

P. 111 305

**LA REFORMA  
ELECTORAL EN  
AMÉRICA LATINA:  
Seis contribuciones  
al debate**

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

**LA REFORMA  
ELECTORAL EN  
AMÉRICA LATINA**  
**Seis contribuciones  
al debate**

**EDICIONES CAPEL**

## **CAPEL**

### **Consejo Consultivo**

Jorge Carpizo (México)  
Oliver Clarke (Jamaica)  
Irvin Cotler (Canadá)  
Carlos Fernández Sessarego (Perú)  
Bolíver Lamounier (Brasil)  
Daniel Hugo Martínez (Uruguay)  
R. Bruce McColm (EE.UU.)  
Rafael Nieto (Colombia)  
Carlos Roberto Reina (Honduras)  
Orlando Tovar (Venezuela)  
Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)  
Clifton White (EE.UU.)

### **Director Ejecutivo**

Jorge Mario García Laguardia (Guatemala)

### **Directora de Publicaciones**

Cecilia Cortés

PA-ABI-803

ISBN 92 67 1009

Dieter Nohlen

**LA REFORMA  
ELECTORAL EN  
AMÉRICA LATINA  
Seis contribuciones  
al debate**

**IIDH - CAPEL  
CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
1987**

Primera Edición  
CAPEL, Costa Rica, 1987

Reservados todos los derechos.  
Hecho el depósito de Ley.

324.21

N779r Nohlen, Dieter

La reforma electoral en América Latina:  
seis contribuciones al debate / Dieter Nohlen.  
Prólogo de Jorge Mario García Laguardia. --  
1. ed. -- San José: Centro Interamericano  
de Asesoría y Promoción Electoral, 1987.

p. : gráficos; 22 cm.

ISBN 9977-52-014-3

1. Elecciones. 2. Elecciones -- América  
Latina. I. T. II. ISBN.

Diseñó la portada: Alfredo Aguilar

© IIDH -- CAPEL

Esta Edición estuvo bajo el cuidado y  
supervisión de la Editorial Universitaria  
Centroamericana --EDUCA--.

**in memoriam: *Rodrigo Lara Bonilla***

## **A MANERA DE PRESENTACION**

*Los trabajos que se incluyen en este libro tienen su origen en conferencias que he pronunciado en América Latina entre 1982 y 1986. Algunos de ellos ya han sido publicados separadamente en los diferentes países donde tuve la oportunidad y el honor de poder participar en el debate sobre reforma electoral. Dado que en su origen no estaban destinados a ser publicados en forma conjunta, han sido ahora revisados y adaptados para evitar, en lo posible, algunas reiteraciones u omisiones. Se les reúne por primera vez en esta edición como contribución a actuales y futuras discusiones sobre leyes electorales.*

*Este libro testimonia una actividad científica y una labor de asesoramiento en un área donde los conocimientos técnicos tienen una fuerte incidencia política. Me parece, pues, oportuno explicitar que se inscribe en una preocupación por la democracia pluralista y por el mejoramiento de sus instituciones para permitir un cumplimiento más cabal de objetivos políticos.*

*Agradezco las invitaciones de las instituciones organizadoras de los seminarios sobre reforma electoral y democracia representativa donde presenté estos trabajos y, muy especialmente, a la Fundación Ebert por haberme posibilitado, en más de una oportunidad, concurrir a estos eventos.*

*Agradezco también al Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, por haber incorporado este libro a su serie de publicaciones dado que se inscribe en la misma línea de investigación y promoción de la democracia representativa, del estado de derecho, del pluralismo ideológico y del respeto a los derechos humanos que profesa CAPEL.*

*Heidelberg, septiembre de 1986*

## PROLOGO

*Este libro del doctor Dieter Nohlen, prestigia especialmente nuestro programa de publicaciones por varias razones. Nohlen es, sin duda, uno de los mejores especialistas en el mundo en la temática electoral. Por otra parte, ha tenido un antiguo y permanente interés por las instituciones y la política latinoamericana y, finalmente, el libro se escribe en una coyuntura especial de nuestra región en que se producen procesos de transición a la democracia cuyo desarrollo es incierto.*

*El conocimiento del autor sobre muchos de los países de América Latina, le hace afrontar el estudio de su problemática electoral, con una premisa básica, al considerar que el problema no está en describir un sistema electoral como modelo óptimo para ofrecerlo como receta, sino en profundizar en el análisis histórico-empírico. Desde este punto de vista se subraya la necesidad de estudiar las circunstancias sociopolíticas concretas y alejarse de la tentación de sobreestimar, de magnificar las construcciones de ingeniería política. Así, se supera esa tradicional actitud etnocentrista con respecto a nuestra región que aparece, hasta en los mejores tratadistas, quienes paternalista y equivocadamente, emiten opiniones sobre nuestros regímenes sin percatarse de su complejidad.*

*Desde la fundación de la república, hemos estado en una continuada lucha en busca de la democracia. Ni los periodos autoritarios más largos, fanáticos y crueles han destruido una vocación —posiblemente innata— hacia la convivencia democrática. En los distintos momentos, en que las muy importantes fuerzas que se oponen a ella, son controladas y se repliegan, el espacio abierto es colmado súbitamente por la sociedad civil con sus propios valores maltrechos pero vivos.*

*Un sofisticado tejido de tendencias democráticas y autoritarias en convivencia y tensión permanente se ha construido desde la independencia hasta nuestros días. Y la práctica electoral es de vieja data, ya que las primeras elecciones jurídicamente organizadas se produjeron en 1809 a propósito de la convocatoria a elegir representantes americanos a la Junta Central española durante la invasión napoleónica, y comicios —buenos y malos— se han realizado durante toda nuestra accidentada historia republicana. Con una caudalosa producción legislativa, que por ejemplo en México produjo de 1812 a 1977, 66 leyes electorales; en El Salvador, 5 leyes en los últimos 25 años; y, en Honduras, 10 leyes electorales de 1924 a la fecha. Datos que no constituyen excepciones.*

*Hemos vivido abocados a una permanente reforma electoral. El sistema electoral que se adopta tiene consecuencias sobre el régimen político, en cuanto a su estabilidad, legitimidad y conflictividad, aunque no en la forma mecánica y absoluta en que algunos estudios, engolosinados con actitudes socialtecnológicas, entienden. Los efectos de los sistemas electorales, dependen de estructuras sociales, condiciones institucionales y comportamientos políticos y también de la forma en que esos diversos elementos se interrelacionan. Las comparaciones se deben hacer con suma cautela, porque ellas no indican derroteros óptimos, no implican lecciones que aprender. Todos los elementos indicados, deberían relacionarse más bien con otras variables: cultura política, historia de la región, modelo de desa-*

*rollo económico y social, decisiones constitucionales, homogeneidad o heterogeneidad de la población y actitudes de los actores sociales y políticos.*

*En los años recientes, el estudio de la relación entre los procesos de transición a la democracia, la consolidación democrática y los sistemas electorales, se pone en un lugar privilegiado del debate científico-político, lo que sugiere la necesidad de elaborar un estudio que analice las experiencias históricas recientes en forma sistemática.*

*En ninguno de los procesos de redemocratización se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes autoritarios, sino que se construyó uno nuevo, de muy variados matices, pero en busca del mismo fin. En Perú, se volvió al régimen constitucional, a través de un cuerpo constituyente electo con un sistema proporcional puro, integrado por 100 diputados en un solo distrito, adjudicando los escaños por el método de la cifra repartidora. En Uruguay, se volvió a su tradicional Ley de Lemas. En Brasil, se adoptó un sistema proporcional en distritos plurinominales de diferente magnitud, con listas abiertas y barrera inicial del 5% a nivel nacional y 3% en algunos Estados; se siguió así la tradición del régimen anterior a los militares, que se modificó en forma poco sensible. En Guatemala, se adoptó el voto doble del modelo alemán con dos listas, una nacional y otra distrital, con un sistema de representación proporcional de adjudicación por el método D'Hondt y barrera inicial. Y se produjo un vuelco de tendencias que posiblemente estaban bloqueadas, que hace llegar finalmente al APRA al poder en el Perú; en Argentina, permite a los radicales derrotar a los peronistas; y, en Centroamérica, acceder al gobierno a los demócrata cristianos en Guatemala y El Salvador después de largos años de exclusión. Lo que no sucede en Uruguay, donde las tendencias anteriores al régimen militar se mantienen. Se dá así una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y el comportamiento electoral; se llama la atención sobre aspectos institucionales; y se propugna por reformas*

*en el sistema electoral, orientadas a objetivos específicos en cada país: superar una hipotética ingobernabilidad, fortalecer el sistema de partidos, terminar con el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias y bloqueó la expresión de la oposición y evitar una polarización ideológica que impide coaliciones estables. Las características nacionales condujeron en un amplio y matizado espectro a las distintas soluciones, pero todos los experimentos se realizaron dentro del marco de un objetivo común: la búsqueda de un régimen democrático.*

*En esta línea se inscriben los excelentes trabajos del profesor Nohlen, que hoy nos complace presentar y que sin duda, constituyen una colaboración en ese mismo esfuerzo por una auténtica democracia representativa y pluralista.*

**Jorge Mario García Laguardia**  
**DIRECTOR EJECUTIVO**  
**CAPEL**

## **Capítulo Primero**

# **SISTEMAS ELECTORALES COMPARADOS: LA EXPERIENCIA EUROPEA**

## **SISTEMAS ELECTORALES COMPARADOS: LA EXPERIENCIA EUROPEA\***

El debate sobre sistemas electorales, sus ventajas y desventajas y sus consecuencias políticas, siempre ha tenido un lugar de importancia en el campo de la política comparada. El debate si bien es antiguo parece ser permanentemente nuevo. De ello dan testimonio muchas controversias científicas, una literatura amplia, una gran cantidad de informes realizados por encargos de organizaciones públicas y privadas que se remontan a mediados del siglo pasado, y eventos como éste al cual tengo el honor de asistir.

En términos generales se puede decir que la investigación sobre sistemas electorales logró algunos avances durante las últimas décadas. Ello tiene que ver probablemente con el mayor vigor teórico y metodológico que llevó la discusión a niveles más propicios. En este sentido, la discusión demasiado abstracta sobre el sistema mayoritario y la representación proporcional perdió terreno frente a estudios históricos empíricos. La intencionalidad del análisis

---

\* Conferencia inaugural del Simposio Sistemas electorales comparados con especial referencia a nivel local, organizado por el Consejo Supremo Electoral de Venezuela, Caracas, 16 de julio de 1984, publicado en. CSE (Consejo Supremo Electoral): Simposio Sistemas electorales comparados con especial referencia a nivel local, Caracas 1984, págs. 31-47.

comparativo ya no es en primer lugar *encontrar* el sistema electoral óptimo como tal, ya no es la consiguiente difusión de un sistema electoral determinado. Tanto la idea sobre la existencia de un sistema electoral ideal como el difusionismo han muerto. Hoy en día la investigación toma más en cuenta el contexto socio-político, es más cuidadosa en emitir juicios normativos y recomendaciones de ingeniería política y se acerca a la problemática de una reforma electoral por vía aproximativa.

Creo que esta tendencia se comprobará en este Simposio en el cual participan colegas que en su país de origen han sido los protagonistas de estos nuevos enfoques.

También podemos afirmar que el debate ya no gira alrededor de la alternativa entre sistema mayoritario o representación proporcional. Esto tiene sus buenas razones que trataré de mostrar en seguida. En el centro del debate aparecen ahora arreglos técnicos individuales cuyas consecuencias políticas sin embargo no se deben subestimar. A pesar de los progresos arriba mencionados, el estado actual de la investigación sobre sistemas electorales comparados no es del todo satisfactorio. En algunas áreas de importancia para el desarrollo científico de la disciplina, no existe el consenso necesario. Esto es válido sobre todo en cuanto a la definición y clasificación de los sistemas electorales.

Un punto crítico sigue siendo también el continuismo en la utilización de enunciados ahistóricos sobre las relaciones causales entre estructuras sociales, sistemas electorales y sistemas de partidos políticos. Estas consideraciones son especialmente importantes en relación a la pregunta de por cuál sistema electoral uno debe optar, una pregunta que siempre tiene que estar relacionada con los factores espacio y tiempo

Mi exposición se va a concentrar primero en cuestiones de definición y clasificación y segundo en los aspectos históricos del análisis comparado.

## I. Problemas analíticos y de clasificación de los sistemas electorales

Los problemas de clasificación por una parte son el resultado de una información deficiente sobre sistemas electorales específicos, por otra parte son causados por la falta de un marco conceptual ampliamente aceptado y por diferencias de terminología. Existe, es cierto, la diferenciación básica entre sistemas de mayoría y de representación proporcional, pero no hay una comprensión clara y uniforme en la literatura comparada, sobre sistemas electorales con respecto a qué se entiende por los términos, sistema mayoritario y representación proporcional. Por añadidura está la categoría de los así llamados "sistemas mixtos", usada como un remanente cuyo significado varía considerablemente de un autor a otro.

Los problemas de clasificación surgen especialmente cuando los sistemas electorales están compuestos por elementos más bien contradictorios, cuando un sistema electoral dado está compuesto por elementos que pertenecen (dentro del modo-tradicional de clasificar sistemas electorales) al sistema mayoritario tanto como al de representación proporcional. El sistema electoral de Alemania Occidental no es el único en este sentido. Un caso similar existe en sistemas electorales en los cuales las bancas son asignadas de acuerdo a una fórmula proporcional en muchos distritos electorales pequeños. En semejante sistema, el umbral de representación va a ser alto y causará un considerable grado de desproporcionalidad. Los resultados electorales no corresponderán más al principio de representación proporcional.

¿Deben estos sistemas en el que las bancas son asignadas de acuerdo a una fórmula de representación proporcional, pero donde el resultado electoral va a ser desproporcionado, seguir siendo clasificados como sistemas de representación proporcional? ¿Qué define la representación proporcional, qué define los sistemas de mayoría?

La respuesta a esas preguntas sobre clasificación tiene consecuencias de largo alcance en la evaluación normativa de los sistemas electorales debido a que la definición de las funciones que uno le atribuye a dichos sistemas influenciarán la propia elección. En lo que respecta a la representación proporcional, su función más importante puede consistir en lograr una representación parlamentaria de los grupos socio-políticos, de acuerdo a su fuerza numérica en el electorado; en ese caso la evaluación deberá basarse en que un sistema dado de representación proporcional tiene realmente éxito en alcanzar ese objetivo funcional.

Además, en la literatura comparada hay muchas diferencias con respecto a la atribución de los diversos elementos a los dos tipos básicos.

Un umbral de representación del 5% constituye un elemento fuertemente no proporcional dentro de un sistema de representación proporcional, como sostuvo Giovanni SARTORI (1983: 16), o sirve, como yo creo equivalente funcional para la falta de división del territorio de la elección en distritos electorales, y este umbral es por consiguiente no - totalmente - incompatible con el principio de representación proporcional.

Un buen ejemplo de que la mayoría de los intentos por clasificar los distintos sistemas electorales se apoya en premisas normativas, lo constituye la más reciente distinción de G. SARTORI entre sistemas electorales fuertes y débiles. La terminología elegida (fuerte vs. débil) ya contiene un juicio sobre el cual, sin embargo, no quiero centrar mi crítica. SARTORI clasifica los sistemas electorales de acuerdo a su efecto manipulativo sobre el votante, que puede ser **restrictivo** o **irrestricto**, un sistema electoral que ejerce incuestionablemente una influencia manipulativa, será clasificado como un sistema electoral fuerte. A la inversa, si un sistema electoral no ejerce tal influencia o la ejerce mínimamente, propone clasificarlo como un **sistema electoral débil**.

De acuerdo a esta conceptualización, los sistemas mayoritarios 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 no-efectivo*

Con respecto a los efectos de los sistemas electorales, SARTORI argumenta que todos los sistemas electorales tienden a tener un efecto reductor del número de partidos y agrega que *el efecto multiplicador de la representación proporcional es una ilusión óptica motivada por la secuencia histórica de los sistemas electorales*

Consecuentemente, la interpretación de SARTORI, sobre los efectos que pueden ejercer los sistemas electorales está basada en la concepción de un continuo unipolar, en el cual pueden ubicarse todos los sistemas electorales; este es un modelo analítico elaborado en el contexto del debate Germano-Occidental sobre sistemas electorales a fines de la década del 60 y principios del 70 [(por WILDENMANN/KALTEFLEITER/SCHLETH, (1965) y por MEYER, (1973)]. De acuerdo a esta conceptualización, un sistema de representación proporcional *puro* que produce un grado casi exacto de proporcionalidad entre votos y bancas es el punto del continuo desde donde parten todos los sistemas *no-puros*. Los sistemas mayoritarios se colocan a la mayor distancia del punto de partida, MEYER (1973:185) describe esta conceptualización de la siguiente manera: *La influencia de los sistemas electorales en la posibilidad de éxito de los partidos políticos se extiende desde el grado más exacto de proporcionalidad entre los votos ganados y la cuota de bancas hasta un grado más o menos creciente de desproporcionalidad que restringe las posibilidades de los partidos menores y conduce a una situación en la que sólo dos partidos tendrán chances de ganar bancas* (traducción del autor).

El factor esencial en esta diferenciación de sistemas electorales está en la distinción entre un sistema propor-

cional **puro** por un lado, y todos los otros sistemas electorales por el otro. SARTORI subdivide esta última categoría en dos clases de sistemas electorales, aquellos que denomina **sistemas electorales fuertes** y los que llama **sistemas electorales fuertes-débiles**, un tipo mezclado que contiene sistemas electorales no proporcionales o de baja proporcionalidad. El punto principal de la conceptualización de SARTORI reside en el hecho de que las categorías básicas de su clasificación se apoyan en una sola función, el **efecto restrictivo** sobre el votante o (y esto SARTORI lo separa estrictamente) el **efecto reductor** sobre el número de partidos (1983: 17). Puesto que la presunción de **no-efecto** se aplica sólo a un principio de representación, todo el espectro de sistemas electorales es juzgado desde el punto de vista de la desviación de la **situación de no-efecto**. Esta apreciación naturalmente conduce a juicios basados en un concepto unidimensional: cuanto mayor es la distancia del punto de partida, mejor se cumplirán las premisas de la conceptualización y más fuerte será el sistema electoral dado. Pero, estos estudiosos como MEYER y SARTORI, ¿presentan argumentos convincentes para someter su presunción básica de que todos los sistemas electorales deben ser conceptualizados como **perteneciendo a un solo continuo unipolar**?

Teórica y empíricamente, la evidencia apunta en otra dirección. Indudablemente hay dos principios de representación: el de mayoría y el de representación proporcional. Ambos deberían ser considerados, política y sistemáticamente con respecto a la historia de las ideas, como dos principios antitéticos de representación política. Un modelo bipolar parecería, por consiguiente, el más lógico.

El principio mayoritario, así como el de representación proporcional, representan los objetivos políticos específicos que se proponen alcanzar, y ambos se ubican en los extremos opuestos de un continuo bipolar, separados por un cero intermedio. Primero, y observando la historia de las ideas políticas, uno debería tener en mente que los

principios de representación son considerablemente más viejos que los sistemas electorales. Esto es especialmente cierto en el caso del principio de representación proporcional, el que fue desarrollado principalmente sobre la base de dos ideas: en la concepción de MIRABEAU de la representación como un *espejo de la Nación*, y en la idea de la *mejor* elección, un proceso electoral preferencial graduado, para encontrar la *verdadera voz de la Nación*. Estas ideas de representación fueron desarrolladas por los racionalistas franceses del siglo XVII y por consiguiente estaban bien establecidas mucho antes de que se inventaran sistemas viables de representación proporcional.

Segundo, si uno trata de encontrar los pre-requisitos para la implementación de la representación proporcional, tiene que observar las condiciones socio-políticas específicas que históricamente precedieron a su aplicación. La demanda de representación proporcional - como veremos más adelante - surgió en el contexto de cambios sociales profundamente arraigados, hacia fines del siglo XIX, y estuvo conectada con el surgimiento de los partidos obreros; su implementación tuvo lugar con la democratización del derecho al voto y la introducción del sufragio universal. Históricamente hablando, la representación proporcional no estaba proyectada para ser un *sistema no-efectivo*; por el contrario, fue deliberadamente usada por intereses políticos específicos como herramienta con la cual esos intereses trataron de lograr sus objetivos socio-políticos.

Para probar la bipolaridad de los sistemas electorales y, teóricamente establecer el supuesto de que ambas formas de representación deben ser concebidas como principios de representación, es necesaria una argumentación más detallada. Esto conduce a la parte constructiva de mi pensamiento, que se centra alrededor de la diferencia básica entre los dos principios alternativos de representación (representación funcional - política vs. representación social- proporcional) y los dos tipos de fórmula para con-

vertir votos en bancas (fórmula de mayoría vs. fórmula proporcional).

Esta diferencia es a menudo diseñada en la literatura comparativa sobre sistemas electorales, causando por consiguiente serios errores, y dando origen a muchos problemas de clasificación.

Los sistemas de mayoría y de representación proporcional pueden ser definidos de acuerdo a dos criterios: el principio de representación y la fórmula de decisión, es decir la fórmula usada para convertir votos en bancas. Vamos a considerar primero los dos tipos de fórmula de decisión:

Bajo la fórmula mayoritaria, el ganar una banca en el Parlamento depende de que un candidato o un partido gane la requerida mayoría de votos. La ley electoral dice que: el candidato o partido que gana una mayoría o pluralidad de los votos emitidos en un territorio dado será elegido.

Bajo las fórmulas de representación proporcional, la obtención de una banca generalmente depende de la cuota de votos que puedan obtener los diversos candidatos o partidos políticos. Los candidatos o partidos que hayan podido ganar el número de votos requerido (cuota) serán elegidos. El partido político recibe el número de bancas correspondientes al número de votos ganados en la elección.

Eso me conduce a la siguiente definición: la fórmula de decisión (usada en el proceso de convertir votos en bancas) determina el ganador y el perdedor en una elección. Se refiere a la situación especial de cómo los votos determinan las bancas. Bajo la fórmula mayoritaria, el candidato o partido que obtiene más votos que el resto de candidatos o partidos competidores reunidos, ganará la banca.

Bajo la fórmula de representación proporcional, el número de bancas ganado por un partido será igual a la proporción de votos recogidos por el mismo.

Vamos a considerar los principios de representación

inherentes a los sistemas mayoritario y de representación proporcional.

Al definir los principios de representación, me pregunto sobre los objetivos políticos de la representación política con respecto al resultado conjunto de las elecciones a nivel nacional. Me pregunto sobre los fines perseguidos por los dos tipos básicos de sistemas electorales, el mayoritario y el de representación proporcional

¿Cuál es el objetivo político de los sistemas mayoritarios? Bajo los sistemas mayoritarios, el objetivo es alcanzar una mayoría parlamentaria para un partido o para una alianza de partidos.

El factor esencial consiste en permitir a un partido político que no ha alcanzado una mayoría de votos, formar un gobierno de mayoría partidaria. Este es el objetivo político buscando del principio de representación mayoritaria un gobierno de un solo partido basado en una minoría de votos. La función básica de un sistema mayoritario (y el criterio para evaluar sus efectos) es su habilidad para producir gobiernos.

¿Cuál es el objetivo de la representación proporcional? Los sistemas de representación proporcional intentan reflejar tan exactamente como les sea posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos en la población. La proporción de votos y de bancas para los partidos deberían corresponderse aproximadamente unos con otros. Esta es la función básica del principio de representación proporcional y del criterio de efectividad de un sistema proporcional.

No puedo demostrar las ventajas de esta concepción en todos sus aspectos. Quiero señalar sin embargo, dos consecuencias principales que están relacionadas con los problemas de clasificación y con el criterio de evaluación.

Los sistemas electorales se clasifican y evalúan de acuerdo a los principios de representación. Las fórmulas de decisión son secundarias en categoría y no determinan la cuestión de definición y clasificación de los sistemas electorales. Los principios de representación y las fórmulas de

decisión se relacionan entre sí como fines y medios; mientras que existe un amplio espectro de posibilidades para los medios, existe una sola alternativa para los fines. Por un lado, en la candidatura única (como en Finlandia, Dinamarca y la República Federal Alemana), la fórmula de decisión mayoritaria puede combinarse con otros varios elementos en un sistema de representación proporcional, o sea un sistema que sigue el principio de representación proporcional y cuyos efectos totales producirán un alto grado de proporcionalidad entre votos y bancas. Por otro lado, uno puede representarse un sistema en el cual las bancas sean asignadas por una fórmula de representación proporcional, como la cuota en el sistema irlandés del *single transferable vote* y que sin embargo produce resultados electorales que reflejan el principio de representación mayoritaria, porque la distribución del territorio electoral en distritos electorales pequeños impide un alto grado de proporcionalidad. En esta conceptualización, el tipo de un sistema mixto no existe. Hay sólo sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales que corresponden más o menos a los principios respectivos.

Un argumento pragmático para esta conceptualización es el hecho de que el principio de representación es muy a menudo decidido a nivel constitucional. Por consiguiente, el tema de qué principio de representación debería elegirse, es una cuestión de derecho constitucional, mientras que en la mayoría de los casos todas las otras cuestiones de un sistema electoral son dilucidadas por simple legislación. Algunas veces, queda establecido en la Constitución cuáles unidades administrativas deberán servir como distritos electorales o si el derecho de los partidos políticos de tomar parte en la asignación de bancas deberá depender del logro de cierto porcentaje del total de votos emitidos. La decisión política más importante sin embargo, se relaciona con el principio de representación que no excluye, como hemos mostrado, necesariamente, la decisión de un

concepto social y/o funcional específico de representación parlamentaria.

## CUADRO 1

### PRINCIPIOS DE REPRESENTACION Y SISTEMA ELECTORAL EN 18 PAISES EUROPEOS OCCIDENTALES

---

Países donde el principio de representación está incluido en la Constitución:

	Const.	Art.
Austria	26	Parágrafo 1
Bélgica	48	Parágrafo 2
Dinamarca	31	Parágrafo 2
España	68	Parágrafo 3
Islandia	31	Parágrafo 1
Irlanda	12	Parágrafo 3
Luxemburgo	51	Parágrafos 5 y 6
Países Bajos	92	Parágrafo 2
Noruega	59	Parágrafo 3
Portugal	151-155	
Suiza	73	

Países donde el sistema electoral es decidido por simple legislación:

Alemania Federal  
Finlandia  
Francia  
Gran Bretaña  
Grecia  
Italia  
Suecia

---

La conceptualización sugerida aquí (la que desarrollé extensamente en otro lugar, NOHLEN 1981) coloca la evaluación de los sistemas electorales en una nueva perspectiva: la evaluación de los sistemas electorales ya no responde más a una apreciación unidimensional basada en sólo un criterio. Orientados hacia los dos principios de representación, los sistemas electorales son evaluados según criterios derivados de principios alternativos y que son completamente diferentes.

De ese modo los sistemas de representación proporcional ya no son evaluados según el criterio del sistema mayoritario y los sistemas de mayoría no son juzgados según el criterio de representación proporcional. Esta reorientación de criterios impide aquellas interpretaciones que evalúan un sistema electoral dado por el principio de representación opuesto y que no pueden (aunque fuera emprendido a menudo en el pasado) producir resultados significativos, ya que desde el comienzo uno debería esperar que, por ejemplo, cualquier sistema de representación proporcional no sea capaz de colmar esas expectativas funcionales, que un sistema mayoritario lograría fácilmente.

En lo que se refiere a los efectos **restrictivos** o **reductores** de los sistemas electorales, los sistemas mayoritarios son generalmente superiores a los sistemas de representación proporcional. En este sentido son los **más fuertes** (para usar la terminología de SARTORI). Pero no lo son cuando el objetivo a alcanzar es el de la representación proporcional. En tal caso, los **más fuertes** son generalmente los sistemas de representación proporcional.

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

1. Los sistemas electorales deberían ser clasificados y juzgados de acuerdo al grado en que cumplen el principio de representación que se supone deben seguir. No hay que juzgarlos de acuerdo al cumplimiento de cualquiera de las funciones del otro principio de representación. Esto no excluye por supuesto, la posibilidad de un análisis compa-

rativo, pero prohíbe los juicios basados en el criterio del principio de representación **equivocado**. En este contexto es que uno deberá considerar el asunto de si los umbrales de representación afectan el principio de representación proporcional en general, o solamente a partir de un cierto nivel, o metódicamente hablando, si un sistema electoral debe seguir su principio de representación sin ninguna excepción.

La Corte Constitucional de la República Federal de Alemania, por ejemplo, examinó el tema de si el umbral de representación del 5% contenido en la Ley Electoral de Alemania Occidental es compatible con el principio de representación proporcional. En su juicio afirmativo la Corte arguyó, sin embargo, que una barrera del 5% debería constituir el límite superior del umbral, impidiendo todo cambio ulterior que fortaleciera el **efecto restrictivo** del sistema electoral como incompatible con el principio de representación proporcional.

En consecuencia, si el legislador de Alemania Occidental quisiera fortalecer tales efectos, elevando la barrera del 5%, tendría que optar, primero por el otro principio de representación (o sea el principio de representación mayoritaria) y sólo después de haberlo hecho, el Bundestag de Alemania Occidental podría introducir un umbral de representación considerablemente más alto. En este contexto, debemos mencionar que los efectos desproporcionados del llamado sistema proporcional mejorado en Grecia, son casi incompatibles con el principio de representación proporcional. Estas conclusiones sobre las limitaciones constitucionales y legislativas de los sistemas electorales son de mayor importancia para cualquiera que esté interesado en la reforma de un sistema dado y que desea escapar a la impresión de manipulación.

2. Cualquier debate sobre las opciones de principios de representación debe, en primer lugar, ser conducido en conexión con una teoría democrática; en segundo lugar, debe tomar en consideración la situación histórica y socio-política específica bajo la cual debe operar el sistema

electoral. Si se dejan de lado esos dos aspectos, cualquier discusión sobre las ventajas o desventajas de los sistemas electorales se torna inútil, porque como sabemos, las respuestas a cuestiones normativas con la evaluación de sistemas electorales, dependen hasta un cierto grado de las posturas democráticas (normativas) del analista

En segundo lugar estas cuestiones son contingentes y relacionadas al tiempo y al espacio. Esas dos premisas metodológicas son a menudo inconscientemente pasadas por alto o incluso conscientemente descuidadas. Sin embargo, estos pre-requisitos teóricos e históricos deben ser tenidos en cuenta, especialmente si se trata de discutir no sólo temas técnicos menores de los sistemas electorales, sino que también si uno se concentra en temas que conciernen a los principios de representación.

## **II. Cambios y opciones de sistemas electorales desde un punto de vista histórico**

En torno a cómo se generan los sistemas electorales y a las razones de su permanencia y estabilidad de los principios de representación, ahora quiero discutir la cuestión de la opción electoral desde la perspectiva histórica del desarrollo socio-político y político institucional de las democracias occidentales. Tomándose en cuenta las condiciones socio-políticas debe rechazarse, de partida, el supuesto de que es posible construir o cambiar libremente un sistema electoral, de que existen un sinnúmero de opciones entre las cuales los parlamentos nacionales pueden elegir. A mi modo de ver, esta es una impresión errada siendo que en el debate público sobre sistemas electorales es utilizado por políticos y científicos por igual a fin de fingir una libertad de opción que no existe en la realidad. Para esto, observamos sucintamente un mapa internacional de la reforma electoral. Una comparación histórica muestra que en la mayoría de los países las reformas que incluyeron cambios fundamentales, ocurrieron hace más de medio siglo; desde entonces el tipo básico del sistema electoral

se mantuvo sin mayores alteraciones, en la mayoría de los casos, y en casi todos estos países se continúa aplicando el principio de representación introducido en el primer cuarto del siglo XX.

Las pocas excepciones se explican principalmente a partir de rupturas en el desarrollo histórico-político de algunos países. En efecto, países en los cuales el fascismo llegó al poder o aquellos en que se interrumpió temporalmente el régimen democrático, decidieron solo con posterioridad su respectivo sistema electoral, recurriendo generalmente al sistema por el que habían optado en el pasado. Así, después de la II Guerra Mundial, Italia, Austria y Alemania Federal retornaron al tipo básico del sistema proporcional que ya había sido adoptado en estos países en 1919. En el caso de Alemania Federal, inclusive, los estadistas autores de la Ley fundamental optaron por un sistema de representación proporcional. Después de largas décadas de autoritarismo, España y Portugal se apartaron de sus sistemas electorales tradicionales (sistema de votación restringida o sea de representación de las minorías) adoptando un sistema de representación proporcional al tiempo de la transición hacia la democracia en los años 70. También Francia es un caso especial, pues la reforma electoral de 1958 con su amplia trascendencia (reintroducción del sistema mayoritario con dos vueltas) fue precedida por el colapso de la IV República e implementada en la situación específica de un *pouvoir constituant* que, a su vez, surgió de una profunda crisis política y social.

En todos los otros países las reformas electorales se mantuvieron dentro del sistema de representación establecido. En cinco países, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y Suiza, las reformas no afectaron la estructura del sistema electoral. En la mayoría de los otros casos, las reformas se propusieron un mayor nivel de proporcionalidad, por ejemplo a través de una reforma de la distribución de los distritos (Islandia) o a través de una reforma de la fórmula de conversión de votos en escaños (por ejemplo

reemplazando el método D'Hondt por la fórmula St. Lague del promedio más alto, o cambiando el divisor en el procedimiento del cálculo electoral o bien alternando el método de valoración de los votos sobrantes). Aquí se pueden dar los ejemplos de Grecia en 1977, Islandia en 1959, Italia en 1956, Noruega en 1953 y Suecia en 1949. Reformas en sentido opuesto, dirigidas contra los partidos pequeños y que produjeron una disminución del efecto proporcional se dieron en Alemania Federal en 1953 y 1956; en Grecia en 1974; en Irlanda en 1936, 1947 y 1969; en Holanda en 1921 y 1923 y Suecia en 1971. Estos efectos se consiguieron primordialmente mediante una nueva distribución de los distritos y/o reforma de la valoración de los votos sobrantes y muy especialmente mediante el establecimiento de la barrera legal a la representación *Sperrklausel* (Alemania Federal, Suecia y España en 1977).

Una evaluación global de los antecedentes hasta acá presentados nos permite concluir que el principio de representación permaneció intacto en la mayoría de los países durante los últimos 50 años. Reformas fundamentales son escasas y surgen (con excepción de Francia) sólo en situaciones históricas extraordinarias. Algún margen de reforma existe, sin embargo, dentro de los dos tipos fundamentales de sistemas electorales y que, efectivamente, ha sido utilizado en diversos países.

La evidencia histórica nos permite concluir, por lo tanto, que el espacio para cambios en el sistema electoral es sumamente reducido, muy contraria a la versión convencional de la mayoría de los analistas, según la cual se podría elegir libremente entre diferentes elementos de sistemas electorales y de que habría amplias posibilidades de **optar por un sistema electoral**. Los debates sobre la reforma electoral que centran su atención exclusivamente en planteamientos de orden general, abstrayendo las condiciones concretas y que presentan como posible un margen de reforma que abarca desde el sistema de mayoría absoluta o relativa hasta el de representación proporcional, sugieren

una libertad de opción que evidentemente no existe. Estos debates son puramente académicos, una afirmación dirigida muy especialmente a aquellos científicos sociales que sostienen este debate motivados por su creencia en el poder de soluciones social-tecnológicas. Si el debate no quiere ser únicamente académico, deberá guiarse por consideraciones históricas, a partir de los sistemas electorales existentes en los diferentes países, considerando los respectivos contextos nacionales y teniendo presente que las diferentes opciones para el cambio se encuentran generalmente restringidas por el principio de representación allí existente y por su fuerte persistencia histórica.

¿Cuáles son las causas de esta estabilidad en la historia de los sistemas electorales?

En general podemos partir de la siguiente hipótesis: los sistemas electorales en las democracias occidentales no fueron inventados en la teoría o contruados artificialmente en las salas de trabajo de científicos sociales para ser luego puestos en práctica, sino que, muy al contrario, la mayoría de los sistemas electorales se han desarrollado históricamente en un proceso evolutivo relativamente largo. Esto vale incluso para el sistema electoral británico de simple mayoría en distritos uninominales y que tan a menudo ha sido considerado como un modelo a seguir. Esto también se aplica a los diferentes países que tienen hoy sistemas de representación proporcional. Históricamente, la introducción de la representación proporcional se dio en casi todos los casos a través de un proceso de adaptación de un concepto teórico, que consistía en la representación de todas las fuerzas políticas en proporción a su peso numérico, en condiciones históricas específicas; desarrollando un sistema particular de representación proporcional adecuado a las condiciones tanto nacionales como socio-políticas de cada país. Las diferencias que se perciben entre la gran cantidad de sistemas de representación proporcional reflejan toda la gama de posibles varia-

## CUADRO 2

### LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN 18 PAISES

País	Momento del último cambio del principio de representación	Tipo fundamental desde entonces	Reformas al tipo fundamental	Tendencias de las reformas	Numero de elecciones desde la última reforma
Belgica	1919	SP	ninguna	-	20
Dinamarca	1920	SP	ninguna	-	26
Alemania	1919/1949	SP	1953/1956	Menor proporcionalidad aumento de barrera legal (afecta solo a los candidatos)	10
Finlandia	1906	SP	1935/1955		29
Francia	1958	SM	1966	Contra los partidos pequeños (10% para participar en la 2a vuelta)	0
Grecia	1985 1986 1951	SP SM SP	entre otras  1974 1977	1974 aumento 1977 disminución de los electos mayoritarios	7
Gran Bretaña		SM	1918, 1948/85	Establecimiento del sistema mayoritario en distrito uninominal	
Irlanda	1923	SP	1936 1947 1969	Menor proporcionalidad por aumento del numero de distritos electorales	20
Islandia	1942 <sup>a</sup>	SP	1959	Mayor proporcionalidad a través de la reforma de los distritos electorales	14
Islandia	1919/1946	SP	1956	Mayor proporcionalidad a través de la reforma de divisor	10
Luxemburgo	1912	SP	ninguna	-	16
Holanda	1917	SP	1921	Menos proporcionalidad Reforma del resto electoral	18
Noruega	1919	SP	1953	Mayor proporcionalidad Reforma del procedimiento divisorio	16
Austria	1919/1945	SP	1971	Nueva organización de los distritos electorales	12
Portugal	1975	SP	ninguna	-	5
Suecia	1909	SP	1949	1949 Mayor proporcionalidad 1977 Barrera legal contra partidos pequeños	24
Suiza	1919	SP	ninguna	-	18
España	1976	SP	ninguna	-	3

A fin de reducir la disproporcionalidad 6 de los 40 miembros del Althing fueron elegidos a nivel del Land.

SP. Sistema Proporcional; SM: Sistema Mayoritario.

Fuente: NOHLEN 1978, 1981.

ciones sin por ello afectar al principio de representación propiamente dicho.

En otro lugar (NOHLEN 1981) he demostrado en detalle que, empíricamente, los sistemas electorales son el resultado de compromisos entre fuerzas políticas en un determinado momento. Un buen ejemplo de esto lo constituye la nueva legislación electoral en España. Durante el proceso de democratización la derecha política a través de *Manuel Fraga Iribarne* (abierto partidario del sistema británico) se pronunció a favor del sistema mayoritario, mientras que la oposición democrática (especialmente las fuerzas políticas regionalistas) exigió la representación proporcional para las primeras elecciones a las Cortes. El gobierno de *Suárez* se encontró así entre ambas posiciones y, de acuerdo a su estrategia consensual de cambio político, optó por la representación proporcional a fin de integrar a los grupos de oposición en el sistema político. A fin de romper la resistencia de la derecha política en las Cortes franquistas, el gobierno estuvo de acuerdo en introducir algunos correctivos a fin de impedir la fragmentación del sistema de partidos. Mientras que la selección de los componentes del sistema electoral, especialmente en lo que se refiere a los correctivos (método D'Hondt y barrera legal del 3%) no era muy convincente en términos sistemáticos, sí lo era en términos políticos, el sistema electoral en su totalidad, pues, significaba una fórmula política aceptable para las fuerzas de oposición. Esto quiere decir que en la aceptación del sistema electoral en España no fue determinante su precisión técnica o su consistencia teórica, sino que fue decisivo el compromiso político sobre los elementos constitutivos de él.

Pese a que en los diferentes países las constelaciones históricas y políticas en las que se implementaron sistemas de representación proporcional han sido muy variadas, el resultado histórico en lo que se refiere al principio de representación ha sido básicamente similar, pues la introducción de los sistemas de representación proporcional que se

han demostrado estables y han permanecido inalterados, fue provocada por causas comunes. Su introducción ocurrió en la época de la extensión del sufragio a los sectores populares, del surgimiento de los partidos socialistas o social-demócratas y la consiguiente reestructuración de los sistemas tradicionales de partidos (Conservador vs. Liberal), es decir en el contexto de un profundo cambio político y social. El período siguiente ha sido caracterizado como de congelamiento (freezing) de las líneas de conflicto en la sociedad y de los sistemas de partidos. Bajo estas condiciones el cambio en el principio de representación y la introducción de la representación proporcional sirvieron no sólo a los intereses de los nuevos partidos emergentes que, hasta entonces, habían sido discriminados por el sufragio restringido y/o el sistema electoral, sino también a los intereses de los más débiles entre los partidos tradicionales, que estaban siendo amenazados con desaparecer por el surgimiento y desarrollo de los nuevos partidos. KGHL (1982) ha mostrado en forma muy consistente la ambivalencia funcional de la representación proporcional para aquellas minorías en ascenso como también para aquellas en la defensiva, cualidad que facilitó el compromiso de las fuerzas socio-políticas en un sistema de representación proporcional.

La introducción del sistema de representación hoy vigente en los países analizados ocurrió, pues, en una época de profundas convulsiones socio-políticas, siendo la representación proporcional la más adecuada a los intereses políticos de las fuerzas socio-políticas. No ha ocurrido otra transformación político-institucional tan profunda como ésta desde el comienzo de la era de la política de masas en las democracias occidentales. Puesto que fue exactamente en esa época en que se implementó la reforma electoral, tenemos que confiar, al analizar las consecuencias de diferentes sistemas electorales para el sistema político, en el sistema de partidos, en el proceso político, en el material empírico de esos casos históricos que han sido estructura-

dos por una vasta red de relaciones causales en el pasado, pero que indudablemente ya no corresponden a las actuales condiciones socio-políticas en estos países.

Esta contingencia histórica se debe subrayar no sólo en relación al análisis de las cuestiones específicas de cada caso histórico, sino también en relación a conclusiones teóricas extraídas de las experiencias de reforma electoral en tiempos pasados y con respecto a las opciones disponibles que uno quisiera para hoy en día.

Además el patrón de comportamiento político de los partidos parece haber cambiado de acuerdo a cómo estiman las ventajas o desventajas de los sistemas electorales. Las desventajas son normalmente criticadas por los partidos perjudicados por ellas y constituyen el estímulo para el debate público sobre los sistemas electorales. Puesto que las ventajas y desventajas no están determinadas estructuralmente y no siempre afectan a los mismos partidos, sino que pueden variar según los cambios en la distribución de votos, los partidos anteriormente perjudicados tienden a aceptar las ventajas coyunturales, sin llevar a la práctica los planes de reforma que propagaban cuando estaban en la oposición. Por ejemplo, los socialistas en Grecia y España dejaron de levantar la exigencia de la reforma electoral al asumir el gobierno.

Dado que en general los partidos alcanzan la mayoría parlamentaria en virtud del efecto desproporcional de los sistemas electorales, los partidos en el gobierno que obtuvieron la mayoría en el parlamento a través de estos mecanismos del sistema electoral y que se vieron beneficiados por las —en la terminología de RAE (1967)— así llamadas *manufactured majorities*, no estarán interesados en la reforma electoral. Por otro lado, debido a la integración de los partidos socialistas a la sociedad capitalista, el cambio de las mayorías entre los partidos burgueses y socialistas tampoco tiene el efecto desestabilizador o revolucionario que se supuso o se temió en la época de surgimiento y desarrollo de los partidos de la clase obrera.

En muchos países hay otras razones que contribuyeron a la permanencia del conjunto de las reglas establecidas que rigen el proceso electoral. En once de los 18 países en discusión, por ejemplo el principio de representación está inserto en la Constitución Política (véase tabla 1). Es por ello que una reforma electoral que toca el principio mismo de la representación política requerirá una mayoría cualificada, lo que implica necesariamente un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Todo esto apunta en la dirección de que, en la práctica, hay muy poco margen de acción para cambios fundamentales del sistema electoral establecido. Teóricamente, las alternativas de reforma posibles en los sistemas de representación proporcional se limitan en la actualidad a cambios de tipo técnico; en un sentido político, las opciones de reforma deben ser aceptadas por todas las fuerzas políticas de peso, ya que hay que tener en cuenta que sólo aquellas reformas que no disminuyan las posibilidades de éxito de los partidos parlamentarios mayores cuentan con alguna probabilidad de ser aprobadas en el Parlamento.

Considerando que, una vez implementado y aceptado por las fuerzas políticas adversas, el principio de representación no varió en la mayoría de los países, sino que permaneció estable desde los años 20, todo debate -ya sea político o académico- sobre la *opción por un sistema electoral* debe desarrollarse a un nivel claramente técnico y no, como es generalmente el caso, a un nivel global de ventajas y desventajas de sistemas electorales y/o bajo el aspecto del cambio del sistema de representación. El análisis siguiente conducirá también a una necesaria reevaluación de la hipótesis más tradicional sobre los efectos del sistema mayoritario y la representación proporcional, muchas de las cuales fueron primeramente desarrolladas por DUVERGER (1958) sobre una base empírica muy limitada.

Como las alternativas reales que tienen los respectivos Parlamentos nacionales son hoy muy limitadas, el rol que podemos jugar los científicos políticos en el debate de la

reforma electoral no consiste primeramente en intercambiar argumentos teóricos a un alto nivel de abstracción, sino antes que nada debemos concentrarnos en el análisis de las cuestiones más técnicas y, por ende, más específicas, de los sistemas electorales, discutir sobre sus consecuencias políticas y aumentar el conocimiento sobre los mecanismos, a veces abiertos, otras veces escondidos, con que los votos son convertidos en escaños. Por tanto lo que más se exige es 1) un profundo conocimiento de todos los elementos técnicos que pueden constituir sistemas electorales; 2) el conocimiento de que existen una infinidad de posibilidades para combinar estos elementos; 3) una comprensión de los diferentes efectos que puede producir un solo elemento según se lo combine con diferentes grupos de otros elementos; y 4) el conocimiento sobre los efectos de los sistemas electorales en su conjunto. Muy pocos estudios comparados de los sistemas electorales cumplen con estas normas analíticas.

La mayoría de los estudios están muy lejos de alcanzar las debidas exigencias de rigor teórico y empírico que permitan una interpretación satisfactoria. Este hecho queda claramente en evidencia cuando se contempla el sistema electoral de la República Federal de Alemania, altamente prestigiado, y la atención o tratamiento que ha recibido por parte de académicos extranjeros así como de políticos y gobiernos de varios países, con interés en una reforma electoral.

### **III. A modo de resumen**

A lo largo de esta conferencia señalé repetidamente que actualmente, en la mayoría de los países analizados faltan, por el momento, las condiciones socio-políticas que les permitirían cambiar sus principios de representación existentes, sea el mayoritario o el proporcional. Esas precondiciones sociales existieron históricamente (con excep-

ción de algunos casos desviados como los Estados Unidos o Canadá) cuando, en un período de cambio social la clase trabajadora fue integrada al sistema político a través de la representación política (por el sufragio universal y por la representación proporcional), y cuando el antagonismo entre el capital y el trabajo fue transferido, durante el proceso, de la esfera socio-económica al (sub) sistema político de la sociedad capitalista.

Desde ese período las divisiones sociales, las instituciones políticas y los sistemas partidarios están **congelados** en la mayoría de las democracias occidentales según la terminología de LIPSET y ROKKAN (1967), desde entonces las reformas en los sistemas electorales se han limitado a cambios dentro del dominio del principio de representación establecido. Sólo cuando se producen profundos cambios estructurales sociales y políticos, puede existir un cambio en el principio de representación. Por ejemplo, es bastante cuestionable si las discusiones acerca de la reforma en el sistema electoral en Gran Bretaña, que se viene desarrollando desde los años 70, han tenido en cuenta estos pre-requisitos socio-políticos: primero, todavía es tema de discusión si estas pre-condiciones de cambio estructural existen realmente en Gran Bretaña; segundo, parece dudoso que aquellos implicados en el debate de la reforma, tanto académicos como políticos, estén conscientes de estas pre-condiciones para la reforma electoral.

Consideradas desde el punto de vista de la ingeniería social que naturalmente incluye juicios normativos, se deben distinguir dos áreas de reforma:

1. Reformas dentro de los límites del principio de la representación actualmente en vigencia. Naturalmente, el espacio para soluciones distintas en este caso es limitado, ya que tales cambios no deben interferir (ni intencional ni accidentalmente) con el principio de representación elegido.

2. Reformas que cambien el principio de representación y transgredan los límites establecidos en el párrafo

primero. Las propuestas para reformas tan fundamentales deben tomar en consideración: a) las condiciones socio-políticas bajo las cuales operan los sistemas propuestos, b) sus connotaciones normativas con respecto a la teoría democrática y a la teoría de la representación política y c) deben tener en cuenta a) y b) en el contexto de los cambios sociales y políticos. Consecuentemente pueden discutirse cuestiones de reforma que como las del apartado primero permanezcan dentro de los alcances del principio de representación establecido.

El debate sobre la reforma de los sistemas electorales generalmente no distingue esas dos áreas. Mientras esa distinción fundamental sea omitida y mientras no se tomen en consideración esos pre-requisitos teóricos e históricos que marqué repetidamente en mi análisis, el debate seguirá caracterizándose más por la ficción que por un discurso racional y por consiguiente científico.

## Capítulo Segundo

# EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE SISTEMAS ELECTORALES, CON ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL CASO CHILENO

Provisional Page 43

## EL ANALISIS COMPARATIVO DE SISTEMAS ELECTORALES, CON ESPECIAL CONSIDERACION DEL CASO CHILENO\*

### I. Materia del estudio

El análisis comparativo de sistemas electorales estudia la estructura, clasificación y efectos de los sistemas electorales. Estos son en particular:

1. El registro de las diversas reglas técnicas de la organización de las circunscripciones electorales, candidaturas, procedimiento de votación y modalidades del cómputo de los votos para la conversión de los sufragios en escaños. Aquí no se trata únicamente de un inventario positivista, sino del modo de funcionamiento de sistemas electorales (*how the electoral systems work*) y de la significación de elementos específicos en las consecuencias de los sistemas electorales.

2. Sistematización de la materia mediante la explicación de conceptos básicos, como sistema mayoritario y sistema proporcional, establecimiento de las diversas clases, subclases y coordinaciones de los sistemas electorales empíricos.

---

\* Versión revisada por el autor de la conferencia dictada en el Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, el 30 de enero de 1985, publicado en Estudios Públicos 18/1985, págs. 69-86.

3. **Formulación de hipótesis y examen de las consecuencias de diversos sistemas electorales en los sistemas políticos y especialmente en los sistemas de partidos, sobre la base de investigaciones particulares concretas en comparación diacrónica y en comparación sincrónica de los países.** Una forma especial de análisis está constituida por los estudios hipotéticos que buscan responder la interrogante acerca de cuál habría sido el resultado electoral si se hubiera utilizado otro sistema electoral.

A continuación deseo, antes que nada, referirme a la sistemática electoral, es decir, a aquellas cuestiones relativas a la determinación, orden y evaluación de los sistemas electorales y sus elementos constitutivos particulares. Al parecer, aquí se trata sólo de problemas de definición; sin embargo, una clara conceptualización es una premisa indispensable para un adecuado marco analítico (*framework of analysis*). El mayor registro sistemático posible del objeto cumple en esto la función heurística de llamar la atención sobre aquellas variables, sin cuya consideración resulta muy somero el análisis comparativo de sistemas electorales. Luego me ocuparé de que significación corresponde a los sistemas electorales en el proceso político y, además, intentaré explicar qué efectos tienen los sistemas electorales. ¿Qué puede realmente afirmarse en forma científica acerca de las consecuencias políticas de los sistemas electorales? El debate sobre esto ha comenzado (una vez más) recientemente y quizá contribuya a algunas clarificaciones. Finalmente, deseo agregar algunas ideas acerca de la historia electoral chilena, sobre la estructura del conflicto político, respecto del significado del sistema electoral en aquellos factores de los cuales depende la estructura del sistema de partidos, y sobre la conformación del sistema electoral.

## II. **Sistemática electoral: elementos y conceptos**

Entendemos por sistema electoral el procedimiento por medio del cual —a efectos de la designación de órganos

representativos— los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños. En el ámbito del sistema electoral se regula el procedimiento que va desde la formación de la candidatura hasta la asignación de los escaños o la designación —en términos partidistas— del Parlamento en su conjunto.

Las áreas fundamentales del sistema electoral son cuatro:

1. La división del país en circunscripciones electorales. Por regla general, el territorio nacional está dividido en circunscripciones. Se distingue entre diferentes tipos de circunscripciones según el tamaño del distrito, o mejor dicho, según la cantidad de escaños que correspondan a una circunscripción. Se puede distinguir no solamente entre distritos unipersonales y plurinominales, sino también formar grupos de entre los distritos plurinominales, pues por lo que respecta a la representación política tiene mucha importancia el tamaño de los distritos: cuanto mayor es el distrito, tanto mayor será el efecto proporcional ejercido por la división del territorio en distritos.

2. Formas de candidatura. En primer lugar, hay que distinguir entre candidatura individual y candidatura de lista; en segundo lugar, entre los diferentes tipos de lista: lista abierta, lista cerrada, lista cerrada y bloqueada. Otra característica de la candidatura consiste en la posibilidad o no de formar coaliciones de listas según el ámbito territorial, dentro de un distrito plurinomial (lista de circunscripción) o en el área de varios distritos.

3. Procedimientos de votación. El votante puede tener un voto para votar por un candidato o por una lista (voto único) o disponer, en distritos plurinominales, de tantos votos como diputados haya que elegir en el distrito (voto múltiple). Si la cantidad de votos es menor que la de los diputados a elegir, se habla de voto restringido.

4. Reglas para la distribución de escaños. Esta área viene determinada, en alguna manera, por los puntos anteriores e incluye los factores más importantes en relación

a los efectos del sistema electoral. Incluye, por ejemplo, la determinación:

a) de la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad); b) del ámbito de adjudicación de los escaños (distrito, agrupación de distritos, región, Estado federado, territorio nacional); c) del método de cómputo (se puede distinguir entre el procedimiento de cociente electoral y del divisor, siendo el método d'Hondt el más conocido), d) de la barrera o del umbral inicial de acceso a la representación (de unos cuantos escaños o de un porcentaje mínimo de votos).

Quizá sería preciso especificar con mayor vigor los instrumentos necesarios para llevar a cabo el análisis comparativo. De manera ilustrativa deseo hacerlo para el área de los métodos de cómputo, donde a menudo existe falta de claridad (FERRER/RUSSO, 1984, pág. 142 y ss.). El método d'Hondt es un procedimiento divisorio, también llamado procedimiento de la cifra mayor (*Höchstzahl*). Los procedimientos divisorios deben distinguirse de los procedimientos de la cifra electoral (*Wahlzahl*) que trabajan con cocientes electorales o cifras repartidoras. Mientras que en los procedimientos divisorios se distribuyen los escaños en un procedimiento único, esto no resulta en la mayoría de los procedimientos de cifra electoral; depende de la fórmula según la cual se calcula la cifra repartidora. La mayoría de las veces quedan escaños sobrantes que deben ser distribuidos en un segundo o tercer procedimiento. La participación en estos procedimientos puede depender de determinadas condiciones (umbral mínimo) o bien puede emplearse un procedimiento que favorezca a ciertos partidos, de tal manera que en los procedimientos de cifra electoral —de manera distinta que en los procedimientos divisorios— la representación política, en el segundo o tercer procedimiento distributivo, puede ser dirigida. De éstos, el ejemplo más conocido es el sistema electoral griego.

Con frecuencia se presenta controvertidamente cómo opera el método d'Hondt y a menudo se lee que favore-

ce a los partidos grandes. En España todas las injusticias se cargan, como cuestión casi de principios, a **Monsieur d'Hondt**. De ellos es únicamente cierto que Víctor d'Hondt efectivamente era belga y francófono. El método d'Hondt en sí mismo alcanza resultados relativamente proporcionales. Comparado con otros procedimientos divisorios (por ejemplo, el método St. Lague), favorece, cuando el resultado es diferenciado, a un partido grande a costa de uno chico. Lo decisivo es con qué frecuencia se utiliza el método d'Hondt; si existen muchas circunscripciones electorales (que además son pequeñas) o pocas y grandes circunscripciones. Por lo tanto, el factor decisivo es la distribución de las circunscripciones electorales.

También surgen problemas de definición frente a la cuestión acerca de qué se debe entender por sistema mayoritario y qué por sistema proporcional. Tradicionalmente se definen sistema mayoritario y sistema proporcional de la siguiente manera: Sistema mayoritario es aquel en que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa). Sistema proporcional es aquel en que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos. Ambas definiciones son, ciertamente, correctas, pero no se corresponden: a una se le desprende la regla decisoria, a la otra el resultado electoral, el modelo de representación. Un intento de definición —desconocido para mí hasta la fecha— encontré recientemente en un estudio chileno: *Los sistemas pluralistas consisten en elegir un solo representante por distrito, mientras que en los sistemas de representación proporcional se elige más de un representante por agrupación* (FERRER/RUSSO, 1984; pág. 142). Aquí, un elemento técnico, la dimensión de la circunscripción electoral, se ha tornado criterio de definición, lo que históricamente es muy limitado, porque el distrito uninominal aparece perfectamente en sistemas de elección proporcional (por ejemplo, en el sistema electoral de la República Federal de Alemania) y, por su parte, los distritos pluri-nominales

surgen en sistemas electorales mayoritarios. La elección en circunscripciones electorales bi o trinominales son incluso elección mayoritaria. Pensemos sólo en el desarrollo histórico del sistema electoral británico. En él, la circunscripción electoral uninominal se impuso completamente recién en 1948. Nadie ha afirmado que el sistema electoral británico del siglo XIX, cuando la circunscripción electoral uninominal estaba aún en minoría, era un sistema electoral proporcional.

También los sistemas de voto restringido (podrían mencionarse los sistemas electorales de España y Portugal antes e incluso después de la Primera Guerra Mundial) descansan en la circunscripción plurinominal y son sistemas electorales mayoritarios, que permiten una representación de minoría.

En otras oportunidades (NOHLEN 1969, 1978, 1981), he propuesto definir el sistema mayoritario y la representación proporcional según la función de representación: *Básicamente, existen dos tipos de sistema electoral: el sistema mayoritario y el sistema proporcional. El criterio que define a qué tipo básico pertenece tal o cual sistema electoral, no es un criterio técnico aislado, por ejemplo la regla decisoria, sino que fundamentalmente es el concepto de representación al que se aspira. El objetivo de representación del sistema mayoritario es la formación de mayorías; fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños se persigue o se logra la formación de una mayoría por un partido o una coalición de partidos. El objetivo de representación del sistema proporcional es establecer una relación con el más alto grado de proporcionalidad posible entre votos y escaños, y, con ello, el reflejo casi exacto del electorado en el Parlamento* (NOHLEN 1984:837).

Giovanni SARTORI (1984) implícitamente procede de forma semejante, cuando trata el sistema mayoritario y el sistema proporcional según la medida de sus efectos. Para él, el sistema mayoritario es un sistema fuerte (por tener efecto) y la representación proporcional un sistema

débil (por no tener efecto). En otra ocasión (NOHLEN 1984) he objetado esta definición nominal porque la representación proporcional tiene un objetivo de representación claramente definido. Este objetivo de representación, desde la perspectiva de la historia de las ideas, viene de los racionalistas franceses del siglo XVIII. Políticamente, era deseable para las agrupaciones políticas emergentes de la clase obrera europea, porque resultaba de la misma significación que la abolición de los privilegios de los partidos del statu quo mediante los sistemas electorales existentes. También después de la implantación de sistemas electorales proporcionales, la finalidad de las reformas era mejorar la proporcionalidad y, con ello, acercarse más al modelo de representación. Aquellos que histórica y actualmente abogan por la representación proporcional, lo hacen por los efectos que ellos aplauden.

### **III. Efectos de los sistemas electorales: las leyes de Duverger y su reformulación por Sartori**

En la ciencia y en la política reina un espectro de opiniones sobre los efectos de los sistemas electorales que no se compadece con la complejidad de las relaciones causales entre las líneas de conflicto social, por una parte, y las reglas político-institucionales, por otra.

Lo que en su tiempo fue formulado como **leyes sociológicas** (DUVERGER 1951) ha quedado profundamente arraigado en el conocimiento de los que no son especialistas: el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales conduce a sistemas bipartidistas y la representación proporcional a sistemas pluripartidistas. Estas leyes, que como leyes de las ciencias sociales no son determinantes (por lo demás nunca se alcanzará el efecto en razón de la ley, sino que siempre sólo correspondientemente a una ley), científicamente son en varios sentidos erróneas o inadecuadas:

1. Son erróneas, porque demasiados casos contradicen los efectos de leyes atribuidas a los tipos básicos de los sistemas electorales. Existen sistemas pluripartidistas con el sistema de mayoría relativa (Canadá, India) y sistemas bipartidarios con representación proporcional (Austria). Dada la controversia acerca de qué es un sistema bipartidista, no deseo discutir otros ejemplos en este punto.

2. Como existen repetidas excepciones, las leyes están formuladas inadecuadamente, porque no se indica bajo qué condiciones deberían tener vigencia. Luego, los casos discordantes no fueron reconocidos, o bien utilizados para afinar las leyes.

3. Las leyes son inadecuadas porque no comparan un sistema electoral con otro, sino que el sistema de mayoría relativa con un principio de representación, la representación proporcional. No obstante, el principio puede expresarse de forma diversa en los sistemas electorales, que entonces pueden tener efectos muy distintos. De manera general, los sistemas electorales de representación proporcional pueden dividirse en subgrupos de la siguiente manera.

a) Sistemas proporcionales puros (Israel, Holanda, Nicaragua) que aspiran a la proporción matemáticamente posible del conjunto de escaños disponibles.

b) Sistemas proporcionales que dificultan el acceso a los escaños mediante cláusulas prohibitivas (umbrales mínimos) o restricciones a los escaños. Sin embargo, luego de la eliminación de los partidos pequeños los escaños son distribuidos proporcionalmente entre los partidos restantes. El caso más destacado es el sistema electoral de la República Federal de Alemania.

c) Sistemas electorales proporcionales, que dificultan el acceso a los escaños y provocan resultados electorales no proporcionales de forma que, entre los partidos que alcanzan escaños parlamentarios, los partidos grandes son favorecidos frente a los chicos. La mayoría de los sistemas

proporcionales caen dentro de este grupo de sistemas electorales proporcionales, por ejemplo, la España de la ley electoral de 1977, en cuyo marco tuvo lugar una considerable concentración del sistema de partidos y, junto a ello, la creación de la mayoría gobernante unipartidista del PSOE.

**CUADRO 3**  
**LAS FUNCIONES Y EFECTOS DE LOS**  
**SISTEMAS ELECTORALES: EL CASO DE**  
**LA REPRESENTACION PROPORCIONAL**

Función <sup>a/</sup> efecto	1	2	3	4	5
	Exclusión de los partidos pequeños	Ventajas para los partidos grandes	Ventajas para el partido más grande	Efecto re- ductivo sobre el sist. de partidos	Efecto de "fabricación de mayorías"
Holanda	no	no	no	no	no
Israel	no	no	no	no	no
Alemania	sí	no	no	sí	no
Suecia	sí	no	no	sí	no
España	sí <sup>b/</sup>	sí <sup>b/</sup>	sí	sí <sup>b/</sup>	sí
Portugal	sí	sí	sí	sí	no

Anotaciones: a) de 1 a 2 y 3 y a 4 y 5 disminuye la importancia del sistema electoral como causa del efecto señalado. Así, la exclusión de los partidos pequeños es una función y simultáneamente un efecto directo de la causa sistema electoral (barrera en la circunscripción o cláusula del 5 por ciento).

Si el sistema electoral fabrica mayorías unipartidistas o no, depende, sin embargo, bastante de las estructuras de los sistemas de partidos. Es el resultado de múltiples factores. Sobre este punto ver los casos de España y Portugal. Ver b) en el caso español, la tendencia general de los efectos del sistema electoral, que es igual al de Portugal, es rota por los partidos regionales. Estos partidos, no obstante ser pequeños, no son excluidos<sup>1</sup> ni perjudicados<sup>2</sup> por el sistema electoral. El efecto reductivo del sistema electoral sobre el sistema de partidos se limita a los partidos pequeños de ámbito nacional.<sup>4</sup>

El cuadro 3 ofrece —en términos muy esquemáticos— una imagen de la diversidad de efectos, incluso de efectos opuestos, que producen los sistemas electorales de representación proporcional, lo que hace indispensable —compa-

rando efectos— tomar sistemas proporcionales concretos de un lado y el sistema uninominal de mayoría relativa de otro lado.

Recientemente, Giovanni SARTORI (1984) ha aprovechado la crítica a las leyes de DUVERGER para formularlas más suavemente como **leyes tendenciales**: Ley de Tendencia uno. *Las fórmulas electorales pluralistas facilitan (son condiciones que facilitan) un formato bipartidista e inversamente obstruyen (son condiciones, que obstruyen) el multipartidismo.* Ley de Tendencia dos: *Las fórmulas electorales de representación proporcional facilitan el multipartidismo e, inversamente, difícilmente conducen a un bipartidismo*

En esta forma atenuada, los enunciados por cierto se acercan a las condiciones empíricas, sin embargo, no desaparecen las debilidades estructurales (falta de condiciones generales, escasa diferenciación en el sistema proporcional).

Sin embargo, SARTORI principalmente se ha esforzado en indicar las condiciones concretas para los efectos de los sistemas electorales de tal forma que puedan mantenerse como leyes de las ciencias sociales. Así es, entonces, que de aquí en adelante el punto dos de la crítica a Duverger podría considerarse caduco. SARTORI establece cuatro leyes en lugar de dos. Ellas están expresadas textualmente en el Cuadro 4.

#### CUADRO 4

##### LEYES DUVERGER Y LEYES SARTORI

---

###### DUVERGER:

- Ley 1 El sistema de vuelta única de mayoría (pluralidad) tiende al dualismo partidista.
- Ley 2 El sistema de doble vuelta (mayoría) y el de representación proporcional, tienden al multipartidismo.
- 

###### SARTORI:

- Ley 1 Dadas una estructuración partidista sistémica y una

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

dispersión a través de los distritos (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) un formato bipartidista. Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es, por sí sola, la condición necesaria y sustitutiva para causar un formato de competencia bipartidista.

- Ley 2 Dada una estructuración sistémica, pero faltando una dispersión a través de los distritos, los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) la eliminación de partidos situados por debajo de la pluralidad, pero no pueden eliminar y, en consecuencia, permiten tantos partidos por encima de dos, como lo permitan considerables concentraciones de preferencias por sobre la pluralidad.
- Ley 3 Dada una estructuración sistémica de partidos, la representación proporcional obtiene un efecto reductivo causado (como condición suficiente) por su no-proporcionalidad. Así, mientras mayor sea la impureza de la representación proporcional, mayor será el efecto reductivo; y a la inversa, mientras menor sea su impureza, más débil será el efecto reductivo. Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es por sí sola condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos que precediera a la introducción de la representación proporcional.
- Ley 4 Si falla la estructuración sistémica de partidos y se da por supuesta la existencia de un sistema de representación proporcional puro, esto es, un costo de entrada igual para todos, no habrá discriminación para que el número de partidos alcanzara el tamaño que permite la cuota.
-

Se han introducido dos condiciones, de las cuales una o ambas se señalan en las leyes. La primera variable es la existencia de partidos estructurados en condiciones de *mass politics*. En caso de existir partidos relativamente estables, los sistemas de partidos son poco sensibles a los efectos que puedan surgir de los sistemas electorales. La segunda variable es la distribución geográfica del electorado de los partidos, de los cuales dependen, en los hechos, los efectos de los sistemas electorales.

En primer lugar, se comprueba que las cuatro leyes están a diversos niveles. Esto corresponde particularmente a la ley No. 4, comparada con las otras tres leyes. Por alguna razón, también el propio SARTORI duda en el caso de la cuarta ley de si se trata de una ley o sólo de una explicación.

El enunciado que se formula aquí en lo esencial es de sistemática electoral y en lo básico corresponde a una definición real: tantos partidos (en un sistema pluripartidista) pueden alcanzar escaños como partidos alcancen la cuota electoral. Esa es una definición del sistema proporcional puro. El contenido informativo de esta ley no es mayor que aquel que señala que en un sistema de mayoría relativa con circunscripciones uninominales resulta elegido sólo el candidato que alcanza la mayoría relativa de los sufragios (o más sufragios que cualquier otro candidato). Si es que no han surgido partidos estructurados (grandes) y existe dispersión de partidos, entonces se producirá fielmente la representación proporcional pura. Algo que ya está (dispersión de partidos) o no está (partidos [grandes] estructurados) se refleja en el sistema electoral. Correspondiente a su definición del sistema proporcional como *no effect system*, SARTORI no habla más de los efectos de ese sistema electoral, por ejemplo, de que fomenta la dispersión partidaria.

Además, las leyes de SARTORI están de tal manera formuladas que son deterministas y no pueden fracasar jamás. En la indicación de condiciones concretas reproducen ellas descriptivamente situaciones por las cuales —por

razones de la sistemática electoral— no puede desprenderse nada más que el resultado previsto (vaticinado). Esto se ve claramente cuando expresamos las leyes con otras palabras.

Ley 1. Si ningún tercer partido (además de los dos grandes) alcanza la mayoría relativa de los sufragios en una circunscripción electoral, existe un sistema bipartidista.

Ley 2. Si tenemos terceros partidos (es decir, otros partidos además de los dos grandes) que alcanzan mayorías relativas en una circunscripción electoral uninominal, existen tantos partidos más que dos como partidos puede exhibir esa concentración geográfica de sufragios.

Ley 3. Cuanto más fuerte el efecto de desproporción del sistema electoral (en este caso del sistema proporcional) tanto más fuerte el efecto de reducción en el número de partidos, o —formulado brutalmente—: cuanto menos partidos pasen la barrera de la circunscripción (efecto natural de pequeñas circunscripciones) o el umbral mínimo exigido, tanto menos partidos ingresan al Parlamento. Atención: todos estos enunciados son correctos. Sin embargo, su contenido de información es reducido.

Finalmente, el enunciado antitético de DUVERGER: en el sentido de que el sistema mayoritario conduce a un sistema bipartidista, la representación proporcional a uno pluripartidista, en las leyes de SARTORI es limitado no sólo mediante las condiciones señaladas, sino también mediante elementos de sistemática electoral, esto quiere decir, mediante la nueva valoración de los efectos de los sistemas electorales. Así, en su tercera ley, SARTORI atribuye al sistema proporcional un efecto de reducción al número de partidos, según sea el vigor, carácter o contenido no puramente proporcional del sistema proporcional. Mientras SARTORI opina que, con sus leyes, se aproxima a DUVERGER y lo protege frente a la crítica exagerada, en realidad lo abandona desde el punto de vista del contenido. El define los efectos de una de las dos causas investigadas del sistema proporcional de una manera como precisamente ha sido formulada por los críticos de DUVERGER: en

ciertos casos, también los sistemas electorales proporcionales conducen a la concentración del sistema de partidos.

En vista de que la mayoría de los sistemas electorales proporcionales no provoca una proporcionalidad pura de sufragios y escaños, se modificaría completamente el enunciado tipo de las leyes (en el marco de la conceptualización de la relación sistema mayoritario-representación proporcional de SARTORI): dos causas pensadas (elaboradas) dicotómicamente no conducen más a dos resultados diferentes y contrarios (A conduce a x, B conduce a y), sino que dos causas basadas en el continuo *no-effect-effect* (A, B, C) conducen a un mayor/menor efecto (a más o menos z). En el cuadro 5 aparece la nueva formulación de SARTORI entre los puntos A y B. En DUVERGER ambos puntos son coincidentes.

### CUADRO 5

#### SISTEMA MAYORITARIO Y SISTEMA PROPORCIONAL, SEGUN LAS LEYES DE SARTORI SOBRE LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

	efecto reductivo		
no efecto	no efecto	— efecto	efecto
	A	B	
representación proporcional pura	representación proporcional impura		sistemas electorales mayoritarios
representación proporcional			

#### **IV. Significado y efectos de los sistemas electorales: un enfoque contextual**

En las páginas precedentes me he concentrado en debatir con aquellas posiciones que otorgan al sistema electoral el status de variable independiente en cuanto a los efectos que pudiera ocasionar en el sistema político. De acuerdo a esas visiones, determinadas estructuras del sistema de partidos serían, en mayor o menor medida (dependiendo de cada sistema electoral y de cada autor) el resultado del efecto causal del sistema electoral.

Al respecto, mis trabajos han sostenido insistentemente que no es adecuado intentar reducir al simple esquema de causa-efecto la compleja relación existente entre varios factores que determinan la estructura del sistema de partidos. En otros términos: el sistema de partidos y el sistema electoral se interrelacionan y dependen mutuamente. Y esa relación no es lineal y unidireccional, sino interdependiente y circular (ver NOHLEN 1981:618-650). Desde el punto de vista científico, ello exige centrar la atención en el estudio de la interrelación conformativa del sistema electoral y del sistema de partidos. Además, como ya lo he señalado, es necesario integrar al análisis otros factores institucionales y, especialmente, no-institucionales, cuya dinámica y estructura determinan el sistema de partidos. Este tipo de enfoque —un enfoque contextual— se acerca más a la complejidad y diferenciación intrínseca del objeto de investigación y corresponde a la realidad en la cual tiene lugar.

Lo primero que hay que señalar es que no hay consenso sobre la significación de los sistemas electorales de entre los varios factores que influyen en la formación de los sistemas de los partidos políticos. Las tesis sobre los efectos de los sistemas electorales pueden diferenciarse en:

a) Aquellos que afirman que un determinado sistema electoral tiene tales o cuales efectos;

b) Aquellos que tal determinación sólo la examinan fijados espacio-tiempo;

c) Aquellos que sostienen que en determinadas condiciones socio-políticas los sistemas electorales no tienen efectos diversos notables.

El primer enunciado tipo, por lo general, valora de manera importante el factor sistema electoral, el segundo lo relativiza y el tercero lo considera de poca importancia.

Ahora bien, no se puede negar que los sistemas electorales dan forma a preferencias de votación y resultados electorales. Ellos influyen en la votación en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica, que está marcada por las diversas posibilidades de éxito de los partidos, según los sistemas electorales. En particular aquellos electores que desean entregar un voto útil, evitan partidos, que por ciertas premisas dadas por los sistemas electorales tienen escasas posibilidades de alcanzar una representación parlamentaria. Por consiguiente, los sistemas electorales incluso pueden disminuir el éxito electoral de los partidos en cuanto al número de votos. Aún es más destacada su influencia en el éxito en cuanto al número de escaños de los partidos. En el favorecimiento o perjuicio, afianzado en la relación entre votos y escaños, descansan los efectos políticos —visibles para cualquiera— de los sistemas electorales. La mayor parte de la formación de mayorías partidarias es consecuencia del efecto de distorsión que desatan los sistemas electorales (ver RAE, 1971: pág. 77 y siguientes).

Al igual que el enunciado c), también el enunciado a) es insostenible científicamente. Si la dispersión de sistemas de partidos políticos y la inestabilidad de sistemas políticos se atribuyen causalmente a determinados sistemas electorales, así exagera el enunciado la significación del factor sistema electoral e ignora la multiplicidad de factores económicos, sociales y políticos que generan fragmentación política e inestabilidad. Por sobre todo, queda fuera

de consideración que los sistemas electorales son reglas institucionales convenidas políticamente, que no corresponden a solemnes finalidades políticas de Estado sino reflejan más bien las concretas relaciones de poder político en una situación histórica dada.

A mi modo de ver, los sistemas electorales tienen importancia pero la determinación de su significado sólo es posible tomando en cuenta espacio y tiempo. Además, es imprescindible evaluar también los otros factores que podrían haber contribuido a la conformación específica de un sistema de partidos políticos y su cambio o evolución en el tiempo.

Entrando en el tema de los efectos de los sistemas electorales se puede atribuir, de manera muy general, en el número de partidos al sistema uninominal de mayoría relativa un efecto más reductivo que a los diferentes sistemas de representación proporcional.

Correspondiente con la definición, el propio sistema mayoritario fomenta más vigorosamente que la representación proporcional, la formación de mayoría a través de un partido. También en los sistemas electorales proporcionales a menudo se favorece al partido más grande, pero en realidad el principio de representación no tiende a eso. En la mayoría de los sistemas electorales de mayoría relativa los partidos pequeños sólo tienen posibilidades de éxito cuando sus electorados se concentran regionalmente o cuando pueden concluir pactos electorales con los partidos grandes y éstos les ceden algunas circunscripciones electorales. Pero también en la mayor parte de los sistemas electorales de representación proporcional, a los partidos pequeños les resulta difícil ingresar al Parlamento. Esto radica ya sea en cláusulas prohibitivas, como en la República Federal de Alemania, Suecia y España, o en la distribución de las circunscripciones electorales, que puede constituirse en una barrera inmanente del sistema para una representación proporcional. En un sistema electoral proporcional, la distribución geográfica electoral de los sufragantes de los

partidos también puede ser de gran importancia. La distribución de las circunscripciones electorales (es decir, el tamaño de las circunscripciones) y la dispersión del electorado según criterios político-partidarios son en los hechos las variables más importantes cuya entrada en escena sólo posibilita enunciados tendenciales generales, relativamente vagos, acerca de los efectos de los sistemas electorales.

Con la mención de las variables geográfico-electorales, por cierto que en ningún caso se ha hecho aún lo suficiente en materia de los factores no pertenecientes a la sistemática electoral y su relación con los efectos de los sistemas electorales. No existe un enunciado científico sostenible de alto contenido informativo acerca de los efectos causados por los sistemas electorales, que pudieran desprenderse completamente desde las respectivas relaciones sociales y políticas. La homogeneidad o heterogeneidad social, étnica o religiosa de una sociedad es mucho más importante para la estructura de un sistema de partidos como para proceder simplemente en ciencias sociales de manera ahistórica. Este contexto es además altamente relevante para la elección del sistema electoral. Así, puede formularse el siguiente enunciado: a mayor fragmentación social consolidada es más posible la implantación de un sistema proporcional y también más posible el surgimiento de un sistema pluripartidista. Si verdaderamente predomina una fragmentación social, entonces probablemente tampoco un sistema de mayoría relativa conducirá a un sistema bipartidista. Cuanto mayor predominio de homogeneidad social, tanto más se optará por el sistema de mayoría relativa, pero también es más posible que surja, mediante sistemas electorales proporcionales, un sistema bipartidista o bien un pluralismo de partidos limitados en sus cifras.

## V. El caso chileno

Chile es un ejemplo de la complejidad de las relaciones entre el sistema institucional, estructura social, política

de reformas y sistema partidario. En relación al sistema electoral, en la reciente historia electoral del país han existido diversos problemas (ver en particular CRUZ COKE, 1984). ellos fueron moderados, pero no completamente solucionados, por las reformas de los años 50 y 60. En este punto, ante todo, pienso en la desigual relación entre población (o ciudadanos habilitados para votar) y escaños parlamentarios (diputados) o bien distribución de las circunscripciones electorales. La falta de adaptación al desarrollo de la población tocaba incluso los principios jurídicos de la igualdad del sufragio. Pero esto no tuvo importancia directa ni indirecta en el desarrollo de las líneas del conflicto político en la sociedad chilena.

Tampoco tendría sentido relacionar causalmente el sistema proporcional en circunscripciones de tamaño diverso y la distribución de los escaños según d'Hondt (un sistema electoral standard en algunas democracias occidentales), con el descalabro de la democracia. A Dios gracias, hasta la fecha no ha surgido nadie que —como en el caso de la República de Weimar— haya relacionado el desplome de la democracia con el sistema electoral. Sobre los motivos de la intervención militar que se deben interpretar como dinámica del proceso, me he pronunciado en diversas oportunidades (en primer lugar, NOHLEN 1973, antes del golpe; en segundo lugar ver el artículo en español de BOYE/NOHLEN en "Allende 10 años después". *Análisis* No. 3, octubre 1983).

En esta oportunidad deseo limitarme a problemas político-institucionales, que tienen que ver con las cuestiones del sistema de partidos y del sistema electoral. En el análisis de su interrelación debe considerarse que Chile tiene un sistema presidencial y que los problemas de los sistemas electorales en la discusión científica, casi siempre han sido tratados en el contexto de sistemas parlamentarios. En los sistemas parlamentarios, los gobiernos tienen su origen en el Parlamento. La formación de la mayoría parlamentaria, pero también la dispersión partidaria, que

dificulta la formación de la mayoría, tienen aquí otro valor.

Por otra parte, en el sistema presidencial debe considerarse la especial relación entre las elecciones presidenciales y parlamentarias, lo que tampoco juega un papel en los sistemas parlamentarios, a lo sumo en sistemas mixtos como el de la V República en Francia. En el caso de Chile me parece, sobre todo, que la influencia de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias es de considerable importancia en la estructura y cambio del sistema de partidos. La fragmentación y concentración pueden observarse de manera relativamente independiente del sistema electoral, cuya reforma de 1961, por cierto, redujo considerablemente a los partidos en competencia, aunque la concentración ha sido fuertemente influida por las decisiones en las elecciones presidenciales.

Según su estructura fundamental, Chile tiene un sistema pluripartidista. Yo contaría cinco partidos (u orientaciones partidarias): nacionales, radicales, demócrata-cristianos, socialistas y comunistas (ver también HUNEEUS 1983). Su cohesión interna es diversa. Ningún partido alcanza para sí la mayoría absoluta de los votos: sin embargo, el sistema electoral puede contribuir a obtener la mayoría absoluta porque el efecto de desproporción del sistema electoral ha sido suficientemente grande (PDC 1965). La ubicación de los partidos se expresa vulgarmente a través del tamiz ideológico derecha-centro-izquierda. Incluso, reduciendo la competencia a una situación a tres bandas es improbable una mayoría de votos para una de las opciones. Pero las elecciones presidenciales conducen naturalmente a una simplificación numérica de las opciones, porque se entrega un solo mandato según la mayoría. No obstante, según los votos, en Chile es potencialmente mayoritaria una opción sólo con una nueva reducción de la competencia: alternativas que conduzcan a dos de las tres opciones ideológicas del espectro derecha-centro-izquierda, a alianzas formales (1973: CODE) o informales (elecciones presidenciales de 1964). Mayoría potencial son las alterna-

tivas marxismo-antimarxismo, dictadura-antidictadura. Estas simplificaciones del espectro político producen tensiones en los partidos políticos con la consecuencia que algunos sectores se separan y fundan nuevos partidos. Este proceso puede observarse en el Partido Radical (DR, PIR) en los demócrata-cristianos (MAPU, IC), y recientemente, en la derecha política (a favor o en contra de PINOCHET) y entre los socialistas (por la AD o por el MDP). Los imperativos de concentración en un sistema de cinco partidos con el objeto de producir decisiones políticas fundamentales liberan, por consiguiente, las fuerzas de dispersión. Ello puede promoverse o moderarse mediante el sistema electoral. No obstante, las posibilidades de una ingeniería política mediante el sistema electoral son limitadas. En Chile, la estructura y dinámica del sistema de partidos dependen fuertemente de situaciones históricas concretas y de los discursos ideológicos relacionados con ella. Sin embargo, es indudable que en el marco de un análisis con mayor profundidad acerca de la interacción de los diversos factores, puede obtenerse conocimientos, de los cuales extraer conclusiones para la legislación electoral.

En ese sentido, un punto de vista a considerar es que la concentración en el sistema de partidos chilenos en forma de una disminución del conflicto, al parecer está vinculada a una estructura dualista con un alto grado de polarización. Por lo visto, en el caso chileno, fragmentación y polarización no son variables correlativamente positivas, como pudo verse según las antiguas lecciones de los sistemas de partidos tomando como ejemplos la República de Weimar y la República italiana después de la Segunda Guerra Mundial. Si este diagnóstico es correcto, por razones sistémicas globales la reducción del número de partidos —mediante la palanca de la sistemática electoral— no puede ser un objetivo razonable orientado a condiciones democráticas estables.

Más bien, debieran considerarse las propuestas tecnológico-sociales de estructuración de la competencia parti-

daria en su viabilidad para el sistema democrático. A menudo, tales puntos de vista se dejan fuera de atención. Una gran parte de la literatura que opta por el sistema uninominal de mayoría relativa no se plantea esta interrogante. Un caso clásico son los Países Bajos, cuya cultura política está marcada por el *horror majoritatis*. Por cierto que la implantación del sistema de mayoría relativa modificaría sustancialmente el panorama de los partidos. Pero realmente nadie —entre aquellos relativamente concedores de las condiciones de funcionamiento y estabilidad de la democracia holandesa— querría ese efecto, a no ser que se tratara del resultado de un proceso en el cual se hubieran modificado las propias premisas sociales de la democracia holandesa. Tal proceso era esperado por los científicos sociales en los años 70, pero no tuvo lugar en las dimensiones pronosticadas.

Un segundo punto de vista sería aproximar la estructura de competencia de los partidos en las elecciones parlamentarias a los de las elecciones presidenciales. Digo aproximar, pero no hacer idénticas, esto quiere decir reducir a dos opciones o a un máximo de tres. A mí principalmente me interesa desterrar las tendencias a la dispersión que aparecen en el proceso de adaptación de la competencia parlamentaria (de los partidos) a la competencia presidencial.

En mi opinión, la legislación electoral debiera dirigirse contra los partidos pequeños. Con ello se alcanzarían algunos efectos positivos para el sistema de partidos chilenos: un sistema de partidos más estable y más claramente estructurado, más disciplina partidaria, menos personalismo, menos intelectualismo. Las grandes corrientes partidarias gozarían de mayor peso y los sectores marginales no se desprenderían tan fácilmente, porque las divisiones y nuevas fundaciones de partidos estarían situadas en un **fuera de juego** a nivel político y deberían temer la nada política.

Un tercer punto de vista consistiría en facilitar la formación de mayoría a través de un partido. A lo menos el

partido más fuerte, junto a otro, debiera poder disponer de la mayoría parlamentaria; una coalición de dos partidos puede ser suficiente. En la práctica del presidencialismo, esto significaría que el Presidente debería formar un gobierno de coalición. Por lo que toca a la estructura sociopolítica del conflicto en Chile, esto querría decir que, por lo general, debieran concluirse compromisos políticos más allá de una significativa línea de conflicto político: o entre el centro y la derecha, o bien entre el centro y la izquierda o dentro del centro, entre los sectores cristianos y laicos. En suma, correspondería al centro un importante papel en el sistema de partidos, el que ciertamente sólo puede realizarse cuando las distancias ideológicas a derecha e izquierda no son tan grandes como para que no puedan surgir coaliciones. Aquí se ve, que los partidos situados entre el centro y la extrema derecha o bien la extrema izquierda igualmente pueden jugar un importante papel, por lo cual, basado en razones sistémicas globales, abogo por un sistema pluralista para Chile, el que pueda dar más flexibilidad, y con ello más estabilidad al sistema político; en contraposición a un rígido sistema bipartidista. Un sistema bipartidista únicamente puede funcionar cuando no son tan grandes las distancias ideológicas entre ambos partidos. Sin embargo, en el sistema de partidos chilenos está dado un abanico ideológico que hace imposible una alternancia sólo entre dos partidos, porque puede suponerse que ambos partidos se orientarían a un mismo patrón básico económico y/o ideológico-social.

Estas reflexiones son provisionarias. Aún no he podido abordar muchos factores que también deberían ser considerados. Ya he enfatizado las posibilidades limitadas de una ingeniería electoral. También he enfatizado el no ignorar las relaciones causa-efecto; la complejidad del objeto de estudio. Teniendo como telón de fondo estas precauciones teóricas e histórico-contextuales, deseo formular la siguiente propuesta: representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño mediano (de 3 a 7 diputa-

dos), tomando la división administrativa del país para delinear las circunscripciones, salvo en los casos en que habría que subdividir la provincia por razones demográficas; sistema d'Hondt; y prohibición de alianzas o pactos electorales.

### **Capítulo Tercero**

## **SISTEMA ELECTORAL Y RÉGIMEN DE PARTIDOS EN COLOMBIA: UN COMENTARIO**

## **SISTEMA ELECTORAL Y REGIMEN DE PARTIDOS EN COLOMBIA: UN COMENTARIO \***

Los organizadores de este coloquio me pidieron que comentara las intervenciones que se han hecho las cuales he seguido con gran atención. Me complace poder responder a este cometido, aun cuando temo llegar a frustrar algunas de las expectativas que se han cifrado en mi exposición. Hago esta salvedad puesto que todavía dispongo de pocos conocimientos sobre el desarrollo de la sociedad colombiana y sobre su estructura, así como sobre las peculiaridades y los problemas actuales del sistema político imperante en Colombia. A pesar de que buena parte de mi labor científica la he dedicado al estudio de los sistemas electorales existentes en el mundo y me he ocupado también de Colombia, he contemplado el país en forma comparativa y desde una perspectiva sistematizadora, sustentándome en las monografías de otros investigadores (entre ellos, DIX y KRUMWIEDE). Ciertamente puedo afirmar que en los últimos días he aprendido mucho sobre Colombia, tanto en las sesiones plenarias como en las numerosas

---

\* Versión corregida y aumentada de la conferencia pronunciada en la Universidad Externado de Colombia el día 10. de diciembre de 1982, a raíz del coloquio sobre "Sistema electoral y régimen de partidos en Colombia".

conversaciones individuales que he celebrado al margen del coloquio, pero todavía me encuentro muy lejos de poder analizar profundamente los problemas que se han discutido aquí.

Por otra parte, naturalmente no es nada fácil comentar intervenciones en que se han abordado temáticas bastante diferentes, sin incurrir en el peligro de llegar a perderse en preguntas aisladas, de formular elementos de análisis y divergencias de opinión, sacrificando, con ello, la perspectiva general del problema.

Ahora bien, me gustaría proceder a comentar algunos aspectos conceptuales y referirme a la metodología de la discusión, para luego aludir a los problemas de análisis que me llamaron la atención durante los planteamientos de los delegados a la conferencia. Al terminar, me gustaría destacar algunas propuestas de cómo reformar el proceso político en Colombia, sugerencias que me han parecido muy acertadas y muy importantes, y que casi podrían quedar consignadas como Acta Final de este coloquio.

## **I. Observaciones conceptuales**

Es sumamente importante que primero se aclaren algunas cuestiones conceptuales y metodológicas para luego sí pasar a la discusión político-científica sobre el sistema electoral y sobre la estructura del sistema de partidos. Por regla general, el primer problema se presenta cuando se trata de trasladar conceptos teóricos y categorías analíticas desarrollados con base en determinadas condiciones y sistemas sociales y políticos, para aplicarlos en sociedades que poseen otras bases estructurales y sistemas políticos diferentes. En términos concretos, esto implica que no deja de ser problemático tratar de trasladar a los países en desarrollo aquellos conceptos que fueron creados en los países industrializados y que son aplicados allí.

Problemas comparables comienzan a surgir también

cuando se parte de la hipótesis de que existe una similitud de los países industrializados entre sí o de los países en desarrollo entre sí, es decir, cuando se supone que los fenómenos reales que se dan en cada uno de estos grupos son parecidos y atribuibles a factores de origen similar. Personalmente considero que el método diferenciador permite un más feliz acceso a la cuestión: o sea, que la comparación debería tener en cuenta las diferencias y no descuidar los orígenes de tales fenómenos, los factores, acontecimientos, estructuras y comportamientos que varían de uno a otro país y que pudieran haber causado estas diferencias. Asimismo, las manifestaciones similares (*historical outcomes*) que se dan en los distintos países no tienen, por regla general, las mismas causas. Esto vale también para los países latinoamericanos como área comparativa.

Con respecto a la pregunta discutida en el coloquio sobre la función de los partidos políticos y la estructura de los sistemas de partidos, es importante establecer, por ejemplo, una diferencia entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario, o, dicho en otras palabras y en términos generales: no se podrá adelantar un debate útil sobre la estructura de los partidos políticos, sus funciones y sus manifestaciones de crisis, si no se tiene en cuenta el respectivo contexto político del sistema. En este sentido, Fernando CEPEDA hizo bien en destacar las grandes diferencias entre los partidos de Europa y de los EE.UU. Pero, al mismo tiempo, habrá que decirle que, al comparar los partidos de los EE.UU. con Colombia, hay que considerar el papel distinto que juega el poder legislativo en los dos sistemas políticos. Las estructuras similares de los partidos y del sistema de partidos pueden ser funcionales dentro del sistema de un país, mientras que en otro país pueden ser, en cambio, manifestación de la crisis por la que atraviesa el sistema político. Es igualmente indispensable que se establezca una diferencia entre los distintos sistemas políticos y culturas políticas para poder responder a la pregunta de cuáles son las repercusiones del sistema electoral y cuál es su

importancia para el sistema político.

En el centro de mis consideraciones conceptuales quisiera colocar los conceptos básicos del Derecho electoral, por cuanto el tema de la reforma electoral fue el predominante durante el coloquio. Aquí se emplearon varios conceptos y me parece importante aclararlos, porque sólo así se podrán descubrir las diversas dolencias que aquejan al proceso electoral en Colombia, y sólo así se las podrá definir con exactitud y esbozar las posibilidades de una reforma. Incluso me atrevería a decir que de esta labor de análisis depende sustancialmente la probabilidad de que se hagan efectivas las reformas políticas. Por eso, no es pura cuestión de semántica pretender establecer diferencias entre Derecho Electoral, Organización de las elecciones y Sistema Electoral.

El término **Derecho electoral** se refiere a aquellas normas legales que se encuentran relacionadas con el Derecho del individuo a participar en la composición de los órganos estatales. El Derecho electoral define, ante todo, quién puede elegir y quién puede ser elegido; asimismo se cuestiona si el Derecho electoral es universal, igual para todos, directo y secreto, principios que, generalmente, han sido consignados en el Derecho Constitucional.

De conformidad con las informaciones que se me han suministrado en estos días, lo que se pregunta es si estos principios del Derecho electoral, que existen en las democracias occidentales, también son valederos en Colombia. De la intervención de Hugo ESCOBAR SIERRA se dedujo, en particular, que el Derecho electoral no es secreto. De diversas intervenciones se desprendió que no puede decirse que el Derecho electoral sea igual para todos en Colombia, y que surge una considerable desproporción entre la población y sus representantes, es decir, que las curules se reparten entre un número sumamente disímil de habitantes o electores.

La **Organización de las elecciones** es un término que abarca todos los reglamentos administrativos del proceso

electoral, comenzando por la elaboración de un registro electoral, pasando por la organización de la entrega de los votos y el escrutinio de los mismos, y terminando por el anuncio de los resultados de los comicios y la verificación de tales resultados. La organización de las elecciones crea condiciones para que el votante pueda hacer uso del Derecho consignado en la Constitución y participe en la conformación de la voluntad del pueblo, mediante la participación en las elecciones.

Varios de los delegados a la conferencia se han ocupado de esta problemática, presente en el proceso electoral colombiano, y han estudiado las diversas formas de falsear los resultados electorales. En este orden de ideas me permito recordar, ante todo, la intervención de Hugo ESCOVAR SIERRA quien descubrió, por lo menos, doce métodos de fraude electoral. Pero lo que quisiera destacar aquí es que estos problemas, relativos a la organización de las elecciones, se discutieron, varias veces, al hablar sobre el concepto del sistema electoral, cosa que a mí no me parece acertada.

El concepto de **sistema electoral** es un término de uso mucho más restringido. Una definición funcional rezaría así: los sistemas electorales son procedimientos con los cuales manifiestan los electores su voluntad mediante votos electorales, y el número de votos se traduce en curules. Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan todo el proceso electoral: la (posible) subdivisión de la zona electoral en circunscripciones electorales, la forma de la candidatura (candidatura individual o distintas formas de listas), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el elector puede entregar uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los votos computados.

Lo que se discute al hablar de sistemas electorales es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá —principio mayoritario o proporcional— y las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios. Desde el punto de vista científi-

co y político surge aquí el problema de cuáles son las repercusiones que ejercen los distintos sistemas electorales sobre los partidos, sobre los sistemas de los partidos y sobre los sistemas políticos.

Con esta observación se perciben las diferencias entre los tres niveles conceptuales, diferencias que revisten importancia para las consideraciones en torno a una reforma electoral en Colombia: las dos primeras áreas, es decir, el Derecho electoral y la Organización de las elecciones, incluyen las reglamentaciones mínimas de un sistema político constituido democráticamente. Estas reglamentaciones deberían encontrarse al margen de las disputas por divergencia de opiniones políticas y deberían constituir la base sobre la cual se lleven a cabo los enfrentamientos políticos. Desde el punto de vista de la reforma política, la tarea consistiría, entonces, en establecer condiciones democráticas en estas áreas y en contar con un sistema de control que pueda garantizar plenamente los derechos democráticos del ciudadano.

La tercer área del sistema electoral es, en cambio, el sector de los enfrentamientos políticos de carácter legítimo, puesto que los sistemas electorales siempre son expresión de relaciones de poder político. Es erróneo suponer que se pueda crear un ordenamiento socio-tecnológico de los sistemas electorales o que se los pueda introducir primariamente, considerando puntos de vista de la teoría (funcional) del Estado. En los numerosos casos individuales que he investigado, he visto que son resultado (puestos muchas veces en permanente duda) de enfrentamientos entre clases sociales y grupos políticos durante su proceso de desarrollo y mientras se va produciendo la mutación de sus objetivos, valores e ideologías. La reforma de un sistema electoral siempre tiende a suscitar grandes debates, puesto que los partidos políticos ven que el sistema electoral afecta directamente, tanto sus posibilidades de estar representados en forma parlamentaria, como la relación del poder parlamentario.

A este respecto deseo hacer algunas observaciones sobre el sistema electoral en torno a temas surgidos durante las intervenciones del coloquio. Como en el caso anterior me parece más conveniente hacer una sistematización para poder reconocer los problemas en forma más clara, que dedicarme a comentar algunos puntos que no me parecieron haber sido tratados correctamente. Recuerden la matriz diseñada por el colega LOSANA con las dos magnitudes variables de la circunscripción electoral (unipersonal o pluripersonal) y el principio decisorio (mayoritario o proporcional). Uno de los recuadros quedará en blanco desde el principio, ya que no puede haber proporción en una circunscripción electoral unipersonal. LOSANA indicó, además, mediante el espacio sombreado entre los dos grupos verticales de a dos recuadros, que hay otros casos, o sea, otros sistemas electorales, que no son elecciones proporcionales, ni mayoritarias.

	Mayoritario	Proporcional
Unipersonal		X
Pluripersonal		

La sistematización presentada no ofrece, por tanto, claridad alguna. El diseño de una matriz debería utilizar otras variables como elementos constitutivos, a saber:

		Regla decisoria	
		Mayoritaria	Proporcional
Principio de Representación	Mayoritaria		
	Proporcional		

Desglosamos la representación en dos elementos que son: el principio de representación y la regla decisoria. De conformidad con el principio de representación, la elección mayoritaria encierra la idea de que, mediante los comicios, se persigue el objetivo de provocar una decisión sobre el liderazgo político, capacitando para ello a un partido, por conducto de una formación parlamentaria mayoritaria. La elección mayoritaria se sustenta en la idea de que habrá representación, esto es, que habrá formación mayoritaria, o sea, que implica una desproporción entre los votos y las curules. La idea que persigue el principio de representación proporcional es que en el Parlamento se encuentren representados, ojalá todas las fuerzas sociales y grupos políticos, de acuerdo al porcentaje de sus electores.

En lo que respecta a la regla decisoria, cabe observar que con la regla mayoritaria queda elegido quien obtenga la mayoría absoluta o relativa de los votos, según y cual sea el requisito mayoritario establecido. En cambio, la regla proporcional prevé que la distribución de las curules dependa de que se obtenga un determinado número de votos (número de electores, cantidad máxima, cuotas, etc.).

En otro lugar he fundamentado detenidamente esta diferenciación y he destacado el valor que tiene para el

análisis. También he mencionado ejemplos de todos los cuatro recuadros que aparecen en la matriz (ver NOHLEN 1981).

Valiéndose de la categorización que se ha propuesto, en el caso colombiano podría llegarse a la conclusión de que si bien se emplea la regla decisoria proporcional (procedimiento que tiene en cuenta el número de electores, sumándole el residuo más grande), que a pesar de ello, no se logra el objetivo de la representación, previsto en las elecciones proporcionales.

Los factores causantes de lo anterior son numerosos y no todos son atribuibles al sistema electoral, en el sentido más estricto de la expresión. Una causa importante de la representación distorsionada es, por ejemplo, la distribución dispar de las curules (relación entre curules y población o electorado), punto al cual ya me referí y que en Colombia pone en duda el principio democrático de que el Derecho electoral sea igual para todos.

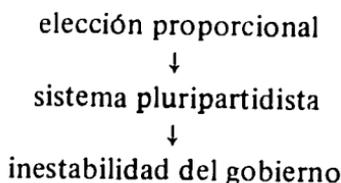
La poca o ninguna representación proporcional que se logra con el sistema electoral vigente en Colombia se debe a la ausencia del elemento de mayor relevancia dentro de un sistema electoral, como lo es la determinación del tamaño de la circunscripción electoral, o sea, el número de curules que se le asignará a una circunscripción electoral. La regla dice así: cuanto más pequeñas las circunscripciones electorales (y cuanto mayor el número de circunscripciones electorales pequeñas), tanto menos proporcional será la representación —independientemente del empleo de la regla decisoria. Por supuesto que ésta puede reforzar aún más la tendencia.

Sin embargo, los residuos más grandes se convirtieron en el centro de la discusión durante los debates del coloquio. Claro está que es cierto que los grandes partidos han desatendido la intención del legislador, en el sentido de que el procedimiento de distribución debería permitir la representación de los partidos más pequeños, y han practicado la estrategia de presentar varias listas para sacar así

un máximo provecho de los residuos más grandes en las circunscripciones electorales. Habría que hacer una investigación detallada al respecto.

En lo que atañe a la discusión en torno al sistema electoral, quisiera acotar, por lo demás, que deben considerarse también las variables del sistema político. Sin duda alguna, es importante preguntarse si la representación proporcional conduce al sistema pluripartidista y a la inestabilidad gubernamental. La discusión sobre el tema sigue adelante y justamente hace poco expuse nuevas tesis sobre el particular.

La importancia de la representación proporcional y sus posibles repercusiones dependen, no obstante, en forma considerable, de si se trata de un régimen parlamentario o presidencial. La problematizada línea que argumentó Rodrigo LOSADA de



no tiene relevancia para el régimen presidencial por el mero hecho de que, dentro de este sistema, los gobiernos no dependen del Parlamento, ni de la relación mayoritaria que posiblemente sea inestable.

Es obvio que la discusión sobre representación proporcional y sistema mayoritario en relación al caso de Colombia tiene que tomar en cuenta el hecho de que el sistema político es presidencialista.

## **II. Aspectos metodológicos de la discusión**

Ahora, quisiera comentar algunos aspectos metodológicos de la discusión. Me permito sugerir la conveniencia de

subdividir la discusión y, con ello, el análisis de los problemas que son objeto del debate, en varias etapas, puesto que considero que esta subdivisión es tan importante como el enlace de los distintos elementos de análisis para formular estrategias de reforma.

Un primer paso en la discusión lo constituye, sin duda alguna, el diagnóstico de la realidad. Para el análisis debería diferenciarse tres niveles o dimensiones. En primer término, un nivel global: Colombia, como país latinoamericano dentro de un sistema económico mundial que se encuentra caracterizado por considerables desequilibrios, que le asigna a los países latinoamericanos, en su carácter de países del Tercer Mundo, un papel periférico y dependiente con sus correspondientes estructuras internas de dependencia.

Luego tendríamos el nivel del sistema social de Colombia: estructuras, valores, actitudes, comportamientos específicos de la sociedad colombiana.

Finalmente, vendría el tercer nivel: el sistema político colombiano, la peculiaridad de sus estructuras y del proceso político, por ejemplo, el Frente Nacional o el llamado ejecutivismo o el sistema de partidos políticos resultante de lo anterior.

Para el análisis de la realidad política colombiana, naturalmente sería necesario vincular íntimamente los distintos niveles entre sí, pero la diferenciación establecida indicará que deben tenerse en cuenta todos los tres niveles.

Por supuesto que el análisis de la realidad presupone que haya parámetros para su valoración. Se pueden destacar, fundamentalmente, dos métodos que permiten formular criterios. Se podría medir la realidad, aplicando criterios normativos para un buen gobierno democrático, o sea, confrontar el análisis de la realidad con la idea de cómo debería ejercerse el gobierno. O la realidad podría compararse también con otras situaciones reales tomadas, por ejemplo, del mismo pasado del país, o de situaciones que se desprendan de una comparación a nivel internacional.

La evaluación pondrá, lógicamente, de manifiesto unos u otros aspectos y quizá arroje resultados completamente diferentes, según cuáles sean los criterios que se apliquen y la orientación comparativa que haya dado lugar a ellos.

Un buen ejemplo de esta diferencia en la valoración lo tuvimos ayer durante la discusión entre Francisco LEAL y Fernando CEPEDA. El primero de ellos hizo hincapié en la crisis del sistema político y, en particular, de los partidos políticos colombianos que no se encuentran en condiciones de abrir canales apropiados de participación e integración, en tanto que el segundo objetó la mayoría de las tesis desarrolladas. En un punto hay que dar plena razón a Fernando CEPEDA, en cuanto a que las comparaciones entre Colombia y las sociedades industrializadas de Occidente no deben omitir las grandes diferencias estructurales de los sistemas políticos de los EEUU y Europa. Es así como, indudablemente, los partidos de los países de Europa Occidental se encuentran más organizados, tienen una mayor orientación programática, etc. Reducir la confrontación a comparar los partidos colombianos con los de los EEUU para llegar a la conclusión de que existen grandes similitudes, es, sin embargo, algo que apenas contribuye a desvirtuar la tesis de que los partidos políticos colombianos atraviesan una crisis. Aquí debe tenerse en cuenta el contexto más amplio de los sistemas políticos. Dentro del Congreso, los partidos políticos de los EEUU sirven de fuerte contrapeso al poder ejecutivo, mientras que en Colombia no ocurre lo mismo, debido a que la realidad constitucional prevé un Parlamento casi impotente. El diagnóstico y las ideas de reforma tendrán que partir en Colombia, por tanto, de consideraciones sobre la totalidad del sistema. Es absolutamente insuficiente comparar tan sólo las instituciones entre sí, un proceder que determinara, por cierto, la más antigua doctrina de comparación entre gobiernos.

Por lo demás, si se afirma que en Colombia no existen partidos y si al mismo tiempo se asegura que los partidos se

encuentran en crisis, no se está incurriendo en una paradoja, sino que al analizar las aseveraciones con más detenimiento se ve que se trata de dos formas distintas de expresar el mismo problema: o sea, que los partidos políticos colombianos no cuentan con una estructura ni una orientación programática tales, que contribuyan a convertir en realidad las funciones fundamentales dentro del contexto del sistema político colombiano, ni que conduzcan al logro de los objetivos nacionales.

No quiero extenderme más sobre tan interesante debate entre los dos colegas colombianos. Pero sí quiero señalar que el brillante análisis de Fernando CEPEDA trajo a mi memoria una técnica de exposición en la que es maestro un excelente representante de la vida política y de la ciencia política españolas. Me refiero a Enrique TIERNO GALVAN, actual alcalde de Madrid. En sus *Antimemorias*, TIERNO GALVAN no expone las cosas tal y como ocurrieron, sino justamente tal y como no sucedieron. Comparen, entonces, la realidad de este país en la forma en la que me la describieron durante las distintas intervenciones de este coloquio, con el mensaje restrictivo del *antianálisis* de Fernando CEPEDA, según el cual, no hay crisis alguna y todo marcha en términos excelentes, desde el punto de vista funcional.

Luego de efectuar el análisis de la realidad, habría que dar el segundo paso de la discusión, consistente en definir los objetivos del desarrollo político. Esta es una tarea normativa sustancial. Teniendo en cuenta la comprobada deficiencia del desarrollo político, se podrían definir los siguientes objetivos de índole general: integrar más a la población en el sistema político, yendo mucho más allá de la integración que han brindado hasta ahora los partidos políticos tradicionales de Colombia; aumentar la participación de la población, y no sólo en lo que atañe a la participación electoral, sino también en lo referente al proceso de conformación de la voluntad y toma de decisiones (este concepto de participación seguiría siendo restrictivo, en

cuanto a que en él no se incluye la participación de la población en los bienes generados por la economía); incrementar la competencia dentro del sistema político, es decir, superar, ante todo, la práctica de dividir el ejercicio del poder en los distintos niveles del Estado, entre los partidos políticos tradicionales, de modo que se logre abolir el consecuente afianzamiento clientelista de los grupos establecidos que desempeñan el mando político.

El tercer paso consistiría en encontrar medios y formas para orientar o realizar los objetivos del desarrollo político que se hayan determinado. Lo más importante es que en este punto se guarde una íntima relación entre el análisis de la realidad y la idea de cuáles deben ser los objetivos generales. Para mí fue sumamente difícil detectar tan vital relación en las diversas intervenciones del coloquio. La labor fundamental en esta etapa de la discusión es desarrollar alternativas para la reforma. Los planteamientos servirían para verificar la aptitud de determinadas medidas para la reforma. La importancia de recurrir al análisis de la realidad se manifiesta en el ámbito de la organización de las elecciones. En este campo se hace también patente que las posibilidades de solucionar el ya crónico fraude electoral no puede guiarse por lo que ocurre en países que poseen estructuras sociales completamente distintas a las colombianas y en los cuales observa la población un comportamiento político que difiere enormemente del colombiano. Concretando lo anterior: no parece muy conveniente que la discusión en torno a la reforma siga el patrón de la organización de elecciones en la República Federal de Alemania, puesto que allí es preponderante el papel que desempeña el Ministerio del Interior (de Gobierno). Si se encaminara la reforma hacia el seguimiento de este modelo, sólo se lograría empeorar aún más la situación colombiana y renacería la modalidad del fraude electoral, tal y como se generalizó en la España del siglo XIX, cuando el Ministerio de Gobierno era el que fabricaba los resultados electorales. Habida cuenta de las peculiares condiciones

imperantes en Colombia, me parecería más conveniente tomar como orientadores a aquellos países en los que hay circunstancias parecidas, y que han encontrado soluciones adecuadas para organizar los comicios. En este orden de ideas quisiera señalar el caso de Venezuela, país en el que prácticamente se instauró un cuarto poder, al crearse el Consejo Supremo Electoral. Es una suerte que entre los delegados del coloquio figure un representante del Consejo Supremo Electoral. A Nerio RAUSSEO le pedí que considerara la posibilidad de exponer en su conferencia cómo está organizado el proceso electoral en Venezuela.

Al discutir las alternativas habrá de preguntarse también, por supuesto, cuáles son las posibles consecuencias que acarrearían. Sabemos que no toda reforma contribuye en forma absolutamente funcional al logro de los objetivos propuestos y que muchas veces surgen efectos secundarios que pueden ser peores al mal que se quería erradicar. En este sentido, considero que todavía hace falta adelantar mucha labor de análisis. A título de ejemplo me permito remitirme a la propuesta del Padre Javier SANIN, quien sugirió aumentar el número de elecciones para incrementar la participación. Me pregunto si se puede resolver el problema de la participación, mediante medidas cuantitativas. Considero que se trata, más bien, de un problema cualitativo, es decir, de que las elecciones tienen una escasa importancia política y social. Además, la experiencia que se ha obtenido a nivel internacional ha puesto de manifiesto que la celebración demasiado frecuente de comicios genera apatía entre los electores.

El último paso que debe tenerse en cuenta pertenece al ámbito político. Toda reforma política presupone que existan grupos y líderes políticos que la incluyan dentro de sus programas, y requiere, asimismo, que haya corrientes dentro de la sociedad que puedan desarrollar presiones sociales para que se impongan las reformas (recalco lo de presiones sociales, puesto que el poder de la papeleta electoral no basta, dentro de los sistemas políticos de anquilo-

sado clientelismo, para que se lleven a cabo modificaciones sensibles). Las propuestas de reforma encontrarán, necesariamente, oposición y, por eso, hay que prever este aspecto, calcularlo y tenerlo en cuenta cuando se diseñe la estrategia de reforma. En las sesiones plenarias del coloquio no obtuve realmente mucha información sobre un punto de vista como el que acabo de mencionar y que reviste tanta importancia en el marco de la discusión sobre la reforma en Colombia. Sin embargo, me parece imprescindible que se hable sobre el tema y que se diga cuáles podrían ser las corrientes sociales y políticas que podrían abrir oportunidades para que pueda realizarse una reforma sustancial.

Para cerrar este punto quiero repetir que los cuatro pasos que he mencionado se refieren a la metodología de la discusión. Estos pasos no se deben contemplar por separado, ni hay que emprender uno de ellos independientemente de los demás, sino que con ellos se debe tratar de ordenar las áreas que se discutirán y así se destacarán las cuestiones y problemas inherentes a ellas, de modo que, al final, se hayan incluido todos los elementos que constituyen el contexto global de la discusión en torno a una reforma integrada.

### **III. Resultados del debate**

Considero que, ciertamente, se obtuvieron algunos resultados en este coloquio. Estimo que los más importantes fueron haber inventariado la práctica electoral y haber puesto claramente de manifiesto las deficiencias en la organización de los comicios. Para combatir tales fallas se presentaron también una serie de propuestas. Me permito recordar la exposición de Humberto DE LA CALLE, el Registrador de la República, la exposición de Carlos Augusto NORIEGA y la de Ernesto ROJAS MORALES. Claro está que las reformas no deben ser consideradas como re-

formas sectoriales, puesto que lo que se precisa es una solución global que contemple nuevos reglamentos relacionados entre sí, o sea, una reforma integrada. Ello no obstante, hay dos tareas que me parecen de capital importancia: en primer lugar, la reforma del registro electoral. Humberto DE LA CALLE sugirió, a este respecto, un procedimiento que seguramente no será el mejor de los procedimientos porque sólo permite una actualización limitada del registro electoral (después habrá de preguntarse también cuántos muertos votaron), pero el procedimiento parece realizable. En segundo lugar, la reforma de la papeleta electoral. Urge la introducción de papeletas uniformes y oficiales de votación para dar así un significativo paso hacia la realización de votaciones secretas.

Estas dos medidas deberían ser políticamente realizables, aun cuando debe admitirse que pueden modificar sustancialmente las circunstancias bajo las cuales se lucha por los votos de los electores. Y recalco que pueden modificarlas, porque esta reglamentación podría pasarse por alto, de modo que si no se practica una reforma integrada, pueden resurgir los vicios de antaño. Lo decisivo es, en consecuencia, acordar el objetivo, abolir las prácticas ilegales y sentar así una nueva base, con miras a mejorar la relación entre el elector y el elegido, e, incluso, llegar hasta a modificar la cultura política del pueblo colombiano. Las medidas concretas son, entonces, de índole más bien técnica.

Eso sí, no debe incurrirse en el error de creer que una tecnología costosa vendrá a remediar los problemas organizativos de las elecciones. Las máquinas electorales sólo contribuirán a que mejore cualitativamente la organización electoral si, al mismo tiempo, se sientan los requisitos institucionales para que el Estado pueda ejercer un control jurídico del proceso electoral. En este sentido, tal vez pudiera ser de cierta ayuda el ejemplo venezolano.

En lo que respecta al sistema electoral, debo reconocer que el análisis que se ha efectuado hasta ahora me

resulta muy poco específico como para poder llegar a conclusiones que me permitan expresar más criterios de los que ya he mencionado al hablar sobre cómo debería hacerse la reforma. Lo mismo me pasa con lo relacionado con la apertura del sistema político, en el sentido de que haya mayor competencia. Tal apertura se relaciona también con la participación electoral, que se considera demasiado baja y que se interpreta como indicador de la poca capacidad integradora del sistema político. Aquí cabría preguntarse: ¿cuánta democracia competitiva resiste la sociedad colombiana de hoy? ¿En qué medida puede haber una desviación del principio de la distribución proporcional del poder o de asignar el poder por contingentes?

Interesantes me parecieron también las reflexiones en torno a una Ley de Partidos. Aun cuando hay hechos que me impiden respaldar la información suministrada por Fernando CEPEDA, en cuanto a que la República Federal de Alemania es el único país que, por razones históricas específicas, cuenta con una Ley de Partidos, sí me parece conveniente que el tema de la Ley de Partidos sea tenido en cuenta cuando se discutan las otras cuestiones de la reforma. Una reforma profunda del proceso electoral en los tres niveles del Derecho electoral, la organización de las elecciones y el sistema electoral, no dejará de repercutir, de todas formas, sobre los partidos políticos que deberán proceder, necesariamente, a modernizarse, si desean continuar existiendo bajo las nuevas circunstancias de la competencia política.

## **Capítulo Cuarto**

# **EL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA**

## EL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO EN UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA\*

En este trabajo quiero desarrollar algunos aspectos comparativos para poder discernir las peculiaridades del sistema electoral uruguayo, en la medida en que manejo estos elementos individuales de la llamada **Ley de Lemas**. No cabe duda que el sistema electoral uruguayo es peculiar. Trataré de demostrar en qué consiste esta peculiaridad.

Tomando en cuenta que me dirijo a especialistas, interesados, políticos y académicos en materia de legislación electoral uruguaya, mi enfoque no será del todo monográfico sino sistemático comparativo. Siendo así mi pauta metodológica estoy seguro que se desprenderá suficientemente mi énfasis —como estudioso de los sistemas electorales— en el análisis individual histórico-contingente de los sistemas electorales.\*\*

Para evitar cualquier malentendido referente a esto empezaré mi ponencia con algunas tesis sobre sistemas

---

\* Conferencia pronunciada en el Seminario: Uruguay y su legislación electoral, organizado por FESUR en el Fortín de Santa Rosa, el 8 de abril de 1986, publicado en Nohlen, D./Rial, J. (ed.) 1986, págs. 11-20.

\*\* Este enfoque histórico-contingente y sistemático está desarrollado en mi libro "Sistemas electorales del mundo", Madrid (Centro de Estudios Constitucionales) 1981. Ver también "Wahlrecht und Parteiensystem", Opladen (Leske-Verlag) 1986.

electorales que resultan de mis estudios sobre la materia. Después trataré el caso uruguayo y terminaré mi intervención con unas observaciones sobre reforma electoral.

## **I. Algunas tesis sobre sistemas electorales**

1. Los sistemas electorales son producto de la evolución histórica, su variedad se debe precisamente al hecho que no son producto de consideraciones ahistóricas sino que su desarrollo refleja las estructuras sociales y los procesos en situaciones y países distintos.

2. Los efectos políticos de los sistemas electorales dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Es necesario entonces considerar siempre las condiciones específicas de cada país.

3. Los dos tipos básicos de sistemas electorales son la elección por pluralidad y la representación proporcional que se distinguen por el principio de representación, a saber: desproporción de votos y escaños a fin de facilitar la formación de mayorías en el Parlamento o relación proporcional entre votos y escaños a fin de facilitar la representación proporcional de los grupos sociales.

4. Sólo se pueden hacer muy pocas afirmaciones generales sobre los efectos del sistema de pluralidad y de los sistemas de representación proporcional. Es una tesis contraria a todos los ensayos de crear o de determinar leyes sociológicas sobre los efectos políticos de los sistemas electorales. Me refiero a Maurice DUVERGER y a Giovanni SARTORI, quien recientemente ha reformulado las famosas **leyes sociológicas** de DUVERGER (ver Capítulo II).

5. No existe un enunciado científicamente sostenible de alto contenido informativo acerca de los efectos de los sistemas electorales que pudieran desprenderse completamente de las respectivas relaciones sociales y políticas. La homogeneidad o heterogeneidad social étnica o religiosa de

ura sociedad es mucho más importante para la estructura de un sistema de partidos como para proceder simplemente en ciencias sociales de manera ahistórica. Este contexto es además altamente relevante para la elección del sistema electoral.

Así puede formularse la siguiente tesis: a mayor fragmentación social es más probable la implantación de un sistema proporcional y también más probable el surgimiento de un sistema pluripartidista. Cuando hay mayor predominio de homogeneidad social se optará tanto más por el sistema de mayoría relativa pero también es más probable que surja mediante sistemas electorales proporcionales un sistema bipartidista o bien un pluralismo de partidos limitado.

No quiero entrar ahora en el análisis de casos concretos pero para demostrar la rectitud del último aspecto de esta tesis, me permiten referirme a dos casos: al caso inglés, que es bien conocido: poca heterogeneidad social —por lo menos hasta hace unos años atrás—, sistema de pluralidad y bipartidismo y al caso de Austria, donde tenemos un sistema proporcional, se produce a la base de una gran homogeneidad de la población y de un conflicto agudo entre dos sectores de la opinión pública, también un sistema bipartidista.

6. Los efectos de los sistemas electorales dependen además de sus diversos elementos y de la forma en que éstos se combinan. No hay que mirar solamente a ese nivel global del sistema electoral sino hay que tomar bien en cuenta cómo juegan los diferentes elementos que constituyen un sistema electoral.

7. De esta manera es de suma importancia distinguir entre diferentes tipos de representación proporcional en el debate sobre los efectos de sistemas electorales proporcionales. Distingo tres subtipos: la representación proporcional pura; la representación proporcional impura; y la representación proporcional con barrera inicial. Aquí quiero mencionar algunos casos para aclarar un poco a lo que me

estoy refiriendo con esa clasificación tipológica: la representación proporcional pura de la República de Weimar; la representación proporcional en Holanda o la representación proporcional en Israel produce una casi exacta correspondencia entre votos y escaños. La representación proporcional impura no produce esta correspondencia. Un caso muy llamativo es el de España donde con un 42% de los votos el PSOE hubiera podido llegar a una mayoría absoluta en las Cortes; eso ha sido el resultado de un estudio de nosotros hicimos antes de las elecciones de 1982 (ver NOHLEN/SCHULTZE 1985). La comprobación exacta no la hemos podido conseguir porque el PSOE sacó más votos. Pero el punto crítico para transformar una votación tipo minoritario a una fuerza en el Parlamento tipo mayoritario está en el 42% de la votación, es decir que este sistema proporcional produce efectos bastante desproporcionales. Una gran cantidad de sistemas proporcionales en Europa que funcionan así, tienen este efecto.

El tercer tipo, la representación proporcional con barrera inicial, hay que distinguirla del segundo tipo por la barrera inicial que impide el acceso al Parlamento a los partidos pequeños; solamente los que sobrepasan un cierto límite acceden al parlamento. Este tipo de sistema proporcional ejerce un efecto reductivo sobre el votante similar al tipo segundo. Pero en cuanto a la relación entre votos y escaños (el efecto) es casi igual a la representación proporcional pura.

Para demostrarlo está el caso de Alemania Federal donde la Democracia Cristiana con un porcentaje de 48,6% de los votos no ha sido capaz en dos veces de transformarse en una mayoría absoluta en el Parlamento. Es decir que la relación entre los votos y escaños era bastante proporcional, a pesar de la barrera inicial que seguramente no corresponde bien al concepto de representación proporcional.

Para debatir entonces los efectos de los sistemas proporcionales hay que tomar en cuenta estos subtipos, para

no debatir, digamos, en forma sorda, al tomar un tipo de representación proporcional con ciertos efectos y falsificar las tesis sobre estos efectos al tomar en cuenta casos que corresponden a otro tipo de representación proporcional con otros efectos sobre el sistema de partidos políticos, y sobre todo, sobre la relación votos y escaños.

8. Los efectos de un sistema electoral dependen mucho de si los partidos políticos responden a las condiciones de éxito implícitas en el sistema electoral.

9. El cambio de las condiciones **objetivas** (por ejemplo, los factores socio-estructurales), y de las condiciones **subjetivas** (por ejemplo, actitudes funcionales o no del electorado) produce variaciones en los efectos del sistema electoral.

10. Los sistemas electorales no favorecen siempre al mismo partido (por ejemplo, al conservador, al más fuerte, con base regional), o grupo de partidos. Lo que es inherente a los sistemas electorales es una cierta ambivalencia funcional. Incluso el sistema inglés de pluralidad no favorece siempre al partido más votado.

11. No existe un sistema electoral **óptimo**. Sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables que otras para países diferentes, en épocas distintas, es decir, en relación a espacio y tiempo.

En consecuencia, está mal planteado el problema del mejor sistema que dominó durante mucho tiempo la literatura especializada. Esta tesis puede tranquilizar algunos ánimos de los participantes a este simposio que pensaron que yo vendría tal vez desde Alemania con un sistema modelo y en un intento de protagonizar de este sistema, como ocurre a menudo en ciencias sociales y especialmente en economía.

12. Aún cuando existiera un sistema electoral **óptimo** esto no significaría que se impusiera por tal calidad. La decisión sobre el sistema electoral no obedece a criterios elevados supuestamente exentos de juicios de valor sino en primera instancia a puntos de vista de las fuerzas políticas

que participan en la toma de decisión. La cuestión del sistema electoral es una cuestión de poder.

13. Quien propone una reforma electoral y lo hace con el propósito de mejorar las instituciones políticas debe tomar en cuenta como primer marco de referencia los intereses y expectativas de los grupos políticos.

14. Finalmente vale recordar que el sistema electoral forma parte de las reglas de juego político que deberían inspirar confianza.

## II. El sistema electoral uruguayo

Ahora voy a intentar el análisis comparativo del sistema electoral uruguayo. Mis puntos de referencia para una perspectiva comparativa son básicamente tres:

1. Los sistemas electorales en el mundo y especialmente los de América Latina.

2. Los sistemas presidencialistas y especialmente los sistemas políticos de América Latina. Cabe añadir que en Europa Occidental el tipo que prevalece es el sistema parlamentario que condiciona muchas de las generalizaciones y teorías sobre los efectos políticos de los sistemas electorales. Vale destacar ahora la importancia que tiene el tipo de sistema político para la estructuración del sistema de partidos políticos.

3. La sistemática electoral, es decir, los elementos y mecanismos que constituyen los sistemas electorales y los efectos que tienen ellos individualmente. Incluye este punto también nuestro conocimiento teórico y empírico sobre los efectos de los sistemas electorales del mundo en general, relacionándolos con estructuras sociales, estilos de comportamiento político de diferentes actores, estructuras políticas e institucionales y los sistemas de partidos políticos.

El primer punto de referencia pone más énfasis en las diferencias nacionales, pone en relieve las peculiaridades del caso específico.

El segundo punto de referencia abre el camino a interpretaciones que se basan en rasgos comunes e integran varios casos.

El tercer punto de referencia pone plena luz sobre lo sistemático.

Procederemos al orden inverso y empezaremos con la sistemática electoral. Desde este punto de vista el sistema electoral uruguayo se puede describir en términos que coinciden perfectamente con elementos y mecanismos de la sistemática electoral: para la elección de Presidente, pluralidad de votos para el lema, pluralidad de votos para el candidato o !: fórmula dentro del lema. El sistema opera igual a uno de listas cerradas con voto nominal.

Este sistema tiene el inconveniente de llevar de vez en cuando a un candidato menos votado de entre todos los candidatos a la Presidencia. Además, el sistema de doble pluralidad (entre los lemas y dentro de los lemas) produce gran dispersión de los votos a nivel de candidatos, de manera que el candidato electo puede contar individualmente sólo con un voto minoritario.

Para la elección de la Asamblea las características del sistema electoral uruguayo son en términos de la sistemática electoral las siguientes: sistema proporcional en circunscripciones de diferente magnitud y asignación de los escaños en tres fases o escrutinios a base de listas cerradas y no bloqueadas. El sistema es del tipo de representación proporcional pura. En este sentido no hay diferencia en comparación al sistema electoral para el Senado a pesar de que la organización del sistema es completamente diferente; hay sólo una circunscripción de treinta senadores. Las reglas del juego electoral se desprenden del cuadro 6.

Lo peculiar del sistema electoral es el doble voto simultáneo. Dice la ley: *Todo elector deberá votar simultá-*

*neamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece y por los candidatos...* Esto se refiere no sólo a los candidatos y a las listas para la elección del Parlamento, sino también a los candidatos para la Presidencia. Lo específico de la simultaneidad consiste en votar en un solo acto a órganos distintos.

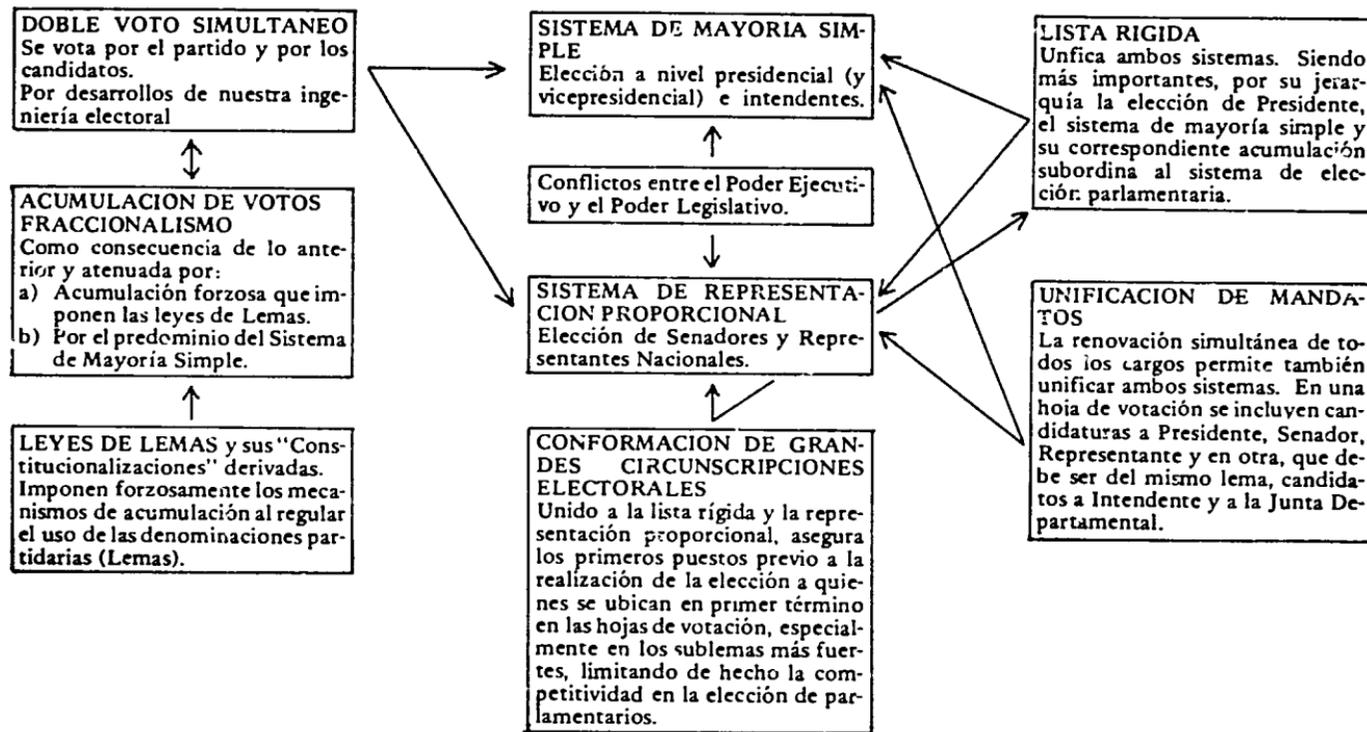
Como segundo punto de referencia mencioné la variable sistema político. Es de suma importancia tomar en cuenta esta variable pues ella determina, o por lo menos interviene con alta incidencia, en la relación sistema electoral y sistema de partidos políticos.

Europa Occidental tiene como sistema político el sistema parlamentario con una gama de variantes, desde el tipo de parlamentarismo clásico hasta el régimen de gabinete. Sólo hay hoy en día dos o tres excepciones: Francia y tal vez Finlandia con un semipresidencialismo y Suiza con un sistema *sui generis* bien conocido en el Uruguay, el sistema colegiado.

El debate científico sobre sistemas electorales y sus incidencias en el sistema de partidos políticos y en el sistema político en general, casi siempre se refiere a sistemas parlamentarios. En los sistemas parlamentarios los gobiernos tienen su origen y su respaldo en el Parlamento. Formar mayorías parlamentarias —unicolores o por coalición— tiene allí otro significado, pues es consustancial a la posibilidad de gobernar. La dispersión parlamentaria es por regla general contraria a esa necesidad funcional inherente al tipo de sistema político. De ahí la gran preocupación por el sistema electoral y sus efectos en estos países.

Aunque es importante la cuestión electoral en sistemas presidencialistas, no se la presenta con la misma incidencia pues el gobierno, el presidente como jefe del Poder Ejecutivo, es independiente del Poder Legislativo. No lo es por completo porque el Parlamento condiciona su acción en muchos aspectos y por esta justa razón parece imprescindible estudiar más a fondo en el futuro esta interrelación: presidencialismo, sistema electoral y sistema de parti-

URUGUAY: PRINCIPALES REGLAS DE JUEGO DEL SISTEMA ELECTORAL



dos políticos, para generar más conocimiento sistemático en relación a sistemas presidencialistas, tipo de gobierno que predomina en América Latina desde la época de la independencia.

Termino estas observaciones con respecto a mi segundo punto de referencia con dos tesis:

**Primera tesis:** pienso que el presidencialismo como variable, tiene mayor incidencia en los partidos políticos, su estructuración, su rol, su comportamiento y en la estructura del sistema de partidos que el sistema electoral.

**Segunda tesis:** el carácter de variable dependiente en el análisis causal de los sistemas electorales, es en el caso del presidencialismo latinoamericano, más agudo que en los sistemas parlamentarios europeos.

El primer punto de referencia existió en los sistemas electorales del mundo. Comparando el sistema uruguayo con los del resto del mundo, se puede afirmar que es peculiar. Lo es, y de esta manera retomo el punto de referencia anterior, por la doble simultaneidad del voto para elegir Presidente y Parlamento.

La simultaneidad simple reside en la celebración de elecciones para diferentes órganos del Estado en la misma fecha. Es un rasgo común a varios sistemas presidencialistas; por ejemplo, Estados Unidos, México y Venezuela. El caso contrario es el de Chile, donde hay separación en cuanto a fecha, o ha habido, pensando en la institucionalidad tradicional de este país andino.

La segunda simultaneidad consiste en el voto: un mismo voto produce resultados para órganos diferentes, para órganos de diferente nivel de la organización del Estado y para órganos de diferente composición, es decir, órganos unipersonales y pluripersonales o colectivos.

Mientras que en los casos de la simultaneidad simple existe la posibilidad de *splittin*, (votar por un partido, un candidato para elecciones presidenciales que no corresponde en términos de color o, de ideología o de partido, al voto que se está dando para efectos de la elección del Parla-

mento; el ejemplo más conocido es el de Estados Unidos), o exista incluso plena diferenciación entre los dos actos: elecciones para Presidente y elecciones para Parlamento. Este es el caso de Venezuela, con dos papeletas de votación: una grande (para elección de Presidente) y otra pequeña (para elección del Parlamento). En el caso uruguayo esto no se da.

Esta segunda simultaneidad lleva consigo la puesta en valor del voto, dadas las características del sistema electoral uruguayo, a través de dos métodos decisorios diferentes e incluso opuestos: el de la pluralidad y el de la proporcionalidad, según si se refiere a la elección de Presidente o a la del Parlamento.

De este modo, el sistema uruguayo es capaz de producir decisiones por pluralidad, necesarias para órganos unipersonales, y por cociente electoral (opción que tomó la legislación electoral en el Uruguay desde principios del siglo XX) para los órganos colectivos.

Donde hay elecciones directas para Parlamento y Presidente, que no es siempre el caso (imagínense el caso argentino), el sistema de partidos políticos a nivel de cuerpo electoral o Parlamento, especialmente cuando es multipartidista, tiene que adaptarse a esta necesidad de producir una decisión por pluralidad. De este modo por alianzas se reducen las opciones, es decir, hasta dos y tres candidaturas, consideradas con posibilidades de éxito. Recuérdese el caso de Chile —por representar uno con multipartidismo— en dos oportunidades: en los años 1964 y 1970. La competición el primer año fue bipolar y en el segundo tripolar, mientras que en la composición del Parlamento predominó el multipartidismo. El sistema de partidos en Chile a nivel de Parlamento consistía de por lo menos cinco partidos grandes o de tamaño mediano y contaba con algunos partidos pequeños, siempre importantes en el proceso de acumulación de votos (ver Capítulo II, parte V).

En el Uruguay no se procede al mismo tipo de reducción del panorama de las candidaturas antes de las vota-

ciones, sino que se concede esta facultad al elector en el mismo acto de votar, en un contexto pluripartidista a nivel de sublemas. Este acto de votación está centrado en quien gana el mandato presidencial (bien comprensible para un sistema presidencialista) y deja fuera de atención a la composición del Parlamento. Predomina a nivel de lemas, como grandes orientaciones políticas, la estrategia para ganar la elección presidencial, funcionalizando por completo a la representación política y a la estructura del sistema de partidos políticos.

La estrategia es la de la acumulación de votos según la cual es propicio que los lemas representasen una amplia gama de opiniones políticas, formando así conglomerados muy heterogéneos en términos políticos (ver cuadro 7). Mayor homogeneidad o predominio creciente de un sector, parece incluso contraproducente a la estrategia de la acumulación de votos para efectos de la elección presidencial.

Así, la elección presidencial que podría aglutinar el voto en torno a un programa, a un proyecto político, a un proyecto de cambio, como ocurrió por ejemplo en Chile en las elecciones parlamentarias de 1965 después de la victoria de Frei, o en el año 1971 en las elecciones municipales después de instalarse Allende en el gobierno, produce por la lógica misma del sistema electoral de doble voto simultáneo, a nivel de Parlamento, un sistema multipartidista.

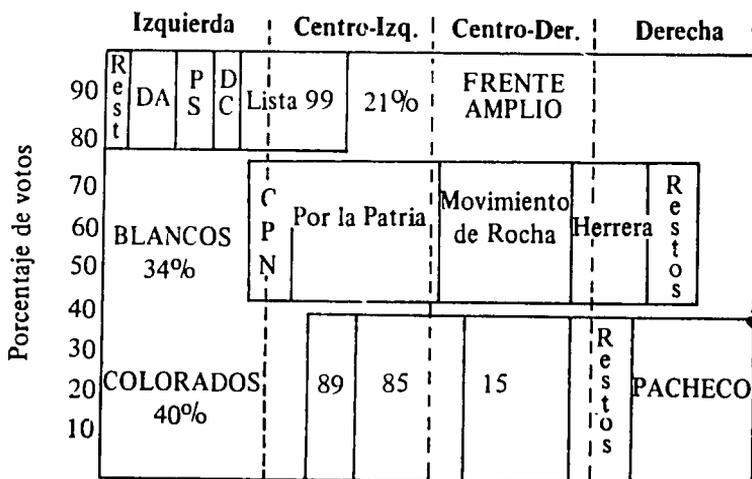
He aquí la peculiaridad del caso uruguayo. Es muy distinto por ejemplo del caso venezolano, en el cual en relación al sistema presidencialista hubo un cambio de un multipartidismo a un bipartidismo en los últimos treinta años, con representación proporcional.

Este breve diagnóstico tiende a ubicar el problema de la fragmentación del sistema de partidos políticos uruguayo en un contexto más amplio que el de una reforma electoral. Es el contexto del sistema político y de las formas de gobierno, punto de partida en el planteo de los problemas de consolidación democrática en la medida en que esta reflexión se refiere al ámbito de las instituciones políticas.

## CUADRO 7

### GRUPOS POLITICOS Y CORRIENTES IDEOLOGICAS EN EL URUGUAY (1985)

#### CORRIENTES IDEOLOGICAS<sup>1</sup>



**FRENTE AMPLIO**

DA Democracia Avanzada  
 PS Partido Socialista  
 DC Democracia Cristiana  
 99 Por el Gobierno del Pueblo

**PARTIDO NACIONAL**

CPN Corr. Popular Nacionalista  
 Por la Patria  
 Movimiento de Rocha  
 Consejo Nac. Herrerista

**PARTIDO COLORADO**

89 Corriente Batllista;  
 Independiente CBI  
 85 Libertad y Cambio  
 15 Unidad y Reforma  
 123 Pacheco

Por simplificar el cuadro, la Unión Cívica (3%), un pequeño partido de Centro, no ha sido tomado en cuenta. La categoría "Restos" corresponde a ninguna ubicación ideológica.

Fuente: FESCOL, Montevideo.

### III. Reforma electoral

Para finalizar quiero tocar el tema de la reforma electoral.

La experiencia europea es muy rica. La fase fundacional de los sistemas electorales en Europa ha sido y es localizable alrededor de la Primera Guerra Mundial, en el contexto de la integración de la clase obrera en el sistema político y la introducción del sufragio universal. Desde entonces el principio de representación ha sido extremadamente estable salvo en un caso que es Francia donde hay una alternancia en relación al sistema electoral que va desde el sistema mayoritario hasta la representación proporcional. En los otros casos hay gran estabilidad en cuanto al principio de representación: o representación proporcional, o representación por pluralidad o mayoritaria (este último caso casi no existe).

Hay que mencionar que algunos países han tenido su fase fundacional después de la Segunda Guerra Mundial como es el caso de Alemania Federal digamos en relación a su sistema electoral concreto, porque el sistema siguió igual desde el punto de vista del principio de representación. Quiero referirme sobre todo a los casos de España o de Portugal, países que realmente han encontrado su sistema electoral recién con la redemocratización y no anteriormente con el sufragio universal. Lo han encontrado en épocas cercanas, comparándolos con otros países.

Desde entonces, en Europa las reformas electorales se produjeron dentro del principio de representación, dentro de la representación proporcional, y allí uno puede encontrar un sinnúmero de reformas que tocaron por ejemplo, la circunscripción (las delimitaciones y la magnitud de las circunscripciones sobre todo: cuántos escaños corresponden a una circunscripción), los distintos tipos de listas; los sistemas de votación (un voto o dos votos, por ejemplo, el caso de Alemania con dos votos) y los métodos de cálculo, el sistema d'Hondt u otro sistema para generar las decisio-

nes en cuanto a escaños (ver Capítulo I). Esto lleva a pensar que esa experiencia europea se encamina a adaptar los sistemas electorales, en algunos aspectos, a los momentos históricos, a los nuevos retos de una situación política actual.

Si se piensa reformar no con grandes planteamientos que llevarían consigo una alternativa, incluso entre tipos de sistemas electorales contrarios por su orientación en cuanto al principio de representación, sino con planteamientos más realistas, por ejemplo dentro de la representación proporcional, sin cuestionar el principio de representación, o sea, los elementos básicos tradicionales del sistema electoral, eso lleva a perfeccionar el sistema en vigencia conforme al tiempo, a nuevos contenidos políticos o necesidades políticas concretas de la situación histórica. Estos tipos de reformas se han demostrado históricamente viables.

¿Qué significado puede tener la experiencia europea para el Uruguay? Pienso que aquí vale orientar metodológicamente la discusión en cuanto a una reforma de la llamada ley de lemas según esta experiencia, es decir pensarlo dentro de las peculiaridades del caso concreto histórico uruguayo. La cuestión es: ¿qué tipo de reforma se puede adaptar a la tradición uruguaya y qué —al mismo tiempo— corresponde a los momentos actuales, a las necesidades de buen funcionamiento del sistema político, a los retos políticos actuales? Una discusión, planteada en estos términos, a mi modo de ver, puede ser muy fructífera y sería muy interesante para mí contribuir en algo —dentro de esta pauta general— a la precisión de algunos elementos de reforma viables que van en esta dirección.

**Capítulo Quinto**

**EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL  
SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO:  
UN BALANCE**

**Previous Page Blank**

107

## EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO: UN BALANCE\*

Me han pedido unas conclusiones finales, tal vez por pensar que como observador internacional del debate podría yo jugar el rol de árbitro en una competición donde unos estaban más bien en una posición de favorecer reformas o un pensamiento en esta dirección y otros estaban más bien en una posición de defensa del orden político en vigencia, incluyendo el sistema electoral que rige en el Uruguay.

Me parece que llegar a conclusiones es muy difícil, ante esta situación de discrepancias que se desarrollaron nítidamente en el debate. Es muy positivo que se desprendieran tanto, porque así se aclararon muchas cosas.

Ante la dificultad de una síntesis por la enorme cantidad de temas que se han tocado y, nuevamente, por las discrepancias que hubo en casi todos los temas que se desarrollaron, como observador alemán —insisto ahora en alemán y no internacional— quisiera en primer lugar destacar el alto nivel del debate. Ahora entiendo perfectamente bien que la complejidad del sistema electoral uruguayo tiene más bien como causa la admirable ingeniería electoral que existe casi en todas las cabezas

---

\* Conclusiones del Seminario: Uruguay y su legislación electoral, organizado por FESUR en el Fortín de Santa Rosa, el 9 de abril de 1986, publicado en Nohlen, D./Rial, J. (ed.) 1986, págs. 255-260.

que —al revés— el sistema electoral uruguayo es complejo y que cuesta mucho a los uruguayos estudiarlo y comprenderlo bien. Me parece que la relación causa-efecto es contraria a lo que pensaba desde fuera, y esto es un aprendizaje que suscita en mí, ahora, el esfuerzo de llegar a esa altura de la ingeniería electoral.

Quiero mencionar algunas disyuntivas que aparecieron en la discusión, las cuales encuentro interesantes retomar ahora. Tal vez podrían servir de base para otros encuentros entre académicos, políticos y expertos de los órganos electorales, donde se podría discutir más detalladamente para llegar a consensos y resultados más concretos.

En cuanto a la incidencia política del sistema electoral, hubo dos posiciones. La primera decía más o menos: el sistema electoral tiene incidencia, no es neutral. Esta afirmación sirvió de base para decir, que siendo así, tenemos que pensar en reformar, tal vez, el sistema electoral vigente para influir por medio de la tecnología social en el desarrollo de los partidos políticos, en el desarrollo del sistema de partidos políticos y en la política en general. La segunda posición era más cautelosa en relación a reformas. Preciso: esta posición empezó articulándose con una afirmación muy rígida para luego desembocar en un pensamiento moderado.

Decía que el sistema electoral no es causante de todos los males que se han señalado en el caso uruguayo, sino son otros los factores —fuera de la sistemática electoral— que llevaron al país a situaciones que se señalaron como indeseables. De ahí se cuestionó la necesidad o el sentido mismo de una reforma electoral. Ahora, bien: me parece que la afirmación inicial de la segunda posición no es exactamente la negación de la primera posición, incluso no resulta ser una respuesta a algo que se afirmó en el coloquio, porque nadie de la primera posición decía que el factor sistema electoral es causante de todos los males. Esta posición fue mucho más refinada; se decía que generalmente hay una cierta incidencia del sistema electoral y hay que

**pensar cuál es la que podemos encontrar en el caso individual uruguayo.**

Con base en esta averiguación se optó por un cambio en el sistema electoral, tratando de discutir algunos aspectos de reforma, como por ejemplo hoy lo ha desarrollado bien Juan RIAL en su ponencia. Se estudió los posibles efectos de uno u otro tipo de reforma que, tal vez, combinen mejor con un pensamiento que va en la dirección de consolidación de la democracia, de no repetir los errores del pasado, etc. Esta afirmación categórica inicial de la segunda posición desembocó —decía yo— en un pensamiento muy cauteloso respecto a una reforma electoral. El argumento fue que cualquier reforma lleva a situaciones indecisas o muy difíciles de pronosticar. Cambiar las reglas del juego significa exponerse a situaciones, cuyo desenlace es incierto. No se puede saber a dónde se llega al final.

Por lo demás, cambiar el sistema electoral significa —como se ha planteado correctamente— la adaptación de los que están allí en competición por el poder político al nuevo sistema electoral. Es probable que un partido político pueda adaptarse mejor que otro y aprovechar mejor. Por estar en juego el poder o cuotas de poder, hay incertidumbre en los actores políticos. Esto se puede observar en todos los debates sobre reformas electorales. Siempre aparece esta posición que dice ¡cuidado! porque se pueden crear problemas aún mayores a la situación que se quiere mejorar y sanar. A mi modo de ver, es muy comprensible e incluso aceptable —desde el punto de vista de un estudioso de la materia— esa posición cautelosa. Hay que proceder con mucho cuidado —lo que no es equivalente a renunciar a las reformas.

En estas circunstancias, una respuesta adecuada a desarrollar en el debate que seguramente va a continuar (esto es un pronóstico mío) sería fijar primero objetivos, adónde se quiere llegar, y en segundo lugar medios. Me parece que un panelista llamó la atención sobre esta relación. Esto incluye no pensar en reformas en primer lugar, por-

que el pasado ha sido, tal vez, indicativo para reformar algo —argumento bastante valedero como veremos— sino pensar primero en adonde uno quiere llegar respecto a la futura institucionalidad, segundo, por cuáles medios del campo de la sistemática electoral y, tercero, por otros medios fuera de la sistemática electoral pero que tienen incidencia en el ámbito en discusión. Sería necesario determinar bien cuáles son las medidas para acercarse mejor y con seguridad a los objetivos de una reforma y evitar efectos no queridos que podrían cambiar todo el panorama.

Llegar a este nivel del debate es imprescindible porque muchas veces ocurre lo siguiente: existe en la mente un cierto objetivo, pero los medios propuestos para alcanzarlo ya no corresponden. Un buen ejemplo es el objetivo de parlamentarizar más el sistema político del Uruguay. Me permiten, cuestionar ya la rectitud del diagnóstico. Para mí el sistema político uruguayo no es parlamentario, en términos del gobierno comparado está muy lejos de serlo, es presidencialista. Aquí, no quiero entrar más en este tema, pero pensando en el objetivo de parlamentarizar más el sistema uruguayo y al mismo tiempo pensar en el *ballotage* como posible reforma para alcanzarlo es algo, a mi modo de ver, equivocado, porque tal reforma del sistema electoral va a aumentar el peso político del presidente. Tampoco quiero opinar más sobre este punto para no abrir de nuevo el debate aquí que no corresponde a la función de estas palabras. Pero las experiencias señalan que el *ballotage* refuerza al Presidente. El parlamentarismo significa justamente lo contrario, es decir, fortalecer el Parlamento en cuanto a su composición, en cuanto a sus estructuras internas, en cuanto a su capacidad de gobernar por medio de su mayoría política. Incluso pensando en el tripartidismo existente ahora a nivel de Lemas en el Parlamento uruguayo, el *ballotage* podría dificultar bastante la gobernabilidad del país, concepto, sobre el cual se ha hablado mucho en este coloquio. En unas elecciones binominales, es decir, cuando la decisión está entre la mayor fuerza y la segunda,

formar mayorías parlamentarias después, cuando el candidato de la segunda fuerza ha sido claramente vencido en el *ballotage*, formar con él o su grupo político un gobierno de coalición es, a mi modo de ver, mucho más difícil que en la situación actual<sup>1</sup>, con la ley vigente, cuando todos los partidos llegan al Parlamento con su cuota de poder electoral, todos con un cierto porcentaje de votos y ninguno superando el 50% del total de los votos. En síntesis: pienso que el *ballotage* va a aumentar el poder político del presidente. Si es así, no conviene plantear esta reforma en función de parlamentarizar más el sistema político uruguayo, lo que no invalida el tipo de reforma dentro de un pensamiento presidencialista o político-partidista pensando en las ventajas que podrían obtener unas u otras tiendas políticas de la introducción del *ballotage*.

Ahora quisiera referirme a la multidimensionalidad del tema de la reforma electoral. Esta inquietud de que se trata de un problema multidimensional, se expresó en términos no solamente de discutir la ley electoral, el sistema electoral, sino de pensar por ejemplo en un Estatuto de Partidos Políticos. Algunos panelistas hacían esta proposición para enfocar el problema en discusión en forma más global, otros introdujeron esta proposición más bien en un intento —si no me equivoco— de desviar la discusión del tema de la reforma de la ley electoral, argumentando que no conviene discutir tanto sobre algo que no tiene validez en relación al objetivo de cambiar los partidos políticos y el sistema de partidos políticos, porque el punto clave para una reforma reside en algo diferente, en una ley de partidos políticos.

Me inclino más hacia la primera afirmación: el problema que está planteado, el sistema de partidos políticos y su funcionalidad democrática, requiere un enfoque más global. El sistema electoral es solamente una parte del problema, otra parte es la ley de partidos políticos, otra parte es el mismo sistema de gobierno, el presidencialismo. Esto ha sido planteado así por muchos panelistas y me parece que

ha sido muy oportuno. En mi ponencia, hice bastante hincapié en correlacionar el sistema electoral con el sistema de gobierno, con el presidencialismo, destacué la importancia de analizar los efectos que producen los dos elementos conjuntamente sobre el sistema de partidos políticos a nivel de Parlamento. Es justamente la interacción de diferentes elementos la que hay que estudiar. Aislar el sistema electoral es lícito solamente en términos analítico-descriptivos, pero no en términos de un análisis causal, necesariamente contextual. Con mayor razón aún, esta afirmación es válida para cualquier debate sobre reforma electoral.

Un aspecto que no se ha tocado o solamente lateralmente y que encuentro muy importante, es el comportamiento electoral.

Aquí se habló en una u otra oportunidad sobre el clientelismo. No identifico el comportamiento electoral de los uruguayos exclusivamente con el clientelismo —por lo demás, en las últimas elecciones ha jugado un papel mucho menor que antes.

A mi modo de ver, pensar en reformas electorales hace necesario pensar también en los factores determinantes del voto. ¿Qué importancia tiene por ejemplo la identificación partidaria en el Uruguay? ¿Qué magnitud tiene el electorado flotante? ¿Cómo se comportaría (en términos del voto) el electorado frente a un cambio en el sistema electoral? Es decir, sería necesario añadir la parte sociológica al fenómeno institucionalista que hemos debatido. Es otro elemento más para completar el cuadro analítico y socialtecnológico de una reforma electoral. En síntesis: estoy en favor de un debate multidimensional, pluridisciplinario que relacione adecuadamente los medios con los fines para asegurar pronósticos válidos y mejorar la viabilidad de reformas. A este último aspecto me voy a referir ahora.

Para un observador alemán la idea de que la destrucción o el derrumbe de la democracia en el Uruguay no ha sido solamente un fenómeno, como aquí se ha dicho, de

capricho de los militares, es algo obvio. Es obvio para mí, porque Alemania ha vivido una experiencia parecida. Respecto a la caída de la República de Weimar, los estudiosos, sobre todo los historiadores, han hecho mucho hincapié en que el fascismo no llegó al poder solamente por su propia fuerza, sino por la incapacidad de los demócratas para conservar la democracia, por su incapacidad para ponerse de acuerdo sobre la forma de gobierno y sobre contenidos políticos para poder conservar la democracia. Esto se ha dicho también en relación a la historia reciente del Uruguay. Con este diagnóstico, me parece que todos los panelistas han estado de acuerdo, pues no hubo ningún argumento en contra. Pero, si es así, que el sistema político o la forma en la cual actuaron los políticos, los partidos políticos dentro del orden establecido, tiene alguna responsabilidad, entonces, a mi modo de ver, es válido pensar en reformas. No entiendo bien una posición que está con la afirmación de que el sistema político ha sido, en términos generales, en parte responsable del derrumbe de la democracia —con las consecuencias que todos conocemos y ustedes mucho más que yo— y termina en decir: seguimos adelante con el mismo sistema político. Eso para un observador alemán es muy extraño, tal vez, por pensar yo demasiado a la manera alemana. Cuando se restituyó la democracia en la Alemania de posguerra, lo primero en el debate constitucional ha sido sacar las consecuencias del derrumbe de la democracia. La Constitución de la República Federal de Alemania no se puede interpretar bien sin recurrir a la historia de la República de Weimar. Muchos de sus arreglos, incluso la ley electoral, o la moción de censura constructiva o el tipo de federalismo, son comprensibles exclusivamente a base de un razonamiento constitucional que se funda en la experiencia del derrumbe de la República de Weimar.

En una situación fundacional de un orden político viable, en Alemania Federal, los diferentes partidos políticos, muy ideologizados aún en esa época, —la socialdemo-

cracia autodefiniéndose todavía partido de clase— acordaron un consenso de —digamos— ruptura con la tradición constitucional y crear algo nuevo (a pesar de provisorio según su entender), sacando las conclusiones de la historia política.

Repito, para mí como alemán, como observador alemán en su país —y me pidieron unas palabras en esa función— esto es algo muy difícil de comprender: que hay un consenso en cuanto a que el sistema político ha sido, tal vez, en algún sentido culpable del derrumbe de la democracia, que los militares no se tomaron el poder por capricho sino que hay todo este proceso de debilitamiento de la democracia tradicional desde los años 50, y que este pensamiento se combine con el de que en el Uruguay es mejor no cambiar nada y esperar, porque las reformas llevan, tal vez, a situaciones inciertas cuyo desenlace es difícil de pronosticar. La experiencia alemana es muy diferente y llamativa, a pesar de las grandes diferencias entre los dos países, lo que ha sido señalado aquí en este coloquio.

Para terminar quisiera repetir otra cosa que expuse en mi ponencia: no he venido a este país para exportar ni un modelo, de ninguna manera, ni experiencias concretas. Las comparaciones siempre hay que hacerlas con mucho cuidado. No comprueban nada, no indican caminos seguros a seguir, no imponen lecciones históricas válidas para cualquier país y sin referencia al tiempo. Pero las comparaciones —en forma heurística— tal vez pueden dar para pensar y fortalecer un pensamiento ya existente que va en una dirección determinada y compatible con esta experiencia foránea.

**Capítulo Sexto**

**SISTEMAS ELECTORALES,  
REDEMOCRATIZACIÓN  
Y CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA**

## **SISTEMAS ELECTORALES, REDEMOCRATIZACION Y CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA\***

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

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

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

---

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CUADRO 8

### CAMBIOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN CINCO PAISES EUROPEOS

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

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

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

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

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

ma electoral de sistema mayoritario a sistema proporcional.

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

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

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

## CUADRO 9

### EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN

El sistema alemán funciona de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CUADRO 10

### EFFECTOS DE LOS SISTEMAS PROPORCIONALES EN CINCO PAISES EUROPEOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### CUADRO 11

#### PERU: ELECCIONES 1963-1985 (votos en %)

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

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

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

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

## CUADRO 12

### URUGUAY: ELECCIONES 1971 y 1984 EN COMPARACION

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

1. Unión Cívica 2 diputados

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

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

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

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

Fuente: A. Hatfa, *Wahlen und Demokratisierungsprozess in Argentinien*, en: D. Nohlen (Comp.), *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika*, Heidelberg 1984, 109 y sig.).

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

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

## CUADRO 14

## BRASIL: ELECCIONES 1966-1982

Anos	SENADO				CAMARA FEDERAL				ASSEMBLEIAS ESTADUAIS			
	ARENA	MDB	Votos em branco e nulos	Total	ARENA	MDB	Votos em branco e nulos	Total	ARENA	MDB	Votos em branco e nulos	Total
1966	44,7	34,2	21,2	17 259 598	50,5	28,4	21,0	17 285 556	52,2	29,2	18,6	17.260 382
1970	43,7	28,6	27,7	46.986.492	48,4	21,3	30,3	22 435 521	51,0	22,0	26,8	22.435.521
1974	34,7	50,0	15,1	28 981 110	40,9	37,8	21,3	28.981.015	42,1	38,8	18,9	28 922.618
1978	35,0	46,4	18,6	37.775 212	40,0	39,3	20,7	37 629.180	41,1	39,6	19,3	37.449.488
1982**	36,5	50,0	13,5	48.746 803	36,7	48,2	15,1	48 455 879	36,0	47,2	16,8	48.374.905

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

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

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

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

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

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

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

## CUADRO 15

### TEMAS EN EL DEBATE SOBRE SISTEMA ELECTORAL EN CUATRO PAISES LATINOAMERICANOS

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

Entre paréntesis: Debate solamente a nivel académico.

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

## BIBLIOGRAFIA

- Bernales, E.: Crisis política: ¿Solución electoral?, Lima 1980.
- Boeninger, E. et al.: Orden económico y democracia, Santiago 1985.
- Boeninger, E.: The Chilean Road to Democracy, en: Foreign Affairs 64/1986, 812-832.
- Botana, N.R. et al.: La Argentina electoral, Buenos Aires 1985
- Canton, D.: Elecciones y partidos políticos en la Argentina, Buenos Aires 1973.
- Cavarozzi, M.: Autoritarismo y democracia (1955-1983), Buenos Aires 1983
- Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH): Partidos y elecciones. Número extraordinario, Cuadernos del CLAEH, Montevideo 1984.
- Cepeda, F.: Conflicto y consenso en el sistema político colombiano, Paper, Santiago de Chile, 1986 (Pontificia Universidad Católica).
- Cocchi, A.: La legislación electoral vigente: Desarrollo histórico y estructura actual, Montevideo 1986.
- Cocchi, A.: Nuestros partidos 1900-1984, 2 cuadernos, Montevideo 1984.

- Costa Bonino, L.: Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay, Montevideo 1985.
- Cruz Coke, R.: Historia electoral de Chile 1925-1973, Santiago 1984.
- Cumplido, F.: El sistema democrático en América Latina: su eficacia, en: Contribuciones 1/1985, 15-29.
- de Riz, L.: Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, en: Desarrollo Económico 25/1986, 659-682.
- Dix, R.: Colombia. The Political Dimension of Change, New Haven 1967.
- Drekonja, G. et al.: Ecuador, hoy, Bogotá etc. 1978.
- Duverger, M.: Les Partis politiques, Paris 1951.
- Duverger, M.: Duverger's Law: Forty Years Later, en: Grofman, B./ Lijphart, A. (ed.) 1986, 69-84.
- EQUIPOS-Consultores Asociados-Sistema de Estudios de Opinión Pública (Bases de Datos 84-85-86), Opinión de los Montevideanos sobre el sistema electoral.
- Escobar Sierra, H.: Patología electoral, ponencia 30.II.1982, Bogotá (Universidad Externado de Colombia).
- Fernández Baeza, M.: Sistemas electorales. Sus problemas y opciones para la democracia chilena, Cuadernos de CAPEL, Costa Rica 1986.
- Ferrer, C./Russo, J.: Sistemas electorales parlamentarios alternativos. Un análisis para Chile, en: Estudios Públicos 13/1984, 141-152.
- Flisfish, A. et. al.: El futuro democrático de Chile: 4 visiones políticas, Santiago 1985.
- Franco, R.: El Estado uruguayo en la transición a la democracia, Paper ILPES, Santiago 1984.
- Franco, R.: Democracia "a la uruguayana". Un análisis electoral del

período 1925-1984, Montevideo 1984.

Franco, R.: Las elecciones generales uruguayas de 1971, Paper no publicado, Montevideo 1972.

Fundação Milton Campos: As eleições nacionais de 1978, 2 tomos, Brasília 1979.

Garretón, M.A.: El proceso político chileno, Santiago 1983.

Garretón, M.A.: Chile: La transición bloqueada, en: Mensaje 336/1985, 31-35.

Gillespie, Ch. et al. (ed.): Uruguay y la democracia, 3 tomos, Montevideo 1985.

González, L.E.: Uruguay: Una apertura inesperada. Un análisis socio-político del plebiscito de 1980, Montevideo 1984.

González, L.E.: Legislación electoral, partidos y "governabilidad". hect., Montevideo 1986.

González, L.E.: Political Parties and Redemocratization in Uruguay. Washington 1984.

González, L.E.: Transición y partidos en Chile y Uruguay, hect., Montevideo 1985.

Grofman, B./Lijphart, A. (ed.) 1986: Electoral Laws and their Political Consequences, New York.

Hermet, G./Rose, R./Rouquié, A.: Elections without Choice, London etc. 1978.

Hernández Becerra, A.: Régimen electoral colombiano, Bogotá 1986.

Huneus, C.: Los partidos políticos y la transición a la democracia en Chile hoy, en Estudios Públicos 15/1984, pp. 67-88.

Huneus, C.: La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España, Madrid 1985.

- Huneus, C.: *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse*, Heidelberg 1981.
- Huneus, C.: La política de la apertura y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile, en: *Revista de Ciencia Política VII/1*, 1985, 25-84.
- Kaplan, M.: El presidencialismo latinoamericano. Partidos políticos, sistemas electorales y grupos intermedios, en: *Contribuciones 2/1985*, 47-66.
- Kohl, J.: Zur langfristigen Entwicklung der politischen Partizipation in Westeuropa, en: Steinbach, P. (ed.): *Probleme politischer Partizipation im Modernisierungsprozeß*, Stuttgart 1982, pp. 473-503.
- Krumwiede, H.-W.: *Politik und Katholische Kirche im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß*, Hamburg 1980.
- Lamas, D.: *Distorsiones de la voluntad popular en el sistema electoral uruguayo (enfoque histórico)*, hect., Montevideo 1986.
- Lamounier, B.: A representação proporcional no Brasil: Mapeamento de um debate, en: *Revista de Cultura y Política 7,5-42*, Sao Paulo 1984.
- Lamounier, B.: Funções de Controle por parte do Parlamento em Regimes Presidenciais, en: *Contribuciones 1/1986*, 23-28.
- Lamounier, B.: Partidos políticos e sistema eleitoral, hect., IDESP 1986, Sao Paulo.
- Lamounier, B./Moura, A.R.: Política económica e abertura política no Brasil – 1973-1983, IDESP-Paper 4/1984, Sao Paulo.
- Lamounier, B.: Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro, 2 cuadernos, hect., Sao Paulo 1986.
- Leal Buitrago, F.: La crisis del bipartidismo colombiano, ponencia, 29.11.1982, Bogotá (Universidad Externado de Colombia).
- Lijphart, A./Grofman, B. (ed.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York 1984.

- LinZ, J.J./Stepan, A. (ed.): *The Breakdown of Democratic Regimes*, 2 tomos, Baltimore/London 1978.
- LinZ, J.J.: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, en: Greestein, F./Polsby, N. (ed.): *Handbook of Political Science*, tomo 3, Reading/Mass. 1975.
- López, F.: *Argentina. procesos electorales y consolidación de la democracia (simposio internacional sobre "sistema electoral y representación política" Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay)*, Toledo 1985.
- Losada Lora, R. *La representación proporcional y el escrutinio plurinominal*, ponencia 30.11.1982, Bogotá (Universidad Externado de Colombia).
- Mackie, F.H./Rose, R. *The International Almanac of Electoral History*, 5.ª edición, Londres 1982.
- Maronese, L. et al. *El voto peronista '83. Perfil electoral y causas de la derrota*, Buenos Aires 1985.
- Melo, I.: *Uruguay. La democracia otra vez*, en: *Nueva Sociedad*, enero/febrero 1985, 8-13.
- Meyer, H. *Wahlssysteme und Verfassungsordnung*, Frankfurt 1973.
- Miranda, M.T.: *El sistema electoral y el multipartidismo en Chile*, en: *Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile* 1/1982, 59 y sig.
- Nohlen, D. *Chile. Das sozialistische Experiment*, Hamburg 1973.
- Nohlen, D.: *Sistemas electorales comparados. El caso chileno*, en: *Estudios Públicos* 18, 1985, 69-86.
- Nohlen, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid (Centro de Estudios Constitucionales) 1981.
- Nohlen, D.: *Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Prerrequisitos teóricos e históricos para un debate racional*, en: *Opciones* 4/1984, 5-30.
- Nohlen, D.: *Elections and Electoral Systems*, Bonn 1984.

- Nohlen, D.: *Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika*, en: APuZ 9/1986, 3-16.
- Nohlen, D. (ed.): *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika*, Heidelberg 1984.
- Nohlen, D.: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 1986.
- Nohlen, D./Rial, J. (Comp.): *¿Reforma electoral?, ¿Posible, deseable?*, Montevideo 1986.
- Nohlen, D./Schultze, R.-O. (ed.): *Politikwissenschaft. (Pipers Wörterbuch zur Politik, tomo 1)*, München 1985.
- Nohlen, D./Schultze, R.-O.: *Los efectos del sistema electoral sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de 1982*, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 30, 1985, 179-200.
- O'Donnell, G.: *América Latina: Estados Unidos y Democracia: Variaciones sobre un viejísimo tema*, en: *Opciones* 4/1984, 31-55.
- Oliart, F.: *Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina*, cuadernos de CAPEL, Costa Rica 1986.
- Orrego Vicuña, F. (ed.): *Transición a la democracia en América Latina*, Buenos Aires 1985.
- Pease García, H.: *A un año del segundo belaudismo. Un perfil del proceso político peruano*, Lima 1981.
- Pérez Pérez, A.: *La ley de lemas*, Montevideo 1971.
- Przeworski, A.: *Some Problems in the Study of Transition to Democracy. Paper (hect.) for Conference Prospects for Democracy* 1981.
- Rae, D.W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Boston 1971.
- Rial, J.: *Elecciones de 1984. Un triunfo del centro*, Montevideo 1986.

- Rial, J.: Las reglas del juego electoral en Uruguay y sus implicancias, hect., Montevideo 1985.
- Rial, J.: Los militares en tanto "Partido político sustituto" frente a la redemocratización, hect., Santiago de Chile 1985.
- Rial, J.: Los partidos tradicionales: Restauración o renovación, Montevideo 1984.
- Rial, J.: Parties and Elections in the Process of Transition in Uruguay, hect., Montevideo 1986.
- Rial, J.: Sistema electoral y gobernabilidad (simposio internacional sobre "sistema electoral y representación política" Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay), hect., Instituto de Cooperación Iberoamericana – Friedrich-Ebert-Stiftung, Toledo 1985.
- Roncagliolo, R.: ¿Quién ganó? Elecciones 1931-80, Lima 1980.
- Rose, R.: Dynamic Tendencies in the Authority of Regimen, en: World Politics, 21/1969, 602-628.
- Rouquié, A./Lamounier, B./Schwarzer, J. (ed.): Como renascer as democracias, Sao Paulo 1985.
- Sanin, J.: Abstención en Colombia, ponencia 30.11.1982, Bogotá (Universidad Externado de Colombia).
- dos Santos, M. et al.: Concertación social y democracia, Santiago 1985.
- Sartori, G.: Parties and Party Systems, Nueva York 1976.
- Sartori, G.: La influencia de los sistemas electorales, en: Estudios Públicos 17/1985, 5-36.
- Sartori, G.: The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?, en: Grofman, B./Lijphart, A. (ed.) 1986, 43-68.
- Schmitter, P.: Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal, en: Armed Forces and Society, 2/1975, 5-33.

- Schmitter, P.: *The Transition from Authoritarian Rule to Democracy in Modernizing Societies: Can German's Proposition (and Pessimism) be Preserved*, hect., Wissenschaftszentrum Berlin 1982.
- de Sierra, G.: *Sociedad y política en el Uruguay de la crisis*, Montevideo 1985.
- Vogel, B./Nohlen, D./Schultze, R.-O.: *Wahlen in Deutschland*, Berlin-Nueva York 1971.
- Wiarda, H. (ed.): *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America*, Boulder 1980.
- Wildenmann, R./Kaltfleiter, W./Schleth, U.: *Auswirkungen von Wahlsystemen auf das Parteien- und Regierungssystem der Bundesrepublik*, en: Scheuch, E./Wildenmann, R. (ed.): *Zur Soziologie der Wahl*, Colonia-Opladen 1965, pp. 74-112.

## INDICE

<i>A manera de presentación</i> . . . . .	9
<i>Prólogo, por Jorge Mario García Laguardia</i> . . . . .	11

### Capítulo Primero

<b>Sistemas electorales comparados: la experiencia europea</b> . . . . .	15
I. Problemas analíticos y de clasificación de los sistemas electorales . . . . .	19
II. Cambios y opciones de sistemas electorales desde un punto de vista histórico . . . . .	30
III. A modo de resumen . . . . .	39

### Capítulo Segundo

<b>El análisis comparativo de sistemas electorales, con especial consideración del caso chileno</b> . . . . .	43
I. Materia del estudio . . . . .	45
II. Sistemática electoral: elementos y conceptos . . . . .	46
III. Efectos de los sistemas electorales: las leyes de Duverger y su reformulación por Sartori . . . . .	51
IV. Significado y efectos de los sistemas electorales: un enfoque contextual . . . . .	59
V. El caso chileno . . . . .	62

<b>Capítulo Tercero</b>	
<b>Sistema electoral y régimen de partidos en Colombia un comentario . . . . .</b>	<b>69</b>
I Observaciones conceptuales . . . . .	72
II Aspectos metodológicos de la discusión . . . . .	80
III Resultados del debate . . . . .	86
<b>Capítulo Cuarto</b>	
<b>El sistema electoral uruguayo en una perspectiva comparativa . . . . .</b>	<b>89</b>
I Algunas tesis sobre sistemas electorales . . . . .	92
II El sistema electoral uruguayo . . . . .	96
III Reforma electoral . . . . .	104
<b>Capítulo Quinto</b>	
<b>El debate sobre la reforma del sistema electoral uruguayo: un balance . . . . .</b>	<b>107</b>
<b>Capítulo Sexto</b>	
<b>Sistemas electorales, redemocratización y consolidación de la democracia . . . . .</b>	<b>117</b>
I. Algunas observaciones generales sobre sistemas electorales en contextos de redemocratización y consolidación de la democracia . . . . .	119
II. Sistemas electorales y la fase fundacional de las democracias europeas de posguerra . . . . .	123
III. Sistemas electorales, redemocratización y consolidación de la democracia en América Latina . . . . .	133
 <i>Bibliografía . . . . .</i>	 <b>141</b>

- 150 -