



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

---

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

## CAPÍTULO DÉCIMO

TENDENCIAS INTERNACIONALES EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES . . . . .	155
I. Los tipos de sistemas electorales . . . . .	157
II. Criterios de valoración de los sistemas electorales .	159
III. Exigencias funcionales y tipos de sistemas electorales	162
IV. La distribución internacional de tipos de sistemas electorales y las tendencias de las reformas . . . . .	166
1. Los países industrializados occidentales . . . . .	168
2. Europa central y oriental . . . . .	174
3. América Latina . . . . .	177
4. África . . . . .	182
5. Asia . . . . .	185
V. Resumen . . . . .	187

## CAPÍTULO DÉCIMO

### TENDENCIAS INTERNACIONALES EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES<sup>36</sup>

El paisaje internacional de los sistemas electorales presenta una gran variedad. Como consecuencia de la tercera ola democratizadora (Huntington 1991), es decir del cambio de sistema de los regímenes autoritarios y totalitarios hacia sistemas democráticos acaecido entre 1974 y 1990, se le han sumado a los sistemas electorales tradicionales muchos otros, nuevos. En perspectiva regional, este cambio afecta sobre todo a Europa central y oriental, donde bajo la dominación comunista se votaba de forma uniforme en circunscripciones uninominales según un sistema de mayoría absoluta, que se cambió con la transición. En otras regiones del mundo, las jóvenes democracias se mantuvieron fieles a los sistemas electorales que fueron aplicados en fases democráticas anteriores al establecimiento de regímenes autoritarios, aunque existen excepciones notables, de las que se dará cuenta más tarde.

La gran variedad mencionada es la expresión del hecho de que en casi ningún lugar se introdujeron sistemas electorales clásicos, los cuales presentan una baja varianza interna. Considero sistemas electorales clásicos a los sistemas de mayoría relativa y absoluta, así como al sistema de representación proporcional pura, es decir,

<sup>36</sup> Texto marco de la Conferencia Magistral pronunciada en la VI Convención Latinoamericana de Derecho, organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León y otros, llevada a cabo los días 17 al 20 de octubre de 2005. Agradezco a Silvia Montaña la traducción al español de la versión alemana que se publicó primero en la *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34 (1), 2005, 11-26. Aquí se publica una versión actualizada.

aquellos sistemas electorales sobre cuyos efectos Maurice Duverger aventuró sus enunciados deterministas, que son aún hoy referencia casi obligatoria para todo trabajo científico sobre sistemas electorales.<sup>37</sup>

La mayor variedad plantea también mayores exigencias a las ciencias que se ocupan de forma interdisciplinaria de los sistemas electorales. Arend Lijphart (1984) criticó en muchos respectos el estado de la investigación sobre los sistemas electorales antes incluso de que las transformaciones políticas mundiales y la tercera ola de la democratización llevasen a la ya descrita situación. Lo que Lijphart constató en aquel entonces, sigue teniendo hoy validez: faltan una conceptualización y unas normas uniformes. Sin éstas, cualquier visión panorámica sobre el desarrollo internacional de los sistemas electorales se queda en mera descripción. Por tal razón, en esta contribución se desarrollarán en primer lugar demarcaciones de carácter tipológico con las que se pueda constatar las tendencias generales. A tal clasificación tipológica de la evolución mundial de los sistemas electorales resulta además recomendable unir ciertas reflexiones axiológicas para las que se necesitan unas escalas de valoración uniformes. Éstas serán extraídas tanto de la observación empírica como de las ideas dominantes a ella subyacentes, siendo posteriormente aplicadas a los desarrollos examinados de forma evaluadora.

<sup>37</sup> Suscintamente, las famosas “leyes sociológicas” de Duverger (1959: 219) enuncian que el sistema de mayoría relativa conduce a un sistema bipartito (con dos partidos grandes que se turnan en el ejercicio del gobierno), mientras que el sistema de representación proporcional conduciría a un sistema multipartidista (con partidos rígidos y estables). Sin duda Duverger subrayaba ya entonces que la influencia del sistema electoral no es mayor que la de otros factores y que “el procedimiento electoral no [es] la causa verdadera” de la estructura de los sistemas de partidos. Su nombre, empero, ha quedado indefectiblemente unido a las afirmaciones de carácter determinista, cuya relativización fue recordada por él mismo sólo a principios de los años ochenta (*ibidem*: 1986). Con relación al debate científico sobre la afirmada regularidad sobre la repercusión de los sistemas electorales en los sistemas de partidos, véase Rae (1967), Sartori (1994), Nohlen (2004) y el capítulo cuarto de este libro.

## I. LOS TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES

Respecto a la cuestión sobre el nivel de abstracción más adecuado para debatir científicamente sobre los sistemas electorales, propongo un nivel medio de abstracción: el de sus tipos. Es poco aconsejable operar a un nivel inferior, el de los mismos sistemas electorales, teniendo en cuenta la gran cantidad que de éstos existen. Los principios de representación mayoritaria o proporcional, que en el pasado dividían el mundo de los sistemas electorales y servían de norte en el debate, son categorías demasiado vastas que contienen sistemas muy divergentes en sus efectos, de forma que a través de su empleo prácticamente no es posible hacer generalizaciones científicas sostenibles.

Por mi parte, prefiero diferenciar entre los siguientes tipos de sistemas electorales, cuyas características, en caso de que no se desprendan de su denominación, serán expuestas más adelante:

1. Sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.
2. Sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales.
3. Sistema de mayoría con representación de minorías en circunscripciones plurinominales.
4. Sistema de mayoría en pequeñas circunscripciones.
5. Sistema de mayoría con lista proporcional adicional o sistema electoral segmentado.
6. Sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales.
7. Sistema de representación proporcional compensatoria.
8. Sistema de representación proporcional con barrera legal.
9. *Single-transferable vote system*.
10. Sistema de representación proporcional pura.

Naturalmente, el número de sistemas electorales no termina aquí, pero existe una serie de razones pragmáticas que nos impelen a limitar el número de tipos. La formación de tipos sirve a objetivos analíticos y comparativos. Lo importante es que tales tipos comprendan el mayor número posible de sistemas electorales aplicados en todo el mundo y, también, que puedan mostrar las tendencias generales en la evolución de los sistemas. Un caso único que no pueda ser integrado en la tipología, como el sistema binominal (sólo aplicado en Chile), no representa tendencia ninguna. Si se ordenan los tipos de sistemas electorales entre sistemas de mayoría o sistemas de representación proporcional, los cinco primeros pertenecen al sistema de mayoría y los otros cinco al sistema de representación proporcional.

Aún más importante para nuestra intención, la caracterización de las tendencias mundiales en la evolución de los sistemas electorales, es la diferenciación entre sistemas clásicos y sistemas combinados. La tendencia general que podemos constatar es que los sistemas electorales clásicos, es decir, el sistema de mayoría relativa o absoluta así como el sistema de representación proporcional pura, se hallan en retroceso, mientras que los sistemas electorales combinados, como el sistema de representación proporcional personalizada, se extienden cada vez más.

¿Qué razones puede tener tal evolución? Los sistemas electorales clásicos ofrecen poco margen para diseños específicos que puedan tener en consideración los más distintos contextos e intereses y generar, además, efectos graduados. En un sistema clásico como el de mayoría relativa, los elementos técnicos están prefijados. Lo único que puede variar en su aplicación es la división por circunscripciones según criterios de representación territorial o de otro tipo, ya sea una representación que niegue el principio de igualdad del derecho electoral (como en el caso del *gerrymandering*, donde la división por circunscripciones responde a criterios partidistas), ya sea una representación que siga tal principio (delegando así a comisiones independientes la tarea de la división por circunscripciones).

Por el contrario, los sistemas electorales combinados ofrecen un muy amplio margen para diseños adaptados al contexto y a las expectativas que confrontan los sistemas. El margen es tan grande, que parece recomendable superar la categoría residual de los *mixed systems*, empleada con frecuencia para los sistemas electorales no clásicos, diferenciando entre sistemas electorales segmentados, representación proporcional personalizada y representación proporcional compensatoria.<sup>38</sup>

## II. CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Si no queremos que la visión de conjunto sobre las tendencias en la evolución internacional de los sistemas electorales se quede en una mera descripción de las reformas electorales, deberemos preguntar por las *Leitideen* (ideas conductoras) que han orientado los procesos de reformas. Tales ideas conductoras están sujetas al cambio histórico. Dado que los sistemas electorales satisfacen de forma diferente objetivos cambiantes, es precisamente la transformación de tales expectativas funcionales la que podría ayudar a explicar el cambio de los sistemas electorales, siempre y cuando no sean determinantes para su elección otros factores, como aquellos de naturaleza estrictamente política relacionados con el poder.

Ciertamente, puede constatararse un cambio en los objetivos que por lo común se esperan de los sistemas electorales y que tienen

<sup>38</sup> Los sistemas electorales segmentados se denominan también *Graben-system* (en Alemania) y sistemas paralelos (en Japón). Se caracterizan por distribuir una parte de los escaños según la regla de mayoría y la otra parte a través de una regla de representación proporcional. Según el sistema de representación proporcional personalizada, la composición partidaria del Parlamento se determina casi exclusivamente por el principio de representación proporcional. Por último, el sistema de representación proporcional compensatoria suaviza las desproporciones en la relación entre votos y escaños, producidas por el empleo del principio de mayoría como regla decisoria, a través de la concesión de escaños compensatorios.

una influencia decisiva a la hora de optar por uno u otro sistema. Si dejamos de lado las expectativas irreales así como las ya mencionadas consideraciones partidarias o relacionadas con el poder, aun siendo éstas sin duda con frecuencia las fuerzas motoras de muchos debates e iniciativas reformistas, obtendremos básicamente cinco requisitos funcionales planteados a los sistemas electorales que desempeñan en todo el mundo un papel en el debate al respecto:

1. *Representación*, en el sentido de una representación que refleje en el Parlamento lo más fielmente posible los intereses sociales y las opiniones políticas. El grado de proporcionalidad entre votos y escaños conforma el parámetro que señala una adecuada representación.
2. *Concentración y efectividad*, en el sentido de una agregación de intereses sociales y opiniones políticas con el fin de lograr una capacidad política de decisión y acción para el Estado. Los parámetros que marcan el logro de tal efecto son, por un lado, el número reducido de partidos y, por otro, la formación de gobiernos estables monocolors o de coalición, o incluso la gobernabilidad.
3. *Participación*, en el sentido de las mayores posibilidades del electorado para expresar su voluntad política, eligiendo no sólo entre partidos, sino también entre candidatos. El parámetro para identificar el logro de tal efecto es si un sistema electoral posibilita el voto personalizado y, en ese caso, hasta qué punto.
4. *Simplicidad*, en el sentido de que el electorado sea capaz de entender el sistema electoral en uso. Si bien es cierto que la ciudadanía emplea en la vida cotidiana muchos artefactos sin saber cómo funcionan, sería deseable que el electorado pudiera comprender cómo opera el sistema electoral y prever hasta cierto punto cuáles serán los efectos de su voto.
5. *Legitimidad*, en el sentido de que engloba a todos los demás criterios y procura la aceptación general de los resultados

electorales y del sistema electoral, es decir, la aprobación de las reglas de juego democráticas (véanse los capítulos octavo y noveno de este libro).

Para la más reciente evolución mundial de los sistemas electorales resulta, pues, sintomático que en debates e iniciativas de reforma ya no se expongan las distintas funciones de los sistemas de forma marcadamente disyuntiva excluyente, según el lema del “o esto o lo otro, pero no ambos”, sino más bien de manera agregadora, según el lema del “tanto esto como aquello”. Lo que se aprecia en los más recientes debates e iniciativas reformistas en cuanto al diseño de sistemas electorales, es la atención que se le pone al simultáneo cumplimiento de las ya mencionadas funciones. Los objetivos que se presentan ante los expertos señalan claramente en esa dirección, tal y como demuestra el encargo dado a finales de los años noventa a la Comisión Jenkins en Gran Bretaña:

The Commission shall observe the requirement for broad proportionality, the need for stable Government, an extension of voter choice and the maintenance of a link between MP's and geographical constituencies (*The Independent Commission on the Voting System* 1998).

Es decir, deben tenerse en igual consideración la representación, la efectividad y la participación.

El desarrollo de los sistemas electorales está, por tanto, estrechamente relacionado con esta transformación de los requisitos o exigencias funcionales que se plantean a dichos sistemas. Si en el pasado se partía preferentemente del sistema de mayoría o del de representación proporcional, así como de las ventajas específicas que se les atribuían, en la actualidad se parte de la base de unas metas multidimensionales, tratando de dilucidar qué tipos de sistemas electorales pueden cumplir mejor con tales metas.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> A título de ejemplo cabe mencionar también la propuesta de Klaus Poier (2001) en pro de la introducción en Austria de un “sistema electoral mayoritario favorecedor de las minorías”.



Dicha transformación se corresponde también con el cambio en la terminología. En cuestiones de sistemas electorales ya no se habla de elección (*choice*; Lijphart/Grofman 1984) entre sistemas que favorezcan uno u otro concepto sobre los objetivos, sino que se habla del diseño de los sistemas (Lijphart/Waisman 1994, International IDEA 1997), capaz de tener en cuenta los diferentes objetivos y adaptarse al contexto.

### III. EXIGENCIAS FUNCIONALES Y TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES

En vista de esta transformación, surge el interrogante acerca de qué sistemas electorales pueden satisfacer de mejor manera las expectativas funcionales en un *setting* multidimensional. El resultado de tal examen representa un paso más en dirección a poder comprender las tendencias de la evolución mundial de los sistemas electorales. Para ello se caracterizarán los sistemas electorales más corrientes, según los tres requisitos funcionales y criterios de juicio más importantes:

1. El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales cumple bien y mejor que todos los demás con la exigencia de concentración. Está empíricamente demostrado que el sistema facilita la formación de mayorías absolutas monocolors en el Parlamento. Gran parte de las mayorías absolutas parlamentarias resultan de la desproporcionalidad entre votos y escaños que produce el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. La otra cara de la moneda, sin embargo, es el hecho de que este sistema electoral cumple a duras penas con la función de representación. A los partidos pequeños que no disponen de bastiones electorales se les priva así de una representación parlamentaria, e incluso partidos con el 20% de los votos pueden quedar fuera del Parlamento.

Si hacemos un balance mundial, llama la atención el que frecuentemente los partidos más votados alcancen mayorías parlamentarias por un gran margen. A veces en tales parlamentos la oposición brilla por su ausencia. En cuanto al criterio de participación, la uninominalidad es uno de los elementos claves en lo que se percibe como las ventajas del sistema. Se trata de un voto personalizado, es decir, se vota por candidatos, pese a que, en términos sociológicos, el voto es primordialmente un voto de partido. El sistema es de fácil comprensión; su legitimidad se fundamenta tanto en su vinculación con una determinada tradición política como en una concepción de la democracia enraizada en el parlamentarismo británico. El déficit en representación producido por el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales ha sido especialmente criticado en los países en los que el sistema gozaba hasta ahora de implantación y ha servido de justificación para la búsqueda de alternativas. Tal es el caso de Nueva Zelanda, donde el sistema ha sido sustituido, pero también de los proyectos de reforma electoral en Gran Bretaña y Australia.

2. El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales con *ballotage* en la segunda vuelta no produce una representación proporcional y presenta un efecto concentrador algo ambiguo. La desproporcionalidad entre votos y escaños puede resultar alta, aunque no tanto en función de la mayoría absoluta de un partido, sino más bien de una alianza de partidos formada para ganar el *ballotage*. Este sistema no reduce tanto la cantidad de partidos, ya que los pequeños partidos se hallan protegidos por su importancia en la conformación de alianzas en la segunda vuelta. Se da un efecto concentrador en caso de que dichas alianzas no respondan sólo a motivos de estrategia electoral, sino que se hayan formado con el fin de la cooperación parlamentaria. El sistema es de fácil comprensión, a pesar de la eventualidad de una segunda vuelta. Debemos subrayar que actualmente el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales apenas

se aplica en elecciones parlamentarias, después de que los países de Europa del Este se distanciasen de él en el proceso de transición a la democracia. Sin embargo, en Francia el sistema se mantiene con éxito, sirviendo incluso de modelo para sus defensores, que lo presentan como alternativa de reforma (por ejemplo Sartori 1994).

3. El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales es un sistema usado muy a menudo. Se considera que cumple bien con el criterio de representación, aunque no consigue una proporcionalidad alta entre votos y escaños. Este sistema puede ejercer un efecto concentrador como consecuencia de la barrera natural que constituyen las circunscripciones para los partidos pequeños. En general, los efectos del sistema en referencia a las funciones de representación y concentración dependen en gran manera del tamaño de las circunscripciones y de la estructura misma del sistema de partidos. Normalmente, las circunscripciones tienen como base la división político-administrativa del país, y el sistema resulta por lo tanto menos conflictivo que el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, que requiere una constante redefinición de las circunscripciones, dejando así un margen para la manipulación política en su trazado (*gerrymandering*).

Sin embargo, la relación entre población/electorado y diputados puede ser sesgada en favor de las pequeñas circunscripciones, lo que constituye motivo de crítica. Las listas de partido en el nivel de la circunscripción son por regla general cerradas y bloqueadas, lo que motiva también críticas y continuas propuestas a favor de su apertura, pese a las desventajas funcionales implicadas en esta última medida en términos de no fomentar la buena estructuración de los partidos políticos. El método de conversión de votos en escaños puede influir en el grado de proporcionalidad de los resultados, de modo que suele asimismo suscitar críticas. La gran ventaja de este tipo de sistema electoral radica en la posibilidad de estable-

cer adaptaciones muy específicas, como las listas nacionales adicionales que fueron introducidas en algunos países de la Europa oriental, que pueden moldear la relación entre votos y escaños en una u otra dirección. Así, este sistema ha logrado frecuentemente imponerse frente a las alternativas propuestas en numerosos debates de reforma.

4. El sistema de representación proporcional pura es el que mejor cumple con la exigencia de “representación justa”, aunque en detrimento de las exigencias de concentración y participación, pues generalmente se aplican listas cerradas y bloqueadas. La crítica se centra en estas deficiencias y en sus respectivos efectos: fragmentación del sistema de partidos y carácter anónimo del voto, ya que el método de conversión de votos en escaños exige una aplicación a nivel nacional que no deja margen para otra opción que no sea la de tales listas. Pese a que en países caracterizados por una alta heterogeneidad de la sociedad y profundos conflictos sociales la función de representación cobra una relevancia primordial, algunas experiencias históricas negativas, como la de la República de Weimar, han puesto en descrédito este sistema, de forma que apenas se aplica.
5. El sistema electoral segmentado cumple con diferentes funciones en cada uno de sus segmentos, acumulándose los efectos de esa manera en el sistema total. En las circunscripciones uninominales se producen las desproporciones que promueven el efecto concentrador del sistema, al mismo tiempo que se garantiza la participación, permitiéndosele al electorado el voto personalizado. A su vez, los objetivos de representación encuentran acomodo en el segmento proporcional. El funcionamiento de este sistema electoral es simple, y ha sido introducido en muchos países en los últimos años.
6. El sistema proporcional personalizado con barrera legal de representación es también un sistema intermedio que logra satisfacer varias funciones simultáneamente. Cumple con la

exigencia de representación a través de la representación parlamentaria de todos los partidos que hayan superado la barrera legal, la cual, a su vez, no es tan alta como para lesionar el principio de representación proporcional. El sistema cumple también con la exigencia de concentración excluyendo a los partidos pequeños del Parlamento, con lo que facilita la formación de mayorías parlamentarias que, como se sabe, son la base de un gobierno estable en el régimen parlamentario. Al mismo tiempo, las mayorías parlamentarias resultantes suelen ser de coalición, reflejo de la expresión mayoritaria del voto, y no el producto de desproporciones artificiales inherentes al sistema. En lo tocante a la función de participación, cabe destacar el vínculo entre el principio proporcional y la uninominalidad de las circunscripciones, en las que el electorado elige una parte de sus representantes.

La supuesta complejidad de este sistema se ha criticado a menudo, sin embargo ésta es el resultado de la multifuncionalidad, es decir, del intento de cumplir con los tres requisitos de forma equilibrada y simultánea. Es por ello que el sistema proporcional personalizado con barrera legal es presentado con frecuencia como una alternativa de reforma viable; como veremos, de hecho se ha introducido en versión modificada en algunos países.

#### IV. LA DISTRIBUCIÓN INTERNACIONAL DE TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES Y LAS TENDENCIAS DE LAS REFORMAS

A continuación se ofrecerá una visión de conjunto sobre las tendencias de reforma desde el plano de la propagación de los sistemas electorales en las elecciones parlamentarias.<sup>40</sup> Para ello, este

<sup>40</sup> No está en la intención del autor ofrecer en la presente contribución una visión detallada sobre los sistemas electorales de aplicación actual en todos los

capítulo se dividirá en regiones, lo cual es recomendable dadas las diversas tradiciones electorales regionales de las que resultan una relevancia y una actualidad diferentes para la cuestión de los sistemas electorales. Ya he señalado en otra ocasión que en las democracias consolidadas son extraños los cambios fundamentales que atañen al principio de representación (Nohlen 1984: 218; véase también Lijphart 1994: 52, así como el capítulo tercero de este libro).

Con arreglo a la transición hacia la democracia, en los países de la Europa central y oriental sí se produjo un cambio de naturaleza fundamental, situado empero al inicio del desarrollo de la democracia. Sólo desde entonces se les plantea a las jóvenes democracias de la región la cuestión del mantenimiento, reforma o, incluso, sustitución de los sistemas electorales establecidos en la fase de transición (en contra, véase Sartori 1994: 28). La observación diferenciada por regiones resulta también recomendable con relación a la cuestión de los efectos de los sistemas electorales. Abundando en lo que se dijo en otra ocasión, los efectos de los sistemas electorales dependen de manera extraordinaria del carácter de la variable dependiente, del sistema de partidos, así como de otros factores contextuales (Nohlen 2004: 405 y ss., véase también el capítulo quinto de este libro).

En las democracias consolidadas, el sistema de partidos está relativamente bien institucionalizado. Por el contrario, en las jóvenes democracias a menudo éste aún no se ha estructurado, pues la volatilidad se mantiene alta. Además, el tipo de sistema político también resulta ser una variable de contexto muy influyente. Si bien la investigación sobre sistemas electorales se ha centrado en

países del mundo. Tal resumen, ordenado sistemáticamente en cuadros, puede consultarse en sendas introducciones a los compendios sobre las elecciones en África, Asia y América editados por: Nohlen/Krennerich/Thibaut (1999), Nohlen/Grotz/Hartmann (2001) y Nohlen (2005). La elección de las regiones, subregiones y países destacados se justifica más bien a través del criterio de poder señalar tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales, tanto en relación con las reformas fácticas como en relación con las iniciativas de reforma observadas y con los debates científicos productivos.

los sistemas parlamentarios, es sabido que en los sistemas presidenciales las elecciones del presidente ejercen una influencia decisiva sobre las parlamentarias; de hecho, el sistema electoral aplicado a la elección presidencial conlleva efectos incluso para la estructura del sistema de partidos. Dicho contexto se ha discutido especialmente con relación a América Latina, la región que cuenta exclusivamente con formas de gobierno presidenciales (véase Payne *et al.* 2002: 65 y ss.).

### 1. *Los países industrializados occidentales*

A mitad de los años ochenta se podía pensar que en los países industrializados el debate sobre los sistemas electorales se había aplacado en cuanto al principio de representación. Parecía que tras el inicio de la política de masas (*mass politics*) no sólo estaban “congelados” los sistemas de partidos (según la tesis de Stein Rokkan), sino también los tipos básicos de sistema electoral (Nohlen 1984: 17 y ss.; Lijphart 1994: 52). Sin embargo, al inicio de los años noventa se produjeron reformas electorales de carácter fundamental, definidas como aquellas en las que se cambia el tipo de sistema electoral, en tres países: Nueva Zelanda, Italia y Japón, cambio favorecido en los dos últimos por sendas crisis de los sistemas políticos.

Los sistemas electorales sustituidos fueron el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales en Nueva Zelanda, el sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales en Italia, así como el sistema de voto no transferible en circunscripciones cuatrinominales (SNTV) en Japón, cuyo núcleo radica en la elección de candidatos y no de listas de partidos, si bien el elector solamente dispone de un voto (véase Klein 1998). En estos tres países fueron introducidos sistemas electorales combinados, aunque de distinto tipo: el sistema de representación proporcional personalizada en Nueva Zelanda, el sistema proporcional compensatorio en Italia y el sistema electoral segmentado en Japón.

Observemos con más atención dos de los casos. La reforma electoral neozelandesa es especialmente notable, porque del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales sustituido en 1993 se había afirmado hasta pocos años antes que representaba el sistema electoral ideal para la representación de minorías (Lijphart 1984: 213). Para este sorprendente cambio hacia el sistema de representación proporcional personalizado —un sistema casi copiado del modelo alemán, dicho sea de paso— fue determinante el cambio en la concepción de la calidad de la representación política, expresado en la multidimensionalidad de las exigencias de representación, concentración y participación. Además, como factor desencadenante, se detectaron problemas para la formación de mayorías parlamentarias, es decir, señales de debilidad del sistema mayoritario proporcional en lo que se había considerado como su gran ventaja, la capacidad de producir situaciones de gobierno estables. Por otra parte, y aunque la reforma fue preparada con gran rigor científico (véase el *Report of the Royal Commission* 1986), fueron sucesos más bien accidentales y, finalmente, dos consultas populares que la hicieron posible, después de que la clase política no se había podido poner de acuerdo sobre una reforma electoral (véase Richter 1999; para una valoración de la reforma desde la perspectiva actual, véase Lösche 2004).

En Italia, la controversia en torno al sistema electoral había alcanzado hacía ya una década un grado de virulencia máxima, pero las concepciones sobre la reforma a realizar eran tan dispares que un acuerdo parecía aún muy lejano. Sólo la crisis del sistema político a principios de los años noventa abrió posibilidades concretas para su realización, en tanto que la causa de la crisis fue descargada sobre el sistema electoral vigente. Iniciado y corroborado por un referéndum, en 1993 Italia dio un paso, según muchos opuesto al neozelandés, de un sistema de representación proporcional a un sistema de mayoría. En realidad, sin embargo, en Italia se introdujo un sistema electoral combinado que se caracterizó superficialmente por la uninominalidad y que contenía fuertes elementos proporcionales.



En este sistema, abolido en 2005, tres cuartas partes de los diputados se eligieron en circunscripciones uninominales por mayoría relativa, mientras que la cuarta parte restante se eligió proporcionalmente a nivel nacional. Los escaños elegidos por el sistema proporcional se otorgaron compensatoriamente, es decir, los votos de los partidos que ya han ganado escaños en las circunscripciones uninominales no eran tomados en cuenta en la repartición proporcional de los restantes escaños al nivel de la asociación regional de circunscripciones. Se dio entonces una compensación proporcional de escaños solamente parcial (*scorporo partiale*), pues al partido más votado en la circunscripción no se le deducían los votos proporcionales de todos los votos emitidos a favor de sus candidatos (los votantes disponen de dos votos respectivamente), sino que sólo se le restaban el número de votos correspondientes al candidato más votado en segundo lugar más uno. Junto a este efecto proporcional mecánico, existió además un efecto de estrategia electoral posibilitado por la admisión de alianzas de listas. Así, a través de coaliciones electorales, los partidos políticos lograron esquivar el efecto concentrador típico del sistema mayoritario. Y, ya que invariablemente en cada circunscripción sólo un partido de una coalición pudo nominar a un candidato, asignándoseles también a los partidos más pequeños de la coalición alguna circunscripción, todos ellos podían verse representados en el Parlamento con la ayuda de los votos de todos los partidos integrados en la coalición.

Los objetivos de la reforma italiana eran tanto una disminución de la fragmentación partidaria y el logro de mayorías estables de gobierno, como la alternancia en el ejercicio del gobierno y la supresión de la *partitocrazia*. Tales objetivos no estaban supeditados a exigencias funcionales generales y abstractas, sino que se debían al interés por superar los fenómenos que caracterizaban desde hacía décadas el sistema político italiano. En contra de las expectativas generadas por el sistema electoral, de tipo supuestamente mayoritario, los resultados electorales presentaron un relativo alto grado de proporcionalidad entre votos y escaños. Igualmente, no se consiguió cumplir con el objetivo de la formación de mayorías

estables de gobierno, pues la esperada concentración del sistema de partidos no se produjo. Tampoco se logró reforzar la relevancia de los políticos frente al partido (*partitocracia*). La única meta alcanzada fue la alternancia en el ejercicio del gobierno, si bien ésta se debió menos a un efecto del sistema electoral y fue más bien el resultado de tendencias evolutivas de marcado carácter bipolar, surgidas en el sistema de partidos como consecuencia de la transformación del PCI, comunista, en el socialdemócrata PDS.

En resumidas cuentas, los resultados de la reforma electoral eran bastante pobres. La reforma de la reforma, esto es, la introducción de un sistema electoral con un mayor efecto concentrador promovedor de mayorías, se ha convertido en una consigna, de forma que Italia pertenece todavía a los países donde una reforma electoral calienta las mentes. La crítica se concentró sobre todo en los escaños proporcionales, aunque es la práctica de coaliciones electorales la causante indiscutible del mayor efecto fragmentador, pues precisamente en los escaños adjudicados por mayoría es donde el efecto concentrador del sistema logra evitarse. Así las cosas, la discusión al respecto versó sobre la eliminación de los mandatos proporcionales y el paso a un sistema de mayoría. Una de las opciones en curso era el sistema de mayoría absoluta, que ha encontrado en Giovanni Sartori (1994: 74 y ss.) un vehemente promotor. Sin embargo, se introdujo en 2005, apoyado sólo por la mayoría gobernante, un sistema de premios, o sea, un sistema que ofrece a la coalición electoral que saca la mayoría relativa de los votos una mayoría absoluta de los escaños.

También otros países industrializados se dirigen hacia reformas electorales de tipo fundamental. En los dos casos en los que se trabajaron propuestas consensuadas y concretas, en Gran Bretaña y en Portugal, el objetivo era el de un sistema electoral combinado. En gran Bretaña, el Partido Laborista se había comprometido durante su tiempo en la oposición a integrar, en caso de ganar las elecciones, la reforma electoral en su agenda gubernamental. Y efectivamente, después de su abrumadora victoria electoral de 1997, el gobierno estableció una comisión de reforma electoral lla-

mada *Independent Commission on the Voting System* (Jenkins Commission), cuyos objetivos eran los siguientes: “The Commission shall observe the requirement for broad proportionality, the need for stable Government, an extension of voter choice and the maintenance of a link between MP’s and geographical constituencies” (Jenkins Commission 1998). Ya estas metas multidimensionales indicaban claramente que se iba a buscar una alternativa frente al sistema de mayoría relativa que sólo podría encontrarse entre los sistemas electorales combinados. La propuesta presentada del *additional member system* (AMS) trataba, precisamente, de tomar en cuenta todas las recomendaciones, por cierto en grado diferente.

La recomendación de la proporcionalidad fue la menos atendida. De este modo, el AMS se diferenciaba decisivamente de la representación proporcional personalizada, que se concibe en el mundo anglosajón también como *additional member system* (véase Nohlen 2000: 5 y ss.). El fuerte carácter de concentración del sistema electoral propuesto cumplía con las expectativas de mayorías de gobierno estables en la medida que el desarrollo del sistema de partidos lo permitía. La función de participación, o sea de elección personal del candidato, fue particularmente bien considerada por medio de la introducción del *alternative vote*. El voto individual como tal que se practica en Alemania Federal y que se identifica comúnmente con el voto personal, fue considerado no suficiente. Finalmente, la gran mayoría de los diputados quedaba relacionada con su distrito, dado que el 80% de los mandatos se adjudicaban invariablemente en circunscripciones uninominales y los mandatos proporcionales en muchas circunscripciones plurinominales de tamaño pequeño (en total 82). A pesar de cumplir con muchos criterios funcionales de los sistemas electorales (representación, concentración y participación) a la vez, la propuesta de la Commission Jenkins lesionaba uno que en este caso resultaba decisivo, es decir el criterio de simplicidad. El exceso sofisticado en el cumplimiento de las funciones recomendadas contribuyó al propio fracaso de la reforma.

En Portugal, los planes de reforma electoral estuvieron concentrados inmediatamente en la introducción de la representación proporcional personalizada. La iniciativa la tomó el gobierno, en aquel momento en manos del Partido Socialista, y la correspondiente campaña de apoyo se desarrolló bajo el eslogan “acercar la democracia al pueblo”. Como medida para alcanzarlo se propuso la introducción de la elección directa de los diputados en circunscripciones uninominales. La propuesta de reforma preveía una distribución de los 350 escaños en tres fases: 1) en cerca de 94 circunscripciones uninominales con adjudicación de los escaños según mayoría relativa; 2) en circunscripciones plurinominales regionales que servían para una primera compensación proporcional, que contaban en total también con 94 escaños, los que tendrían que ser distribuidos por medio de la fórmula d’Hondt; 3) en una circunscripción nacional de 35 escaños, donde iba a aplicarse la fórmula d’Hondt de nuevo. Esta última fase tendría que ejercer especiales efectos compensatorios, pues allí se compensaban los posibles escaños sobrantes, de modo que ellos no distorsionarían la proporcionalidad total del resultado electoral. Primero se pensaba prever que el elector/la electora tendría sólo un voto para elegir un candidato, una lista regional y una lista nacional. Con esto, el efecto personalizador hubiera sido mínimo (véase mi crítica de aquel entonces en *Público*, 17 de diciembre de 1997). Al final cambiaron la propuesta inicial para integrar a la reforma un sistema de doble voto. La propuesta fue acordada por los dos grandes partidos del país. Fracásó, sin embargo, en el Parlamento debido a un asunto en principio de menor rango y soluble, a saber el número de integrantes de la Cámara de Diputados. Se trataba de aumentarlo al máximo que era constitucionalmente indicado y permitido. Aunque los protagonistas de la reforma no percibieron su naufragio como definitivo, el tema ha sido desplazado de la agenda política.

## 2. *Europa central y oriental*

Para la Europa central y oriental, en principio, podemos distinguir dos fases en los procesos de reforma: una primera fase, idéntica al proceso de transición, en la que las elecciones no competitivas fueron sustituidas por elecciones competitivas y, una segunda fase, en la cual las condiciones de la transición ya han sido superadas. En referencia a la primera fase, he podido demostrar junto a Mirjana Kasapovic (Nohlen/ Kasapovic 1996), que la elección del sistema electoral estaba en estrecha relación con el tipo del cambio de sistema (*transformation, transplacement, replacement*; véase Huntigton 1991).

En los casos de transición por *transformation*, los dirigentes comunistas en el poder lograron afirmar esencialmente su posición, manteniendo el sistema de mayoría absoluta vigente. En las transiciones por *transplacement*, en las cuales los comunistas en el poder se encontraron frente a una oposición relativamente fuerte, el paso a la democracia fue consensuado, lo que se demuestra con la institucionalización —de tipo ideal— de las mesas redondas. En estos casos, se introdujeron preferentemente sistemas electorales combinados de marcada tendencia proporcional. Por último, en las transiciones llevadas a cabo por *replacement*, donde los grupos opositores al régimen consiguieron el poder político, se introdujeron sistemas de representación proporcional. Los grupos opositores privilegiaron esta opción conminados por la teoría de la democracia, si bien los comunistas también la celebraron, al reconocer en el sistema proporcional su única posibilidad de alcanzar representación parlamentaria en unas elecciones libres. En la mayoría de los casos se optó por un sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales (sobre la génesis de los sistemas electorales, véase también Krohn 2003).

En general, se puede observar una tendencia que lleva del sistema de mayoría absoluta al sistema de representación proporcional o a sistemas combinados. Además, se aprecia que los sistemas de

representación proporcional, desde un punto de vista tipológico, presentan una relativa uniformidad. De hecho, actualmente no hay ningún caso de representación proporcional pura, ni relativa, ni tampoco un *single-transferable vote* o un sistema de representación proporcional personalizada según el modelo alemán. Es decir, no se dio una transferencia de sistemas electorales, a pesar de que los consejeros occidentales desempeñaron un considerable rol en los procesos de reforma. De los citados tipos de sistemas electorales sólo el *single-transferable vote system* fue aplicado en las primeras elecciones del restablecimiento democrático en Estonia. Aun cuando existe una gran diversidad en los detalles, los sistemas de representación proporcional comparten algunos rasgos comunes. El tipo básico es el de la representación proporcional en circunscripciones plurinominales, tratándose de circunscripciones plurinominales medianas o grandes, salvo unos pocos casos divergentes. Por lo demás, cabe resaltar una notable coincidencia en dos elementos técnicos.

En primer lugar, las fórmulas electorales aplicadas en el nivel de las circunscripciones se conformaron dejando un resto de los escaños para la distribución a nivel nacional. De esta forma, se establecieron listas nacionales que permiten a los partidos políticos preservar a sus dirigentes nacionales del voto a nivel de las circunscripciones, que podría hacer peligrar sus escaños en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas, de uso común. El número de escaños de la lista nacional bloqueada es flexible y dependiente del resultado electoral en las circunscripciones, o sea, de los escaños que allí no se distribuyeron. Solamente en Polonia el número de escaños de la lista nacional se fijó por ley en 69.

En segundo lugar, en todos los países se introdujeron barreras legales aunque de diferente nivel, con variaciones del 2.5% al 5%, lo cual demuestra que se desconfió del obstáculo natural establecido por las circunscripciones. El tamaño mediano de éstas varía entre los 2.3 y los 15 escaños, pero en general puede calificarse de moderado. Las experiencias de Polonia en 1991 mostraron que, en caso de extremo fraccionamiento partidario, las circunscripciones

no funcionan como obstáculos, pues una barrera legal aplicada solamente a la participación en la lista nacional no basta para impedir la realimentación de la fragmentación del sistema de partidos creada por el sistema de representación proporcional. En este sentido, la reforma electoral de 1993 en Polonia, con la que se introdujo también para los escaños elegidos en las circunscripciones una barrera legal, fue muy consecuente. Con igual consecuencia se obró al diseñar una graduación del nivel de barreras legales, según se tratase de partidos o de coaliciones electorales, con el fin de eliminar los intentos de evitar el efecto de la barrera legal. Es preciso destacar dicha diferenciación de las barreras legales —es decir, barreras legales más altas para coaliciones que para partidos— como un aporte e innovación de Europa oriental.

Desde la perspectiva de la investigación de los sistemas electorales, ha sido interesante la posibilidad brindada por los sistemas combinados, especialmente por los sistemas segmentados (*Grabensysteme*), de observar en una sola elección los efectos de sus componentes básicos, o sea, del sistema de mayoría en circunscripciones uninominales y del sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. El resultado de tal observación confirma lo discutible que es el *conventional wisdom* y tiene un gran significado para el diseño institucional: en ningún caso lograron más partidos representación parlamentaria a través del sistema proporcional que mediante la aplicación del sistema mayoritario. Ha quedado comprobado que los efectos de los dos segmentos del *Grabensystem* dependen en tal grado de la estructura del sistema de partidos, del nivel de estructuración de éstos, así como de la geografía y del comportamiento electorales, que los resultados electorales producibles son totalmente contrarios a las ideas generales que de los efectos del sistema mayoritario y el de representación proporcional existen.

Como Florian Grotz (2005) señala, las condiciones de la transición ya no tienen validez para la segunda fase. Las reformas electorales están en la agenda política de casi todos los países, si bien parece que se otorga más relevancia a los intereses relacionados

con el poder que a los de carácter puramente funcional. Sin embargo, debe constatarse que hasta ahora en ningún país se ha conseguido llevar a cabo una reforma electoral fundamental, ni siquiera en Rusia, donde el sistema electoral segmentado quiso ser sustituido por un sistema de mayoría bajo Yeltzin o por un sistema de representación proporcional bajo Putin; ni en Hungría, donde se propuso como alternativa un sistema de mayoría relativa; tampoco en la República Checa, donde se favorecía un sistema electoral que produjese mayorías más claras (véase Ziemer 2003).

### 3. *América Latina*

En América Latina puede observarse un desarrollo extendido a varios países en los sistemas electorales de las elecciones tanto presidenciales como parlamentarias. Si observamos primeramente las elecciones al congreso, comprobaremos que en casi toda la región se aplicaba el sistema de representación proporcional, casi siempre en circunscripciones plurinominales, a excepción de Uruguay, que aplicaba un sistema de representación proporcional pura (para más detalles, véase Nohlen 2005).

En la década de los noventa, algunos países se han apartado de este sistema electoral tan tradicional en la región. En primer lugar, Bolivia y Venezuela se decidieron por un sistema de representación proporcional personalizado, aunque conservando la distribución de las circunscripciones, que sigue determinando el grado de proporcionalidad de los resultados electorales. Después siguió Chile, donde ya bajo el régimen militar se introdujo un sistema binominal. Y finalmente, Ecuador, donde tras la reforma de 1998 se vota según un sistema de mayoría con voto múltiple en circunscripciones plurinominales, disponiendo cada elector de tantos votos como candidatos se presentan por circunscripción. México, el único país latinoamericano que no se sumó a la tendencia general anterior de pasar de un sistema de mayoría relativa a un sistema de representación proporcional, está transitando gradualmente a un



sistema segmentado a través de las continuas reformas electorales realizadas desde los años setenta.

Si a este cambio en el tipo de sistema electoral se le añaden las numerosas reformas más pequeñas de los sistemas establecidos con relación a los criterios funcionales, puede constatarse que, con la excepción de Chile, en todas partes se ha potenciado la función de representación, pero sobre todo la de participación, en consonancia con los acentos puestos en el discurso político latinoamericano desde la transición (véase Lauga 1999). Por el contrario, apenas se prestó atención a la función de concentración. La consecuencia es que en muchos países las reformas electorales han conseguido estabilizar la inestabilidad política, lo cual se está discutiendo entretanto en el marco del debate sobre la gobernabilidad (véase Payne *et al.* 2002). Por ejemplo, en Colombia y Ecuador se están buscando reformas que impidan una “representación caótica” (Pachano 1998), caracterizada por un fraccionamiento interno de los partidos en el caso colombiano, y por una fragmentación partidista en el caso de Ecuador. Efectivamente, en Colombia, con la reforma electoral de 2003, se intenta poner fin a la atomización de los partidos políticos a través de la introducción de listas únicas de partidos con un límite de miembros. Se introdujo también la cifra repartidora (método d’Hondt) así como una barrera legal del 50% de la cifra electoral (cuota Hare) para la Cámara de Diputados y de un 2 % del total de los votos para el Senado. En función de un voto personal, se permite el voto preferente opcional con el efecto que los candidatos que cuentan con mayor número de votos preferentes cubren los escaños obtenidos por un partido siempre que pasen un mínimo de preferencias (véase Hoskin/García Sánchez 2006).

Los nuevos sistemas electorales de Chile y México constituyen una excepción, pues Chile dejó atrás el sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales, mientras que en México se sustituyó el sistema de mayoría relativa. En ambos casos, existe incertidumbre sobre la calidad del respectivo sistema electoral, en Chile incluso un continuo cuestionamiento de su legi-

timidad y capacidad de rendimiento. El debate reformista es revivido con rítmica constancia (véase Fernández 2000). Últimamente, la presidenta Michelle Bachelet ha incluido la reforma del sistema binominal en su agenda política.

El sistema binominal chileno —como cualquier sistema electoral— tiene ventajas y desventajas. Si aplicamos los criterios de evaluación arriba mencionados el sistema binominal cumple bastante bien, 1) con la representación (en términos de proporcionalidad entre votos y escaños), 2) con la concentración o efectividad (pues apoya en medio del pluripartidismo a una competencia bipolar entre dos coaliciones y contribuye a la estabilidad del apoyo al gobierno), y 3) con la participación (en términos de permitir un voto personal, no sólo de partido). Por lo demás, 4) el sistema es sencillo, fácil de entender (para más detalles, véase Nohlen 2004: 317 y ss.). Sin embargo, tiene fuertes debilidades: 1) es excluyente al no permitir a fuerzas políticas fuera de los grandes pactos tener representación en el Parlamento, aunque tengan un considerable apoyo electoral; 2) produce una estructura de competencia distorsionada, pues compiten entre sí, no tanto los bloques como los partidos dentro del bloque; 3) modifica el voto del ciudadano en términos de reducir la esencia de la elección a un acto plebiscitario de apoyo o rechazo de una oferta, elaborada por las instancias cupulares de los bloques, contribuyendo así a la desidentificación del votante con los partidos políticos. Por lo demás, por las altas discrepancias entre población y escaños según circunscripciones a lo largo del país, el sistema binominal en su actual estructura lesiona fuertemente el principio de la igualdad del voto. Estas debilidades del sistema electoral vigente le sustraen legitimidad, que es el quinto y mayor criterio para medir la calidad de un sistema electoral en su contexto (véase también Nohlen 2006b).

Pasando al ámbito de la ingeniería electoral, el análisis sugiere no seguir con el sistema binominal tal como existe hoy, sino reformarlo para conservar sus ventajas y sanear sus debilidades. En concreto, la sugerencia incluye conservar (también por razones de viabilidad de una reforma) la actual estructura binominal de los

distritos y añadir una lista adicional proporcional con efectos compensatorios. Este elemento adicional es capaz de reducir la desigualdad del voto, desechar el fenómeno de la exclusión, promover mayor proporcionalidad, reestructurar la competencia electoral y, también, mejorar la representación de las mujeres en el Parlamento. O sea, es capaz de proporcionar al sistema electoral chileno una legitimidad de rendimiento. Este nuevo sistema sería un sistema combinado (de elementos mayoritarios y proporcionales) de tipo compensatorio (porque a través de la lista proporcional se compensan las pérdidas en escaños originadas en la parte mayoritaria del sistema), en cuyo diseño específico todos los partidos políticos pueden participar.

En México, el cambio al sistema segmentado ha contribuido en gran manera a la transición. En los años setenta, y orientados en una errónea interpretación del sistema alemán, se introdujeron listas adicionales que operaban según el sistema de representación proporcional con el fin de posibilitarle a la oposición una representación que fuera más allá de los escaños de minoría fijos que hasta entonces se le habían concedido. Pero a pesar de que el número de los escaños proporcionales introducidos en 1977 fue aumentado en la década de los ochenta de 100 a 200 (de entre 400 y 500 escaños, respectivamente), el efecto concentrador del sistema permaneció inalterado. Con el impulso de la apertura del sistema político y de una reforma de la organización electoral que hizo posible la realización de elecciones libres y honestas, el gobierno del PRI y los partidos de la oposición acordaron en la reforma de 1996 limitar a ocho puntos porcentuales el efecto mayoritario mecánico del sistema (véase González Roura *et al.* 1997). Sólo en caso de que el partido mayoritario alcance más del 42% de los votos puede éste mantener la mayoría absoluta de los escaños, evitando de esta manera que el efecto de desproporción sea demasiado grande. Así y todo, en México la cuestión del sistema electoral sigue siendo tema de virulentas discusiones (para una visión más detallada, véase Nohlen 2004: 321 y ss.).

Observemos ahora el desarrollo de los sistemas electorales aplicados a la elección presidencial, que en América Latina deben ser considerados con la misma atención, dado que el presidencialismo se mantiene como sistema político. El sistema electoral en la elección al presidente no sólo determina el resultado de tal elección, sino que también ejerce cierta influencia sobre los resultados de las elecciones parlamentarias, además de afectar a la estructura del sistema de partidos. Todo lo cual depende esencialmente del grado de simultaneidad de las elecciones presidenciales y las parlamentarias. Dicho grado puede diferenciarse según se celebren las dos elecciones el mismo día, asimismo, según se disponga para ambas solamente de una papeleta de votación o, finalmente, según se elijan los dos órganos mediante un solo voto. Cuanto más alto sea el grado de simultaneidad, tanto mayor será la influencia de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias y tanto más significativo será el sistema electoral presidencial para el sistema de partidos.

En el debate actual sobre sistemas electorales presidenciales suele discutirse que, en un sistema de mayoría relativa, el candidato vencedor probablemente sólo disponga de una baja aceptación y, con ello, de una base de legitimación bastante exigua. Por el contrario, el sistema de mayoría absoluta asegura una amplia aceptación, si no en la primera vuelta, a más tardar en la segunda. El inconveniente del sistema de mayoría absoluta radica, sin embargo, en el fomento que de la dispersión del voto se hace en la primera vuelta, pues, por regla general, en este sistema concurren muchos más candidatos de los que tienen alguna probabilidad de ganar la elección presidencial. Esta práctica está motivada por un cálculo electoralista de los partidos, que esperan conseguir más votos para su lista en las elecciones al Parlamento si presentan una candidatura propia en las presidenciales. La consecuencia para el sistema de partidos es, a todas luces, negativa.

De esta manera, en el debate sobre los sistemas electorales presidenciales se confrontan dos posiciones: mayor legitimidad al precio de una mayor fragmentación *versus* menor aceptación

acompañada de una mayor concentración. Tal dilema encontraría solución a través de una reforma que exija al candidato más votado según un sistema de mayoría relativa un determinado número de votos (*quorum*) o, en caso dado, una determinada ventaja frente al candidato más votado en segundo lugar para resultar electo; en caso de no cumplirse tales condiciones, se celebraría una segunda vuelta. Dicho sistema electoral tendría la ventaja de fomentar la concentración del voto ya en la primera vuelta, teniendo lugar una segunda vuelta sólo en caso de que el efecto concentrador no haya sido suficiente. Así, se garantizaría un alto grado de aceptación para el presidente electo sin que por ello el efecto de fragmentación fuera mayor.

Finalmente, si consideramos desde la transición a la democracia el desarrollo de los sistemas electorales para el cargo presidencial en América Latina, podremos constatar una tendencia que lleva del sistema de mayoría relativa al sistema de mayoría absoluta, pero también al sistema de mayoría relativa con *quorum* (para más detalles, véase Nohlen 2005, vol. 1: 38 y ss., vol. 2: 25 y ss.).

#### 4. *África*

Para el África subsahariana no es posible reconocer ninguna tendencia en el desarrollo de los sistemas electorales, si no es la tendencia del movimiento nulo. Tampoco podemos identificar claramente regularidades en los efectos de dichos sistemas (detalladamente, Nohlen/Krennerich/Thibaut 1999). Sin embargo, el continente africano —normalmente no considerado en cuestiones institucionales— es de gran utilidad para la investigación general de los sistemas electorales, pues precisamente en la confrontación de los tipos de sistemas con unos contextos tan heterogéneos, puede demostrarse que las regularidades en los efectos de tales sistemas observadas en otras regiones del globo se deben hasta cierto punto a una homogeneidad contextual relativamente marcada.

En vista de los obstáculos fundamentales que dificultan enormemente la introducción y consolidación de la democracia en la

región, en el caso africano sería recomendable priorizar las exigencias funcionales dirigidas a los sistemas electorales de forma diferente. Teniendo en cuenta unas sociedades étnicamente segmentadas y la politización de tales diferencias, se hace necesario desde una perspectiva normativa admitir la representación del caleidoscopio étnico, en gran manera responsable del pluralismo político, así como la participación de todos los actores étnicos en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, para África deberían buscarse más bien sistemas electorales que subrayen la función de representación y menos los supeditados a la idea de la búsqueda de mayorías. En contra de estas apreciaciones, uno de los legados de la era colonial aún presentes en la mayor parte de los países del África subsahariana es el sistema electoral de mayoría. Resultaría, empero, totalmente erróneo reducir la raíz del problema democrático africano a este factor (Hartmann 1999, Basedau 2003, 2003a).

Shaheen Mozaffar, por otra parte, ha resaltado el significado de las disposiciones institucionales: “The form, intensity, and outcome of ethnic politics have varied with variations in the institutional configurations in these countries” (Mozaffar 1995: 54). En la misma línea y refiriéndose explícitamente al África negra, se ha expresado Donald L. Horowitz, al caracterizar el sistema electoral como “the most powerful lever of constitutional engineering for accommodation and harmony in severely divided societies” (Horowitz 1991: 63). Es de remarcar que con la transición a la democracia en Namibia y en la República de Sudáfrica se introdujeron sistemas electorales de representación proporcional, aunque bajo condiciones impuestas por sendos sistemas hegemónicos de partidos (según Sartori 1976). Aquí, del sistema de mayoría hubiese surgido prácticamente un parlamento sin oposición. El intensivo debate en torno al sistema electoral mantenido en la República de Sudáfrica (Krennerich/De Ville 1997) refleja el alto significado que se le otorga al factor institucional.

Un aspecto a subrayar en el continente africano es la alta diferenciación de los tipos de sistemas electorales. El sistema de mayoría relativa, por ejemplo, se aplica tanto en su forma clásica de

circunscripciones uninominales como en circunscripciones plurinominales, votándose en estas últimas bien por mayoría (sistema de bloque, es decir, al partido más votado se le asignan todos los escaños de la circunscripción), o bien por representación proporcional. En algunos casos, el votante sólo dispone de un voto, como en el sistema de bloque, y en otros, tiene tantos votos como representantes a elegir. Casi tres cuartas partes de los sistemas electorales africanos pertenecen a la representación por mayoría, con lo que este continente diverge en mucho de las opciones tomadas en los países occidentales industrializados, en Europa del Este y en América Latina.

Los sistemas de representación proporcional africanos, a su vez, se distinguen entre sistemas de representación proporcional pura y sistemas de representación proporcional en circunscripciones plurinominales, mientras que las listas nacionales adicionales han dejado de ser una rareza. Es así como en Lesotho, por ejemplo, la reforma electoral de 2002 le añadió al sistema de mayoría relativa (con 80 escaños) una lista nacional según la regla proporcional (de 40 escaños), con lo que el país se ha abierto al desarrollo de un sistema electoral combinado.

En lo tocante al cumplimiento de las funciones de los sistemas electorales en África, un repaso a los resultados electorales de los años noventa nos muestra que el problema al sur del Sahara no es la concentración, sino las mayorías excesivamente amplias del partido vencedor. Debemos aclarar aquí que la estructura asimétrica de la competencia partidaria se fundamenta a menudo en la variedad étnica y/o en la obstaculización sistemática de la oposición política. Matthias Basedau (2003: 323 y ss.) ha descubierto, por su parte, que los efectos teóricamente esperados de los tipos de sistemas electorales sobre el grado de fragmentación y polarización del sistema de partidos no se cumplen empíricamente sin más ni más.

Resumiendo los resultados de este breve análisis sobre el África subsahariana, se puede constatar que el desarrollo de los sistemas electorales no es comprensible simplemente del análisis de las exigencias funcionales planteadas a dichos sistemas, dada la aludida

heterogeneidad contextual, por lo que tal desarrollo requiere la ponderada observación del caso individual.

### 5. *Asia*

Para una visión cualitativo-comparativa sobre el desarrollo de los sistemas electorales en Asia es necesario señalar que este continente se ha visto afectado en mucha menor medida que las regiones tratadas anteriormente por la tercera ola de la democratización. Por una parte, existen democracias estables, como en la India, Israel o Japón, que llevan celebrando elecciones competitivas desde finales de los años cuarenta. Por otra parte, sigue habiendo numerosos regímenes autoritarios en el cercano oriente y el sureste asiático, en los cuales los parlamentos nacionales son elegidos por sufragio directo, aunque las correspondientes elecciones presentan un carácter sólo semicompetitivo o enteramente no competitivo. Por tal razón, a la forma de sistemas electorales (mayoritarios) existentes en los Estados a los que nos referimos (Irán, Irak, Siria, Corea del Norte, Laos y Vietnam), no debe atribuírsele más que un significado marginal.

De forma parecida al caso africano, en Asia predominan claramente los sistemas electorales de mayoría, pese a lo cual se pueden reconocer algunos rasgos regionales respecto a la actual distribución de los tipos de sistemas. En las antiguas colonias británicas del sur de Asia ha prevalecido el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, que ha permanecido inalterado desde la independencia de los Estados resultantes (India, Nepal, Pakistán y Bangladesh). En este contexto, el caso de Sri Lanka constituye la excepción más importante, pues en la década de los ochenta sustituyó el sistema de mayoría de cuño británico por un sistema de representación proporcional. En las jóvenes democracias del sureste asiático, por el contrario, se refleja la tendencia actualmente observada en todo el mundo hacia sistemas electorales combinados. Corea del Sur, Filipinas y Taiwán han pasado en los años noventa de su tradicional sistema mayoritario a sistemas elec-



torales segmentados. En Tailandia, donde el sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurinominales estaba en vigor desde 1932, se introdujo también por primera vez en el año 2000 un sistema de tal tipo.

Respecto a los Estados asiáticos procedentes de la Unión Soviética, las cinco repúblicas del Asia central en las que tras el derrumbamiento de la URSS se establecieron regímenes autoritarios más o menos fuertes (Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), han mantenido el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales. En cambio, los tres Estados caucásicos cuyos sistemas políticos son —limitadamente— pluralistas (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), sustituyeron el sistema de mayoría absoluta por sistemas electorales segmentados ya a mitad de los años noventa.

En aquellos Estados asiáticos social y estructuralmente heterogéneos, donde el sistema de mayoría relativa se ha mantenido, debe tenerse en cuenta que a las fórmulas electorales se les ha intercalado una contingentación<sup>41</sup> fija de escaños con el propósito de ver representados adecuadamente a los respectivos grupos sociales. Tal es el caso del Líbano, donde a cada grupo confesional se le garantiza una parte proporcional de los escaños parlamentarios. El hecho de que mediante el sistema electoral (sistema mayoritario con voto múltiple) los electores se vean obligados a elegir también a candidatos de las otras confesiones, conduce a la elección de los candidatos más moderados (Nohlen 1978: 351 y ss.).

En resumidas cuentas, el desarrollo de los sistemas electorales en Asia presenta una gran heterogeneidad (véase también Nohlen/Grotz/Hartmann 2001), aunque se pueden descubrir rasgos comunes a nivel subregional. Allí donde ha habido un cambio de sistema electoral, la tendencia reconocible se dirige hacia tipos combinados.

<sup>41</sup> Establecimiento de cupos fijos de escaños que se adjudican a grupos socioculturales en el caleidoscopio étnico de Malasia.

## V. RESUMEN

En la evolución de los sistemas electorales puede constatarse una cierta tendencia mundial hacia sistemas combinados. Esta tendencia se caracteriza según las regiones de forma distinta, siendo más marcada allí donde por causa de una transformación política se introdujeron nuevos sistemas electorales, y más débil en aquellos países cuyos regímenes apenas pueden ser denominados pluralistas y las elecciones no son calificables de competitivas, es decir, allí donde la cuestión democrática queda reducida a su ausencia. En tal contexto, los sistemas electorales tienen, de todas formas, una relevancia mínima (Dahl 1996).

En cambio, debemos resaltar que los sistemas electorales combinados gozan de una creciente popularidad incluso en las democracias asentadas, lo cual queda demostrado por algunas reformas electorales realizadas en esa dirección, así como por los correspondientes conceptos en los que se basan por doquier algunas iniciativas de reforma. Si bien tales iniciativas no siempre se orientan directamente en modelos de sistemas electorales combinados, sí lo hacen en ciertas exigencias funcionales con las que dichos sistemas pueden cumplir mejor que los sistemas clásicos. Además, los sistemas electorales combinados posibilitan un diseño específico a medida de las condiciones del respectivo contexto, especialmente de aquellas de carácter puramente político. Su gran ventaja es, entonces, la de permitir los compromisos.