOS DOS
PARTIDOS MAS VOTADOS
 (votos en %)

	Marzo 1973	Sept. 1973	Octubre 1983
Radicales	21,3	27,8	51,8
Peronistas	49,6	61,8	40,2

Fuente: A. Haffa, *Wahlen und Demokratisierungsprozess in Argentinien*, en: D. Nohlen (Comp.), *Wahlen und Wahlpolitik in Latein-amerika*, Heidelberg 1984, 109 y sig.).

En Brasil, a pesar de las transformaciones introducidas por las reformas del autoritarismo para cambiar el espectro de partidos políticos, se produjo una persistencia de las formaciones de partidos emergidas durante el autoritarismo. Las variaciones que en este proceso pudieron tener lugar están paradójicamente vinculadas a la etapa pre-autoritaria. En suma, puede decirse que el sistema de partidos resultante de la transición política brasileña es una mezcla de resultados del autoritarismo y de la tradición pre-autoritaria. A esta última característica pertenece la combinación de un sistema de partidos políticos poco estructurado con la gravitación enorme de las personalidades (*Quadros, Brizola, Montoro*).

4. Independientemente de las continuidades y cambios presentes en los sistemas políticos post-autoritarios, preocupa fundamentalmente el tema de la viabilidad democrática. La tendencia prevaleciente en esa dirección es crítica frente a las continuidades y abierta a las reformas. Y en este contexto tiene lugar el debate teórico acerca de la función de los sistemas electorales, respecto de los cuales existen dos direcciones de argumentación: la primera, es retrospectiva y la segunda, prospectiva que se nutre de la primera.

CUADRO 14

BRASIL: ELECCIONES 1966-1982

Anos	SENADO				CAMARA FEDERAL				ASSEMBLEIAS ESTADUAIS			
	ARENA	MDB	Votos em branco e nulos	Total	ARENA	MDB	Votos em branco e nulos	Total	ARENA	MDB	Votos em branco e nulos	Total
1966	44,7	34,2	21,2	17.259.598	50,5	28,4	21,0	17.285.556	52,2	29,2	18,6	17.260.382
1970	43,7	28,6	27,7	46.986.492	48,4	21,3	30,3	22.435.521	51,0	22,0	26,8	22.435.521
1974	34,7	50,0	15,1	28.981.110	40,9	37,8	21,3	28.981.015	42,1	38,8	18,9	28.922.618
1978	35,0	46,4	18,6	37.775.212	40,0	39,3	20,7	37.629.180	41,1	39,6	19,3	37.449.488
1982**	36,5	50,0	13,5	48.746.803	36,7	48,2	15,1	48.455.879	36,0	47,2	16,8	48.374.905

* Os votos do PDS foram incluídos na coluna referente à ARENA, a os da oposição (PMDB, PT, PTB e PDT) na coluna MDB.

Fuente: B. Lamounier, Apontamentos sobre questao democrática brasileira, en: A. Rouquié/B. Lamounier/J. Schvarzer (Comp.), Como renascem as democracias, Sao Paulo 1985, 129).

En la visión del pasado existe una tendencia a atribuir al sistema electoral parte de la reponsabilidad en el colapso democrático y en la emergencia del autoritarismo, argumento que se convierte en temor para el futuro de la democracia. Como lo expresa Luis E. GONZALEZ (1986:1) en relación al caso uruguayo: *Ciertas características del sistema de partidos uruguayo volverán a plantear, tarde o temprano, la cuestión de la gobernabilidad... los aspectos del sistema de partidos que afectan la gobernabilidad son consecuencia del sistema electoral.*

En el análisis de las causas del autoritarismo y, por lo tanto, de la debilidad de las democracias, han aparecido nuevos enfoques que sitúan los aspectos institucionales en un rango equivalente a los de tipo económico-social. Se estima que el sistema político ha sido incapaz de proporcionar decisiones políticas para resolver las crisis sociales, lo que vincula a la *politics* con las *policies* en una relación en la cual los resultados de éstas dependen de la estructuración de aquélla.

Así, respecto al Brasil se sostiene que los partidos políticos debieran tener una mayor raigambre en el electorado y una mejor estructuración interna. Para ello se propone *una legislación electoral más adecuada al objetivo de estabilizar y sedimentar las estructuras partidistas.* (LAMOUNIER (1986:2). En el caso uruguayo preocupa el fraccionalismo de los partidos políticos como fuente de una presunta ingobernabilidad del país. En Chile, persiste el temor a una polarización ideológica y una confrontación política que impidiera la necesaria capacidad de formar coaliciones estables de gobierno. En el caso chileno no hay dudas de que el sistema electoral puede contribuir relevantemente a atenuar ese problema (ver Capítulo II, parte V).

En términos sistemáticos, podemos graficar el debate sobre sistemas electorales y sus reformas a través de cuatro problemas principales:

- a) Fragmentación de los partidos políticos y/o del sistema de partidos políticos.
- b) Estructuración interna de los partidos políticos.
- c) Polarización ideológica, confrontación política y capacidad del sistema electoral para permitir concertación política.
- d) Relación entre el sistema electoral y el tipo de sistema político (Presidencialismo y sistema parlamentario).

CUADRO 15

TEMAS EN EL DEBATE SOBRE SISTEMA ELECTORAL EN CUATRO PAISES LATINOAMERICANOS

País	Fragmentación	Estructuración	Polarización	Relación con el sist. de gobierno
Argentina		X		X
Brasil		X		X
Chile	X		X	(X)
Uruguay	X	X		X

Entre paréntesis: Debate solamente a nivel académico.

Este cuadro permite apreciar las razones por las cuales las propuestas de reforma son diferentes en cada país y la necesidad de que el análisis de nuestro tema deba realizarse considerando las especificidades de cada caso. Sin embargo, es posible generalizar lo que Bolívar LAMOUNIER (1986:23) destaca en relación a la reforma electoral en Brasil: *La hipótesis más fructífera sería la adopción de un sistema que mantendría la proporcionalidad como principio básico y que permitiría una operacionalización distinta de la que hemos practicado en el pasado.*