



CAPÍTULO SEGUNDO

DOS PRINCIPIOS DE REPRESENTACIÓN INCOMPATIBLES .	19
I. Problemas de clasificación	19
II. <i>Continuum</i> unipolar como criterio de clasificación .	20
III. <i>Continuum</i> bipolar como criterio de clasificación .	23
IV. Principios de representación y fórmulas de decisión	24
V. Consecuencias de la clasificación y criterios de evaluación	26
VI. Conclusiones	29

CAPÍTULO SEGUNDO

DOS PRINCIPIOS DE REPRESENTACIÓN INCOMPATIBLES²

El problema de clasificación de los sistemas electorales a veces se debe a informaciones deficientes acerca de un sistema electoral específico. Más sustancialmente, sin embargo, se origina en una falta de un marco conceptual (*conceptual framework*) ampliamente aceptado y en diferencias de terminología. Por supuesto, se da la diferenciación fundamental entre los sistemas de mayoría absoluta y simple y la representación proporcional, pero la literatura comparativa sobre sistemas electorales no ofrece una idea clara y uniforme acerca de qué significan expresiones como “gobierno de mayoría” (*majority rule*), “sistema de mayoría simple”, “representación proporcional”, etcétera. Además, encontramos la categoría de los llamados “sistemas mixtos”, que se utilizan como una forma residual, cuyo significado varía considerablemente de un autor a otro.

I. PROBLEMAS DE CLASIFICACIÓN

Los problemas de clasificación se plantean especialmente cuando los sistemas electorales consisten en elementos más bien con-

² “Two Incompatible Principles of Representation”, publicado en Lijphart, Arend y Grofman, Bernard, *Choosing an Electoral System*, Nueva York, Praeger, pp. 83-89. Este texto fue parte de un artículo más amplio: “Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional”, que fue publicado en la *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 42, 1984, pp. 7-29. Traducción del alemán al castellano por Ramón García Cotarelo.

tradictorios, cuando un sistema electoral concreto se compone de elementos que (en la forma tradicional de clasificar a los sistemas electorales) pertenecen a un sistema de mayoría simple y a la representación proporcional al mismo tiempo. El sistema electoral de Alemania no es único a este respecto. Un caso análogo se da en aquellos sistemas electorales en los que se adjudican los escaños según una fórmula de representación proporcional en muchas circunscripciones de pequeño tamaño. En tales sistemas el umbral real de representación es muy elevado y causa un grado considerable de desproporcionalidad. Los resultados electorales no se corresponden ya con el principio de representación proporcional. ¿Acaso debemos clasificar como sistema de representación proporcional a un sistema tal, en el que los escaños se adjudican de acuerdo con una fórmula de representación proporcional, pero en el que el resultado electoral es desproporcionado? ¿Qué define a la representación proporcional; qué define a los sistemas de mayoría absoluta o simple? La respuesta a esta cuestión de clasificación tiene consecuencias de largo alcance para la evaluación normativa de los sistemas electorales, ya que la definición de funciones que adscribimos a los sistemas electorales influirá en la elección que de ellos hagamos. Por lo que se refiere a la representación proporcional, su función principal puede consistir en conseguir una representación parlamentaria de los grupos sociopolíticos de acuerdo con su fortaleza numérica en el electorado; en este caso, la evaluación debe fundamentarse en la cuestión de si un sistema dado de representación proporcional realmente consigue alcanzar este objetivo funcional o no.

II. *CONTINUUM* UNIPOLAR COMO CRITERIO DE CLASIFICACIÓN

Además, también se dan muchas diferencias en los estudios comparativos sobre la atribución de los diversos elementos a los dos tipos básicos. ¿Constituye una cláusula de barrera legal del 5%

un elemento “fuertemente no proporcional” dentro del sistema de representación proporcional, como sostiene Giovanni Sartori (1983: 16) o más bien sirve, lo cual yo creo, como un equivalente funcional para la falta de división del territorio electoral en circunscripciones electorales y acaso es tal cláusula, en consecuencia, totalmente incompatible con el principio de representación proporcional?

Un buen ejemplo del hecho de que la mayoría de los intentos de clasificar los diversos sistemas electorales descansa sobre supuestos de carácter normativo es la muy reciente distinción de Sartori entre sistemas electorales fuertes y débiles. La terminología escogida (fuertes vs. débiles) ya contiene un juicio del que, sin embargo, no pretendo hacer crítica alguna. Sartori clasifica los sistemas electorales según su efecto manipulativo sobre el votante que puede ser “restrictivo” o “no restrictivo”:

Un sistema electoral que ejerce una influencia manipuladora incuestionable, se clasificará como un sistema electoral *fuerte*. Por el contrario, si un sistema electoral no ejerce tal influencia, o la ejerce de modo mínimo, propongo clasificarlo como un sistema electoral *débil* (1983: 16).

Según esta conceptualización, los sistemas de mayoría absoluta o relativa pertenecen a la clase de sistemas electorales fuertes, mientras que los sistemas de representación proporcional se clasifican como sistemas electorales débiles y “un sistema de representación proporcional puro, es un sistema sin efecto” (*loc. cit.*). Con referencia a los efectos de los sistemas electorales, Sartori sostiene que todos los sistemas electorales tienden a generar un efecto reductor en la cantidad de partidos, y añade “que el efecto multiplicador de la representación proporcional es una ilusión óptica promovida por la secuencia histórica de sistemas electorales” (1983: 21).

En consecuencia, la interpretación de Sartori sobre los efectos de los sistemas electorales se fundamenta en la concepción de un

continuum unipolar en el que se pueden situar todos los sistemas electorales, un modelo analítico elaborado en el contexto del debate germano-occidental sobre los sistemas electorales a fines del decenio de 1960 y comienzos del de 1970 por Wildenman/Kaltheimer/Schleth (1965) y por Meyer (1973). Según esta conceptualización, un sistema de representación proporcional “puro” que produce un grado de casi proporcionalidad exacta entre los votos y los escaños es el punto de partida (0) del *continuum* del que se alejan todos los sistemas “no puros”. Los sistemas de mayoría simple se localizan en el punto opuesto de este punto de partida. Meyer (1973: 189) describe esta conceptualización como sigue:

La influencia de los sistemas electorales sobre las posibilidades de los partidos políticos se extiende desde un grado casi exacto de proporcionalidad entre los votos obtenidos y la cantidad de escaños hasta un grado que aumenta más o menos continuamente de desproporción que restringe las posibilidades de los partidos menores y conduce a una situación en que sólo dos partidos tendrán posibilidades de obtener escaños.

El factor esencial de tal diferenciación de los sistemas electorales descansa en la distinción entre un sistema proporcional “puro”, por un lado, y todos los demás sistemas electorales, por el otro. Sartori subdivide esta última categoría en dos clases de sistemas electorales, aquellos a los que llama “sistemas electorales fuertes” y aquellos a los que llama “sistemas electorales fuerte-débiles”, una clase mixta que contiene sistemas electorales no proporcionales o de baja proporción. El aspecto fundamental de la concepción de Sartori reside en el hecho de que las categorías principales de su clasificación están basadas únicamente en una función, el “efecto restrictivo” sobre el elector o (y este aspecto es separado de modo estricto por Sartori) el “efecto reductor” sobre la cantidad de partidos (1983: 17). Dado que el supuesto de no efecto se aplica solamente a *un* principio de representación, toda la gama de sistemas electorales se enjuicia desde el punto de vista de la divergencia de esta “situación sin efecto”. Por supuesto este punto de vista condu-

ce a juicios basados en un concepto unidimensional: cuanto mayor es la distancia de este punto de partida, mejor se cumplen los requisitos de la conceptualización y más “fuerte” es un sistema electoral determinado. Pero, ¿acaso los estudiosos como Meyer o Sartori presentan argumentos convincentes que sostengan su supuesto fundamental de que todos los sistemas electorales han de conceptualizarse como situados únicamente en un *continuum* unipolar.

III. *CONTINUUM* BIPOLAR COMO CRITERIO DE CLASIFICACIÓN

Teórica y empíricamente, la evidencia indica algo diferente. No hay duda de que existen dos principios de representación: el de mayoría simple o absoluta y el de representación proporcional. Ambos deben considerarse principios antitéticos de la representación política, desde un punto de vista político, sistemático y con relación a la historia de las ideas. En consecuencia, un modelo bipolar habrá de ser uno mucho más lógico. El sistema de mayoría absoluta/relativa, así como la representación proporcional, están pensados para alcanzar determinados objetivos políticos y los dos se sitúan en los extremos opuestos de un *continuum* bipolar, separado uno de otro por un cero en el medio. En primer lugar, y examinando la historia de las ideas políticas, debemos recordar que los principios de representación son mucho más antiguos que los sistemas electorales. Esto es especialmente cierto en el caso del principio de representación proporcional que se elaboró principalmente bajo dos ideas: sobre la concepción de Mirabeau de la representación como un “espejo de la nación”,³ y sobre la idea de la “mejor” opción, un proceso electoral referencial y graduado, con el fin de encontrar el *veritable vœux de la nation*.⁴ Estas ideas de represen-

³ Mirabeau, 1834: 7. La famosa cita dice lo siguiente: “Les états sont pour la nation ce qu’est une carte reduite pour son étendue physique; soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l’original”.

⁴ Pienso en las ideas de Borda y Condorcet; véase, Misch, 1974: 16 y ss.

tación fueron elaboradas por los racionalistas franceses del siglo XVIII y, en consecuencia, estaban bien establecidas mucho antes de que se inventaran sistemas de representación proporcional viables.⁵ En segundo lugar, si tratamos de encontrar los requisitos para la aplicación de representación proporcional, es necesario considerar las específicas condiciones sociopolíticas que precedieron a su aplicación histórica. Como ya hemos afirmado, la petición de representación proporcional surgió en el contexto de unos cambios sociales profundamente enraizados a finales del siglo XIX y se mantuvo en conexión con el ascenso de los partidos de trabajadores; su aplicación tuvo lugar conjuntamente con la democratización del derecho de sufragio y la introducción del sufragio universal. Hablando en términos históricos, nunca se pretendió en absoluto que la representación proporcional fuera un «sistema sin efecto»; todo lo contrario, la representación proporcional se utilizó deliberadamente por parte de los intereses políticos concretos como un instrumento contra aquellos intereses que trataban de conseguir sus propios objetivos sociopolíticos.

IV. PRINCIPIOS DE REPRESENTACIÓN Y FÓRMULAS DE DECISIÓN

Con el fin de demostrar la bipolaridad de los sistemas electorales y de establecer teóricamente el supuesto de que ambas formas de representación han de concebirse como principios de representación, se hace precisa una demostración más detallada. Esto conduce a la parte constructiva de este trabajo que se concentra en la distinción básica entre dos principios alternativos de representación (representación funcional/política *vs.* representación social/proporcional) y dos tipos de fórmulas para convertir los votos en

⁵ La mejor fuente de información sobre la expansión de la representación proporcional en los primeros decenios, tras la creación de sistemas practicables, sigue siendo el informe de la Société pour l'Étude de la Représentation Proportionnelle, de 1888.

escaños (fórmulas de mayoría absoluta/simple vs. fórmulas de representación proporcional). A menudo se ignora esta distinción en los trabajos comparativos sobre sistemas electorales con lo que se da origen a equívocos graves y se suscitan muchos problemas de clasificación.

Los sistemas de mayoría absoluta/simple y de representación proporcional, se pueden definir según dos criterios: *a*) el principio de representación, y *b*) la fórmula de decisión, esto es, la fórmula que se utiliza para convertir los votos en escaños. Consideramos en primer lugar los dos tipos de fórmulas de decisión: bajo las fórmulas de mayoría absoluta/simple, el hecho de ganar o no un escaño en el Parlamento depende de que el candidato o el partido gane la mayoría absoluta o relativa de los votos. El sistema electoral supone lo siguiente: el candidato o partido que obtenga la mayoría absoluta o simple de los votos emitidos en un ámbito determinado será elegido.

En el caso de las fórmulas de representación proporcional, el hecho de ganar o no un escaño generalmente depende de la proporción de votos que los diversos candidatos o partidos políticos obtengan. Los candidatos o partidos que hayan sido capaces de conseguir la cantidad necesaria de votos (cuota) serán elegidos. Cada partido político recibe la cantidad de escaños que corresponde a la de votos que ha obtenido en la elección.

Lo anterior permite establecer la definición siguiente: la fórmula de decisión (que se utiliza en el proceso para convertir votos en escaños) determina el ganador y el perdedor de una elección. Esta fórmula se refiere al procedimiento por el que los votos se convierten en escaños. De acuerdo con la fórmula de la mayoría absoluta, el candidato o partido que haya obtenido más votos que todos los otros candidatos o partidos juntos ganará el escaño. De acuerdo con la fórmula de la mayoría simple, el candidato o partido que haya obtenido más votos que el segundo competidor, obtendrá el escaño. Según la fórmula de representación proporcional, la cantidad de escaños obtenidos por un partido será igual a la proporción de votos que haya conseguido.

Vamos a considerar ahora los principios de representación inherentes a los sistemas de mayoría absoluta/simple y de representación proporcional. Al definir los principios de la representación, planteo la cuestión de los objetivos políticos de la representación política relativos al resultado general a escala nacional de las elecciones. Planteo también la cuestión acerca de los objetivos que se persiguen en los dos tipos básicos de sistemas electorales, los sistemas de mayoría absoluta/simple y los sistemas de representación proporcional. ¿Cuál es el objetivo político de los sistemas de mayoría absoluta/ simple? En el caso de los sistemas de mayoría absoluta/simple, el objetivo es alcanzar una mayoría parlamentaria para un partido o alianza de partidos. El factor esencial consiste en permitir que un partido político que no ha obtenido la mayoría de los votos pueda formar un gobierno mayoritario de partido. Tal es la finalidad política deseada del principio de representación por mayoría absoluta: un gobierno único de partido, sostenido en una minoría de votos. La función básica de un sistema de mayoría simple (el criterio para evaluar sus efectos) es su capacidad para formar gobiernos.

¿Cuál es el objetivo de la representación proporcional? Los sistemas de representación proporcional pretenden reflejar con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población. La cantidad de votos y de escaños para los partidos deben corresponderse de modo aproximado unos con otros. Esta es la función básica del principio de representación proporcional y el criterio de eficacia de un sistema proporcional.

V. CONSECUENCIAS DE LA CLASIFICACIÓN Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

No puedo demostrar las ventajas de esta conceptualización en todos sus aspectos. No obstante, sí deseo apuntar dos consecuencias principales que se relacionan con los problemas de clasificación y con los criterios para juzgarlos.

Los sistemas electorales se clasifican y evalúan de acuerdo con los principios de representación. Las fórmulas de decisión son secundarias en importancia y no determinan la cuestión de la definición y clasificación de los sistemas electorales. Los principios de representación y las fórmulas de decisión se relacionan unas con las otras como los fines y los medios; mientras que existe una amplia gama de posibilidades para los medios, solamente se da una alternativa en cuanto a los fines; por un lado, en el caso de la candidatura única (como se ve en Finlandia, Dinamarca y la República Federal de Alemania), la fórmula de decisión de mayoría simple, puede combinarse con otros elementos en un sistema de representación proporcional, esto es, un sistema que sigue el principio de representación proporcional y cuyos efectos generales producirán un grado elevado de proporcionalidad entre los votos y los escaños. Por otra parte, cabe pensar en un sistema en el que los escaños se adjudican mediante una fórmula de representación proporcional, como la cuota en el voto único transferible y que, sin embargo, produce resultados electorales que reflejan el principio de representación por mayoría absoluta, debido a que la distribución del territorio electoral en circunscripciones pequeñas impedirá un grado elevado de proporcionalidad. En esta conceptualización no existe el tipo de sistema mixto; solamente existen sistemas de mayoría absoluta/simple y sistemas proporcionales que se corresponden más o menos con los respectivos principios.

Un argumento pragmático a favor de esta conceptualización, reside en el hecho de que, muy a menudo, el principio de representación está determinado en el orden constitucional. En consecuencia, la cuestión de qué principio de representación debe escogerse es un asunto del derecho constitucional, mientras que en la mayoría de los casos todas las otras disposiciones del sistema electoral son materia de la legislación ordinaria. A veces se establece en la Constitución la relación entre las circunscripciones y las divisiones administrativas del Estado, o bien se condiciona el derecho de los partidos políticos a participar en la adjudicación de los escaños a que alcancen cierto porcentaje de la totalidad de los votos emitidos.

dos. No obstante, la decisión política más importante se relaciona con el principio de representación, que incluye —como hemos mostrado— necesariamente la decisión, por un concepto específico social y/o funcional, de la representación parlamentaria.

Cuadro 1. Principio de representación y sistema electoral en 18 países europeos occidentales (alrededor de 1985)

<i>Países en que se especifica el principio de representación en la Constitución</i>		<i>Países en los que el sistema electoral es regulado por legislación ordinaria</i>
	Art. de la Const.	Alemania, República Federal
Austria.....	26 párrafo 1	Finlandia
Bélgica.....	48 “ 2	Francia
Dinamarca.....	31 “ 2	Gran Bretaña
España.....	68 “ 3	Grecia
Irlanda.....	12 “ 3	Italia
Islandia.....	31 “ 1	Suecia
Luxemburgo.....	51 “ 5 y 6	
Noruega.....	59 “ 3	
Países Bajos.....	92 “ 2	
Portugal.....	151-155	
Suiza.....	73	

La conceptualización que aquí se sugiere (y de la que ya me he ocupado extensamente en otro lugar, véase Nohlen 1978, 1981) sitúa la evaluación de los sistemas electorales sobre una base nueva: la evaluación de los sistemas electorales no sigue ya la evaluación unidimensional fundamentada en un solo criterio; al guiarnos por los dos principios de representación, se juzga a los sistemas electorales aplicando criterios que se derivan de principios alternativos y que son completamente diferentes. De esta manera ya no se evalúa a los sistemas de representación proporcional según el criterio de los sistemas de mayoría simple y a los sistemas de mayoría simple no se les juzga por los criterios de representación proporcional. Esta reorientación de los criterios impide las interpretaciones que evalúan ciertos sistemas electorales por el principio opuesto de representación y que (aunque fueron muy frecuentes en el pasado) no pueden

producir resultados importantes, dado que desde el comienzo mismo es de esperar que un sistema de representación proporcional no pueda dar cumplimiento a las expectativas funcionales que cabe alcanzar con toda facilidad mediante un sistema de mayoría simple. Por lo que se refiere a los efectos “restrictivos” o “reductores” de los sistemas electorales, generalmente los sistemas de mayoría simple son superiores al sistema de representación proporcional. Son sistemas electorales “fuertes” para utilizar la terminología de Sartori. Pero no son los “más fuertes”, si el fin que se pretende conseguir es el de la representación proporcional. En tal caso, los sistemas de representación proporcional suelen ser los “más fuertes”.

VI. CONCLUSIONES

En una perspectiva más sistemática, mi conceptualización conduce a dos conclusiones:

1. Los sistemas electorales deben clasificarse y juzgarse de acuerdo con el grado de cumplimiento del principio de representación que se supone han de seguir. No hay que juzgarlos en función de que cumplan cualquiera de las funciones del otro principio de representación. Por supuesto, ello no excluye la posibilidad de un análisis comparativo, pero impide que se hagan juicios fundamentados en los criterios del otro principio de representación. En este contexto es donde debe considerarse la cuestión de si los umbrales de representación afectan al principio de representación proporcional en general, o solamente a partir de cierto nivel; dicho en términos más metodológicos: si un sistema electoral debe seguir su principio de representación sin excepción alguna. El Tribunal Constitucional Federal de Alemania, por ejemplo, ha considerado la cuestión de si la barrera legal del 5% de representación contenida en el sistema electoral al *Bundestag* es compatible con el principio de representación proporcional. En su juicio afirmativo, sin embargo, el Tribunal argumentó que una barrera del 5% debe ser el límite superior de este umbral, prohi-

biendo cualquier cambio posterior que fortalezca el “efecto restrictivo” del sistema electoral como algo incompatible con el principio de representación proporcional. En consecuencia, si el legislador alemán desea fortalecer dichos efectos elevando, por ejemplo, la barrera del 5%, tendría que optar primero por otro principio de representación (esto es, el principio de representación de mayoría absoluta); solamente tras haber hecho esto, se permitiría al *Bundestag* que implantara una cláusula mucho mayor de representación. En este contexto debe mencionarse que los efectos desproporcionales en el sedicente sistema mejorado de representación proporcional en Grecia, son casi incompatibles con el principio de representación proporcional. Estas conclusiones acerca de los límites constitucionales y legislativos de los sistemas electorales son de la máxima importancia para cualquiera que esté interesado en la reforma de un sistema concreto y no quiera dar la sensación de estar manipulándolo.

2. Todo debate acerca del principio de representación que se desee adoptar debe llevarse a cabo, en primer lugar, en conexión con la teoría democrática; asimismo, en segundo lugar, debe tomar en consideración la situación histórica y sociopolítica específicas bajo las cuales tiene que funcionar el sistema electoral. Si se soslayan estos dos aspectos, la discusión acerca de las ventajas o desventajas de los sistemas electorales será más bien inútil, porque —como sabemos— las respuestas a las cuestiones normativas sobre la evaluación de los sistemas electorales dependen, hasta cierto punto, de las posiciones democráticas (normativas) del analista; en segundo lugar, estas cuestiones son contingentes y vinculadas a factores espaciales y temporales. Frecuentemente se soslayan inconscientemente o se olvidan conscientemente estas dos premisas metodológicas. Sin embargo, los requisitos teóricos e históricos han de tomarse en consideración, especialmente si no se están debatiendo sólo las cuestiones técnicas de carácter menor de los sistemas electorales, sino que la atención se concentra en cuestiones relativas a los principios de representación.