

VI. SISTEMAS ELECTORALES Y GOBIERNOS DE COALICIÓN¹

Tiene cierta tradición y sigue siendo muy común, vincular las formas en las que se expresa la política, con el sistema electoral, a menudo de manera causal. Es decir, se supone que el sistema electoral sea responsable por la estructura del sistema de partidos, el modelo de formación del gobierno, el tipo de toma de decisiones políticas, así como por la concepción de la política en general. De este modo, no sorprende que, por ejemplo, en la democracia parlamentaria de la República Federal de Alemania el sistema de representación proporcional personalizada sea percibido como el causante del sistema multipartidista y de una cultura política, en la que dominan la proporcionalidad y el compromiso; ambos fenómenos se exhiben en gobiernos de coalición, y estos a su vez constituyen un reconocido modelo de gobernar. En contraste con esta visión, se percibe, por ejemplo, la democracia presidencial de los Estados Unidos. Allí se eligen el presidente y el parlamento con un sistema de mayoría relativa, existe un bipartidismo y domina la política antagonista (*adversary politics*). Los dos grandes partidos últimamente se enfrentaron entre ellos tan encarnizadamente que la gobernabilidad democrática del país parecía puesta en cuestión. Se supone a veces que el elemento institucional más discrepante, el sistema electoral, sea el factor decisivo para explicar la diferencia entre las dos situaciones de gobierno. Sin embargo, ¿cuál es la relación entre sistema electoral y gobierno de coalición? Y ¿es tan incidente el sistema electoral para la concepción de la política en las democracias occidentales?

Voy a desarrollar mis respuestas paso por paso, limitándome a sistemas parlamentarios. Empezaré con unas reflexiones históricas que reflejan el estado de apreciación del objeto a partir de determinadas experiencias británicas y alemanas. Luego introduciré los conceptos de democracia de competencia (o de confrontación) y democracia de concordancia, modelos de democracia que facilitan ordenar el objeto de reflexión. Los pasos siguientes consisten en relacionar primero el sistema electoral con el sistema de partidos; segundo, el sistema de partidos con la formación de gobiernos de coalición; tercero, estas tres variables con la concepción de la política, y,

¹ Conferencia pronunciada en el Día de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, 19 de marzo de 2014.

finalmente cuarto, todas las variables en juego con la cultura política. Así, se procede de forma de ampliar el espectro de variables hasta llegar al punto de poder determinar la diferencia que hace la diferencia en la relación entre sistemas electorales y gobiernos de coalición.

1. *El sistema de mayoría relativa británico y la representación proporcional de la República de Weimar*

¿Cuál es entonces la relación entre sistema electoral y gobierno de coalición? La cuestión no es de ninguna manera nueva. Sin embargo, en el correr del tiempo, las respuestas que daba la ciencia política eran tajantemente divergentes. En la época inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial —en la ciencia política alemana— la respuesta se fundaba en la comparación entre Gran Bretaña y Alemania de la República de Weimar (1919-1933). En Gran Bretaña, el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales propició la competición entre solo dos partidos, de hecho por la mayoría relativa de los votos. Uno de ellos fue capacitado mecánicamente por el sistema electoral para formar un gobierno basado en una mayoría parlamentaria absoluta. El sistema electoral garantizó la estabilidad política. Para lograr esto, no era necesario concertar algo ni mucho menos formar pactos con otros partidos. En una perspectiva de sociología electoral, dos partidos lucharon por los electores volátiles en el medio del espectro político-ideológico —hecho sociológico que contribuyó a la moderación política. Esta minoría de electores iba a mover el péndulo hacia los conservadores o los laboristas—. El control del poder se realizaba por el elector mismo a través de la alternancia en el ejercicio del gobierno entre los partidos políticos —altamente valorada como condición y real expresión de una verdadera democracia— (véase Bagehot 1867; Schumpeter 1942).

A este modelo ideal de una democracia de competencia se contrapusieron en aquel tiempo las experiencias de la República de Weimar: representación proporcional pura, alto grado de fragmentación del sistema de partidos, incluyendo partidos extremistas que negaron el sistema político vigente, condiciones de mayoría parlamentaria inestables y, por consiguiente, inestables gobiernos de coalición. Los altos grados de fragmentación y polarización fueron percibidos como interrelacionados, y ambos causados por el sistema proporcional. En el contexto de serios esfuerzos de promover en la aún joven democracia alemana una reforma del sistema electoral, Dolf Sternberger (1964) sentenció que el sistema de mayoría relativa sería el sistema de la paz, y el sistema proporcional el sistema de la guerra.

2. *Democracia de competencia y de concordancia*

Hoy en día estamos lejos de tal evaluación. Las experiencias desde entonces condujeron a apreciaciones contrarias, sin que hayan sido formuladas de manera tan drástica. Estas experiencias culminaron más bien en el desarrollo del concepto de la democracia de concordancia, el que se contrapuso con igual rango al concepto de democracia de competencia.

En vez de confrontación y decisión por mayoría, este modelo de democracia se basa en la proporcionalidad, en la negociación, en el compromiso, en el equilibrio y en el consenso (véase Lijphart 2012). Dejando el caso de Weimar muy atrás, evalúa positivamente las experiencias en las democracias parlamentarias políticamente estables en Europa Occidental, en las que las sociedades son marcadas por diferentes clivajes culturales, regionales, lingüísticos y religiosos (Bélgica, Países Bajos, Suiza, los países fuente de la teoría democrática consensualista) y los que (como otros países europeos) por el propio bien de la democracia se despidieron de una rígida aplicación del principio mayoritario para elegir los parlamentos en el momento en que se introdujo el sufragio universal.

Si comparamos los modelos de democracia mencionados, parte definitoria integrante de ambos es en cada caso el sistema electoral. En las democracias de competencia (Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá) se elige según el sistema de mayoría relativa, en las democracias de concordancia (Europa continental excepto Francia) según representación proporcional. Conviene añadir que democracias de competencia y de concordancia en forma pura no existen empíricamente. A veces se identifica un sistema político concreto con el modelo a modo de reificación. En este sentido, en el ámbito de la democracia de competencia destaca justamente el caso de Gran Bretaña, cuyo sistema político ha sido desde siempre expuesto a la tentación de ser descrito a nivel muy abstracto. Esta tendencia llega en los más famosos intérpretes, Montesquieu y Walter Bagehot, a formas modélicas del sistema inglés que no compaginaban con la realidad del gobierno de la respectiva época. En el ámbito de la democracia de concordancia, la realidad política exhibe más bien interrelaciones de confrontación/principio mayoritario, por un lado, y concordancia/proporcionalidad, por el otro. Por ejemplo, Suiza, como caso paradigmático de una democracia de concordancia, practica a menudo la consulta popular, un mecanismo destacado de aplicación del principio mayoritario. Entre el sí y el no, no cabe ninguna postura intermedia. En general, en la democracia de concordancia también siguen tomándose decisiones por mayoría, en general al final de un proceso

de diálogo y deliberación. La incidencia de los elementos de concordancia depende más allá del diseño institucional, del contexto; es decir, de diversas condiciones sociales y experiencias históricas.

3. *Sistemas electorales y sistemas de partidos*

Sin embargo, no se pueden negar las evidencias salidas de comparaciones empíricas que confirman que representación por mayoría y representación proporcional marcan una diferencia. Estas evidencias fundamentan la opinión muy extendida en relación con el sistema de partidos: en caso de un sistema de representación por mayoría se espera un dualismo de partidos; en caso de un sistema de representación proporcional, más bien un sistema multipartidista. Como consecuencia de esta asociación, se espera respecto al tipo de gobierno con sistemas de representación por mayoría, gobiernos unipartidistas; con sistemas de representación proporcional, gobiernos de coalición vía sistemas multipartidistas. En efecto, representación proporcional y fragmentación partidista permiten sólo raras veces la formación de gobiernos unicolores. Sin embargo, no es bien clara la relación causal. La pregunta es qué depende de qué: el sistema de partidos del sistema electoral, o viceversa, el sistema electoral del sistema de partidos. La ciencia política ha estudiado bien la primera dirección causal, tomando el sistema electoral como variable independiente (véase Nohlen 2013b). Sin embargo, son los partidos políticos los que deciden sobre el sistema electoral. En caso de un alto grado de pluralismo social que representan a nivel político, los partidos políticos insisten en un sistema de representación proporcional. En el momento de introducirse el sufragio universal, incluso los exdefensores de la representación por mayoría favorecieron ahora la representación proporcional para no hundirse políticamente en consideración de las nuevas mayorías populares. Por otra parte, la causalidad no resultó totalmente evidente. Incluso con representación proporcional, la competición partidista puede igualar prácticamente a un dualismo de partidos, cuando dos partidos alternan en el gobierno sin que se forme ninguna coalición (casos de España y Portugal). Finalmente, puede haber sistemas multipartidistas aunque se aplique un sistema de representación por mayoría, especialmente con un sistema de mayoría absoluta (por ejemplo, Francia en el marco de un diseño institucional semipresidencialista), pero también con un sistema de mayoría relativa, en Gran Bretaña principalmente a nivel del electorado; en Canadá también a nivel parlamentario. Esta coincidencia depende en primer lugar de la dispersión geográfica de los electores de terceros y cuar-

tos partidos. Mientras que en Canadá en el caso relativamente frecuente de que ningún partido alcance la mayoría absoluta de los escaños, se forma un gobierno de minoría, en Gran Bretaña se constituyó recientemente cuando ningún partido logró una mayoría parlamentaria absoluta, por primera vez un gobierno de coalición.

4. *Sistemas de partidos y tipos de coalición*

Si los sistemas de partidos no son del todo determinados por el sistema electoral, tampoco resulta cierto que el formato de los gobiernos sea una pura función de los sistemas de partidos. Primero hay que considerar que a los tipos de gobiernos de mayoría parlamentaria unicolor y de gobiernos de coalición se añaden gobiernos de minoría. Segundo, todos estos formatos de gobierno se reparten, aunque de forma desigual, sobre los diferentes tipos de sistemas de partidos. La razón es que la relación entre estructura de sistemas de partidos y formato de gobierno no se reduce solo al número de partidos en juego. Se juntan aspectos de naturaleza ideológica, político-programática y estratégica. Un factor decisivo es el grado de polarización de la competencia partidista. Respecto a este factor, hay que tomar en cuenta que fragmentación y polarización son dos fenómenos separados que no tienen que correlacionarse necesariamente. El ejemplo mejor conocido para alta fragmentación y baja polarización es Suiza. Casos inversos de menor fragmentación y mayor polarización sobran (véase Nohlen/Stöver 2010).

El grado de fragmentación determina, entre otros, cuántos partidos tienen que entrar en una coalición para poder alcanzar una mayoría absoluta en el parlamento. En la teoría de la coalición se distinguen los tipos de coaliciones bajo la máxima del beneficio racional (*rational choice*) en primer lugar en relación con la cantidad de socios de una coalición. Coaliciones de formato mínimo contrastan con coaliciones de un formato mayor; es decir, coaliciones que integran más socios que los numéricamente necesarios para alcanzar la mayoría parlamentaria absoluta. El tamaño numérico de la coalición puede ser relevante para el grado de inclusión y equilibrio que alberga una coalición. En contraste, el grado de polarización determina cuáles partidos políticos pueden coalicionar entre ellos. La polarización ideológica o la discrepancia programática no permite todas las coaliciones que serían numéricamente suficientes para la formación de una mayoría parlamentaria. Una cuestión clave es si el sistema de partidos se estructura en forma de bloques político-ideológicos. Si domina una estructura (mental) derecha-

izquierda, se constituye asimismo antes de la contienda electoral también bajo representación proporcional, y en el marco de un sistema multipartidista, una competencia dualista con decisión mayoritaria en favor de uno de los bloques. La alternativa es que cada partido luche por sí mismo, evite pronunciarse en favor de cierto tipo de coalición, evite también excluir coaliciones con este u otro partido. A veces la competencia aparece asimétrica en el sentido de que consta de un solo partido, por un lado, y de un bloque de partidos, por el otro, un modelo de mucha tradición en los países escandinavos. Otra cuestión es si es posible formar, en caso dado, coaliciones por encima de las fronteras de bloques, como ocurre en Austria y Alemania, y se produjo recientemente también en Italia, respondiendo a un resultado electoral que no permite otro formato de mayoría parlamentaria responsable. Así, la práctica en las democracias parlamentarias es extraordinariamente múltiple, ya que cambia a veces en un mismo país de elección a elección.

La amplitud de gobiernos parlamentarios incluye gobiernos de coalición constantes de todos los partidos parlamentarios (se habla de gobiernos de asamblea) hasta gobiernos unicolores (y, en caso de que ningún partido alcance la mayoría absoluta de los escaños, gobiernos de minoría como única alternativa). En la República Federal de Alemania, la coalición pequeña constituye el formato normal. Integra uno de los partidos grandes con uno de los partidos pequeños, iniciado bajo las condiciones de un sistema de dos partidos y medio (*Zweieinhalbparteiensystem*) en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Las coaliciones grandes, formadas exclusivamente por los dos grandes partidos y hasta ahora siempre lideradas por la Democracia Cristiana, son percibidas como excepciones; parecen, sin embargo, aumentar su frecuencia debido a que las coaliciones pequeñas que se presentan al electorado como coaliciones en competencia tienden a no alcanzar la mayoría necesaria para poder gobernar. En Austria, sin embargo, la gran coalición entre los hasta hace poco más fuertes partidos del país, que alternaron incluso en el liderazgo de sus gobiernos, son de larga tradición. España, por su parte, no conoce gobiernos de coalición a nivel nacional. Alternan gobiernos de mayoría con gobiernos de minoría, del partido socialista PSOE (1982, 1986, 1989), así como del Partido Popular (2000, 2011).

5. *Gobiernos de coalición y concepción de la política*

En consideración de las múltiples y variadas relaciones entre sistemas electorales, sistemas de partidos y gobiernos de coalición demostradas, parece claro que el significado de confrontación y concordancia en la cultura

política de un país, al contrario de a lo que a menudo se supone, no es lo suficientemente concebido para atribuirse como causa en primer lugar al sistema electoral. La representación proporcional tiene a veces solo un carácter instrumental. En este sentido, debe reflejar las preferencias políticas de los ciudadanos; no supone equilibrio y consenso. El caso de España es ejemplar. Allí el principio proporcional para las elecciones a las Cortes Generales no tiene un significado sustancial para la concepción de la política, que sigue siendo determinada desde hace dos décadas por una confrontación cainista, por una relación amigo-enemigo y vencedor-vencido como esencia misma de la política. Los dirigentes políticos, inclinados más a la derecha (en el caso del PP) y más a la izquierda (en el caso del PSOE, y especialmente de su partido hermano, el Partido Socialista de Cataluña) de sus propios votantes, rechazan el diálogo, la negociación y el acuerdo. Profesan, como decía Sol Gallego-Díaz, “la peligrosa convicción de que cualquier alternativa es mejor a la del consenso, justo al contrario de lo que sucedió en la etapa constitucional, cuando los partidos y sus dirigentes creían, estaban seguros, de que todas las alternativas posibles al acuerdo eran peores y más dramáticas” (*El País*, 22.12.2013). Sin cultura democrática de respeto al otro y de su posible aporte a decisiones políticas racionales, no se imponen las virtudes de la concordancia y de pactos asociados con el principio proporcional para resolver los problemas de un país.

Al contrario, por parte de los partidos y de la opinión pública se proclaman con mayor o menor intensidad una u otra desventaja en contra de gobiernos de coalición o ciertos subtipos de ellos. Como desventajas aparecen:

- Primero, la menor influencia del elector sobre la formación del gobierno (argumento que vale menos cuando hay anuncios claros sobre los socios coalicionales antes del acto electoral);
- Segundo, la decoloración de los respectivos programas políticos con los que los socios de una coalición llevaron a cabo las campañas electorales (ninguna coalición puede cumplir con las expectativas de los votantes de cada uno de sus socios);
- Tercero, la influencia desmesurada del socio menor como el que garantiza la mayoría parlamentaria al partido más fuerte;
- Cuarto, la posible formación del gobierno contra el partido más fuerte (Luxemburgo 2013, Noruega 2013) o por parte de los partidos que perdieron votos en relación con la elección anterior (de forma absoluta o relativa) en detrimento del partido de mayor ganancia de votos (pasa a veces en Países Bajos);

- Quinto, la formación de gobiernos de coalición sobre la base del mínimo común;
- Sexto, los probables costos de la formación de consenso, cuando los postulados respectivos de cada socio tienen que tener eco en el contrato de coalición para que los negociadores puedan aparecer exitosos frente a sus respectivas clientelas electorales;
- Por fin, la intransparente responsabilidad política para las decisiones tomadas por parte del gobierno. Cuando las políticas públicas resultan exitosas, cada socio trata de adscribirselas a sí mismo; en la misma medida, los socios niegan la responsabilidad individual, cuando las decisiones gubernamentales acordadas en común resultan mal y conducen a desventajas políticas.

Así, hay países que no esconden su repudio hacia gobiernos de coalición y que rechazan reformas institucionales cuando podrían llevar a prácticas coalicionales. Inglaterra es reconocida como clásico ejemplo de una cultura política que no gusta de coaliciones. Por razones de mayor justicia electoral, los ciudadanos ingleses podrían estar en favor de la introducción de un sistema de representación proporcional, pero según datos de encuestas tal reforma no tiene cabida cuando el ciudadano sea al mismo tiempo informado sobre las posibles consecuencias respecto al sistema de partidos y al formato de los gobiernos. Donde se aplica la representación proporcional y donde las coaliciones de gobierno son común y corrientes, la aversión contra coaliciones de gobierno se expresa a menudo en crítica a compromisos baratos, a tratos a espaldas de otros, a chantajes, a regateos o repartijas de puestos, tal que la negociación, el compromiso y el acuerdo no serían el procedimiento más incluyente y más proclive al equilibrio, sino el problema de la política.

6. *Cultura política y gobiernos de coalición*

Para resumir, los sistemas electorales tienen que ver con los gobiernos de coalición, pero no de forma determinante. Lo mismo pasa con los sistemas de partidos. El multipartidismo tiene que ver con gobiernos de coalición, pero tampoco de forma determinante. La representación proporcional es proclive al multipartidismo, y el multipartidismo, a gobiernos de coalición; pero los sistemas proporcionales no siempre terminan en multipartidismo, y el multipartidismo tampoco termina siempre en gobiernos de coalición. Aun menos determinante es la relación de sistemas electorales, sistemas de partidos y tipos de gobierno con la concepción de la política en

general. Los sistemas proporcionales y el multipartidismo se asocian en general con diálogo, negociación, compromiso y consenso, o sea, condiciones para formar coaliciones de gobierno; pero estas virtudes son primordialmente expresiones de una cierta cultura política. Puede haber representación proporcional y multipartidismo sin cultura de negociación y consenso. La cultura política da contenido a las instituciones, inspira las prácticas políticas. En este sentido, las coaliciones de gobierno se interrelacionan con una cierta cultura política. De ella depende también la concepción y el estilo de la política. En la teoría democrática esta cultura del diálogo y del consenso se manifiesta en el concepto de democracia de concordancia. Por supuesto, la cultura política tampoco explica la relación estudiada de forma determinante. Puede variar la interacción entre cultura política e instituciones. Las instituciones pueden ajustarse a la cultura política, pero pueden influir también en el alcance de la cultura política. Con relación a la estabilidad política, esto demuestra, por ejemplo, el caso de Francia, comparando el sistema político semipresidencial de la Quinta República, más orientado al principio mayoritario y más estable, con el parlamentario de la Cuarta República, fundado en la proporcionalidad, muy inestable. Por lo demás, la cultura política es cambiante, como enseña el caso español, y puede permitir a diferentes niveles del Estado en respuesta a diferentes estrategias políticas diversos formatos de gobierno (véase Matas 2000; Reñiù Vilamala 2013). Sin embargo, a partir de mis consideraciones, el concepto de la democracia de concordancia, así como el fenómeno coalicional como su parte integrante, sería necesario percibirlo no tanto en relación con sus instituciones, aunque ellas sin duda cuentan, sino con sus convicciones y contenidos culturales.