

Revista Latinoamericana de Política Comparada

Volumen N°. 11 • enero 2016 • ISSN: 1390-4248



Revista Latinoamericana de
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • enero 2016 • Volumen N°. 11

Esta revista se edita con la participación de:

Asociación Uruguaya de Ciencia Política
Asociación Chilena de Ciencia Política
Sociedad Argentina de Análisis Político Revista SAAP
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política
Asociación Boliviana de Ciencia Política



Índice

Editorial 5-9

PARTE I:
PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Los sistemas electorales desde una perspectiva comparada 13-35
Dieter Nohlen

PARTE 2:
SISTEMAS ELECTORALES DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

**El sistema electoral de los Estados Unidos.
Las raíces históricas de la fórmula mayoritaria** 39-55
Javier Redondo

**Chile se rediseña: breve balance de cambios
en las reglas electorales** 57-68
Leticia M. Ruiz Rodríguez y Nelson Alejandro Osorio Rauld

**Notas sobre el rendimiento de
los sistemas electorales en España (1976-2015)** 69-107
Lourdes López Nieto

**La búsqueda de la proporcionalidad y la gobernabilidad
en las reformas de los sistemas electorales: los caso de
Nueva Zelanda e Italia** 109-131
Irene Delgado

La transformación de los sistemas electorales: la reforma electoral durante la transición democrática en Sudáfrica 133-156
Ainara Mancebo

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Dieter Nohlen - **Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación**
Comentario de Alfonso Myers Gallardo 159-162

Alicia Lissidini, Yanina Welp & Daniel Zovatto (compiladores)

Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina
Comentario de Alejandra García 163

Editorial

En sintonía con la política editorial de preparar números temáticos, el presente volumen de la Revista Latinoamericana de Política Comparada está dedicado al tema de los sistemas electorales.

A diferencia de ediciones anteriores, en las cuales incluimos artículos teóricos y temáticos sobre América Latina, desde este número se incluyen estudios de caso de otras regiones, permitiendo con ello potenciar el poder explicativo de la disciplina a través del análisis comparado de otras realidades. De ahí que en este número se incluyan, a más artículo dedicado al caso de Chile, los que tratan de los sistemas electorales de España, Nueva Zelanda, Italia y Sudáfrica.

Los sistemas electorales, al igual que las formas de gobierno o los sistemas de partidos, juegan un papel clave dentro de los sistemas políticos. Determinan el modo en que los votos se transforman en curules y, en consecuencia, afectan la conducta del votante. Es decir, en la manera cómo el elector vota por un partido o por una persona (Sartori, 2005: 15).

Más allá la disquisición conceptual de su papel como variable independiente o dependiente, uno de los aspectos recurrentes de los estudios acerca de los sistemas electorales es sobre sus efectos, en particular sobre su influencia sobre el sistema de partidos.

Uno de los aspectos que se encuentran en prácticamente la gran mayoría de los trabajos sobre sistemas electorales tienen que ver con la distinción entre representación mayoritaria y proporcional, algo que aparece de manera recurrente en los artículos que se incluyen en este volumen. En los sistemas de mayoría, la agrupación política que triunfa en elecciones se queda con todo. En los proporcionales, el triunfo es compartido. Así también, en los mayoritarios la decisión del votante es, por lo general, canalizada hacia una alternativa mientras que en los proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto, existiendo para ello múltiples opciones.

Buena parte de lo dicho hasta aquí se puede apreciar en los artículos que se incluyen en este número. Veamos. En la primera parte correspondiente a Perspectivas teóricas, se incluye un artículo del Prof. Dieter Nohlen, *Los sistemas electorales desde una perspectiva comparada*.



Este texto se divide en tres partes: el alcance de los sistemas electorales, los retos conceptuales que se derivan de este campo y la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos como campo de controversias.

En cuanto al alcance, Nohlen destaca su función como variable independiente o dependiente en torno de una supuesta relación causal con factores de carácter político y de interés cognitivo. En torno del primer aspecto, el primer supuesto se refiere a la relación entre los sistemas electorales y los partidos políticos, especialmente con el bipartidismo, pluripartidismo y fragmentación. Con el fin de no caer en posiciones controvertidas, sugiere distinguir entre el efecto directo o derivados de los sistemas electorales. El segundo supuesto se refiere a la incidencia que generalmente se le asigna a los sistemas electorales en el destino de la democracia (consolidación o derrumbe). El tercer supuesto a la incidencia en el modelo de democracia que determina un sistema político, percibido en términos de alternativa entre democracia de competencia y democracia consociativa. Es decir, a la discusión que se ha dado a partir de Arendt Lijphart quien sostiene que la representación por mayoría es parte definitoria del modelo de democracia por competencia y la representación proporcional del modelo de democracia de consenso.

En torno del segundo aspecto, al interés cognitivo de los sistemas electorales, Nohlen menciona tres argumentos: en primer lugar, al interés de la supuesta causalidad unidireccional entre sistemas electorales y sistemas de partidos debe verse desde su génesis y los procesos políticos que los precedieron. La tercera ola de democratización es un ejemplo de cómo en ciertos casos se adoptó un determinado tipo de sistema. Esto puede contribuir a llenar los vacíos que en ocasiones se encuentran cuando se analiza este tipo de relación. En segundo lugar, al interés de determinar si los sistemas electorales cuentan con mecanismos singulares o constituyen en su totalidad sistemas que concuerdan con los valores y normas de la democracia que proclaman las constituciones. En tercer lugar, al interés general por la calidad de la democracia y las elecciones. Como ejemplo están los temas relacionados con la realización de elecciones acordes con la justicia electoral o, más recientemente, con el tema de la “integridad electoral”.

En cuanto a los retos conceptuales que se derivan del análisis de los sistemas electorales, Nohlen considera que los estudios que se han realizado al momento en este campo no han estado acompañados por un desarrollo teórico-conceptual que permita hablar de un rotundo avance científico. Más que un avance en torno de conexiones conceptuales entre problemas, las cuales están en la base de la labor de las disciplinas científicas, lo que se ha dado es más “conexiones de hecho entre cosas”. Esto le lleva a profundizar la discusión conceptual en torno al concepto de sistema electoral, de la clasificación y de los tipos de los sistemas electorales y a los criterios para evaluarlos.



Finalmente, en cuanto a la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos como campo de controversias, Nohlen hace una revisión de la problemática a partir de la relectura de cinco prestigiosos investigadores en este campo: Maurice Duverger, Stein Rokkan, Douglas W. Rae, Giovanni Sartori y Arend Lijphart.

En la segunda parte de este número se incluyen varios estudios de caso sobre los sistemas electorales. Javier Recondo analiza el sistema electoral de los Estados Unidos; Leticia María Ruiz y Nelson A. Osorio sobre Chile; Lourdes López Nieto sobre España; Irene Delgado sobre Nueva Zelanda e Italia, y; Ainaro Mancebo sobre el caso de Sudáfrica.

El artículo de Javier Recondo, *El sistema electoral de los Estados Unidos. Las raíces históricas de la fórmula mayoritaria*, indaga sobre sus orígenes pero contextualiza con el desarrollo del sistema político hasta la actualidad. Si en un principio los constituyentes se encargaron de darle forma, las generaciones posteriores fueron adaptándolo y completándolo sobre el molde original.

El sistema electoral norteamericano toma como modelo el sistema británico y evoluciona dentro de los parámetros que establece la Constitución de 1787. Estos son: el rechazo de los partidos políticos, las peculiaridades de la elección presidencial, el predominio del distrito uninominal y la celebración de primarias para la selección de candidatos presidenciales. Aquí cumple un papel fundamental el Colegio Electoral.

Otra de las características propias del sistema electoral de los Estados Unidos reside en que es producto de la suma de subsistemas. Es decir, permite dividirse o trocearse en tantos subsistemas como Estados que componen la Unión. De este modo, son los Estados los que organizan cada elección, activan las maquinarias de los partidos, diseñan papeletas, delimitan el tamaño de las circunscripciones y definen el método de asignación de escaños. La federación, por otro lado, es la que impone los ritmos y la periodicidad electoral, regula el derecho al sufragio activo y pasivo, lo relativo a la financiación de campañas y el recuento de votos.

Todos estos factores son, de acuerdo a Recondo, las bases del sistema mayoritario y, por extensión, del dualismo de tendencias y posteriormente de partidos.

Pese a existir en el Reino Unido una monarquía parlamentaria y en Estados Unidos una república federal, su sistema electoral se ha mantenido prácticamente intacto desde sus inicios. No han sufrido modificaciones sustanciales sino adaptativas.

En el artículo de Leticia María Ruiz y Nelson A. Osorio, *Chile se rediseña: breve balance de los cambios en las reglas electorales*, se hace una revisión de las recientes propuestas de cambio que se han planteado en el ámbito electoral. Este país latinoamericano está por realizar un proceso constituyente que permita un cambio de la carta magna aprobada en 1980 durante la dictadura militar del general Pinochet. De ahí que hayan sido planteadas varias reformas tendientes a eliminar la alta desproporcionalidad generada por el método



de asignación de escaños, a romper con el desequilibrio entre zonas rurales y urbanas y a mejorar la participación política de candidatos que no pertenecen a las dos grandes coaliciones electorales.

En suma, el artículo de Ruiz y Osorio hacen un balance de cuatro propuestas de modificación de las reglas del juego electoral en Chile, las cuales persiguen la mejora de las dimensiones de participación y de decisión electoral. En primer lugar, se estudian las modificaciones relativas al registro en el censo y voto obligatorio aprobadas en el 2012. En segundo lugar, se analiza el establecimiento de la elección democrática de los consejeros regionales, lo cual es visto como parte del proceso de descentralización. En tercer lugar, se pasa revista del voto de los chilenos en el extranjero, reforma que fue aprobada durante el gobierno del ex presidente Sebastián Piñera. En cuarto lugar, se aborda el cambio del sistema electoral que regulará las elecciones de la Cámara de Diputados y de Senadores, en el 2018.

En el texto de Lourdes López Nieto, *Notas sobre el rendimiento de los sistemas electorales en España (1976-2015)*, pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Qué estaba en juego y qué objetivos se pretendían alcanzar cuando se diseñaron los elementos básicos del sistema electoral español? ¿En qué medida dichas reglas han sido funcionales para alcanzar dichos objetivos? Las conclusiones a las que llega López Nieto es que efectivamente esos objetivos han sido cumplidos. Las reglas de juego electoral han facilitado que los comicios celebrados, a más de lograr representación y dar a los gobiernos suficiente legitimidad, han permitido la alternancia política.

A más de ello, las normas electorales, de acuerdo a Lourdes López Nieto, han podido sortear las históricas divisiones y discontinuidad de los dirigentes políticos, la fragilidad de las formaciones políticas y la persistencia de la política de adversarios. La evidencia empírica de los resultados y análisis presentados le llevan a López Nieto a concluir que sería un error modificar las reglas electorales vigentes, las cuales han permitido alcanzar satisfactoriamente con los objetivos de toda elección: representación, gobernabilidad y legitimidad.

En el artículo de Irene Delgado, *La búsqueda de la proporcionalidad y la gobernabilidad en las reformas de los sistemas electorales: los casos de Nueva Zelanda e Italia*, se pasa revista de los resultados de las reformas de los sistemas electorales.

Para ello, Delgado ofrece un análisis básico de las reformas electorales acontecidas en épocas más lejanas para luego centrar la atención en los casos de Nueva Zelanda e Italia. Las reformas adoptadas en ambos países han procurado combinar lo mejor de los dos modelos (mayoritario y proporcional): distritos uninominales y listas proporcionales.

En todos los casos analizados las circunstancias particulares de cada país han sido factores determinantes para plantear reformas. Según Delgado, todas coinciden en la búsqueda de mayor proporcionalidad que permita la representación de un mayor número de fuerzas políticas. Sin embargo, ello no debería ser motivo para que se desestabilice el sistema sino



que favorezca a la formación de mayorías de gobierno y así se asegure la gobernabilidad.

En suma, detrás de estos cambios en los sistemas electorales analizados por Delgado ha habido un interés por facilitar el proceso decisional, reducir la fragmentación del sistema de partidos y promover la alternancia en el poder.

En el artículo de Ainara Mancebo, *La reforma electoral durante la transición democrática en Sudáfrica*, se pasa revista del proceso de transformación del sistema electoral. En este caso no solo se muestran los cambios que sufrieron las reglas electorales sino incluso se hace un intento por explicar las causas de ello. Según Mancebo, los cambios de los sistemas electorales durante las transiciones democráticas son producto de cálculos estratégicos de los actores políticos implicados en el proceso de diseño institucional.

En el caso de Sudáfrica, la amenaza de entrada de nuevos votantes y nuevas fuerzas políticas en la arena electoral llevó a que los partidos en el poder flexibilicen sus posiciones. Esto hizo que en el caso del National Party (NP), en el poder desde 1948, haya elegido un régimen electoral que, cediendo hasta cierto punto espacios de poder, maximice sus oportunidades de representación.

La extensión del sufragio universal y la entrada de nuevos partidos políticos, así como la incertidumbre que generan los futuros resultados electorales, influyen en los cálculos estratégicos de los actores racionales para abogar o no por una transformación de los sistemas electorales. De acuerdo a Mancebo, si el nivel de amenaza es bajo, no plantean cambios de un sistema electoral. Sin embargo, si el nivel de amenaza es alto, los actores políticos abogan por reformarlo. Los cálculos estratégicos de los partidos políticos que buscan maximizar la representación legislativa son, de acuerdo a Mancebo, el principio motor de la transformación del sistema electoral.

Esperamos que los artículos presentados en esta edición sean de su interés. Aunque se ha avanzado mucho en el ámbito de estudio de los sistemas electorales, a más de los estudios puntuales que se pueden realizar a nivel de cada país, es necesario que esto vaya acompañado de mayor debate y desarrollo teórico. Uno de los motivos fundamentales por los cuales existe esta revista.





Parte 1:

PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Los sistemas electorales desde una perspectiva comparada

Por Dieter Nohlen*

Resumen:

En este artículo se abordan varios aspectos claves del tratamiento científico de los sistemas electorales: desde el alcance que pueden llegar, desde el punto de vista cognitivo, hasta su importancia como institución política. Luego, se tratan algunos retos conceptuales que siguen caracterizando el estudio comparativo de los sistemas electorales, difíciles de afrontar como el problema de su clasificación, la relación entre sistemas electorales y partidos políticos, entre otros.

Palabras clave: Sistemas electorales, clasificación sistemas electorales, sistemas electorales y partidos políticos.

Abstract:

This article addresses some key aspects around the scientific treatment of the electoral systems: since the significance that they could reach, from a cognitive point of view, until their importance as a political institution. Then some conceptual challenges are treated, those who are still characterizing the comparative study of the electoral systems, which are difficult to face such as its classification issue, the relationship between electoral systems and political parties, etc.

Key words: Electoral systems, electoral systems' classification, electoral systems and political parties.

* Dr. phil., Dr. h.c. mult., profesor de Ciencia Política emérito de la Universidad de Heidelberg.





En un principio había pensado contribuir a esta edición temática de la Revista con un trabajo sobre sistemas electorales comparados, vinculado con la idea de reflexionar sobre el estado de investigación en la materia. Me di cuenta, sin embargo, que sería más conveniente indagar el objeto de este ensayo, los sistemas electorales, desde una perspectiva comparada, que es la que aplico desde que empecé a estudiarles hace más de cincuenta años. En vez de tratar de presentar una disciplina en su estado actual, difícilmente distinguible por la enorme expansión de los estudios, coincidente con una mayor falta de coherencia conceptual entre ellos, he preferido enfocar el desarrollo histórico de la materia en forma sistemática, o sea, apuntar algunos aspectos bien resumibles de la materia que me parecen muy indicativos para el tratamiento científico de los sistemas electorales. Me voy a referir al alcance de ellos, por un lado a su importancia como institución política, por el otro al interés cognitivo vinculado con ellos. Luego me dedicaré a algunos retos conceptuales que siguen caracterizando el estudio comparativo de los sistemas electorales, difíciles de afrontar. Indagaré más de cerca, como ejemplo, el problema de su clasificación. Me concentraré, a continuación, en la relación entre sistemas electorales y partidos políticos, dando espacio a las contribuciones a esta principal temática de cinco colegas de mayor relieve científico. Se desprende, por un lado, que el avance en nuestro conocimiento de esta relación se ha generado por intensas controversias, por el otro, que sigue siendo el núcleo de lo que sabemos sobre sistemas electorales y sus efectos.

1. El alcance de los sistemas electorales

El alcance que atribuimos a los sistemas electorales consiste en su función como variable independiente o dependiente en una supuesta relación causal con otros factores que le da importancia política o interés cognitivo.

Acerca de la importancia política

Este supuesto se afirma en la relación entre los sistemas electorales y los partidos políticos, especialmente con el sistema de partidos políticos y su formato: bipartidismo, pluripartidismo, fragmentación. Se puede incluso decir que esta relación es el primordial planteamiento científico en ciencia política, la relación causal más estudiada con resultados muy controvertidos, a los que me referiré más adelante. Conviene distinguir entre este efecto directo y otros alcances más bien derivados, asignados al sistema electoral.

El segundo hipotético alcance consiste en hacer depender del sistema electoral el destino de la democracia, su consolidación o su derrumbe. Es un planteamiento tradicional,

menos frecuente hoy en el ámbito de la ciencia política (contra la corriente Owen/ Rodríguez McKey, 2013), pero sobrevive en el discurso político de reforma electoral. Recién leí un artículo de un sociólogo, referido a España: “Una teoría de la clase política española” (Molinas, 2012), donde el autor señala su carácter de élites extractivas para explicar el desarrollo político algo defectuoso de este país, y como remedio proponía cambiar el sistema electoral. Sobreestima de lejos el efecto que el sistema electoral pueda ejercer sobre la democracia en cuanto a su funcionamiento y sus resultados, y el cambio que podría producir una reforma del sistema.

El tercer hipotético alcance del sistema electoral, y el más interesante hoy, consiste en su supuesta incidencia en el modelo de democracia que prosigue o determina un sistema político, percibido en términos de la alternativa entre democracia de competencia y democracia consociativa. Es un planteamiento que en el gobierno comparado ha substituido otras alternativas en la clasificación de distintos tipos de democracia. Se sostiene que la representación por mayoría es parte definitoria del modelo de democracia de competencia, mientras que la representación proporcional lo es para la democracia de consenso (ver Lijphart, 2012). Sin embargo, esta relación del sistema electoral con el modelo de democracia no es lineal. Interviene la estructura del sistema de partidos, es decir, el grado de su fragmentación, el grado de polarización y la cultura política. Importa, por ejemplo, si existe una cultura coalicional, de pactos, o una cultura amigo-enemigo y de orden hegemónico (ver Nohlen, 2015a: 97-105). Respecto a las tres diferentes alcances mencionados, en base a mis experiencias acumuladas, mi conclusión es que el sistema electoral cuenta, pero no tanto.

Acerca del interés cognitivo

Como decía ya, en el centro del interés cognitivo se situó desde el inicio de la investigación sobre sistemas electorales su relación con los sistemas de partidos políticos. Sin embargo, en los últimos decenios los intereses cognitivos se han ampliado en varias direcciones. Pasaron, por un lado, las fronteras de lo que se define en general como objeto de estudio de la ciencia política, lo que requeriría, por el otro, mayor interdisciplinaria en el tratamiento de los sistemas electorales en su ampliado entorno al igual que la defensa del planteamiento y conocimiento politológico.

Primero, en la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos, la perspectiva clásica de una supuesta causalidad unidireccional ha sido ampliada por la perspectiva vice versa, contribuyendo que la cuestión de cómo nacen los sistemas electorales y cómo y cuándo se las reforman deje de ser injustamente un desconocido. Este hecho tal vez se originaba en la relativa estabilidad de los sistemas electorales cuando las democracias occidentales habían encontrado en la época de la implantación del sufragio universal





cada uno su sistema electoral. A partir de la tercera ola de democratización, sin embargo, se produjeron muchos cambios de los sistemas electorales como parte integrante de estos procesos que llamaban a ser investigados. Me dediqué, por ejemplo, a un estudio comparativo de la génesis de los sistemas electorales en Europa Central y Oriental, llegando a la conclusión de que los tipos de sistemas electorales acordados coincidieron con los tipos de transición a la democracia como los había diferenciado Samuel P. Huntington (1991) en su llamativa investigación (véanse Nohlen y Kasapović, 1996; Nohlen, 1997). Esta nueva corriente de investigación iba a llamarse pronto “La política de la reforma electoral” o “de los sistemas electorales”. Los respectivos estudios, los monográficos y comparativos, han ampliado mucho nuestro conocimiento sobre sistemas electorales en general (véanse Nohlen, 1991; Norris, 1995; Grotz, 2000; Krohn, 2003, Gallagher/Mitchell, 2008). En resumen, sin embargo, uno de los estudios comparativos más serios de esta nueva orientación llegó a confirmar mi tesis anterior a ella (Nohlen, 1984b) que: “...major electoral reform in established democracies is likely to occur rarely...In the quarter century since Nohlen wrote.. still it remains rare” (Renwick 2010: 245).

Segundo, el interés cognitivo en relación a los sistemas electorales puede dirigirse a averiguar, si ellos cuentan con mecanismos singulares o constituyen en su totalidad sistemas que concuerdan con los valores y normas de la democracia que proclaman las constituciones. La referencia obligatoria lo constituyen los derechos humanos (el principio de igualdad) y derecho electoral (los componentes del sufragio democrático que debe ser universal, igualitario, directo y secreto). En la medida que los Tribunales Constitucionales son llamados a juzgar si un determinado sistema electoral concuerda con los preceptos de la constitución, se abre un nuevo campo de interés cognitivo que aún espera ser estudiado por parte de la ciencia política. Aunque los sistemas electorales no tienen el alcance político que muchos suponen, son de tal manera importantes que no conviene cederlos a los juristas. Por ejemplo, en Alemania el Tribunal Constitucional Federal, al defender su tesis que el principio de proporcionalidad no solo pide la igualdad del valor numérico, sino también la igualdad del valor de logro de los votos, obligó a la Dieta Federal (*Bundestag*) a cambiar el sistema electoral y además declaró como inconstitucional la barrera legal del cinco por ciento, así como del tres por ciento para las elecciones del contingente alemán al Parlamento Europeo (ver Nohlen, 2014b; Bull, 2014). En El Salvador, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en 2009 y 2010 declaró inconstitucional a las listas cerradas y bloqueadas “por violación del carácter libre e igualitario del voto”, sentencias modificadas parcialmente en 2013 (Rodríguez, 2015); en otros lugares, los tribunales constitucionales defienden intereses de grupos de la sociedad civil en contra de la democracia representativa y la gobernabilidad democrática. Se observa una mayor judicialización de la política, sin que en los debates sea tomado en cuenta el conocimiento politológico comparativo en materia electoral.

Tercero, el interés cognitivo por los sistemas electorales puede resultar como parte del interés general por la calidad de la democracia y de las elecciones, por ejemplo, por elecciones acordes con la justicia electoral (Oroszco Henríquez 1999; Nohlen, 2015b), o, últimamente, con la integridad electoral (Norris, 2014). Estos conceptos integran todo el proceso electoral desde la inscripción del ciudadano en los registros electorales hasta el contencioso electoral. Es, entonces, parte de un interés muy bienvenido por la realización de elecciones libres y honestas, base del concepto de democracia. El concepto de integridad electoral se define explícitamente por dos aspectos que a veces no se distinguen bien respecto a sus conotaciones diferentes: el aspecto “integral” o englobador de todo el proceso electoral y el aspecto “íntegro” o honesto que se refiere al comportamiento de todos los actores involucrados en el proceso, sean instituciones o seres humanos (ver Nohlen, 2016). El sistema electoral es entonces uno de muchos ítemes por observar, tratado en las evaluaciones país por país por expertos que no son especialistas en la materia. Por lo demás, como criterio máximo tiende a establecerse el grado de proporcionalidad entre votos y escaños, en general solo un criterio entre otros (ver más adelante). Allí incide también la metodología cuantitativa, porque este concepto es fácilmente operacionable y medible, lo que le predestina para servir como criterio para evaluar la calidad de la democracia (véase Levine / Molina, 2011: 26), aunque resulta obviamente muy cuestionable.



2. Retos conceptuales

Esta ampliación del campo, en el que se ubican los sistemas electorales, y de su observación no ha sido acompañado por un desarrollo teórico-conceptual de la materia que permita hablar de un rotundo avance científico. Tomo como referencia para esta apreciación la afirmación de Max Weber (2001: 57) que “no las conexiones ‘de hecho’ entre ‘cosas’ sino las conexiones *conceptuales* entre *problemas* están en la base del labor de las ciencias”. Para un tratamiento comparativo de los sistemas electorales, la adecuada conceptualización de los fenómenos es una condición *sine qua non* (ver Zilla, 2007).

Acerca del concepto de sistema electoral

El reto conceptual se presenta ya con el concepto de sistema electoral. Esta institución define el cómo los electores expresan sus preferencias políticas, o sea cómo se vota y cómo los votos se convierten en escaños o en puestos de poder. El sistema electoral constituye las reglas que gobiernan este proceso de conversión. En América Latina, sin embargo, a menudo se aplica un concepto más amplio de sistema electoral que incluye la estructura

institucional de todo el proceso electoral, desde el registro de electores hasta el contencioso electoral, estudio que hemos realizado en el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, sin abandonar el sentido estricto del concepto (ver Nohlen/Zovatto/Orozco/Thompson, 2007). En el caso de una definición amplia de sistema electoral, el concepto sirve para resumir en sí un sinnúmero de fenómenos, quedando discrecional su contenido exacto. Sin embargo, el análisis y la comprensión necesitan de precisión conceptual.

En el análisis causal, por ejemplo, si no se especifica bien la variable independiente y se reducen sus posibles dimensiones, no se pueden determinar causalidades ni se genera comprensión. En la comparación, si no se precisa conceptualmente bien lo que se compara, por ejemplo, al no respetar la categoría o el nivel de lo observado que entra en comparación, esta se vuelve asimétrica y no sirve como aporte al análisis causal y tampoco promueve la comprensión.

En torno a la clasificación de los sistemas electorales

Otro reto conceptual consiste en la clasificación de los sistemas electorales. Hay que saber clasificar, es decir, no solo describir bien los diferentes sistemas electorales —cuestión que a menudo no se logra por la falta de un conocimiento sistemático de la materia, lo que se expresa, por ejemplo, en la omisión de sus elementos claves en intentos de su descripción o análisis—, sino de ordenarles, según tipos y subtipos. La adecuada clasificación es irrenunciable para enunciados generales de contenido causal, es decir, para adscribir a tipos de sistemas determinados efectos políticos, como lo hizo Maurice Duverger (1951) en su clásico estudio sobre los partidos políticos. Clasificar bien se ha complicado por el desarrollo de nuevos sistemas electorales que supuestamente no encajan en las categorías tradicionales, vale decir, no parecen ser ni sistemas de mayoría ni sistemas proporcionales, y son incluidos en el tercer grupo de los mal llamados sistemas mixtos. Sobran los casos de clasificación controvertida.

Un ejemplo paradigmático al respecto es el sistema electoral alemán, citado en cualquier debate de reforma electoral como un posible modelo en el que orientarse. Los alemanes lo clasifican como sistema proporcional personalizado, es decir, como de representación proporcional; el mundo anglosajón como sistema mixto. Conforme con la clasificación se supone un cierto tipo de efecto que ejerce el sistema: con definirlo proporcional se espera un cierto grado de proporcionalidad en la relación entre votos y escaños y efecto fragmentador del sistema de partidos, de definirlo mixto cierto efecto desproporcional y de concentración en el sistema de partidos. De hecho, el sistema electoral alemán es de tipo proporcional que, por un lado, produce un alto grado de proporcionalidad entre votos y escaños, por el otro, respecto al efecto de concentración y fragmentación mencionado, se



asocia con mayor concentración o mayor fragmentación del sistema de partidos al nivel de la representación parlamentaria, según el propio desarrollo del sistema de partidos a nivel del electorado (ver Nohlen, 2014a).

Para llegar a esta clasificación conviene indagar un poco la sistemática electoral y subrayar que conviene diferenciar entre principios de representación y reglas de decisión. Los principios de representación se refieren a la imagen que los sistemas electorales persiguen en relación con la composición partidaria de una asamblea representativa, mayoritaria o proporcional. Esta dicotomía es la inquebrantable base de la sistemática electoral (Nohlen, 1984a y 1984c; Da Silva, 1913), aunque permite, en su carácter de principios, adaptaciones a requisitos funcionales. Las reglas de decisión se refieren a los medios o elementos técnicos para producir decisiones o ganadores que también pueden ser diferenciados en mayoritarios y proporcionales, pero, en la práctica, se expanden hacia una mayor cantidad de fórmulas electorales; por ejemplo, en el ámbito mayoritario hay que distinguir entre las fórmulas de mayoría absoluta y relativa, en el ámbito proporcional entre muchas fórmulas matemáticas de cómo convertir votos en escaños. A diferencia de los principios de representación de carácter adaptable, las reglas de decisión, una vez acordadas, tienen que ser aplicadas sin más. En el caso alemán se ha introducido, en un sistema de representación proporcional, la regla decisoria de la mayoría relativa para determinar en circunscripciones uninominales la mitad de los miembros de la Dieta Federal, sin que la aplicación de esta regla intervenga con fuerza en la distribución proporcional de los escaños a nivel nacional. Para la correcta clasificación conviene tomar en cuenta también la jurisdicción del Tribunal Constitucional Federal al respecto, a la que ya me he referido antes. Este tribunal prácticamente ha obligado al Parlamento a legislar una reforma de completa compensación proporcional de los escaños elegidos por mayoría relativa. Su ideal implícito es la representación proporcional pura.

La controversia sobre la clasificación del sistema electoral alemán se mantiene sobre todo con la ciencia política del mundo anglosajón, que casi no tiene en cuenta la ciencia política alemana en la medida en que los alemanes escriben en su idioma (los colegas anglosajones sostienen incluso que el sistema alemán es poco estudiado) y, más seriamente, porque no dejan de practicar la distinción entre principios de representación y reglas de decisión de forma incompleta y asimétrica. Definen la representación por mayoría mediante la regla de decisión –gana quien recibe la mayoría de votos– y la representación proporcional mediante el efecto que este sistema electoral ejerce sobre la composición partidista del Parlamento (p. ej. Gallagher/Mitschell, 2008). Mi planteamiento es que hay que definir los sistemas electorales de forma simétrica. Giovanni Sartori (1994: 4) me ha seguido en esto. No obstante, discrepamos respecto del criterio determinante. Para conseguir la simetría conceptual se pueden aplicar ambos criterios. Lo controvertido será establecer cuál es el





determinante. En tanto yo sostengo el principio de representación como criterio clave, Sartori (1994: *ibid.*) aplica el criterio de decisión, es decir, mientras favorezco los objetivos de la representación, o sea, representación por mayoría o representación proporcional, Sartori se decide por los medios, por ejemplo, por la alternativa entre circunscripción uninominal versus plurinominal, o voto uninominal versus voto plurinominal. Fundamento mi opción en el criterio de la relevancia. Sostengo que los objetivos de la representación son más importantes que los medios, dado que los principios de mayoría y proporcionalidad apuntan hacia la composición política del Parlamento. Con esta opción también se hace justicia al hecho de que desde la invención de la representación proporcional como regla decisoria en el curso de la Ilustración francesa y como principio de representación durante la Revolución francesa —entendido desde entonces como imagen-espejo, al reflejar el voto del electorado que debía respetarse fielmente en la *Assemblée Nationale*—, ambos principios de representación, la representación por mayoría y la representación proporcional, estuvieron en el centro mismo del debate político sobre el sistema electoral. Y lo siguen estando actualmente.

En torno a los tipos de sistemas electorales

Esto me lleva a dedicarme ahora a los tipos de sistemas electorales para elegir una asamblea representativa. Para Duverger (1951) eran tres: en el área de representación por mayoría el sistema de mayoría relativa y el sistema de mayoría absoluta o de dos vueltas, en el área de la representación proporcional no diferenciaba. En relación con estos tres tipos de sistemas electorales formuló sus “leyes sociológicas” tan citadas, criticadas y, a veces, confirmadas (ver más adelante). Es a nivel de los tipos en que se generalizan los efectos de los sistemas electorales sobre el sistema de partidos, su concentración y su fragmentación. Como ya se dijo, hay que diferenciar entre una mayor cantidad de tipos, es decir, no basta abrir una nueva clase de nombre, “sistemas mixtos”, pues los sistemas que se incluyen en este rubro se distinguen en cuanto a sus efectos más entre ellos mismos que de los tipos clásicos con los que trabajaba Duverger. Sin embargo, para esta necesaria diferenciación sirve la distinción entre principios de representación y reglas de decisión, porque los nuevos sistemas —que llamo *combinados*— combinan elementos que son, en un principio, contradictorios, por ejemplo, el voto uninominal, típico y mayoritario en el ámbito de los principios de decisión, con la representación proporcional como principio de representación.

En efecto, Matthew Soberg Shugart (2001) incluye a todos los sistemas electorales que no sean de tipo clásico en su rubro de *mixed-member electoral systems* sin mayor esfuerzo de diferenciación. Además, declara a los tipos clásicos, los sistemas de mayoría relativa y mayoría absoluta en circunscripciones uninominales por un lado, y el sistema de representación

proporcional pura y el sistema de representación proporcional en circunscripciones pluripersonales de variable tamaño por el otro, sistemas electorales “extremos”, denominación muy cuestionable, porque de ubicar los sistemas clásicos en un imaginado continuum en los puntos extremos no hace de ellos sistemas “extremos”. Dado que los conceptos influyen en la observación de los fenómenos, la implícita denotación distorsiona la imagen de la realidad en los países donde se aplican los sistemas clásicos como, por ejemplo, en Inglaterra y Francia (ver Nohlen / Stöver, 2010), por el lado de la representación por mayoría, y de África del Sur (ver Horowitz 1991; Krennerich / de Ville, 1997; Basedau / Erdmann / Mehler, 2007) y España (ver Vallés / Nohlen, 2010; Nohlen, 2015a), por el lado de la representación proporcional.

A este nivel de tipos de sistemas electorales conviene diferenciar los sistemas combinados por lo menos en tres: el sistema compensatorio, el sistema proporcional personalizado y el sistema segmentado. Un buen ejemplo para el primer tipo lo constituye el sistema electoral italiano de 1992 (tres cuartos de diputados uninominales, un cuarto plurinominales y de función compensatoria), con la entonces alta presencia del elemento mayoritario uninominal, que llevaba a algunos politólogos a clasificar este sistema como representación *por mayoría*, hasta que se comprobó que producía resultados proporcionales. La clasificación no depende, entonces, tanto de la apariencia sino del efecto. La diferenciación entre mixed-member proportional system y mixed-member majoritarian system no apoya sustancialmente a resolver el problema en la medida que sigue fijándose en la estructura de la combinación y no tanto en el efecto. El segundo tipo corresponde al sistema alemán ya mencionado. La intencionalidad y el efecto del sistema son proporcionales. La combinación de elementos se malentiende fácilmente como mezcla de principios, que en realidad son antitéticos (Nohlen, 1984a). El elemento mayoritario, la circunscripción uninominal, no impide que se cumpla con el principio de representación proporcional.

El tercer tipo es el segmentado o paralelo, que se aplicó primero en México. Es tal vez el más representativo para estos nuevos tipos combinados de sistemas electorales. Sartori (1984: 5 y 74) lo percibe como “*truly mixed system*”, porque ninguna parte del sistema interviene en la otra. Se suman los resultados de cada una para formar el resultado final. La relación entre votos y escaños puede resultar bastante desproporcional, pero no necesariamente más alto que en un sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño variable.

Más allá de los tipos de sistemas electorales mencionados hay otros, por ejemplo, el sistema binominal, aplicado hasta hace poco en Chile, que conviene mantener aparte, porque sus efectos han sido muy complejos (ver Fernández, 2000; Auth, 2006; Nohlen, 2006). Se ha optado por un sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño pequeño y mediano. En términos generales no se ha reformado el sistema binominal,



sino se lo ha substituido por otro tipo de sistema electoral. En cuanto al efecto de este sistema, el esfuerzo clasificador, incluyendo el conocimiento comparativo que regala, demuestra su valor: permite adivinarlo. Aunque los actores y los medios de comunicación justificaron la reforma por su mayor efecto proporcional sobre la representación, va a producirse un alto grado de desproporcionalidad entre votos y escaños en favor de la alianza electoral más votada, en contraste con el efecto del sistema binominal que operaba en favor de la primera minoría.

Acerca de los criterios para evaluar sistemas electorales

22



En la evaluación de los sistemas electorales, se favorece a menudo a un solo criterio; en este caso sobre todo el de la proporcionalidad. Más allá de que este valor corresponde a un general sentimiento de justicia, es fácil de operacionalizar y medir, lo que conviene a la corriente empírica-estadística de la ciencia política comparada. Escapan criterios menos medibles que son igualmente relevantes y necesarios para la comprensión de lo que se observa en nuestro campo de investigación. Quisiera resumir mi propia experiencia como teórico y consultor en el ámbito de la política de los sistemas electorales en cinco criterios:

El primer criterio es el de la *representación*. Requiere observar si el sistema electoral permite que la representación en dimensiones partidistas sea más o menos proporcional. Cuando hay demasiada desproporcionalidad entre votos y escaños, eso muchas veces está considerado como problemático y puede generar fuerte crítica al sistema electoral.

El segundo criterio es el de la *concentración*, lo que se entiende como antónimo de fragmentación. A veces se lo conecta con gobernabilidad, dado que se trata de procurar la formación de mayorías parlamentarias en apoyo a la gestión ejecutiva. Este criterio corresponde a la idea de que en unas elecciones no se miden simplemente las preferencias políticas, sino que se conforma a través de las campañas electorales la voluntad política de la nación.

El tercer criterio es el de la *participación*, concepto que se refiere a la capacidad del elector de votar no sólo por un partido político, sino de escoger entre personas, de poder entregar un voto personal. El objetivo es establecer una relación de conocimiento y confianza entre los electores y sus representantes.

El cuarto criterio es el de la *sencillez* o transparencia del sistema electoral. Es importante que el votante entienda bien la boleta electoral y que sepa más o menos lo que está pasando con su voto en el proceso de convertir votos en escaños.

El quinto y último criterio es el de la *legitimidad*. Parece ser un criterio englobador pues integra a los anteriores. Pero en ocasiones representa un fenómeno específico y adicional, por ejemplo cuando un sistema electoral cumple técnicamente bien con las cuatro funciones ya mencionadas, es decir que el sistema merece legitimidad por sí mismo, pero se ve deslegitimado en la opinión pública por alguna razón histórica que escapa al análisis técnico-funcional.

Esta última reflexión ya advierte sobre la necesidad de aplicar los criterios con prudencia. En primer lugar, se encuentran en una relación de *trade-off*, o sea, son mutuamente excluyentes en la medida en que se aspira cumplir cien por ciento con cada uno de ellos. Existe un valor límite de utilidad (*Grenzwertnutzen*) de los cuatro primeros criterios. Más allá de este límite, pueden producirse efectos contraproducentes. Así, hay que saber balancear los criterios en el cumplimiento de cada uno. Para esto no existe ningún esquema fijo, como no existe ningún sistema electoral ideal o perfecto. Hay que tomar en cuenta el contexto, por ejemplo la estructura de la sociedad, su homogeneidad o heterogeneidad, la estructura del sistema de partidos, pues estos factores no solo intervienen en la opción por un sistema electoral y su diseño, sino influyen también en el efecto que tenga un cierto sistema electoral sobre la representación política, acorde con mi tesis: “El contexto hace la diferencia” (Nohlen, 2003).



3. Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos como campo de controversias

En lo que sigue voy a plantear determinadas cuestiones para ver, cómo y con qué resultado han sido tratadas en los estudios sobre sistemas electorales y sus efectos; comparativas en términos de confrontar las respuestas a estas cuestiones encontradas entre sí. Este proceder me facilita precisar el aporte de cada una de las respuestas al desarrollo de nuestro conocimiento sobre la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos. La comparación se nutre de los aportes claves de cinco prestigiosos investigadores de la materia: el francés Maurice Duverger, el noruego Stein Rokkan, el estadounidense Douglas W. Rae, el italiano Giovanni Sartori, y el holandés Arend Lijphart. Mi tratamiento se fundamenta en una relectura de sus aportes tan influyentes en el estudio de nuestro objeto; sin embargo, a menudo se cita a estos maestros no por sus propias obras, sino por otras referencias a ellas. Por supuesto, aquí el tiempo no me permite transmitir la parte monográfica que procedía a mi comparación sistemática (ver Nohlen, 2013). Por otra parte, dado que he estudiado yo mismo la materia, es obvio que en mis consideraciones esté presente un sexto autor.

En torno al interés cognitivo

Comparando nuestros cinco investigadores sobre los sistemas electorales, lo primero a anotar es la diferencia en cuanto a la importancia que cada autor confiere en sus investigaciones al sistema electoral o al sistema de partidos. Así, el interés cognitivo puede dirigirse a los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos, o a los diversos factores que ejercen una influencia sobre el sistema de partidos, entre estos, el sistema electoral. Duverger, Rokkan y Sartori se interesan en primerísima instancia por el sistema de partidos, pero



reconocen que el sistema electoral es un factor importante, si no (en el caso de Sartori) incluso el más importante, para direccionarlo. Por ejemplo, el objetivo de Duverger es presentar una teoría general de los partidos. En relación a la formación de los sistemas de partidos, se centra en tres factores generales que influirían en todos los países: factores socio-económicos, ideológicos y técnicos. Entre estos factores Duverger presta especial atención a los factores técnicos, es decir, al sistema electoral. Las razones cambian según la versión idiomática de su obra. En la edición castellana, la particular atención se entiende porque “el régimen electoral es el más importante” entre los factores generales (Duverger, 1957: 232); en la versión alemana, no se prioriza ningún factor. Da como razón que en relación a este factor queda “un vacío por llenar” (Duverger, 1959: 218). En contraste, Rae (1967) y Lijphart (1994) se enfocan en el sistema electoral. Su interés cognitivo consiste en descubrir cuál es la influencia medible del sistema electoral así como más específicamente de algunos de sus componentes, por ejemplo el tamaño de las circunscripciones electorales y la fórmula para convertir votos en escaños.

En estrecha relación con este interés dirigido hacia el efecto de los sistemas electorales, también se plantea la pregunta inversa, de si (posiblemente) el sistema de partidos también influye sobre el sistema electoral. Esta influencia se puede percibir por dos vías: cuando los partidos seleccionan, diseñan o acuerdan el sistema electoral y cuando el sistema de partidos influye sobre los efectos que puede tener el sistema electoral sobre ellos. Solamente Rokkan (Lipset / Rokkan, 1967; Rokkan, 1970) integra en su teoría al primer instante, o sea observa la variable sistema de partidos en la selección de los sistemas electorales, dependiendo del desarrollo de las líneas de conflicto en relación con la extensión del sufragio universal; Duverger y Lijphart al menos consideran el segundo instante, o sea la circularidad entre ambas variables. Con gran decisión, Sartori defiende la constelación tradicional sobre las variables investigadas: el sistema electoral como variable independiente y el sistema de partidos como variable dependiente.

Controversias entre y dentro de las posturas metodológicas

En segundo lugar, observamos las diferencias en el procedimiento metodológico, las que alcanzan mayor interés en la medida que los resultados del análisis se deban a estas diferencias. Rae, un convencido del método empírico-estadístico, ajusta cuentas a partir de esta posición con todos los estudios anteriores planteados desde el punto de vista histórico-cualitativo. Lo hace Sartori en dirección inversa, a lo que regresaremos más adelante. Resulta, sin embargo, notable que la controversia articulada de manera más decidida haya sido protagonizada, en cada caso, por investigadores en contra de los antecesores que tuvieran un procedimiento metodológico similar.

Así, la crítica de Sartori con respecto a Duverger no gira tanto en torno al intento de formular en forma de ley el efecto que podían tener los sistemas electorales; más bien la sorpresiva “debilidad en el tratamiento que hace Duverger sigue llamando la atención [...]. La debilidad metodológica y sustantiva de las leyes de Duverger es patente y demostrable fácilmente” (Sartori, 1986: 44s.). Sartori explica en detalle: “En primer lugar, [...] nunca da la impresión de percibir la diferencia entre “causa” y “asociado con”. En segundo lugar [...] una ley (generalización causal) es verificable si, y sólo si, la causa y el efecto están claramente especificados, mientras que el efecto de la primera ley de Duverger (dualismo de partidos) es tan confuso como puede serlo, y el efecto de su segunda ley (multipartidismo) también adolece de excesiva imprecisión” (ibíd.: 44). En la obra de Duverger no quedaría claro si sus mecanismos son deterministas o probabilistas (ibíd.: 46). En relación a la crítica de Lijphart respecto a Rae, Lijphart aduce que su antecesor con una similar posición metodológica comete muchos errores: “De hecho, el libro sufre de un sinnúmero de debilidades conceptuales, metodológicas y empíricas, las cuales son tan graves y numerosas que ponen en duda todas las conclusiones de Rae” (Lijphart, 1990: 481).

Las controversias, sin embargo, no pueden reducirse únicamente a las contradicciones formuladas. No siempre nuestros investigadores se tomaron en cuenta entre sí. Es, por ejemplo, el caso de Rokkan, que no considera a Duverger. Los investigadores comentados tampoco exteriorizan la controversia objetiva. En relación con Sartori, Lijphart prefiere presentar las coincidencias. Conforme a esto, el estudio comparativo de los investigadores debe incluir similitudes y diferencias, se hayan articulado o no.

El alcance político y científico del objeto de estudio

Veamos entonces tercero el alcance de la relación que es el objeto de estudio según sus programas de investigación. El alcance es muy amplio en Duverger, Rokkan y Sartori. Integra el desarrollo democrático como tal, a ratos también en relación con el supuesto de una enorme envergadura política en el momento de decidir sobre el sistema electoral. Se observa este alcance incluso en Rokkan, a pesar de que este autor considera que el sistema electoral es más bien una variable dependiente. En cambio, en los casos de Rae y Lijphart, el alcance de los sistemas electorales dentro de sus programas de investigación es más bien reducido. Tratan única y exclusivamente los efectos que tiene un sistema electoral en los parámetros medibles sobre la representación. El hecho de que Lijphart en otros estudios expanda de forma decidida su enfoque y lo amplíe integrando aspectos normativos (véase Lijphart, 2012), no forma parte de este debate



El tratamiento de la variable independiente sistema electoral

A continuación, nos interesa, cuarto, el tratamiento que se da a lo que se considera la variable independiente. En Duverger y Rokkan, el sistema electoral en sí aparece como una unidad poco o nada descifrada. Se hace la diferenciación –de forma, por cierto, muy clásica– entre sistemas electorales de mayoría absoluta, de mayoría relativa y de representación proporcional. En Rae y Lijphart, en cambio, se desglosa el sistema electoral en diversos componentes, estudiados cada uno según sus efectos. En sus estudios, sin embargo, se realizan dudosas operacionalizaciones a fin de llegar a resultados que sean medibles y valorables, tomando como máxima su validez estadística. En el caso de Lijphart, entre lo mucho que queda por cuestionar se encuentra el novedoso concepto de sistema electoral, integrando el tamaño del parlamento, ampliación conceptual que en realidad no tiene sentido, ni en sistemas electorales mayoritarios en circunscripciones uninominales ni en grandes parlamentos con más de 100 escaños; o la conjunción de la barrera legal y natural, cuando cada cual presenta un efecto diferente de desproporción; en el primer caso de la barrera legal, la desventaja se da solamente para partidos que no alcanzan el número requerido de votos; en el segundo caso de la barrera natural, afecta por lo general (dependiendo del tamaño de la circunscripción) a todos los partidos, menos al que logra la mayoría de votos. Vale cuestionar también la identificación que hace Lijphart de los efectos mecánicos de Duverger con los efectos próximos de Rae así como de los efectos psicológicos de Duverger con los efectos distantes de Rae (Lijphart, 1990: 483; Lijphart, 1994: 70 y 82), cuando Duverger solamente tiene en mente las causas o los orígenes y Rae las consecuencias o los efectos de ambos fenómenos.

El tratamiento de la variable dependiente sistema de partidos

Acto seguido, quinto, observamos el tratamiento dado a la variable dependiente, que se modifica también con relevantes consecuencias para el alcance y la relevancia de los resultados del análisis. Duverger y Rokkan observan los sistemas de partidos como un todo y los diferencian al clasificarlos por el número de partidos. Sartori amplía el espectro tipológicamente, al considerar algunas características adicionales. Pone mayor énfasis en las características cualitativas del sistema de partidos, se pregunta por la “relevancia sistémica” (*systemic relevance*) de los partidos políticos. Rae y Lijphart, en cambio, se quedan con la definición matemático-cuantitativa del sistema de partidos. Por otra parte, clasifican la variable dependiente por áreas de impacto y profundidad del efecto. Ambos autores diferencian entre proporcionalidad o desproporcionalidad de votos y escaños por una parte, y el número de partidos o, en su caso, la fragmentación del sistema de partidos, por la otra.



Con sus medios metodológicos se acercan primero a la cuestión de la desproporción, pues así pueden fácilmente calcular matemáticamente y presentar a nivel numérico los efectos del sistema electoral y sus diversos componentes. En segunda instancia apenas aparece la clásica pregunta sobre el sistema de partidos en términos de sus posibles estructuras (bipartidismo, pluripartidismo, multipartidismo), para cuya resolución no existen las mismas entradas metodológicas.

No habría que seguir cuestionando esta traslación de la perspectiva del investigador si los resultados solamente llegaran a una mayor exactitud, sin por ello perder relevancia. Rae, por lo demás, diferencia de manera orientadora entre efectos próximos y distantes en los sistemas electorales. El resultado científico es entonces que se podrán determinar con facilidad los efectos inmediatos del sistema electoral, pues algunos elementos técnicos, por ejemplo el tamaño de las circunscripciones, están en estrecha correlación con el grado de proporcionalidad de los resultados electorales. Pero los efectos lejanos que se refieren al sistema de partidos, son poco predecibles. Rae además constata que la desproporcionalidad no es un buen indicador para la estructura del sistema de partidos. Aunque cada uno de los efectos ejercidos por los componentes del sistema electoral son detallados precisamente por Lijphart en su controversia con Rae, esto no cambia en nada el hecho de que el hallazgo científico-cognitivo principal se logra en un campo que no aporta mucho a la pregunta clásica de los sistemas electorales, es decir, la posible relación causal existente entre sistema electoral y sistema de partidos. Por cierto, se relativiza la importancia del sistema electoral en el sistema de partidos, pero esto ya resultó de las fuertes críticas a Duverger y las famosas leyes sociológicas por parte de sus oponentes científicos. Rae resalta a todos los factores que influyen en la estructura del sistema de partidos y Lijphart les menciona alguna vez, pero no forman parte de su programa de investigación. Se puede, por tanto, llegar a la conclusión que la precisión empírico-estadística se logra a costa del alcance y la relevancia de los enunciados.

En torno a la cuestión de la causalidad

Ahora pasamos, sexto, a ver, cuál es, entonces, la posición asumida por nuestros autores con respecto a la cuestión de la causalidad. ¿Ciertos sistemas electorales realmente impactan en las características de los diferentes sistemas de partidos? Se impone la idea que es Duverger quien con sus “leyes sociológicas” es el que enfatiza una decidida relación causal entre ciertos tipos de sistemas electorales y determinadas estructuras de sistemas de partidos. En la versión más divulgada, las tres fórmulas que se han integrado como “leyes de Duverger” al estudio de los sistemas electorales, son las siguientes: “(1): La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, independientes y estables (con excepción de los movimientos que surgen repentinamente). (2) El sistema mayoritario con dos vueltas,





tiende a un sistema multipartidista, con partidos elásticos, dependientes y relativamente estables (en todos los casos). (3) El sistema de mayoría relativa (con una sola vuelta) tiende a un sistema dualista con partidos grandes e independientes, que se alternan entre sí. Sin embargo, estos enunciados muy generales solamente demuestran tendencias básicas [...]” (1950: 13) que interactúan con factores nacionales y sociales. Duverger constata de forma casi apodíctica: “La relevancia del sistema electoral tiene sus límites” (Duverger, 1959: 308, 1957: 324). Está muy lejos de rendir tributo a la causa, con un monocausalismo. Al ponderar el peso de diversos factores, él niega que la influencia del sistema electoral “sea mayor al de otros factores”. Más bien subraya: “[...] el sistema electoral nunca (es) el verdadero motivo, más bien son las especificidades nacionales, las ideologías, pero sobre todo la estructura económica de la sociedad la que influye decisivamente” (Duverger, 1959: 219). Al final, Duverger mismo se adelanta al enorme margen de maniobra interpretativo de sus fórmulas, llevándolo desde una relación cuasi causal hasta una interrelación de múltiples causas y efectos. Como sus críticos lo perciben principalmente como un representante de rígidas “leyes sociológicas”, puede por fin presentarse casi como testigo principal en contra de la “errada interpretación” (Duverger, 1986: 69 ss.) de sus observaciones. Así, solamente Sartori se mantiene en la posibilidad de la existencia de leyes sociológicas, pero integrando condiciones adicionales al enunciado de una ley que por lógica no permiten llegar a otro resultado que ya no sea falsable. Cuando, por ejemplo, una de sus leyes parafraseando dice que el sistema de mayoría relativa produce bipartidismo, cuando en ningún distrito electoral ningún tercer partido puede ganar una mayoría relativa de votos, se da por sentado que el enunciado es lógicamente irrefutable, pero trivial, científicamente sin valor.

A pesar de todas las relativizaciones, prevalecen los supuestos monocausales del estudio, respaldados por un lado en el “supuesto Duverger” y en Sartori, por el otro en Rae y Lijphart condicionados por el diseño de su análisis. Estos dos investigadores solamente tematizan variables que pertenecen ya sea al sistema electoral o al sistema de partidos y estudian la correlación entre ambos fenómenos solamente en una dirección. Incluso Rokkan y Sartori rinden tributo a un cierto monocausalismo. Sartori se enfoca en el sistema electoral como la causa exclusiva para defender la utilidad del *electoral engineering* en ciencia política. En el caso de Rokkan, aunque su argumentación sea multicausal, en realidad todo depende de las líneas de conflicto; en su caso, el sistema electoral juega principalmente el papel de variable dependiente. Pero el monocausalismo en el tratamiento del objeto de estudio, justificado de diversas formas, simplemente no es idéntico a una afirmación de contenidos del mismo tipo. Al contrario, las investigaciones empírico-cuantitativas, por ejemplo, aunque trabajen con correlaciones, también indican que no se puede probar una relación unívoca de efecto entre sistema electoral y sistema de partidos. Estos resultados coinciden con mis estudios histórico-empíricos de los sistemas electorales en todo el mundo (véase la biblio-

grafía). Esto no significa, de modo alguno, que la ciencia política no pudiera pronunciarse sobre la relación analizada y que, por ello, tal como temía Sartori, sea incapaz de presentar resultados políticos de relevancia directa en sus conclusiones. En vez de recomendaciones abstractas habrá más bien que elaborar recomendaciones a la medida para situaciones concretas de factores para diversos países y épocas.

En torno al electoral engineering

Respecto, séptimo, a la consultoría electoral y si de esta manera se debe conocer el contexto social y político de un país para poder dar recomendaciones normativas de utilidad, entonces se plantea obviamente la pregunta de si todavía se puede optar en general por un tipo de sistema electoral, al estilo de la antigua controversia entre representación por mayoría y representación proporcional de los clásicos. Duverger definitivamente erigió los sistemas de mayoría (relativa y absoluta) como los *best systems*. Rokkan y Rae no se expresan en relación a la mejor opción; se mantienen dentro del análisis. Rokkan lo hace seguramente porque considera que la opción por un sistema electoral depende de los actores políticos, las alianzas y los acuerdos, y porque considera además que ya ha sido decidida con el congelamiento del sistema de partidos en sus países estudiados. Tanto Rae como Lijphart excluyen la pregunta sobre la opción en sus estudios clásicos; las reflexiones normativas no caben en su enfoque de análisis empírico-estadístico. Lijphart, evidentemente, no dejó de hacerlo en otro momento relacionado con su teoría de la concordancia (Lijphart, 1999 y 2012) y en sus recomendaciones para las democracias jóvenes (Lijphart, 1990 y 2008) expresando su preferencia por la representación proporcional. Sartori se opone decididamente a la recomendación de Lijphart; en general, se opone a su sesgo normativo (Sartori, 1994: 69ss.) y, en la teoría, Sartori es de la opinión de que el mejor sistema electoral sería aquel que mejor funciona. Simultáneamente, sin embargo, expresa su apego por el sistema de mayoría absoluta y en la práctica interviene en algunos países para que ésta sea introducida. Yo abogo definitivamente por aceptar la posición relativa mostrada por Sartori en la teoría. La pregunta sobre la opción que se plantea en ciencia política en la actualidad no es de tipo filosófico-teórico sobre el Estado, sino una cuestión histórico-empírica con un trasfondo de teoría del Estado o, de ser el caso, constitucional.

Controversias sobre el estado actual de la investigación sobre sistemas electorales

Estas reflexiones conducen, octavo, a la pregunta final sobre el estado actual de los avances científicos dentro del estudio de los sistemas electorales. Los representantes de un enfoque comparativo-cuantitativo más nuevo recalcan que recién desde su aparición, el estudio de





los sistemas electorales ha evolucionado de un estado cualitativo-rudimentario a una ciencia madura (Shugart, 2008: 25s.). Sin embargo, que un enfoque se eleve sobre los demás, dogmatizando su propio parámetro cuantitativo de forma nada crítica, no es algo que se acepte sin réplica. Sartori plantea lacónicamente la pregunta que da en el blanco: “¿Cómo puede ser que los enfoques cuantitativos posteriores puedan decir que sacan del ruedo a los anteriores, de tipo cualitativo, cuando el desarrollo defectuoso posterior causado por éstos resulta evidente y se expresa al reemplazar la relevancia por la precisión?: “[...] la masiva pérdida de *concreteness* que provocan las fórmulas matemáticas es una gran desventaja. Es cierto, mi *concreteness* es a veces flexible e impresionista, pero no puede ser tan desorientador como una precisión matemática que a menudo solo es una falsa precisión fabricada por la medición” (Sartori, 1994: 36).

Los avances al interior de los diversos enfoques hablan el mismo idioma, pues en cada caso fuerzan la manera de obtener avances científicos dentro de su metodología. Para aquellos empíricos-estadísticos se puede determinar que es la precisión matemático-estadística y no la mayor relevancia la que alimenta la creencia en el progreso. Esto se demuestra en el intento de Lijphart, sin lugar a dudas exitoso, de sobrepasar a Rae en lo referente a la precisión. En cambio, el desarrollo del estudio empírico-cualitativo de los sistemas electorales se ha mantenido dentro de la pregunta sobre la relevancia. Esto también rige para las afirmaciones que por su parte desencadenaron fuertes críticas, como por ejemplo, el intento de Sartori de reformular las leyes sociológicas de Duverger. Pues, al fin y al cabo, Sartori menciona dos factores inherentes al contexto que también definen los efectos de los sistemas electorales, aun cuando los haya incluido en las leyes como marco de condiciones al decir “si pasa..., entonces”: la dispersión regional del electorado y el grado de institucionalización de los partidos o del sistema de partidos.

En realidad, Sartori reconoce así el poder de los factores sociales y políticos concretos en la interdependencia de acción o circularidad entre sistemas electorales y sistema de partidos que yo, por mi parte, recalco aún más entre otros factores, a la vista de la selección del sistema electoral que considero dependiente del sistema de partidos, o en su caso, de las estructuras más profundas y dinámicas sociales y políticas, *à la* Rokkan. Aquí coincido con Richard Rose que subraya igualmente “la gran fuerza del contexto nacional frente a las propiedades del sistema electoral” (Rose, 1984: 78). Aunque acepto con ello la posibilidad de que los enunciados que conducen a abstracciones sobre los efectos de los sistemas electorales sean aún más limitados de lo que plantea Sartori, esto no implica negar la posibilidad de que conociendo las condiciones concretas del contexto se puedan hacer afirmaciones sobre los presuntos efectos de los diferentes sistemas electorales. Pues la cuestión de los sistemas electorales no se refiere solamente a su auto impacto abstracto, sino a sus efectos en contextos sistémicos, combinados con otros factores, tomando en cuenta también la inversión de la supuesta relación causal.

En otra oportunidad ya recomendé, por tanto – y conforme a mi tesis, el contexto hace la diferencia – (Nohlen 2003), no dedicar la mayor atención al sistema electoral en el momento de realizar el estudio de sistemas electorales, sino dedicarse con igual intensidad a revisar los factores del contexto que refuerzan, distorsionan o socavan los efectos lógico-abstractos inherentes en los sistemas electorales, y a trabajar en su sistematización.

Bibliografía

- Auth, Pepe 2006: “De un sistema electoral proporcional excluyente a uno incluyente”, *Fundación Chile 21, Serie en foco 69*, Santiago: Expansiva.
- Basedau, Matthias / Erdmann, Gero / Mehler, Andreas (2007): *Votes, Money and Violence, Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa*, Suecia: Nordiska Afrikaintitute.
- Bogdanor, Vernon (1983): “Conclusion: Electoral Systems and Party Systems”, en: Bogdanor, Vernon / Butler, David (eds.), *Democracy and Elections, Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bull, Hans Peter (2014): “Erfolgswertgleichheit – eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht“ [Igualdad del valor de logro. Una construcción errada en el derecho electoral alemán], en: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 129 (19), pp. 1213-1217.
- Da Silva, Virgilio A. (2013): “A Continuum of Electoral Systems? (Or, Why Law and Legislation Need Typologies)”, en: *The Theory and Practice of Legislation*, 1 (2), pp. 227-253.
- Duverger, Maurice et al. (1950): *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris: Armand Colin.
- Duverger, Maurice (1951): *Les partis politiques*, Paris: Armand Colin (1958, 3ra. ed.).
- Duverger, Maurice (1957): *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica (2001: 17na. Ed.).
- Duverger, Maurice (1959): *Die politischen Parteien* [Los Partidos Políticos], Tubinga: Mohr.
- Duverger, Maurice (1968): *Sociología política*, Barcelona: Ariel.
- Duverger, Maurice (1984): “Which is the Best Electoral System?”, en: Lijphart, Arend / Grofman, Bernard (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York: Praeger, pp. 31-39.
- Duverger, Maurice (1986): “Duverger’s Law: Forty Years Later”, en: Grofman, Bernard / Lijphart, Arend (eds.): *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press, pp. 69-84.
- Fernández, Mario (2000): El sistema electoral chileno. Dilucidando equivocaciones y adaptando fórmulas, en: Squella, Agustín / Sunkel, Osvaldo (eds.): *Democratizar la democracia. Reformas pendientes*, Santiago: LOM-Ediciones, pp.105-119.





- Gallagher, Michael. / Mitchell, Peter (eds.) (2008): *The Politics of Electoral Systems*, segunda edición, Oxford: Oxford University Press.
- Grotz, Florian (2000): *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa* [Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa oriental central], Opladen: Leske & Budrich.
- Horowitz, Donald L. (1991): *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley, Cal.: University of California Press.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres: Norman
- Krennerich, Michael / de Ville, Jaques (1997): "A Systematic View on the Electoral Reform Debate in South Africa", en: *Verfassung und Recht in Übersee* 30 (1), 26-41.
- Krohn, Tobias (2003): *Die Genese von Wahlsystemen in Transitionsprozessen. Portugal, Spanien, Polen, Tschechien im Vergleich* [La génesis de sistemas electorales en procesos de transición. Portugal, España, Polonia y República Checa en comparación], Opladen: Leske & Budrich.
- Levine, Daniel H.. / Molina, José. E. (2011): "Measuring the Quality of Democracy", en: Levine, D. / Molina, J. E. (Ed.): *The Quality of Democracy in Latin America*, Boulder / Londres: Lynne Rienner Publishers, 21-37.
- Lijphart, Arend (1984): "Advances in the Comparative Study of Electoral Systems", en: *World Politics* 36, pp. 424-436
- Lijphart, Arend (1984): "Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems", en: Lijphart, Arend / Grofman, Bernard (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York: Praeger, etc., pp. 207- 213.
- Lijphart, Arend (1988): *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985. A Critique, Re-Analysis, and Update of Rae's Classic Study*, IPSA-Paper XIV World Congress, Washington, D.C.
- Lijphart, Arend (1990): "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1990", en: *American Political Science Review* 84 (2), pp. 483-496.
- Lijphart, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford (versión española, 1995: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales).
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy*, New Haven/Londres (segunda edición: 2012).
- Lijphart, Arend (2008): Forword, en: Gallagher, Michael/Mitchell, Peter (eds.): *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. VI-X.
- Lijphart, Arend/Grofman, Bernard (eds.) (1984): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, etc. Agathon Press.

- Lipset, Seymour M./ Rokkan, Stein (eds.) (1967): *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York: Free Press.
- Molinas, César (2012): Una teoría de la clase política española, en: *El País*, 10 de septiembre de 2012. Ver enlace: http://politica.elpais.com/politica/2012/09/08/actualidad/1347129185_745267.html
- Nohlen, Dieter (1981): *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, Dieter (1984a): "Two Principles of Representation", en: Lijphart, Arend / Grofman, Bernard (eds.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York: Praeger, pp. 83-90.
- Nohlen, Dieter (1984b): "Changes and Choices in Electoral Systems", en: Lijphart, Arend / Grofman, Bernard (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York: Praeger, pp. 217-224.
- Nohlen, Dieter (1984c): "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional", en: *Revista de Estudios Políticos* 42, pp.7-31.
- Nohlen, Dieter (1991): "La política de la reforma electoral", en: IIDH/CAPEL (org.): *La reforma política electoral*, San José: IIDH/CAPEL, pp. 157-170.
- Nohlen, Dieter (1997): *Sistemas electorales en Europa del Este. Génesis, crítica, reforma*, Colección Temas de la democracia 3, México: IFE.
- Nohlen, Dieter (2003): *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y enfoque histórico-empírico*, editado por Claudia Zilla, México: UNAM.
- Nohlen, Dieter (2004): *Sistemas electorales y partidos políticos*, tercera edición, México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2006): *El intitucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, editado e introducido por Richard Ortiz Ortiz, México: Porrúa/ UNAM.
- Nohlen, Dieter (2006a): "La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada", en: *Revista de Ciencia Política* 26 (1), pp. 191-202.
- Nohlen, Dieter (2009): La reforma necesaria al sistema electoral alemán. El principio de igualdad de logro del voto como idée fixe en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 3 de julio de 2008, en: *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época, vol. 1, núm 4, México, pp. 33-62.
- Nohlen, Dieter (2013): "Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos", en: *Revista Española de Ciencia Política* 31, 9-39.
- Nohlen, Dieter (2014a): *Wahlrecht und Parteiensystem [Derecho electoral y sistema de partidos]*, séptima edición, Opladen: Barbara Budrich.





- Nohlen, Dieter (2014b): Die Politik des Sonderwegs. Wahlsysteme als Rechtsfrage. [La política del camino especial. Sistemas electorales como cuestión jurídica], en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 62, pp. 11-32.
- Nohlen, Dieter (2015a): *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, segunda edición revisada y ampliada, Madrid: Tecnos.
- Nohlen, Dieter (2015b): *Ciencia política y justicia electoral*, México: UNAM.
- Nohlen, Dieter. (2016): *Arquitectura institucional, jurisdicción constitucional e integridad electoral*, México: UNAM.
- Nohlen, Dieter /Kasapović, Mirjana (1996): *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa* [Sistemas electorales y cambios de sistema en Europa oriental], Opladen: Leske & Budrich.
- Nohlen, Dieter /Stöver, Philip (eds.) (2010): *Elections in Europe*, Baden-Baden: Nomos.
- Nohlen, Dieter/Zovatto, Daniel/ Orozco, José/ Thompson, José (eds.) (2007): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, segunda edición, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Norris, Pippa (1995): "The Politics of Electoral Reform in Britain", en: *International Political Science Review* 16 (1), 65-78.
- Norris, Pippa (2014): *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Orozco Henríquez, José de Jesús (Comp.) (1999): *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, tomo III, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación et al.
- Owen, Bernard / Rodriguez-McKey, Maria (2013): *Proportional Western Europe. The Failure of Governance*, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Rae, Douglas W. (1967): *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven & Londres: Yale University Press.
- Renwick, Alan (2010): *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodríguez, Luis Mario (2015): *De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral. El caso salvadoreño*, San Salvador: FUSADES.
- Rokkan, Stein (1968): Electoral Systems, en: *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ed.: Sills, D. L.), New York, Vol. 5, pp. 6-21. Reprint of a revised version en: Rokkan, St.: *Citizens, Elections, Parties*, New York, 1970, pp. 147-168.
- Rokkan, St. (1970): *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rose, Richard (1982): Choice in Electoral Systems. The Political and Technical Alternatives, en: *Studies in Public Policies*, 108, Strathclyde-Glasgow
- Rose, Richard (ed.) (2000): *International Encyclopaedia of Elections*, Washington, D.C.

- Sartori, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Londres: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1986): The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Methods, en: Grofman, Bernard/Lijphart, Arend (eds.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York: Agathon Press, pp. 43-68.
- Sartori, Giovanni (1994): *Comparative Constitutional Engineering*, London: MacMillan.
- Shugart, Matthew S. (2001): "Extreme" Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative, en: Shugart, Matthew S./ Wattenberg, Michael P. (Eds.): *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Bold Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 25-51.
- Shugart, Matthew S. (2008): Comparative Electoral Systems Research. The Maturation of a Field and New Challenges Ahead, en: Gallagher, Michael / Mitchell, Peter (eds.): *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-56.
- Vallés, Josep M. /Nohlen, Dieter (2010): "Spain", en: Nohlen, Dieter /Stöver, Philip (eds.): *Elections in Europe*, Baden-Baden: Nomos, pp. 1803-1840.
- Weber, Max (2001): *Ensayos sobre metodología sociológica*, sexta edición, Buenos Aires: Amorrortu.
- Zilla, Claudia (2007): Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen, en López Rubí Calderón, José Ramón (ed.): *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*, México: Puebla, pp. 59-73.





Parte 2:

SISTEMAS ELECTORALES DESDE
UNA PERSPECTIVA COMPARADA

El sistema electoral de los Estados Unidos. Las raíces históricas de la fórmula mayoritaria.

Javier Redondo*

39



Resumen:

El sistema electoral estadounidense se define fundamentalmente por la aplicación de la fórmula mayoritaria en la totalidad de las elecciones estatales y federales. Sin embargo, ninguna norma obliga a ello. El sistema electoral se configura por tanto como producto de la historia, hunde sus raíces en el modelo británico y evoluciona dentro de los parámetros que establece la Constitución de 1787. Estos condicionantes son: el rechazo de los partidos políticos, las peculiaridades de la elección presidencial, el predominio del distrito uninominal y la celebración de primarias para la selección de candidatos presidenciales. Todos estos factores sientan las bases del sistema mayoritario y, por extensión, del dualismo de tendencias y posteriormente de partidos.

Palabras clave: Estados Unidos, fórmula mayoritaria, bipartidismo, Constitución, elecciones.

Abstract:

The US electoral system is essentially defined, in almost all states and federal elections, by the application of single-member plurality. However, the law does not require it. The electoral system is a result of the history, as it is rooted in the British model and evolved within the parameters established by the Constitution of 1787. Therefore the electoral system is conditioned by the political parties rejection, the peculiarities of the presidential election, the predominance of single-member districts and the primary election holding to select presidential candidates. All these factors stablish the foundation of SMP and encourage the dualism of trends that finally encourages the bipartisanship.

Key words: US, single-member plurality, bipartisanship, Constitution, elections.

* Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid

Tres rasgos distintivos del sistema electoral estadounidense

El sistema electoral estadounidense tiene tres elementos propios que influyen sobre su análisis. El primero de ellos lo comparte con el modelo británico, los otros dos son exclusivos y definen su naturaleza. En primer lugar, el origen del sistema se remonta y coincide con el de la nación (en el caso británico con la consolidación del parlamentarismo). No han sufrido modificaciones sustanciales sino adaptativas. Son producto de la dilatada progresión de una idea germinal que, en el caso americano, está incluida en la Constitución. En segundo lugar, el sistema electoral estadounidense se vertebra sobre unos pocos elementos federales —que lo pergeñan— y resulta fundamentalmente de la suma de los subsistemas estatales. Y, en tercer lugar, los padres fundadores del constitucionalismo americano idearon una institución peculiar: el Colegio Electoral, sobre el que pivotó la articulación posterior del proceso electoral, sobre todo porque con el tiempo, la elección presidencial se convirtió en el proceso electoral por excelencia.

Puede parecer una cuestión secundaria pero no lo es: ni Reino Unido ni Estados Unidos han alterado las bases de sus sistemas políticos desde el alumbramiento de sus respectivos modelos: monarquía parlamentaria el uno (comenzamos a contar a partir de 1688) y república federal el otro —el presidencialismo es resultado de una evolución paulatina del modelo inicialmente propuesto—. El sistema electoral, por tanto, es producto del propio desarrollo del sistema político desde su concepción: ningún sistema electoral ha durado tanto tiempo como estos dos. Dicho de otro modo, el sistema electoral no es en absoluto accidental, aunque tampoco completamente deliberado ni responde a un ejercicio de planificación concienzuda de los padres fundadores, es decir, diseñado en su totalidad a la par que el sistema institucional para satisfacer su estabilidad. Los constituyentes se ocuparon de las cuestiones de su tiempo. Las generaciones posteriores fueron adaptándolo y completándolo sobre el molde original.

Los cambios sociales, institucionales y de mentalidad dotan siempre a los sistemas de elección de un poder legitimador del conjunto del sistema político. No obstante, en el caso del Reino Unido y Estados Unidos, sus sistemas políticos precedieron a sus respectivos sistemas electorales, que, apenas esbozados, se acomodaron progresivamente a aquellos. No queremos decir, ni mucho menos, que los constituyentes americanos soslayaran la cuestión de cómo elegir, al contrario, el principio electivo se hallaba en la médula del nacimiento del parlamentarismo y de la nueva nación (la elección imperaba en cualquier órgano e institución colonial¹), sino que la evolución del sistema electoral se ajusta a la inercia de la historia

1 La Asamblea colonial de Pensilvania recoge desde 1776 el derecho al sufragio de todos los hombres libres al corriente del pago de sus impuestos y con al menos un año de residencia en su circunscripción. Por el contrario, la Cámara de Burgueses de Virginia exige en esos mismos años el requisito de la propiedad. De cualquier modo, la elección ya es el procedimiento habitual para la elección de representantes, sólo está en cuestión la extensión del derecho al voto. Asimismo, Carolina del Norte, Georgia, Vermont, Pensilvania y algunos



y de la demanda de los tiempos durante un periodo amplio: este es el rasgo distintivo al que nos referimos. Y más allá de los hitos históricos que determinan la ampliación del sufragio (hombres libres, negros –1870–, mujeres –1920– y mayores de 18 años –1971), la composición del sistema electoral sigue una extensa secuencia de adaptación al sistema político no siempre prevista por este. En conclusión: el sistema electoral estadounidense no nace completamente subordinado al sistema político, si bien, el sistema político condiciona su trayectoria y fija sus cimientos. Todo esto dificulta su estudio, básicamente porque no hay un único contexto en el que ubicarlo sino varios. Nosotros optamos por hacerlo con la proclamación de la Constitución.

En segundo lugar, y esta es la primera de las características exclusivas de Estados Unidos, el sistema electoral es fundamentalmente resultado de la suma de subsistemas. O para ser más precisos: el sistema electoral consiente trocarse en tantos subsistemas como estados componen la Unión. Más claramente: son los estados los que organizan la elección. La federación impone los ritmos y la periodicidad electoral, regula el derecho al sufragio activo y pasivo y otros aspectos generales sobre todo relativos a la financiación de campañas² y el recuento de votos. Los estados, por su parte, activan las maquinarias de los partidos, organizan las campañas, diseñan las papeletas y fundamentalmente delimitan el tamaño de las circunscripciones y definen el método por el que los votos se convierten y traducen en cargos y representación.

Por tanto, al sistema electoral norteamericano se le clasifica como mayoritario porque casi todos los estados a excepción de dos emplean esta fórmula para designar a los miembros del Colegio Electoral y sus respectivas asambleas (Maine, con cuatro votos en el Colegio, y Nebraska, con cinco, aplican un sistema proporcional). De lo cual colegimos que el sistema crece por irradiación, pues se extendió desde los estados que primero introdujeron el sufragio amplio para la elección de las asambleas o el principio electivo en la selección de los miembros del Colegio Electoral hasta los que adoptaron posteriormente los mismos métodos.

En todo caso debemos introducir dos matices: uno, el principio de elección por mayoría gozaba del *prestigio* que le dotaba su procedencia británica. Así las cosas, podemos considerarlo en la raíz del sistema. Y dos: el hecho de que los constituyentes diseñaran un poder Ejecutivo completamente independiente del Legislativo, uninominal y no colegiado promovía, dirigía y encarrilaba el sistema hacia la fórmula mayoritaria. Por eso hemos di-

condados o distritos de Nueva Jersey ya habían introducido el sufragio secreto. Ver Pole (1969:206-295) y Gordon (1998:169-170 y 383-389).

2 La Comisión Electoral Federal es una agencia reguladora independiente que se encarga de administrar y hacer cumplir la Ley para las Campañas en las elecciones de ámbito federal. Tiene jurisdicción sobre la financiación de campañas federales para los candidatos a Presidente, Vicepresidente, Cámara de Representantes y Senado de los Estados Unidos. Theodore Roosevelt reformó el sistema de financiación privada. Muchos años después, en 1971 se aprobó la primera Ley Federal de Campaña Electoral, revisada en varias ocasiones. Consultar: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.shtml#legislation>



cho un poco más arriba que el sistema no surge accidentalmente. Sus cimientos los pone el sistema institucional, en el que encaja el electoral.

El tercer rasgo y segundo de carácter exclusivo estadounidense es la existencia de una institución sin parangón en las democracias occidentales: el Colegio Electoral. Hoy carece de atribuciones, sin embargo, fue el pivote sobre el que se erigió el conjunto del modelo (si bien hemos de tener presente que antes de que se aprobara la Constitución de 1787, incluso antes de que se convocaran los congresos continentales para centralizar las decisiones sobre la Guerra de Independencia de las colonias, las respectivas asambleas legislativas ya habían adoptado, insistimos, el principio electivo).

El Colegio Electoral es una institución atípica. Durante algún tiempo, algunos expertos siempre críticos con el sistema político norteamericano, pretendiendo identificarlo como elitista, han mantenido la misma consideración acerca de las elecciones presidenciales y las denominan *indirectas*; como si el espíritu de las mismas no hubiera cambiado desde muy pronto, principios de siglo XIX, aun sobreviviendo la institución. No es una apreciación acertada. Efectivamente, los representantes de cada Estado que conforman el Colegio Electoral tienen competencia, otorgada por la propia Constitución (artículo II, sección 1), para votar por los candidatos a la Presidencia que consideren oportunos independientemente de la expresión de la mayoría de los ciudadanos. Sin embargo, este análisis ignora dos cosas.

En primer lugar, cuando se regula la institución del Colegio Electoral, el constituyente no está pensando en que el presidente sea elegido por voto popular, al menos en todos los estados. El principio electivo rige desde el principio para las Asambleas, no necesariamente para la más alta Magistratura de la Unión. En los debates constituyentes se habla, invocando el idealizado republicanismo romano, de primer magistrado para referirse a la figura que finalmente se denominó presidente. Ese primer magistrado sería una figura independiente, un árbitro de la política, libre de la *contaminación* partidista y, por tanto, ajena a la refriega electoral, no expuesta a ella.

Muy pronto, la realidad de los hechos trastocaría este propósito inicial. Washington concitó el consenso de los miembros del Colegio. Fue el único presidente elegido por unanimidad de los electores: 69 de 10³ estados en 1789 y 132 de 15⁴ estados en 1792. John Adams le disputó la Presidencia a Thomas Jefferson: se la ganó una vez, en 1796 –ya habían cuajado las facciones federalista y antifederalista, los tan temidos partidos–, y perdió en la

3 Ni Carolina del Norte ni Rhode Island habían ratificado la Constitución en esa fecha, lo hicieron cuando se incluyeron las 10 primeras enmiendas, el llamado *Bill of Rights*; a Nueva York no le dio tiempo a formalizar la elección de compromisarios.

4 En esta fecha se habían incorporado a la Unión y al proceso electoral los tres estados mencionados en la nota anterior además de Kentucky y Vermont, que desde 1777 se mantuvo como república sin vinculación ni con los congresos continentales ni con la Confederación de 1781. Tampoco participó en la Convención constituyente celebrada en Filadelfia.





siguiente, en 1800. La elección de 1800 constituyó el fin del consenso presidencial, según el cual, al candidato con más votos del Colegio Electoral se le adjudicaba la Presidencia y al segundo, la Vicepresidencia. La elección de 1800 se ventiló en la Cámara de Representantes, pues dos candidatos, Thomas Jefferson y Aaron Burr –un atrabiliario y oscuro personaje– empataron a votos en el Colegio. A partir de la siguiente convocatoria, los candidatos concurrirán para la Presidencia o para la Vicepresidencia⁵. Con el tiempo, este procedimiento daría lugar al nacimiento de la fórmula del *ticket*: los candidatos a presidente y vicepresidente de un mismo partido concurrirán juntos a la elección.

En segundo lugar, y como acabamos de apuntar, la institución no pudo frenar el surgimiento de los partidos políticos. El Colegio Electoral estaba pensado precisamente para evitar que la lucha partidista se trasladara a la elección presidencial, pero no lo consiguió. Por eso hemos dicho al principio del epígrafe que el sistema electoral no nace accidentalmente. Sin embargo, los constituyentes tampoco pueden teledirigir los procesos políticos. El bipartidismo inglés se traslada a América, pero, como recuerda Duverger (1996:23) “los partidos norteamericanos no descansan en ninguna base ideológica o social” propiamente dicha, sino que son manifestaciones, esto lo añadimos ahora, de una distinta manera de concebir la división vertical del poder, nacen, por emplear las categorías de Lipset y Rokkan (1967) de la manifestación del conflicto entre centro y periferia.

Si las disputas entre federalistas –Plan de Virginia– y antifederalistas –Plan de Nueva Jersey– habían surgido durante los debates constituyentes y se habían trasladado a las cámaras –Cámara de Representantes y Senado–, no había razón para pensar que tarde o temprano los ejes de división política que propiciaron la creación de los primeros partidos en Estados Unidos se trasladaría a la elección presidencial. Máxime porque a los dos primeros y principales contendientes en la arena electoral para la Presidencia no sólo les separaba una diferente concepción del reparto de poderes entre los estados y las instituciones federales –y en consecuencia la política monetaria: cómo afrontar el pago de las deudas contraídas durante la Guerra de Independencia y el debate en torno a la necesidad de crear un Banco Nacional, hoy Reserva Federal–, sino también la política exterior: los federalistas se declararon anglófilos –partidarios de rehacer y estrechar lazos con la madre patria– y los antifederalistas, francófilos, partidarios de mantener la coalición con el país que había contribuido a la independencia de las colonias, Francia, máxime cuando su revolución representaba los valores por los que habían luchado los colonos americanos.

En este sentido, para moderar la participación del pueblo en la elección presidencial, los padres fundadores crearon el Colegio Electoral, una institución que no se reúne como cuerpo⁶, integrada por un número de compromisarios igual a la suma de representantes de

5 Enmienda 12 de la Constitución, ratificada en 1804.

6 La Constitución establece claramente que los “electores se reunirán en sus respectivos estados, y mediante



la Cámara y senadores (hoy son 538: 435 representantes, 100 senadores y tres delegados del Distrito de Columbia). La elección de compromisarios se realiza de acuerdo a las normas de cada Estado. Es importante recordar este aspecto, pues refuerza el punto anterior en el que hablábamos de la suma de subsistemas. En principio, correspondía a las asambleas de los estados designar a los electores. Ya sabemos que no todos los estados introdujeron al mismo tiempo el voto popular, pero la expansión fue muy rápida: las elecciones de 1824 fueron las primeras en las que se celebraron comicios en la totalidad de la nación⁷.

Dado que el número de compromisarios coincide con el de representantes y senadores, es fácil deducir que a cada Estado le corresponde un número de compromisarios coincidente con el de representantes que tiene en el Capitolio. Hoy, el Colegio Electoral es sólo una mera reminiscencia que muestra el respeto de los americanos por sus tradiciones, nada más. No han considerado enmendar la Constitución para suprimirlo porque la práctica política se ha encargado de neutralizar sus posibles disfuncionalidades. En este sentido, 29 estados más el distrito de Columbia solicitan lealtad a sus compromisarios, aunque únicamente cinco han previsto mecanismos de sanción a los compromisarios desleales⁸. En todo caso, se cuentan con los dedos de las dos manos los casos en los que se ha producido esa deslealtad en más de 200 años de Historia constitucional. En 1876, el Colegio Electoral asumió un papel destacado por última vez. Entre acusaciones de fraude, Rutherford Hayes fue finalmente proclamado presidente por una Comisión del Congreso⁹. Desde entonces,

votación secreta elegirán a dos personas, de las cuales por lo menos una no será residente del mismo Estado que ellos". Los votos de cada Estado son remitidos al presidente del Senado –vicepresidente de los Estados Unidos– que procederá, en sesión conjunta de ambas cámaras, a la apertura de los sobres.

- 7 Andrew Jackson obtuvo 152.933 votos (42%); John Quincy Adams –hijo del segundo presidente de los Estados Unidos, 115.696 (32%); John Clay, 47.136 (13%) y William H. Crawford, 46.979 (13%). Esta elección resultó singular por dos aspectos. Primero: por segunda vez, la elección del presidente recaía en la Cámara de Representantes. Los votos en el Colegio se repartieron del siguiente modo: Jackson, 99; Adams, 84; Crawford, 42 y el sempiterno candidato, John Clay, 37. Dado que ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta de los votos electorales, la elección pasó a la Cámara de Representantes, de acuerdo con la Décima Segunda Enmienda de la Constitución, que establece que la decisión se tomará por estados –uno por cada Estado–, no por representantes. Este procedimiento se introdujo para satisfacción de los estados del Sur y consecuentemente de los antifederalistas. Curiosamente, en este caso perjudicó al candidato demócrata, Andrew Jackson. En segundo lugar, como acabamos de avanzar, los estados votaron por Adams, de manera que por primera vez, el candidato con más votos populares perdía la Presidencia de la nación. Por último, hay un hecho que no debemos pasar de largo. Jackson se impondría también en los comicios siguientes, en 1828. Y entonces sí ocuparía el sillón presidencial. Se inauguraba la era conocida como la “democracia jacksoniana”, caracterizada, entre otras muchas cosas, por el hecho de que los candidatos no rehúyen el discurso populista. El nacimiento del populismo como rasgo de la cultura política norteamericana coincide con la extensión del sufragio.
- 8 Ver: *Guía práctica de las elecciones de Estados Unidos*, editada por Mas Consulting en agosto de 2012, p. 25: http://www.masconsulting.es/wp-content/uploads/2012/08/Guia_MASConsulting_USA2012.pdf
- 9 El Partido Republicano de Hayes denunció los resultados en Carolina del Sur, Luisiana y Florida, además de un voto electoral en Oregón. Aquí se había impuesto el propio Hayes, pero uno de los tres electores del Colegio fue sospechosamente inhabilitado y el gobernador, a la sazón demócrata, lo sustituyó por uno de su partido. Sin contar estos tres estados ni el elector de Oregón, Samuel J. Tilden, candidato demócrata, ganaba a Hayes en votos electorales por 184 a 166. Apenas un voto le separaba de la Casa Blanca. El resultado final

el Colegio Electoral es una fórmula que ilustra y facilita el recuento, un protocolo de carácter puramente formal y nominal.

Los tres rasgos distintivos analizados ponen de manifiesto que el análisis del sistema electoral americano requiere de un enfoque y perspectiva histórica e, insistimos, impide asociarlo a un único contexto. Por eso conviene insistir en los elementos originales. Conociéndolos, nos será mucho más fácil insertar las innovaciones.

El gobierno de la república: los caminos que conducen a la adopción de la fórmula mayoritaria

Los federalistas impusieron su visión sobre el modelo de República y en consecuencia su patrón institucional, que incluye las bases del sistema electoral. ¿Qué principios o ideas guiaron el plan federalista?: i) la consideración de los partidos como “vicio” del sistema político; ii) la consecución del “gobierno mixto”¹⁰, iii) la imposición de un férreo sistema de controles y equilibrios entre las distintas instituciones, poderes y territorios y, iv) la sistematización de los ritmos y periodicidad electoral. Este último requisito está íntimamente vinculado con la noción de *cheks and balances*: el sistema de controles no puede funcionar como un reloj suizo si los ritmos de renovación de las instituciones se rompen. Cada uno de estos elementos condiciona de un modo u otro la adopción del sistema electoral. Veamos.

La obra de Hamilton y otros (2012), *El Federalista* es la que mejor explica las bases del constitucionalismo americano (casi medio siglo más tarde, *La democracia en América*, del diplomático francés Alexis de Tocqueville será la que mejor explique cómo funciona y que características culturales, sociales y económicos que definen su democracia). Alexander Hamilton, James Madison y John Jay exponen las razones de su propuesta para la Unión. Sus argumentos se vieron reflejados en la redacción final del texto constitucional. En el *Artículo X* de *El Federalista*, escrito por Madison y publicado en el Correo de Nueva York el 23 de noviembre de 1787, dos meses después de que la Convención aprobara la Constitución, leemos: “Entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violen-

fue de 185 a 184 a favor de Hayes. El nuevo recuento en los estados “confusos”—que fueron precisamente aquellos que fueron rebeldes y que todavía estaban bajo “control” militar y administrativo republicano durante el período de postguerra conocido como la reconstrucción—favoreció a Hayes en Carolina del Sur. En los otros dos estados no hubo resultado oficiales: si el Senado contaba los votos, la mayoría republicana daría la Presidencia a Hayes; si lo hacía la Cámara de Representantes sería al revés. En Oregón, el Colegio envió también dos recuentos distintos al Congreso, uno demócrata y otro republicano. La solución de que decidiera una Comisión fue propuesta por el futuro presidente, James A. Garfield. Ver: Redondo (2015: 281-284).

10 Como muy bien resume Neustadt (1960:33) “los padres fundadores crearon “un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder”.





cia del espíritu de partido (...) peligroso vicio” de los gobiernos populares. La obsesión de los federalistas era evitar las facciones, definidas como “cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto”¹¹.

El rechazo de la idea de partido tiene un objetivo similar al de la división territorial (vertical) e institucional (horizontal) de poderes: evitar la tiranía de la mayoría. En este caso, si la representación se ejerce a título individual, se refuerza la independencia de los representantes respecto de facciones y grupos. Los ciudadanos escogen entre candidatos y no entre listas (en seguida haremos una apreciación sobre esto). Los constituyentes mantienen así la concepción natural de la representación (que vincula al representado con el representante y no con el partido). A priori, de este modo se consiguen cámaras y asambleas dinámicas de mayorías variables en cada votación. Si bien, Madison reconoce que la tentación y por tanto la tendencia a formar grupos en torno a intereses comunes es inevitable. Por el momento, a efectos de nuestro análisis, esto da igual, pues la conclusión a la que pretendemos llegar es que el rechazo, digamos filosófico, a los partidos impulsa la elección por mayoría. Eso sí, la fórmula mayoritaria (el ganador se lo lleva todo o SMP, *Single-member plurality*) se mantuvo y mantiene independientemente de que los partidos se hayan consolidado.

En cierto modo, el *Artículo XLIX*¹² va por el mismo camino: establecer los mecanismos adecuados para evitar la tiranía de la mayoría, limitar la formación de partidos y promover el equilibrio entre los poderes. El gobierno reside en el pueblo, pero el tipo de representación y el procedimiento de elección es distinto para cada una de las instituciones sobre las que se fundamenta el sistema: las asambleas estatales y la Cámara de Representantes son elegidas directamente por los ciudadanos, los senadores son designados inicialmente por las asambleas estatales y, como ya sabemos, el presidente es nombrado por el Colegio Electoral¹³.

11 *El Federalista*, X, pp. 35-41.

12 *El Federalista*, XLIX, pp. 214-217.

13 Nos resta por decir que el sistema político estadounidense deviene en presidencial en virtud de la independencia que adquiere el presidente respecto del Congreso (el objetivo inicial de los constituyentes era el gobierno mixto), no en función de sus atribuciones iniciales. El hecho de que el presidente fuera elegido por un procedimiento distinto y no necesite el refrendo de las cámaras impulsa el presidencialismo y permite al presidente adquirir protagonismo, autonomía, relevancia y perfil propios con el paso del tiempo. En Redondo (2015: 53-68), exponemos las variables que influyen sobre el refuerzo del poder presidencial y el proceso de construcción del presidencialismo. Por otra parte, nos resulta más oportuno señalar las fórmulas que contemplaron y finalmente desecharon los padres fundadores para elegir al presidente: i) La elección del presidente en el Congreso. Los constituyentes eran partidarios de que el Primer Magistrado rindiera cuentas al Congreso, no de que la administración de los asuntos de su gobierno dependiera de las cámaras, lo cual era fundamental para apuntalar la división de poderes y el sistema de *checks and balances*; ii) La propuesta para su designación por parte de las asambleas estatales, pues hubiera puesto en riesgo el delicado equilibrio entre los poderes de los estados y de la Unión: los estados hubieran cobrado un protagonismo desproporcionado y hubieran surgido rencillas o enjuagues entre ellos; iii) También se desestimó la elección directa, tanto por



La fórmula del Colegio se aprobó el 8 de septiembre de 1787. El sistema mayoritario, según el cual el candidato que se impone en un Estado obtiene todos los votos de los compromisarios de ese estado, se introdujo progresivamente por puro pragmatismo: para simplificar el proceso y evitar que el mismo Estado presentase varios candidatos. En el *Artículo LXVIII* de El Federalista, Hamilton admitió que “si el método no era perfecto, es al menos excelente. Reúne en alto grado todas las ventajas a las que se podía aspirar” y gozó del beneplácito de hasta los detractores de la institución presidencial¹⁴. Para los delegados de la Convención, el Colegio sabría escoger a los hombres adecuados en virtud de sus excepcionales cualidades. El presidente sería pues un hombre común y a la vez honorable.

A estas alturas ya sabemos que el principio mayoritario es el que mejor define el sistema electoral de Estados Unidos. Nos interesa detenernos en la elección de los senadores, sobre todo porque nos permite insistir en una de las tesis de este artículo: los fundamentos del sistema se hallan en el origen de la nación, su desarrollo abarca toda su Historia. El 13 de mayo de 1912 se propone y presenta la Décimo Séptima Enmienda sobre la elección directa de senadores. Se aprueba el 8 de abril de 1913. A partir de ese momento, el Senado será elegido por voto popular. Teniendo en cuenta que ya ha arraigado el sistema mayoritario en la Cámara de Representantes –con estados divididos en condados o distritos al modo británico– y en la elección presidencial, no ha de extrañarnos que se aplique igualmente al Senado. Estados Unidos se consolida como democracia de candidatos, no de partidos. No debemos pasar por alto que aparte de las muchas elecciones de carácter local en la que se elige un candidato para un cargo –no cabe el sistema de lista– (*sberiff*, alcalde o fiscal) hay otra elección de rango estatal igualmente unipersonal: la de gobernador del Estado. Con todo lo dicho, parece lógico que el sistema mayoritario, en su versión más pura, SMP, haya hecho fortuna en los Estados Unidos.

En el *Artículo LIX*, Hamilton sostiene retóricamente que el artículo de la Constitución que otorga a cada Estado la potestad de organizar las elecciones bajo la vigilancia del Congreso, que puede alterar esas disposiciones, es el “más cabalmente defendible” de todo el texto constitucional. Dando por hecho que era preferible no cerrar el sistema electoral en la Constitución, por no perpetuarlo o blindarlo a los cambios futuros, argumenta que cabían tres posibilidades: que el Congreso desarrollara la legislación, que lo hicieran las legislaturas de los estados o bien éstas en primera instancia y aquellas la supervisarán.

“La Convención, con mucha razón, ha preferido el tercer sistema. Ha sometido la regulación de las elecciones para el gobierno federal, en primera instancia a las administraciones locales, lo que en casos ordinarios y cuando no prevalezcan miras indebidas, ha de resultar

razones expuestas –voluntad de filtrar las pulsiones populares– como por otras relacionadas con el punto anterior: evitar que los ciudadanos se decantaran por candidatos de sus estados y convertir la elección presidencial en una disputa entre estados.

14 *El Federalista*, LXVIII, pp. 288-291.



más conveniente y satisfactorio; pero reservó a la autoridad nacional el derecho a interponerse, siempre que circunstancias extraordinarias haga que esa interposición sea necesaria a su seguridad”¹⁵. Tengamos en cuenta que no iba a pasar mucho tiempo hasta que efectivamente el Congreso tuvo que atar en corto a los estados. Tras la Guerra Civil, algunos estados ex esclavistas se opusieron a la reconstrucción y trataron de eludir por recovecos legales las Décimo Cuarta y Décimo Quinta enmiendas sobre derechos civiles y derecho al sufragio de los negros, ratificadas respectivamente en 1868 y 1870. Lo hicieron mediante el desarrollo de los *Blacks Codes*, leyes segregacionistas. A los negros se les desposeyó de muchos derechos, pero no pudieron quitarles el derecho al voto.

Hemos dejado para el final los artículos *LIII* y *LX*—pasaremos por alto el siguiente, que justifica los requisitos para el sufragio pasivo tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado—. El *Artículo LIII*¹⁶ se centra en la periodicidad de las elecciones. Los ingleses tenían su *Triennial Act* desde 1641 y renovada tras la Gloriosa, en 1694. Los colonos partieron de una premisa mucho más exigente: “donde acaban las elecciones anuales empieza la tiranía”. En Connecticut y Rhode Island, las legislaturas duraban seis meses a finales del siglo XVIII, lo cual permitía al pueblo estar encima de los representantes, pero sometidos a la asfixia del escrutinio casi permanente, lo que les impedía desarrollar pausadamente sus funciones y les obligaba emplear sus energías en la reelección. Todos los demás Estados tenían en 1787 legislaturas anuales, excepto Carolina del Sur, que tenía carácter bianual. Los autores de *El Federalista* siguen los presupuestos de John Locke: las elecciones periódicas son un requisito esencial para el buen funcionamiento de los regímenes parlamentarios. Los periodos deben estar perfectamente delimitados por ley.

Mediante un razonamiento sencillo que hoy nos puede parecer peregrino —aunque el método haya resultado del todo funcional—, los federalistas concluyen que dos años es el ritmo adecuado para las convocatorias de las asambleas y la renovación de las instituciones. Si la mayoría de los Estados habían establecido un periodo de un año, no era descabellado fijar un periodo de dos años para las legislaturas federales, pues éstas requieren un conocimiento más amplio de los problemas y las leyes de todos los estados que conforman la Unión, además de desplazamientos más largos. Como digo, no nos distraemos con la calidad del argumento sino que nos detenemos en la discusión y conclusión: ¿cuál es el tiempo de vigencia de una asamblea? ¿Cuánto hay que aproximarla a la opinión pública? ¿Cuál es su fecha de caducidad? Los constituyentes no piensan tanto —que también— en limitar las tentaciones de los representantes de perpetuarse como en la idea de renovación, exigencia asociada al gobierno del pueblo: lo más cerca que puede estar el pueblo de ejercer gobierno es eligiendo cada poco tiempo a sus representantes. Dado que el mandato imperativo forma

15 *El Federalista*, LIX, pp. 250-254, la cita corresponde a la pág. 251.

16 *El Federalista*, LIII, pp. 227-231.

parte del mundo antiguo –idealizado por el republicanismo americano–, lo más próximo a ello es la agilidad en la renovación. La Cámara de Representantes se renueva por tanto cada dos años en su totalidad (artículo 1, sección 2 de la Constitución). Sin embargo, para dotar de estabilidad a la cámara de representación territorial, el Senado, cuyas atribuciones exigen más tiempo para la deliberación, la renovación se realiza por tercios cada dos años, de modo que las legislaturas duran seis años aunque los mandatos duren dos (artículo 1, sección 3 de la Constitución).

Por otro lado, Hamilton dedica el *Artículo LXI*¹⁷ al tamaño de la circunscripción. El texto nos resulta interesante por dos razones: porque nos devuelve a uno de los rasgos distintivos expuestos en el primer epígrafe: el sistema se perfila a partir de los estados. Además, como ya advierte Hamilton, es un poder en absoluto baladí diseñar los distritos. Y, en segundo lugar, porque carga de razón a los constituyentes que depositaron en los poderes de la Unión la revisión del sistema. Los padres fundadores tenían muy recientes las causas de la independencia de las colonias, entre ellas, la defensa que el Parlamento británico hizo de la representación virtual y, por extensión, de los burgos podridos. De tal modo que los estados diseñan las circunscripciones y el Congreso fiscaliza su idoneidad. La cuestión que plantea este artículo es: con qué criterios se han de diseñar distritos teniendo en cuenta las distintas elecciones que alberga cada estado¹⁸. Los federalistas abogan, en la medida de lo posible, por la homogeneidad.



Sistema mayoritario y bipartidismo

La primera de las reglas de Duverger (1996:251) sobre los efectos de los sistemas electorales dice: “El escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de partidos”. Y continúa el prestigioso autor francés: “De todos los esquemas que hemos definido en este libro, este último es, sin duda, el más próximo a una verdadera ley sociológica”, pues los países mayoritarios son dualistas y los dualistas mayoritarios. Ciertamente, es así, aunque la experiencia no permite establecer una relación causa-efecto. Quiero decir que la Convención de Filadelfia ya mostró una disposición hacia el dualismo antes de que se generalizara el

17 *El Federalista*, LXI, pp. 258-261.

18 El más conocido caso de manipulación electoral vía delimitación de distritos es el *gerrymandering*: la prensa acuñó este término para referirse a las aviesas intenciones del gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry, quien, en 1812, manipuló las fronteras de los distritos y unió algunos de ellos donde su partido, el demócrata, tenía menos representación. De esta forma esparcía los votos de su oponente, el Partido Republicano y concentraba los suyos. El término se popularizó porque el distrito creado artificialmente tenía forma de salamandra (*salamander*, en inglés). La ilustración del dibujante Stuart, publicada en marzo de 1812 en el *Boston Gazette* bajo el título “El *Gerrymander*: una nueva especie de monstruo apareció en el distrito sur de Essex”. Como recoge Sartori (2010:35), la práctica no ha caído en desuso en Estados Unidos.

sistema mayoritario de elección. El dualismo tiene más que ver con la manera de entender el gobierno y las legislaturas que con el propio sistema, que no excluye por sí sólo a terceras fuerzas. Como también señala este autor (1996:312) en un sistema dualista, en el que los dos partidos tienen vocación mayoritaria, las posibilidades de alternancia limitan la demagogia, pues ambas formaciones tienen vocación de gobierno.

El sistema estadounidense siempre fue bipartidista, al margen de la denominación, fisonomía, programa, ideario y evolución de los partidos en liza: federalistas y antifederalistas, federalistas y republicano-demócratas, *whigs* y demócratas, nacional-republicanos y demócratas, republicanos y liberal-republicano-demócratas y, finalmente, republicanos y demócratas.

Por otra parte, la elección presidencial refuerza el dualismo por dos razones: porque fomenta la concentración del voto y porque el propio sistema de selección de candidatos depura las posiciones extremas. En el primer tercio del siglo XIX se introdujo el sistema de primarias para elegir a los candidatos de los partidos. En cierto modo, las distintas corrientes –a izquierda y derecha– filtran cada una por su lado las opciones para presentar al candidato que más posibilidades tiene de ganar a su adversario. En este sentido, el dualismo de partidos aglutina en el centro a los electores. El bipartidismo es pues una garantía de estabilidad del sistema político.

El partido que no es capaz de resolver las diferencias entre candidatos antes de las elecciones primarias lo paga en las elecciones del primer martes después del primer lunes de noviembre¹⁹: así ocurrió en dos ocasiones durante el siglo XX: en 1912, Theodore Roosevelt había abandonado el Partido Republicano y fundó el Partido Progresista, con el que obtuvo el 27% de los votos. El candidato republicano, el presidente saliente y antiguo colaborador de Roosevelt, William Howard Taft, alcanzó el 23% de los sufragios, mientras que el demócrata Woodrow Wilson, con el 42% de los votos, consiguió la Presidencia. A esa atípica elección –pues el partido nuevo quedó segundo– también se presentó Eugene V. Debs como candidato socialista. Cosechó el 6% de apoyos. Más recientemente, en 1992, el candidato independiente Ross Perot arañó 19.741.048 votos supuestamente de las filas republicanas. Suponían el 19% de los votos. Bill Clinton derrotó a George Bush sr. por casi seis millones de votos²⁰. Por el contrario, Ronald Reagan ganó las elecciones de 1980

19 Un martes para que a los ciudadanos les diera tiempo a llegar a la votación tras su día de descanso semanal y oficio religioso. El primer martes después del primer lunes para que nunca coincidiera con el Día de Todos los Santos y porque los comerciantes ponían en orden sus cuentas el primer día de cada mes. Las elecciones se celebran en noviembre, terminada la recogida de la cosecha y antes de la llegada de los fríos.

20 Otras elecciones presidenciales en las que se ha presentado un candidato de un tercer partido (no incluimos las elecciones en las que se presentan varios candidatos de sólo dos partidos: ya hemos citado anteriormente las de 1824; y, por ejemplo, destacamos las de 1836, en las que el candidato demócrata y delfín de Andrew Jackson, Martin Van Buren se impuso a tres candidatos *whigs* que, de todas formas, no sumaban juntos los votos de su adversario): 1844, James G. Birney, Partido de la Libertad, (2%); 1848, Martin Van Buren, Free Soil (10%);



pese a que compitió, además de contra el candidato demócrata, el presidente Jimmy Carter, contra John B. Anderson, ex republicano, que se presentó como independiente formando *ticket* con el ex demócrata Patrick J. Lucey. Obtuvo 5,7 millones de votos (7%).

La idea que queremos transmitir es que la elección uninominal preserva el bipartidismo pues, como subraya Sartori (2010:17), el sistema busca —en este caso necesita— un “vencedor indiscutible”, ya que no caben coaliciones. Sin embargo, insistimos, no lo blinda, igual que el parlamentarismo británico no está cerrado a dos fuerzas aunque sean dos las que dominen.

En suma, hay una tendencia natural, una inercia bipartidista en las elecciones unipersonales o en las parlamentarias con distritos uninominales. En todo caso, subrayamos, el sistema electoral y sus efectos, tanto materiales como psicológicos —relacionados con la explotación del voto estratégico—, son en parte importados de la tradición británica e interiorizados como parte de la cultura electoral. No es que el sistema no permita la admisión de más de dos candidatos, es que los somete a una suerte de selección natural mientras los empuja hacia el centro.

Antes de desarrollar esta idea, tomemos nota de lo que nos recuerda Farrell (2011:17-18) cuando muestra cómo se diseñan las papeletas electorales: Estados Unidos importa el modelo de elección y el formato parlamentario y de gobierno británico. En el Reino Unido se escoge un candidato de un partido entre una papeleta que contiene el nombre de todos los candidatos de todos los partidos que se presentan en cada circunscripción. Una papeleta en Estados Unidos, independientemente del tipo de elección, es mucho más compleja: no sólo contiene los nombres de los candidatos unidos a sus respectivos partidos sino que puede incluir cuestiones sobre las que ha de pronunciarse los ciudadanos. La cultura electoral norteamericana a la que nos acabamos de referir permite recurrir con frecuencia al referéndum sobre cuestiones relacionadas con las competencias de los Estados. Es evidente la influencia de los mecanismos de democracia directa empleados durante el periodo colonial.

Dicho esto, retomemos el asunto de la selección natural. En 1831, el pequeño Partido Antimasónico celebró una convención nacional para elegir a su candidato a la Casa Blanca. Fue una reunión informal en una cervecería de Baltimore cuyo objeto era sólo pergeñar el programa electoral, pero sentaron precedente. Al año siguiente, los miembros del Partido

1856, Millard Fillmore, Partido Americano, Know-nothing y Whig (22%); 1860, John C. Breckinridge, Partido Nacional Demócrata (18%) y John Bell, Partido Constitucional de la Unión (13%); 1892, James B. Weaver, Partido del Pueblo o Partido Populista (9%); 1904, 1908 y 1920, Eugene V. Debs, Partido Socialista (3% en los tres comicios); 1912 (citadas en el cuerpo del texto); 1924, Robert M. LaFollette, Partido Progresista (17%); 1948, Strom Thurmond, Partido por los Derechos de los Estados o Dixiecrat (2%) y Henry A. Wallace, Partido Progresista (2%); 1968, George Wallace, Partido Independiente Americano (13,5%); 1980 y 1992 (citadas en el cuerpo del texto); 1996, Ross Perot, Independiente (8,4%); 2000, Ralph Nader, Partido Verde (2,7%), Patrick Buchanan, Partido Reformista (0,4%) y Harry Browne, Partido Libertario (0,4%); 2004, Raph Nader, Independiente (1%). Ver, Redondo (2015) y DeGregorio y Sturart (2013).





Demócrata se citaron en la misma taberna para escoger sus candidatos. Desde entonces, los dos grandes partidos incorporaron, con mayor o menor entusiasmo, el procedimiento. Así nacieron las convenciones, reuniones de delegados de los partidos en las que se nomina al candidato presidencial, que a su vez, suscribe un programa de gobierno. Los delegados son representantes de los distintos estados.

Desde principios del siglo XX los partidos elegían, en algunos Estados, a sus delegados mediante primarias. Las primarias para la Presidencia son elecciones entre candidatos del mismo partido que compiten por la nominación presidencial. El candidato que suma mayor número de delegados en la Convención obtiene la nominación. A más de los delegados, a las convenciones acuden *superdelegados*, delegados de pleno derecho en razón de su prestigio, trayectoria o del cargo que desempeñen en el partido o en una alta institución del Estado. Los *superdelegados* acuden a la convención sin pasar por las primarias. Los candidatos, a la vez que resuelven las primarias, tratan de ganarse el apoyo de los *superdelegados*, ya no porque suponga una inyección de votos en las convenciones, donde se llega, desde los años 60, con la contienda interna decidida, sino porque les dota de un plus de legitimidad en el proceso de celebración de primarias. Durante un tiempo, las primarias chocaron contra la voluntad de los jefes de los partidos, que perdían el control sobre los candidatos. En 1936, sólo 12 estados celebraban primarias. Tras la II Guerra Mundial, la tercera ola democratizadora revitalizó el proceso de primarias. Hoy, las primarias, que se desarrollan durante todo el año electoral, son un fenómeno político de primera magnitud. Evalúan la consistencia de los candidatos, ponen a prueba su grado de aceptación entre los electores de su propio partido y constituyen un sofisticado ejercicio de estrategia política: los candidatos miden sus fuerzas y gestionan sus recursos en función de sus posibilidades en cada Estado. En el proceso de primarias destaca el *supermartes*, fecha en la coinciden primarias en varios Estados y decantan considerablemente la carrera por la nominación.

Junto con las primarias y en algunos casos en su sustitución, algunos estados celebran *caucus*. Son reuniones de militantes, simpatizantes e inscritos en cada uno de los partidos que deliberan y eligen en locales públicos a sus delegados mediante un procedimiento asambleario. Tienen un carácter local, más informal y menos reglado que las primarias; a cambio, gozan de mayor tradición –pues se remontan a los orígenes de la revolución– y permite a los ciudadanos participar de la discusión sobre propuestas.

Finalizado el proceso de primarias, los partidos celebran sus respectivas convenciones en el verano del año electoral. La Convención es la gran fiesta de puesta de largo de la candidatura y el comienzo de la campaña. El candidato a la Presidencia concurre junto con el candidato designado para la Vicepresidencia. Ambos integran el llamado *ticket* electoral. Durante los siguientes dos meses, los candidatos recorren el país de Este a Oeste y de Norte a Sur y se encuentran cara a cara en tres debates televisados. La carrera por la Presidencia

dura un año entero. La extensión del proceso electoral permite someter a muchas pruebas a los candidatos. El candidato que ocupa la Casa Blanca no se presenta a primarias, automáticamente se convierte en candidato de su partido a la reelección. Si ya ha sido reelegido una vez, según la Vigésimo Segunda Enmienda, ratificada en 1951, no puede volver a optar a la Presidencia.

Nos hemos detenido a explicar someramente el proceso de primarias para reincidir sobre las ideas apuntadas al principio: el sistema electoral evoluciona junto con el sistema político; el sistema político pone las bases y condiciona el sistema electoral y, por último, el sistema electoral, acomodándose al sistema político e institucional, promueve el bipartidismo. No lo determina, pero concluimos que el bipartidismo está presente, igual que el sistema electoral, en las raíces del modelo político. El método empleado para elegir a los representantes en las asambleas coloniales se extrapoló a la Cámara de Representantes. Afianzado el dualismo desde muy temprano, la elección presidencial lo incorporó de forma natural. Hemos visto que nada impide a terceros candidatos competir y disputar la elección a los candidatos de los partidos principales. No obstante, la inercia centrípeta del sistema provocó que se extendiera y generalizara la fórmula de las convenciones y posteriormente de las primarias. La primera constata uno de los pocos fracasos de los padres fundadores: los partidos adquirieron protagonismo, limitando la influencia de los *outsiders*; la segunda permite canalizar o *encauzar* la elección por la vía del bipartidismo. En definitiva, el sistema electoral ha evolucionado durante los más de dos siglos de Historia de la nación, sin embargo, en todo este tiempo se ha mantenido fiel a las directrices y parámetros establecidos por los constituyentes en 1787.



Bibliografía

- Benoit, Kenneth, “Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”, en *Annual Review of Political Science*, núm. 10, 2007, pp. 363-390.
- Blais, André, “The Classification of Electoral Systems”, en *European Journal of Political Research*, núm. 16, 1988, pp. 99-110.
- Boix, Carles, “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, en *American Political Science Review*, núm. 93, 1999, pp. 609-624.
- Bowler, Shaun y Donovan, Todd, “Election Reform and (the Lack of) Electoral System Change in the USA”, en Blais, André (ed.), *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Brewer, Mark D. y Stonecash, Jeffrey M., *Dynamics of American Politics parties*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.



- Dalton, Russell J. y Wattenberg, Martin P. *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2000.
- DeGregorio, William y Lee Sturart, Sandra, *The Complete Book of U. S. Presidents*. Fort Lee, Barricade Books, 2013.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México D.F. Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Farrell, David M., *Electoral System. A Comparative Introduction*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011.
- Graber, Mark A., *A New Introduction to American Constitutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Green, Jack P., *The Constitutional Origins of the American Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *El Federalista*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Jones, Mark, "A Guide to the electoral Systems of the Americas", en *Electoral Studies*, núm. 14, 1995, pp. 5-22.
- Kleppner, Paul (et. al.), *The Evolution of American Electoral Systems*, Londres, Greenwood Press, 1981.
- Lijphart, Arendt, "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985", en *American Political Science Review*, núm. 84, 1990, pp. 481-496.
- Lipset, Seymour Martin, *El excepcionalismo americano. Una espada de dos filos*. México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Lipset, Seymour Martin y Rokkan, Stein, "Cleavage Structures, Party-System and Voters Alignments: an Introduction". En Lipset, S. M. y Rokkan, S. (eds.). *Party Systems and Voters Alignments: Cross National Perspectives*, Nueva York, Free Press, 1967.
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 2008.
- Neustadt, Richard E., *Presidential Power*, Nueva York, Wiley, 1960.
- Nohlen, Dieter, *Elections in the Americas, A Data Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Nohlen Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Norris, Pipa, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Pole, Jack R., *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, University Of California Press, 1969.
- Rakove, Jack, *Original Meanings. Political and Ideas in the Making of the Constitution*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1997.

- Redondo, Javier, *Presidentes de Estados Unidos. De Washington a Obama, la Historia norteamericana a través de los 43 inquilinos de la Casa Blanca*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2015.
- Redondo, Javier, “Orígenes y justificación del presidencialismo americano”, en *Cuadernos de pensamiento político*, núm. 47, 2015, pp. 53-68.
- Pastor, Robert A, “The US Administration of Elections: Decentralized to the Point of Being Dysfunctional”, en Wall, Allan (et. al) (eds.), *Electoral Management Design: The International idea Handbook*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Madrid, Trotta, 2010.
- Wood, Gordon S., *Empire of Liberty. A History of the early Republic, 1789-1815*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Wood Gordon, S., *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1998.



Chile se rediseña: breve balance de cambios en las reglas electorales

Leticia M. Ruiz Rodríguez*
Nelson Alejandro Osorio Rauld**

57



Resumen:

Ante el proceso constituyente al que Chile se enfrenta, el artículo propone una actualización de las últimas modificaciones que se han llevado a cabo en el ámbito electoral. Se presentan cuatro reformas de distinta índole, que recogen reivindicaciones históricas de la sociedad chilena y también de la literatura especializada en efectos de la normativa electoral. Además de describir su contenido, se valorará brevemente la contribución desigual a la mejora de las dimensiones de participación y de decisión electoral, a la vez que son una señal del aumento de la responsiveness de la democracia chilena.

Palabras clave: Sistema electoral, calidad de la democracia, Chile

Abstract:

Considering the constitutional process that Chile is facing, this article proposes an update of the latest changes that have been taken place in the electoral field. Four reforms of different kinds are presented, they gather historic recognitions of the Chilean society as well as the specialized literature in the effects of the electoral rules. Besides describing its content, it will briefly evaluate the unequal contribution towards the improvement of the aspects of participation and electoral decision, while they are a sign of the increase of responsiveness in the Chilean democracy.

Key words: Electoral system, quality of democracy, Chile.

* Profesora de la Universidad Complutense de Madrid (UCM)

** Profesor de la Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Introducción

El informe del PNUD sobre Chile para el año 2015 recoge un creciente malestar de los sectores populares y medios de la sociedad que requieren cambios profundos de tipo social, político y económico (PNUD 2015). La desatención a estas demandas ha impulsado la adhesión a formas de participación política fuera de los canales institucionales, tales como los movimientos sociales y las acciones colectivas de diversa naturaleza, en detrimento de la participación política formal en citas tales como la elección de diputados y senadores, o las elecciones presidenciales y de alcaldes. Se habría producido una (re)politización de la sociedad chilena que no pudiera ser encauzada por las instituciones políticas democráticas vigentes y que se habría gestado, progresivamente, desde la restauración de la democracia (Ruiz, 2014 y 2015; Garretón, 2015; Mayol, 2011)¹.

Como reacción, aunque tardía a este proceso, una parte importante de la élite político-partidista ha interiorizado la necesidad de reformar el funcionamiento de las instituciones y de los mecanismos de participación. La Presidenta Michelle Bachelet ha asumido que el cometido más relevante de su segundo mandato es la aprobación de una nueva Constitución que reemplace al texto de 1980 que se gestó durante el período autoritario de Pinochet. La nueva Constitución supondrá la culminación real, pero también simbólica, de las transformaciones de tipo institucional que desde la vuelta a la democracia en 1989 se han producido en Chile. Con dichas reformas se han suprimido los denominados “enclaves autoritarios”²; sin embargo, la ciudadanía reclama el avance en la profundización democrática. En este punto conviene reflexionar sobre las transformaciones de la arquitectura institucional heredada del período autoritario.

En estas páginas se centra la atención en las modificaciones del diseño institucional que se han llevado a cabo en el ámbito electoral. Dicho ámbito contenía algunos de los elementos más palpables de la ingeniería política del régimen autoritario. Las reglas electorales que regulan las elecciones desde 1989 han producido una alta desproporcionalidad en la traducción de votos a escaños, un desequilibrio entre zonas rurales y urbanas, han penalizado a las candidaturas que competían fuera de las dos grandes coaliciones electorales, a la vez que se ha promovido una dinámica pactista-clientelar de reparto de puestos entre la élite partidista. Además, toda esta disfuncionalidad en la representación ha agravado la espiral

1 La repolitización tiene su antecedente en el fenómeno de politización que tuvo la sociedad chilena desde la década del 60' hasta 1973, que en opinión crítica de muchos científicos sociales, fue uno de los grandes factores de desestabilización del sistema de partidos que nace en 1932 y termina el 73 con el golpe de Estado. En esa discusión, se argumentaba que el sistema institucional se hacía incapaz de absorber las fuerzas políticas de la sociedad, las que sobre-ideologizadas, no contemplaban los marcos institucionales de la democracia para realizar los cambios sociales (Garretón y Moulian, 1985; Moulian, 1994).

2 Sobre enclaves autoritarios ver Garretón (2007) y (2015).



abstencionista, así como la desidentificación partidista en una combinación de efectos mecánicos y psicológicos.

En concreto, el artículo hace un breve balance de cuatro modificaciones de las reglas del juego electoral que persiguen la mejora de las dimensiones de participación y de decisión electoral, a la vez que son una señal del aumento de la *responsiveness* de la democracia chilena³. Se trata de reformas de distinta índole que recogen reivindicaciones históricas de la sociedad chilena y también de la literatura especializada en efectos de la normativa electoral. En primer lugar, se estudian las modificaciones relativas al registro en el censo y voto obligatorio aprobadas en 2012 y que ya se han puesto en práctica en las elecciones municipales de 2012 y en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2013. En segundo lugar, se analiza el establecimiento de la elección democrática de los consejeros regionales como parte del proceso de descentralización que, de forma lenta, está produciéndose en Chile. En tercer lugar, se centra la atención en el reconocimiento de voto de los chilenos en el extranjero que será posible desde 2017. Estas tres reformas se llevaron a cabo durante el mandato presidencial de Sebastián Piñera (2010-2014). Después de lo cual se atenderá a una cuarta reforma, aprobada durante el segundo mandato en curso de Michelle Bachelet (2014-2018 y anteriormente 2006-2010) y que tampoco ha sido aún implementada. Se trata del cambio de sistema electoral que regulará las próximas elecciones a la Cámara de Diputados y al Senado de 2018. Con esta modificación se pone fin a un legado intacto del período autoritario que ha regido durante dos décadas. Como se muestra en el texto estas cuatro medidas tienen un impacto desigual sobre la calidad de la democracia de Chile.



Inscripción automática y voto voluntario

El cese de la obligatoriedad en el voto y la introducción de la inscripción automática en el registro electoral se aprobó en el año 2012 (*Ley número 20.568 de inscripción automática y voto voluntario*)⁴. Hasta entonces el voto en Chile era obligatorio siempre que se estuviera inscrito en el censo, siendo la inscripción un trámite voluntario. Por lo tanto, existía población que nunca se había inscrito y que, *de facto*, eran abstencionistas. Es ilustrativo un dato del 2001, representativo de elecciones anteriores y posteriores, en que sólo el 76,9% de la población en edad de votar estaba inscrita en el padrón (Navia 2004). Desde entonces esta tendencia no ha mejorado y una porción importante de las nuevas generaciones de chilenos han sido reticentes a inscribirse en el censo electoral. A esta cifra se puede sumar

3 Estas tres dimensiones, junto con la de soberanía y la de *accountability* son las cinco dimensiones que distinguen Levine y Molina (2011) en su propuesta de medición de la calidad de la democracia.

4 Esta ley modifica la anterior *ley número 18.556* Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral.

la de quienes votan nulo/blanco y el balance, según Navia (2004), alcanzaba el 41,8% de los chilenos mayores de 18 años que prefirió no inscribirse en los registros electorales o, estando inscritos, optó por no votar o votar nulo/blanco en las parlamentarias del 2001.

La modificación de la normativa intentaba aumentar los niveles de participación electoral, sobre todo de los electores más jóvenes que eran los más desmovilizados. A la vez, esta reforma era un guiño a quienes habían protagonizado marchas y movilizaciones estudiantiles, así como a la ciudadanía en su conjunto. Los ciudadanos, a más de desconfiar de las instituciones (ICSO, 2013), realizaban una valoración muy baja del mandato de Piñera que en el 2011 a un histórico 70% de tasa de desaprobación.

La aprobación de esta ley que permitía el voto voluntario estuvo precedida de controversia: ¿es el voto un derecho o un deber? Desde el entorno de la derecha se argumentaba que el voto voluntario permitía que los ciudadanos tomaran sus propias decisiones en forma libre y democrática sin la amenaza de sanciones por no asistir a votar (LyD, 2013; Fundación Jaime Guzmán, 2009). Este fundamento liberal también lo compartía gran parte del conglomerado de la Concertación, había voces vinculadas a los sectores más progresistas del centro izquierda que consideraban que votar era un derecho y un deber al mismo tiempo y que era fundamental que los ciudadanos ejercieran su derecho a voto en forma obligatoria.

Junto a estas consideraciones emergía la preocupación por el impacto de la medida sobre los niveles de participación en un sistema político con tradición de voto obligatorio. Por una parte, la aprobación de esta reforma ampliaba el padrón electoral que podría aumentar potencialmente en casi 5.000.000 millones de personas, pasando de 8,3 millones de votantes a 13,3 millones de personas⁵. Pero, por otra parte, en un contexto de desafección y descontento, existía una clara amenaza de elecciones con bajos niveles de participación. Además cuando en Chile ha existido una tendencia histórica a la baja participación desde la recuperación de la democracia que permitía la inscripción voluntaria.

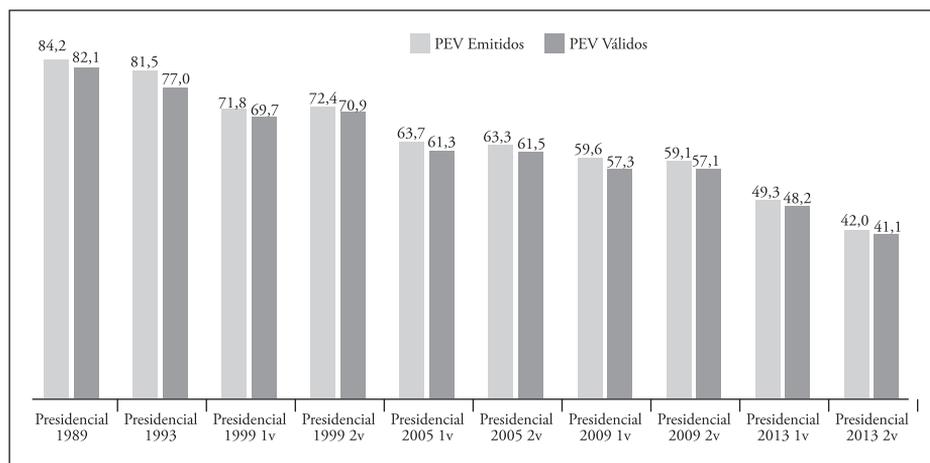
Las dos elecciones que se han celebrado desde esta reforma han sido las elecciones municipales de 2012 y las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2013, procesos electorales que han confirmado estos temores sobre la baja participación electoral. La participación del electorado ha caído a niveles históricos, evidenciando que las consecuencias del voto voluntario son políticamente complejas y profundas. El gráfico 1 muestra que la tendencia a la baja participación se ha acentuado. Según Morales y Díaz (2014) desde que se promulgara la reforma de voto voluntario, muchos de los que asistían regularmente a votar han dejado de hacerlo, ello en un breve período de tiempo, agudizando la tendencia a la baja participación electoral. Por otra parte, la tendencia a la baja participación tendría

5 Si bien ya entonces, de acuerdo a los datos de la Encuesta ICSO de la UDP 2011-2012 y algunos datos del padrón electoral, había una estimación de que 1,7 millones de inscritos en los registros electorales ya no asistirían a votar si el voto fuera voluntario, mientras que 2,1 millones de personas no inscritas comenzarían a votar.



un sesgo de clase (Corvalán y Cox, 2013). Así, en las elecciones municipales del año 2012, la concurrencia a votar fue menor en las comunas con menores ingresos económicos. Este *gap* no se produjo en las elecciones municipales del año 2008 donde el voto era obligatorio y no voluntario (Corvalán, Zahler y Cox, 2012).

Gráfico 1. Evolución del porcentaje de participación de población en edad de votar (PEV)



Fuente: Morales y Díaz (2014) con datos de www.servel.cl

La eliminación del voto obligatorio y la introducción del registro automático no han sido eficientes en la consecución de su objetivo que era promover la participación por los canales institucionalizados. En una tendencia histórica al abstencionismo (que fue fundamentalmente posible por la vía de la no inscripción que era voluntaria), la supresión del voto obligatorio ha reforzado un patrón de conducta abstencionista que no ha podido compensar la facilidad que genera la introducción del registro automático. No obstante, la introducción del registro automático puede que favorezca, a medio plazo, una cierta recuperación de los niveles de participación. Por otra parte, sería oportuno esperar al abandono del sistema binominal para valorar, en conjunto, la situación en lo relativo a la participación electoral. Si el nuevo sistema electoral se percibe más inclusivo y que permite una competencia real entre opciones, a la vez que aumenta la representatividad, es probable que incrementen ligeramente los niveles de participación bajo la forma de inscripción automática. Si bien la experiencia de otros países muestra que aunque se frene el desencanto, los niveles de participación nunca llegarán a los de una situación de voto obligatorio⁶.

⁶ Así mismo, en Chile se mencionan otras medidas complementarias que podrían ayudar a superar la baja



La reforma constitucional para la elección de Consejeros Regionales

La segunda de las reformas electorales orientada hacia una mayor participación de la ciudadanía en Chile ha sido la introducción de un sistema de elección directa de los Consejeros Regionales (CORES). Así con la modificación de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración (Ley número 20.678), promulgada en 2013, se sustituye al sistema previo de elección indirecta. Todo ello entra dentro de un proceso de descentralización que se viene realizando desde comienzos de los años noventa hasta la fecha (Mardones, 2006). A la vez, se cumplía uno de los compromisos del Presidente Piñera para lo que contó con el apoyo del oficialismo y de la oposición (Concertación).

La creación de los CORES mediante reforma constitucional en 1991 durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) ha fomentado la participación política y social de las regiones. Entre otras cuestiones estos organismos elaboran planes de desarrollo regional en colaboración con la comunidad local en un nivel técnico y político. En este sentido, los Consejeros Regionales cumplen la función de ser intermediarios directos entre los ciudadanos y las instituciones políticas locales (Morales y Navia, 2008; Mardones, 2006). Sin embargo el órgano tenía un déficit en lo que se refiere a la legitimidad de sus integrantes. Los CORES eran designados por los concejales de cada región constituidos para estos efectos en Colegio Electoral por cada una de las provincias respectivas, de acuerdo con la siguiente distribución: 1) Dos consejeros por cada provincia, independientemente del número de sus habitantes, y 2) Diez consejeros en las regiones de hasta un millón de habitantes y catorce consejeros en aquéllas que superen esa cifra, los que se distribuyen entre las provincias de la región estando sujetos a su población consignada en el último censo nacional oficial. Esta forma de elección producía *malapportionment* en la distribución de los escaños asignados a una determinada unidad geográfica, puesto que no estaban proporcionalmente distribuidos de acuerdo a su tamaño poblacional (Morales y Navia, 2008; Altman, 2011). Ello sobrerrepresentaba a unas zonas en detrimento de otras violentándose el principio de la igualdad electoral (Morales y Navia, 2008: 171).

Para paliar el problema de la legitimidad indirecta, así como de la desigualdad en el peso del voto en la adjudicación de escaños a los distritos, se introduce la elección directa de Consejeros Regionales con un único candidato en una lista abierta. La fórmula de asignación de puestos es con el método D'hondt. Con ello se intenta perfeccionar el criterio de representación en las divisiones territoriales de Chile (Altman, 2011). Los consejeros regionales se elegirán a través de circunscripciones provinciales, donde cada provincia constituirá al menos una circunscripción. Cinco provincias se subdividirán en un mayor número

abstención, algunas de tipo logístico como el transporte público gratuito el día de las elecciones y otras relacionadas con la cultura política como la recuperación de la asignatura de educación cívica (Garretón 2015).



mero de circunscripciones, existiendo en total 64 circunscripciones provinciales. De este modo, cambia drásticamente el criterio de representatividad por región. Si antes el máximo de consejeros era de 14 en aquellas regiones que superaban el millón de habitantes, después de la reforma, el aumento de consejeros por región es significativo: 14 consejeros en las regiones de hasta 400.000 habitantes; 16 consejeros en aquellas regiones que tengan entre 400.000 y 800.000; 20 en las que posean entre 800.000, y 1.500.000 habitantes; veintiocho en las que tengan entre 1.500.000 y 4 000 000; y treinta y cuatro en las regiones que posean más de cuatro millones de habitantes (Ley 20.678).

Esta reforma se estrenó 2013 con la simultaneidad de elecciones de los CORES con las elecciones presidenciales y parlamentarias. Esta concurrencia de citas electorales perdurará en el futuro. El cambio ha supuesto que los CORES adquieran mayor representatividad y legitimidad. En esa misma dirección, un desafío político pendiente para avanzar en aras una democratización más profunda es la elección de los intendentes, que son las máximas autoridades regionales, los cuales son designados por el ejecutivo. Ello replica el modelo presidencialista en las regiones (Altman, 2011), además de que mina la legitimidad de las autoridades al no permitir su elección, ni directa ni indirecta por parte de los votantes.



El voto para los chilenos en el extranjero

La tercera de las medidas de cambio en las reglas electorales es la facilidad para el sufragio de los chilenos residentes en el extranjero. Se trataba de un anhelo político del centro-izquierda que no se había visto satisfecho. Entre los sectores conservadores de Chile existía la idea de que la mayoría de los chilenos que vivía en el extranjero eran exiliados políticos, simpatizantes y muchos militantes de los partidos de la Unidad Popular que luego habían pasado a ser simpatizantes con la Concertación. De este modo, el reconocimiento de su derecho de voto aumentaría los apoyos a favor del centro-izquierda. Así las cosas, este proyecto había sido rechazado anteriormente en 1991 y en 2011. Finalmente, la presidenta Bachelet firmó el día 16 de octubre de 2015 el proyecto de ley que regula el voto de los ciudadanos chilenos en el extranjero, moción que habilita esta posibilidad⁷.

Con esta reforma se aumenta el padrón electoral potencialmente en casi 900.000 votantes, de los cuales 450.000 cumplen las condiciones legales para ejercer el derecho a votar en el extranjero⁸. Su aplicación comenzará en las elecciones de 2017 y desde entonces registrá para ple-

7 La moción parlamentaria contó con el apoyo de políticos de ambas coaliciones, y contó con un significativo apoyo en la Cámara Alta, donde existieron 28 votos a favor, 5 votos en contra y 3 abstenciones.

8 Según las fuentes oficiales de gobierno, el 92% de los chilenos que residen en el extranjero se encuentran residiendo en países Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Bolivia, Canadá, Estados Unidos, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela. Argentina representa más del 40% de nuestra comunidad en el exterior.

biscitos, elecciones presidenciales, así como primarias presidenciales. Se deja fuera del sufragio de residentes en el extranjero las elecciones de senadores, diputados, alcaldes, concejales y consejeros regionales con el argumento de que se trata ésta de una representación política de tipo territorial que no tendría razón de ser para los ciudadanos chilenos que residen fuera del país.

Con esta ley se avanza hacia una mayor inclusión política, no sólo por la posibilidad de agrandar su patrón electoral en casi un millón de personas, sino por cuanto el Estado reconoce la posibilidad de que los emigrantes chilenos decidan en los asuntos públicos de su país. Ello mejorará la dimensión de participación política de la democracia de Chile si bien es cierto que, a diferencia de otros países, el rango de elecciones en que se aplica es menor al no incluir las elecciones a diputados y senadores, como es habitual en otros países.

64



Del Sistema Binominal al Sistema Proporcional inclusivo

La cuarta de las reformas de este breve balance es la más reciente al ser aprobada en 2015 y es la más trascendente ya que modifica muchos de los elementos del sistema electoral que ha regido las elecciones al Parlamento (Cámara de Diputados y Senado) desde 1989.

Tras la derrota en el Referéndum de 1988, el régimen autoritario diseñó un sistema electoral de tipo binominal sin la posibilidad de debate político entre los actores sociales y políticos. Este sistema era parte de un paquete de medidas a modo de amarres que caracterizaron los acuerdos de transición y habría de regir los primeros comicios parlamentarios (Garretón, 2007 y 2015; Joignant y Menéndez-Carrión, 1999). Los dos principales objetivos del sistema electoral eran sobre-representar a los partidos de derecha y promover la reducción del número de partidos al incentivar la competición en coaliciones a modo bipolar. El resultado fue uno de los sistemas más desproporcionales de América Latina.

El territorio chileno está dividido en sesenta circunscripciones que eligen a dos diputados en cada una de ellas (un total de 120 diputados) y en diecinueve regiones que eligen a dos senadores (un total de treinta y ocho senadores). En estas circunscripciones el primer diputado o senador es asignado a la lista (de partido o de pacto) que más votos haya obtenido. Pero esa misma lista no podrá conseguir el segundo diputado a no ser que obtenga más del 66,66 % de los votos válidos emitidos en dicho distrito (denominado “doblaje”). En caso contrario, el segundo escaño será para la segunda lista más votada.

Esta combinación de pequeño tamaño de los distritos y alto umbral electoral significa un reparto poco proporcional de los votos en escaños y además hace que los partidos aúnen esfuerzos presentándose en pactos. Por otra parte, esta alta barrera electoral favorece el empate político entre la mayoría de gobierno y la minoría opositora a costa de perder en representatividad y desincentivar la aparición de nuevas etiquetas partidistas que concurren

al margen de los pactos electorales (Corvalán, 2012; Navia y Contreras, 2013). Entre 1989 y 2013, los votos obtenidos por la *Concertación* y por *Alianza por Chile*, en las elecciones de diputados y senadores concentraron un promedio de 89,4% de votos para el caso de la Cámara Baja y 90,6% para la Cámara Alta, mientras el porcentaje de escaños promedio obtenido por las dos coaliciones sumadas es del 97,8% para la Cámara de Diputados y del 99,3% en el caso del Senado. Las fuerzas políticas menores se han visto subrepresentadas al punto de que sus parlamentarios no han sido elegidos pese a haber obtenido un porcentaje de votos cercano al 7% o 10% nacional y alcanzar, además, cerca del 30% en algunas zonas geográficas (PNUD, 2014).

La falta de *quórum* en el Parlamento había impedido la modificación de estas reglas electorales que presentan notables distorsiones sobre la representatividad y la proporcionalidad. En 2015 finalmente se aprobó el reemplazo de estas reglas de juego por un *Sistema Proporcional Inclusivo* (Ley 20.840 que sustituye el Sistema Binominal amparado en la *Ley Orgánica Constitucional 18.700*). Entre los elementos del sistema electoral que se modifican está el aumento del tamaño de las cámaras, la reorganización de los distritos, así como de las magnitudes de los mismos. Así en las elecciones a la Cámara Baja disminuye el número de distritos (de 60 a 28 distritos), aumenta el número de diputados (de 120 a 155). En las elecciones a la Cámara Alta aumenta el número de senadores (de 38 a 50 senadores) y se reducen las circunscripciones a una única por región. El número de candidatos que pueden ser electos está directamente relacionado con la población de cada distrito y circunscripción (Ley 20.840, 2015)⁹.

Además, el nuevo sistema proporcional tiene menos restricciones para aquellos candidatos independientes. Con el antiguo sistema binominal los candidatos independientes no adheridos a un pacto electoral necesitaban cerca del 30% de los votos para ganar la elección. Sin embargo, con este cambio del sistema electoral este número desciende a 25% en los distritos de tres diputados, baja a 20% en los de cuatro, a 17% en los de cinco, a 15% en los de seis, a 13% en los de siete y a 11% en los que se escojan ocho diputados (Ley 20.840, 2015). Junto a estos cambios se introduce la fórmula D'hondt con base en las circunscripciones para el reparto de los votos dejando atrás el principio mayoritario. Con esta fórmula los votos que obtenga una lista se repartirán proporcionalmente entre las candidaturas que la conforman.

Así mismo, se implementará una Ley de Cuotas para asegurar que las mujeres puedan incidir decisivamente en los asuntos públicos, pues a partir del 2017, y en las elecciones

9 Las regiones de Arica, Parinacota, Tarapacá, Atacama, Aysén y Magallanes contarán con dos senadores por circunscripción, mientras que las regiones de Antofagasta, Coquimbo, O'Higgins, Los Ríos y Los Lagos, que tienen mayor cantidad de población que las anteriores, tendrán 3 senadores. Las regiones con mayor población, que son la Metropolitana, Valparaíso, Maule, el Biobío y la Araucanía, tendrán 5 senadores por circunscripción



posteriores del 2021, 2025 y 2029, los partidos políticos estarán obligados a llevar un 40% de candidatas.

Las elecciones de 2018 serán las primeras en que se aplique este sistema cuya modificación era demandada desde muchos sectores de la sociedad. Es probable que este paquete de medidas garantice mayor proporcionalidad en la traducción de votos a escaños al abandonarse el principio mayoritario. Además es previsible que aumente la competitividad electoral al eliminar la sobrerrepresentación de la segunda fuerza por la existencia de una elevada barrera legal que ahora desaparece. Así mismo, aumentará la representatividad al disminuir las barreras para candidaturas fuera de los pactos, también por el incremento de la representación de las regiones y por el aumento de la ratio de mujeres en las listas. Finalmente, las estrategias de los partidos variarán al no incentivarse la competición en coaliciones como mejor mecanismo para obtener escaños y quizá ello contribuya a paliar el elitismo del funcionamiento de los partidos. Todo ello es probable que mejore las percepciones de los individuos sobre el sistema político en su conjunto y que aumente ligeramente la participación. No obstante, al ser muchos los elementos del sistema electoral que esta medida ha modificado habrá que esperar a ver los efectos que la combinación de todos ellos genera.



Conclusiones

El impacto de las cuatro modificaciones en materia electoral sobre la calidad de la democracia chilena es desigual. Por una parte, con la introducción del voto voluntario no se ha producido una mejora en la dimensión de participación, en este caso participación electoral. Sin embargo, la inscripción automática constituye un elemento positivo para la calidad de la democracia al ser un mecanismo potencialmente facilitador de la participación que reduce las barreras técnicas de la misma. En conjunto la medida habría tenido, hasta la fecha, un impacto negativo sobre la calidad de la democracia a la espera de que sus efectos se maten ligeramente al combinarse con un cambio en el sistema electoral.

Por su parte, la elección directa de los CORES ha mejorado el ámbito de la decisión electoral en Chile al ampliarse el número de instancias en las que los ciudadanos pueden expresar sus preferencias. A la vez, esta reforma de los CORES consolida el proceso de descentralización y es una muestra de receptividad a las demandas ciudadanas. En contraste con la medida de voto voluntario, esta reforma profundiza en la calidad de la democracia.

Respecto al reconocimiento del sufragio de los chilenos en el extranjero y el abandono del sistema binominal sólo se puede hacer un pronóstico de su impacto. En principio son dos medidas con efectos positivos sobre la calidad de la democracia. La primera porque aumenta el ámbito de la decisión al ampliar el cuerpo de ciudadanos con derecho a voto,

aumenta también la *responsiveness* o receptividad puesto que se lleva a cabo una reivindicación histórica. La segunda medida es positiva porque aumentaría potencialmente la participación ya que más chilenos se inclinarían por votar con un sistema más proporcional y representativo, a la vez que es también un indicador de aumento de la receptividad respecto a las demandas de los ciudadanos.

En este contexto la elaboración de la nueva Constitución deberá tener en cuenta los efectos de las reformas acometidas en el ámbito electoral si el objetivo es conseguir una arquitectura institucional que logre aumentar la participación de los ciudadanos en la elección de sus representantes y en los mecanismos para controlar el desempeño de éstos. La sensibilidad a este reclamo de los ciudadanos se traduciría en una mejora en la valoración y satisfacción de los chilenos con las instituciones que integran el sistema político.



Bibliografía

- Altman, David, 2011, *Elección directa de consejeros regionales: ¿Remedio o placebo?.* Apuntes legislativos, Santiago, PUC, 2011, pp.1-10
- Contreras, Gonzalo y Navia, Patricio, *Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010*, Revista de Ciencia Política, 2013, vol., 33, (2), pp. 419- 441
- Corvalán, Alejandro, *Sistema Binominal: un Desincentivo a la Participación Electoral*, Clavesde Políticas Públicas UDP, 2012, (6), 1-8
- Corvalán, A. y P. Cox, *Class-biased electoral participation: The youth vote in Chile*, Latin American Politics and Society, 2013, vol. 55, (3), pp. 47-68
- Cox A. P. y A. Zahler, *Voto voluntario: ... ¡Y votaron los más ricos!* Centro de Investigación periodística (CIPER Chile), 2012
- Garretón, M.A. y Moulian, T, *La unidad popular y el conflicto político*, Santiago, La Minga, 1985
- Garretón, M.A y Garretón R. *La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales*, Revista de Ciencia Política, 2014, vol., 30, (1), pp. 115 – 148
- Garretón, Manuel Antonio, *Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social*, Santiago, LOM, 2015
- Garretón, Manuel Antonio: *Del postpinochetismo a la sociedad democrática*, Santiago, Debate, 2007
- ICSO, Encuesta Nacional, Universidad Diego Portales, 2013
- Joignant, Alfredo y Menéndez-Carrión, Amparo, *La caja de pandora. El retorno de la transición chilena*, Santiago, Planeta Ariel, 1999
- Levine, Daniel y Molina, José (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America: Theory and Cases*, Boulder, Colo, Lynne Rienner Publishers, 2011



- Mayol, Alberto, *El derrumbe del Modelo*, Santiago, LOM, 2011
- Mardones, Rodrigo, *Descentralización y transición en Chile*, Revista de Ciencia Política, 2006, Vol. 26, (1), pp 3-24
- Morales, M. y Navia, P, *La falacia del principio 'Una persona, un voto' en la elección de los consejeros regionales en Chile*, Revista UNIVERSUM, 2008, vol. 1 (23), pp. 164 -197
- Morales, M. y Díaz, K, *¿El Retorno del Voto Obligatorio?* Observatorio Político Electoral (OBPE) UDP, DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO, 2014, (10).
- Moulian, Tomás, *La forja de ilusiones: El sistema de partidos (1932-1973)*, Santiago, FLACSO/ARCIS, 1994
- Navia, Patricio, *Participación electoral en Chile, 1988-2001*, Revista de ciencia política, 2004, vol., 24, (1), pp. 81-103.
- PNUD: Auditoría a la democracia, Programa de Naciones Unidas, Santiago, 2014
- PNUD: *Los tiempos de la politización*; Informe de Desarrollo Humano, 2015
- Ruiz, Carlos, *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*, Santiago, Nodo XXI y El Desconcierto, 2014
- Ruiz, Carlos, *De nuevo la sociedad*, Santiago, LOM, 2015

Normativa consultada

- Ley 20.840 Sustituye el Sistema Electoral Binominal por uno de carácter Proporcional Inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional
- Ley número 18.556 Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral.
- Ley número 20.568 de inscripción automática y voto voluntario
- Ley 20.678 Orgánica de Gobierno y Administración, de elección directa de CORES.

Fuentes electrónicas consultadas

- Libertad y Desarrollo (2013) "4 razones por la que el voto voluntario es beneficioso para nuestra democracia", en <http://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2013/11/4-razones-de-por-que-el-voto-voluntario-es-beneficioso-para-nuestra-democracia/>, visitado el 16 de noviembre 2015
- Fundación Jaime Guzmán (2009) "Facilitar la inscripción" en <http://www.jaimeguzman.cl/facilitar-la-inscripcion/>

Notas sobre el rendimiento de los sistemas electorales en España (1976-2015)

Lourdes López Nieto*

69



Resumen:

Esta descripción y análisis del rendimiento del sistema electoral español pretende responder a sencillas preguntas ¿Qué *estaba en juego* y qué objetivos se pretendían alcanzar y evitar cuando se diseñaron los elementos básicos del sistema electoral español? Y, ¿en qué medida dichas reglas han sido funcionales para alcanzar dichos objetivos? Se pretende mostrar que el diseño básico del sistema electoral, aprobado por las Cortes del régimen autoritario, han cumplido las funciones básicas de las elecciones y los fines perseguidos. Las reglas de juego electoral han facilitado que los comicios celebrados, además de lograr representación y forjar diversos tipos de gobierno con suficiente legitimidad, permitan la alternancia política. La continuidad de dichas reglas ha canalizado los lógicos cambios del comportamiento electoral de las casi 200 elecciones celebradas durante casi cuarenta años en contextos muy diversos. Además las normas han podido sortear las históricas divisiones y discontinuidad de los dirigentes políticos, la fragilidad de las formaciones políticas y la persistencia de la política de adversarios (*adversary politics*) que habitualmente han dificultado la gobernabilidad.

Palabras clave: Sistema electoral, Votos y escaños, Proporcionalidad, Tipo de voto, Gobernabilidad

Abstract:

This description and analysis on the efficiency of the Spanish electoral system pursue to answer to simple questions: Which goals were pursued by those who design the main elements of the electoral system? And to what extent these electoral rules have been useful to reach to those goals? I will try to show that the main design of the electoral system, that were approved by the last Legislature of the Francoist regime, have played the main roles of the elections and the pursued goals. The electoral rules have contributed to reach representation, different and legitimated types of governments and their partisan rotation. The stability of the aforementioned electoral rules has channeled the logic changes of the electoral behavior in nearly the 200 elections during the last forty years in quite different scenarios. In addition, the electoral rules could channeled also the historical divisions and discontinuity of the political elites, the fragility of the political organizations and the persistence of the adversary politics, that frequently had make difficult the governability.

Key words: Electoral System - Votes and seats - Proportionality - Type of vote- Governability

* Profesora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Introducción

Los políticos que consensuaron el sistema electoral vigente tuvieron presente la persistencia de las inercias políticas manifestadas de forma reiterada en la historia española. En efecto, el diseño del sistema electoral español aprobado en la Transición tuvo en cuenta las disfunciones y problemas del funcionamiento y representación de los partidos en la historia política española. Entre ellos la ausencia de cultura partidaria entre ciudadanos y especialmente entre los políticos, su discontinuidad y rotación de las élites políticas, la debilidad de los partidos, la fragmentación política. También la persistencia de la *política de adversarios*, es decir la dificultad para establecer consensos y apoyo de parte de la sociedad a los gobiernos mayoritarios. Como disfunción la solución frentista vinculado al rasgo anterior y utilizado por las fuerzas extremistas para forjar coaliciones de gobierno inestables. Desde el comienzo del siglo XIX las divisiones de los partidos, la polarización, la política adversarios y la inestabilidad gubernamental solo su pudo soslayar parcialmente durante la Restauración con el protagonismo y arbitraje del rey.

Las premisas antedichas sobre el diseño del sistema electoral, de otras normas y decisiones adoptadas durante la Transición, se sustentan en investigaciones históricas y sistemáticas de diversos estudiosos. En contraste con lo ocurrido en la toma de decisiones políticas adoptadas durante décadas precedentes, que tuvieron poco en cuenta experiencias, prácticas e inercias políticas precedentes, los principales artífices de la Transición como Suarez, Fernández Miranda, el Rey (Powell, 2011, Fernández-Miranda, 2015)¹ no ignoraron el pasado, como tampoco los constituyentes. Con independencia de las fuentes que utilizaran dichos actores, es menester destacar de entre los múltiples y numerosos estudios sobre los partidos, el relativo a los partidos y sus programas (Artola 1977). Esta investigación describe y analiza la complejidad de la vida de los partidos y las vicisitudes de estos actores desde el inicio de la historia constitucional española en 1808 hasta el comienzo de la guerra civil en 1936. Por otra parte, contamos con unas investigaciones sistemáticas sobre las élites españolas desde la Restauración hasta la democracia, que incluyen los perfiles socio-demográficos, pero también rasgos esenciales de sus trayectorias políticas (discontinuidad, personalismos, reacomodos...) (Linz, 2013).

No es posible desarrollar aquí ni la institucionalización de los partidos ni la de sus dirigentes, como tampoco el comportamiento electoral en un contexto de desafección partidista acontecidos en las democracias europeas en las últimas décadas del siglo XX (López Nieto, 2016 a). Estas son una nueva manifestación de las dificultades que tuvieron los partidos para consolidarse y las complejidades de los procesos electorales en el siglo XIX

1 Sin ánimo exhaustivo sirvan estas 2 publicaciones, entre las numerosas existentes sobre esta cuestión.



y en los comienzos del siglo XX (Varela Ortega, 2013). Sin embargo, me refiero a estas cuestiones, por cuanto considero que todo análisis de los sistemas electorales ha de tener en cuenta las vicisitudes que atraviesan sus principales actores, especialmente los partidos y élites políticas, habida cuenta las inercias y complejidades de cada época. En el caso que nos ocupa y pese a que el diseño del vigente sistema electoral tuvo en cuenta dichos precedentes, se han vuelto a manifestar algunos problemas de reacomodos y transfugismo de las élites políticas (Blanco Valdés, 2013, López Nieto, 2016b).

Como ejemplo concreto de las premisas antedichas, el alcalde desde el siglo XIX en España ha sido una figura política relevante y discutida, lo que explicaría que la decisión sobre sus poderes (fuerte, con grandes poderes o meramente gestor) y sobre su elección (directa, presidente pero aislado, o indirecta, como miembro de una corporación), hayan sido objeto de innumerables debates. A principios del siglo XIX surge la distinción entre órgano unipersonal (el alcalde) y el colegiado (el pleno, presidido por el alcalde), junto a la distinción competencial ya que el alcalde era además de presidente de la corporación, delegado del poder ejecutivo del Estado centralizado, frente a los representantes electos de la población. La historia política española muestra que cuando los sectores progresistas han tenido oportunidad de optar por la elección directa e indirecta, llegaban a la conclusión de que por sí solo el sistema electoral no era determinante. La Constitución mantuvo la ambigüedad sobre el sistema de elección del alcalde y su regulación en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) se basó en una enmienda “in voce” aprobada durante su tramitación final. Por ello, en la Transición hubo consenso sobre cualquiera de las dos opciones no sería un factor suficiente para alcanzar la democracia y autonomía local. Pesaron más la inhibición y subordinación en torno a los diversos aspectos de la cuestión local y se mantuvo la inercia histórico política sin que se modificase el esquema de funciones y relaciones entre ambos órganos en la Constitución. Ello explica las sucesivas reformas que el tema local ha sufrido tanto en la LOREG como en la Ley de Bases de Régimen Local y cuyas soluciones siguen demandando cambios. En claro contraste con la citada ambigüedad política adoptada sobre la cuestión local, los constituyentes construyeron una sólida ingeniería normativa sobre las elecciones y los partidos, que en conjunción con otros instrumentos del sistema constitucional parlamentario, como la moción de censura constructiva, han contribuido a solventar históricos problemas de gobernabilidad política.



Breve descripción y análisis de algunos elementos del sistema electoral español (1976-2015)

Los elementos básicos del sistema electoral español, distritos y tipo de representación para la elección de las Cortes, hunde sus raíces en la Ley de Reforma Política (LRP) aprobada por los procuradores de la última legislatura del régimen autoritario franquista y refrendada por los ciudadanos españoles a finales de 1976. En ambos casos la LRP logró la aprobación mayoritaria y su primer desarrollo normativo², regulaba la organización y procedimiento de todo el proceso electoral (censo, juntas, mesas, campaña, gastos, votación, escrutinio y reclamaciones). Además, establecía los elementos básicos de los sistemas electorales de ambas cámaras: el tamaño (350 diputados y 208 senadores), los tipos de voto (lista cerrada y bloqueada para el Congreso y lista abierta con voto limitado para el Senado), identificaba el número de los representantes de cada distrito (dos mínimo por provincia) y la utilización del principio mayoritario para la elección del Senado y el proporcional, con la fórmula D'Hont para el Congreso. Los mencionados elementos aprobados para las elecciones constituyentes (junio 1977) se constitucionalizaron (1978) y después, la organización de todas las fases del proceso electoral contenida en dicho decreto, ha conformado el cuerpo central de la (LOREG, 1985). Esta ley orgánica fue aprobada casi por unanimidad y también reguló los sistemas electorales de los comicios municipales³. Cuando España accedió a la Unión Europea en 1986, incluyó las normas para la elección de los eurodiputados al amparo del mismo tipo de voto y fórmula proporcional. Es menester destacar además, que el consenso, pragmatismo e inercia política que predominaron durante la Transición, explicaría que los sistemas electorales para la elección de los parlamentos autonómicos optaran por incorporar el mismo principio proporcional y la fórmula, así como el tipo de voto, lista cerrada y bloqueada. En estas cuatro décadas la LOREG ha sido reformada puntualmente sin que se hayan modificado sus elementos básicos⁴. Los cambios introducidos han ido encaminados a dar respuesta a cuestiones políticas, en ocasiones partidistas, a disfunciones de la práctica electoral⁵ o a todo tipo de demandas de regeneración política que habitualmente se incrementan durante las crisis económicas⁶.

2 Decreto –Ley 20/1977 de 18 de marzo.

3 La elección de los concejales de los municipios más pequeños utiliza la lista abierta con voto limitado y el sistema mayoritario.

4 Por 14 leyes orgánicas y por una sentencia del Tribunal Constitucional.

5 Entre las primeras el reconocimiento del derecho de voto a los ciudadanos europeos residentes para las elecciones al Parlamento Europeo; entre las segundas, la composición de la papeleta de las candidaturas para el Senado o las sucesivas reformas de la financiación en las campañas debido a casos de corrupción o por crisis económica (López Nieto, 2011).

6 La ley 3/2015 modifica además de la LOREG, otras leyes orgánicas (partidos, financiación...) vinculadas a los partidos y los representantes.



El sistema electoral español pactado y refrendado pretendía sortear las disfunciones que las reglas de juego históricas habían producido sobre la gobernabilidad habida cuenta la polarización y vigencia de la cultura de adversarios. También se pretendía limitar los efectos de las divisiones, discontinuidad y reacomodos de las élites políticas en las frágiles organizaciones partidistas. Por ello cabe preguntar ¿Cuáles son las razones que explican la continuidad de los principios informadores del sistema electoral? Una primera respuesta es que se han alcanzado los tres objetivos políticos de toda elección: representación, legitimación y gobierno en los 189 procesos electorales celebrados en España. En concreto, el número de candidaturas ha aumentado en todas las elecciones. El sistema de partidos predominante ha sido bipartidista, en ocasiones perfecto y en otros momentos y ámbitos ha tenido un carácter imperfecto. Los votos sin representar han sido pocos. Ha habido alternancia política en los gobiernos nacionales y en la práctica totalidad de los autonómicos⁷. En el 45,5% de las 11 elecciones legislativas y en 65 casos (41%) de las 159 autonómicas ha habido gobiernos sustentados por mayorías absolutas. En los demás, ha predominado la estabilidad de los gobiernos nacionales, autonómicos y municipales con diversos modelos de ejecutivo, incluso cuando no se alcanzaron mayorías absolutas. En el ámbito nacional, siempre ha gobernado el partido más votado y en el autonómico ha ocurrido lo mismo salvo en 24 ocasiones (31%) como veremos al final. No es posible todavía conocer las cifras concretas de los tipos de gobiernos municipales en las diez elecciones celebradas en los 8.000 municipios, aunque como mostraremos más adelante es posible conocer que en los municipios más poblados se han alternado los gobiernos mayoritarios con otros diversos.

Este balance inicial positivo entre los objetivos perseguidos y la estabilidad de los elementos básicos de los sistemas electorales, explicaría como ocurre con la mayoría de las reglas de juego electoral de los países democráticos, que los resultados hayan ido acompañados de lógicas disfunciones. Los defectos que han concitado mayor acuerdo son: desproporcionalidad, reducción del número efectivo de partidos y la rigidez del voto.

La desproporcionalidad y el tamaño de los distritos

La combinación de dos elementos básicos del sistema electoral español, como la presencia distritos “pequeños”, (inferiores a siete escaños), en el caso del Congreso de los Diputados, con un mínimo inicial de escaños y la utilización de la fórmula proporcional D’Hont, genera efectos desproporcionales (Delgado, 2012), pero contribuye a obtener gobernabilidad. Sin embargo, la mayoría de la población reside en distritos donde la proporcionalidad

7 Hasta diciembre de 2015 la única excepción es Andalucía



es alta y también en distritos pequeños donde la competencia entre partidos ha sido en ocasiones alta. Solo se utiliza la fórmula mayoritaria para la elección de una parte de los senadores, de dos diputados nacionales. En el caso de los distritos autonómicos carecen de mínimo inicial y la mayoría son medianos y grandes. La mayoría de los distritos para elegir a los concejales son pequeños, pero en ellos reside un número pequeño de la población.

Reducción del número de partidos y votos no aprovechados

El sistema electoral español excluye el aprovechamiento de los restos, opción que reforzaría la histórica fragmentación de los partidos y también la gobernabilidad, si bien los votos sin representación son siempre pocos aunque pertenecen a numerosas candidaturas. En efecto, el número de listas que concurren a los diversos comicios son muy numerosas debido a los incentivos y facilidades que ofrece el sistema electoral para concurrir⁸. Además los votos residuales de las formaciones mayoritarias superan los votos de aquellas candidaturas que no alcanzan representación.

Rigidez del tipo de voto

El tipo de voto que se utiliza para la elección de la mayoría de los representantes es la lista cerrada y bloqueada, que refuerza el papel de los partidos en el reclutamiento de los candidatos para tratar de limitar la histórica práctica de discontinuidades, transfugismo y reacomodos. Pese a lo cual estas prácticas han continuado incluso en el caso de los electos. La lista abierta con voto limitado para elegir a los 208 senadores y a los concejales de los municipios más pequeños, apenas se utiliza por los electores pese a las reiteradas demandas de desbloqueo de la lista o de voto único.

En suma, la práctica totalidad de los representantes políticos españoles se elige por medio de dos elementos comunes: la lista cerrada y bloqueada y la fórmula D'Hont. Por el contrario, el tamaño de las cámaras y de los distritos, que influyen en la traducción de votos en escaños, son diversos. De manera recurrente y coincidiendo con periodos de crisis económica que suele ir acompañada de manifestaciones de desafección política, desde diversos sectores minoritarios de la sociedad y desde algunas formaciones políticas, surgen críticas hacia los sistemas electorales vigentes acompañadas de propuestas reforma de uno o de sus

⁸ Los requisitos para concurrir son escasos, como también lo son para acceder a diversos recursos de la campaña electoral (acceso a recursos materiales o propaganda en medios de comunicación públicos) y no se exige ningún tipo de fianza.



tres elementos básicos. Dichos reproches se centran en las limitaciones de la proporcionalidad, en los votos que no se aprovechan y en el protagonismo de los partidos en la formación de las candidaturas. Dado que dichos juicios suelen ser deficientes y parciales, pasamos a matizarlos y concretarlos con datos de la práctica política-electoral para los diversos tipos de procesos habidos en estas casi cuatro décadas: elección de los diputados al Congreso, de los parlamentarios autonómicos, de los europarlamentarios y de los concejales.

La desproporcionalidad y el tamaño de los distritos

Congreso de los Diputados

El Decreto-ley 20/1977 que reguló las primeras elecciones estableció el tamaño inicial de esta cámara (350 diputados) que se ha mantenido invariable desde entonces pese a que la Constitución (1978) estableció la posibilidad de que esta cifra llegara a 400 miembros⁹. La LRP establecía que los distritos serían las provincias a las que se asignaría un número mínimo inicial, que se concretó en el citado Decreto ley para las elecciones constituyentes en dos. Sin embargo, la mayoría de la población reside en distritos donde la proporcionalidad es alta y también en distritos pequeños donde la competencia entre partidos ha sido en ocasiones alta. En todo caso, un tercio de los distritos han sido “pequeños” ya que eligen menos de siete escaños (33, 66,7%). Como antes de cada elección se redistribuyen los escaños en función de los cambios de población la situación para las elecciones de 2015 es de 35 distritos “pequeños”¹⁰. La proporcionalidad en dichos distritos es limitada, si bien la competencia de varias candidaturas en algunos de ellos, de forma ocasional o en todas las elecciones ha permitido la representación proporcional de dichas listas. Tal es el caso de varios distritos “pequeños” (inferiores a 7 escaños): en los más pequeños (tres escaños) en cinco casos hubo tres partidos parlamentarios, en Avila donde en las dos primeras elecciones Unión de Centro Democrático (UCD) fue partido predominante, el Centro Democrático y Social (CDS) logró después suficientes votos para mantener un escaño en los tres siguientes comicios. En Zamora ocurre en una de las elecciones en las que aumentó el número de escaños y en Segovia se produjo una alta competitividad entre los tres partidos¹¹ (ver tablas en López

9 Las simulaciones que se han hecho sobre 400 diputados, fórmulas diversas y asignación de un solo escaño mínimo por distrito no modifican sustancialmente los resultados (Montero y Riera, 2008)

10 Tres provincias que elegían 7 escaños han perdido población y habrían incrementado a 36 los distritos “pequeños”, si bien uno pequeño ha aumentado en 2, Baleares. El distrito de Soria en 2015 solo tiene los dos escaños mínimos.

11 Como ejemplo para futuros estudios cabe indicar que en estos casos los partidos estuvieron sustentados por porcentajes de voto superiores al 15% aunque la distancia entre el segundo y tercer partido fue diversa.





Nieto, 2016a). En el tramo de las provincias de cuatro escaños, dos de ellas han tenido un sistema tripartidista, caso de Alava en todas las elecciones, donde el primer partido siempre obtuvo dos escaños, menos en 2011 cuando se forjó un sistema cuatripartidista. Ha habido tripartidismo en Lérida en diez elecciones. El sistema electoral ha podido traducir en escaños los votos hacia los dos grandes partidos de ámbito nacional¹² y uno nacionalista, cuyos apoyos han ido cambiando dando lugar a cuatro casos de alternancia. En los otros cuatro distritos de este tramo, solo en dos casos (La Rioja y Salamanca) un tercer partido logró representación, aunque en ambas circunscripciones solo ha habido dos casos de alternancia. Los sistemas de partido en los distritos de cinco y seis escaños refuerzan el cuestionamiento del peso del tamaño distrito sobre la representación, aunque es positiva la asociación entre pluripartidismo cuando hay competencia entre varios partidos, que con frecuencia han sido formaciones nacionalistas o regionalistas. Ciertamente en todas las elecciones en Tarragona, en 9 casos en Las Palmas, en 6 casos en Navarra y en 7 ocasiones en Gerona se ha producido un pluripartidismo, de nuevo integrado por las dos grandes formaciones de ámbito nacional (UCD-Alianza Popular (AP) –Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y alguna formación nacionalista¹³. Pero en otros once casos hubo tripartidismo sin la presencia de formaciones nacionalistas, lo que exige profundizar en el estudio de la competitividad entre los partidos parlamentarios y la distancia de votos entre ellos, especialmente en estos pequeños distritos que presumiblemente impiden la presencia de terceros partidos. En efecto, es menester examinar de forma sistemática la distancia en votos entre el tercer partido con representación parlamentaria y los siguientes (cuarto, quinto...) y también cuantos partidos superaron la barrera y no alcanzaron representación, (López Nieto, 2016^a, asunto que sigue en estudio.

Otra forma de aproximarse al análisis electoral consiste en analizar el efecto que tiene el sistema electoral cuando traduce los votos en escaños. En la tabla nº 1 se recoge de forma agregada la prima positiva que obtienen los dos primeros partidos de la relación entre porcentaje de escaños y votos. Teóricamente en un sistema proporcional puro todos los partidos tendrían carecerían de dicha ventaja, si bien en ese tipo de sistemas (Holanda o Israel) la gobernabilidad es mucho más compleja y difícil y además esto no ocurre siempre para la totalidad de los votos. La ventaja fue mayor en las dos primeras elecciones y en general cuando hay menor competitividad. También se advierte que el primer partido tiene una prima mayor que el segundo.

12 Si aceptamos que AP –PP heredaron buena parte del electorado de Unión de Centro Democrático.

13 En Gerona de dos partidos nacionalistas en las tres últimas elecciones. Incluimos el caso de este distrito canario, pese a que es sabido que Coalición Canaria (CC) en buena medida es heredero de la UCD y CDS; algo parecido ocurre en ocasiones en Navarra, no así en 1986 cuando Herri Batasuna (HB) logró un escaño y en las tres últimas elecciones cuando hasta dos formaciones nacionalistas lograron representación.

Tabla 1. Algunos efectos agregados del sistema electoral sobre los dos primeros partidos: elecciones legislativas y las primas negativas de los 3º (PCE-IU) y 4º partidos (AP-UCD-CDS, UPYD) 1977-2011

Año	1º partido	Nº y % votos	Nº y % esc	Prima (+)	2º partido	Nº y % votos	Nº y % esc	Prima (+)	%Vot prima(-) 3º	%Votprima (-) 4º *
1977	UCD	6.337.288 34,6%	166 47,4%	+12,8	PSOE	5.358.781 29,3%	118 33,7%	+4,4	9,3% -5,7	8,2% -4,6
1979	UCD	6.268.890 34,9%	168 48,0%	+13,1	PSOE	5.469.813 30,5%	121 34,6%	+4,1	10,8% -6,1	6,6% -2,9
1982	PSOE	10.127.392 8,4%	202 57,7%	+ 9,3	AP	5.548.377 26,5%	107 26,5%	+4,1	4,0% -1,1	9,5%* -3,4
1986	PSOE	7.601.985 44,6%	184 52,6%	+ 8,0	AP	5.247.677 26,3%	105 30,0%	+3,7	4,6% -2,0	9,2% -5,4
1989	PSOE	8.115.568 39,9%	175 50,0%	+10,1	PP	5.285.972 25,9%	107 30,6%	+4,7	9,1% -4,8	7,9% -4,0
1993	PSOE	9.150.083 38,8%	159 45,4%	+ 6,7	PP	8.201.463 34,8%	141 40,3%	+5,5	9,6% -5,1	-----
1996	PP	9.716.006 38,8%	156 44,6%	+ 5,8	PSOE	9.425.678 37,6%	141 40,3%	+ 2,7	10,5% -6,0	-----
2000	PP	10.321.178 44,5%	183 52,3%	+ 7,8	PSOE	7918.752 34,2%	125 35,7%	+1,5	5,8% -2,6	-----
2004	PSOE	11.026.163 42,6%	164 46,8%	+ 4,2	PP	9.763.144 37,7%	148 42,3%	+ 4,6	4,9% -1,4	-----
2008	PSOE	11.288.698 43,9%	169 48,3%	+ 4,4	PP	10.277.809 39,9%	154 44,0%	+4,0	3,8% -0,6	1,2% -0,3
2011	PP	10.866.566 44,1%	186 53,1%	+9,0	PSOE	7.003.511 28,4%	110 31,4%	+3,0	6,9% -3,1	4,7% -1,4

(*) La ausencia de los diputados de HB en el hemiciclo, permite que el PSOE tenga la mayoría absoluta con 175 escaños. Fuente: López Nieto, L. Actualización sobre 2012 *: en 1982 UCD obtuvo 6,7% y prima negativa -3,1, se ha sumado a lo que obtuvo el CDS, 2,8% y -0,6

Obviamente el dato relativo a la distorsión o desproporcionalidad que produce el sistema electoral se obtiene del número de votos obtenidos por los dos primeros partidos en todas las elecciones legislativas, así como el número de escaños logrados en el Congreso. Y junto a la prima positiva, la tabla recoge las primas negativas agregadas (-) que en este caso afecta a las formaciones tercera y cuarta que concurren en todo el ámbito nacional. Estas candidaturas han estado penalizadas cuando no han podido competir con las dos fuerzas mayoritarias en los distritos pequeños. En la mayoría de estas circunscripciones, la distancia entre los dos primeros partidos y el tercero, es muy grande, lo que no ocurre como he señalado antes, cuando la competencia entre los formaciones es alta, es decir cuando obtienen similar número de votos. Las primas negativas han afectado especialmente al Partido Comunista de España (PCE), luego denominado Izquierda Unida (IU), especialmente en las elecciones constituyentes (1979) y en los competidos comicios de 1996, en los que esta formación logró la mayor cantidad de votos 2.639.774 de este periodo.



La desproporcionalidad y el tamaño de los distritos en los parlamentos autonómicos

Todas las Comunidades Autónomas (CCAA) tienen recogidos aspectos de sus sistemas electorales en los Estatutos de Autonomía y todas menos Cataluña han aprobado leyes electorales en las que forma sistemática se recoge las normas de los comicios. Los sistemas electorales autonómicos comparten los rasgos básicos de los restantes procesos españoles, en los que se ha socializado la ciudadanía, cuestión sin duda a tener en cuenta, cuando se plantean iniciativas de reforma de las normas electorales. Los elementos del sistema electoral que comparten y son comunes a todos los sistemas electorales en todo tipo de comicios que se celebran en España son: el tipo de voto, que es la lista cerrada y bloqueada y la fórmula para la atribución de votos en escaños, que es la D'Hondt.

Los otros tres elementos de todos los sistemas electorales, el tamaño del parlamento, es decir el número de diputados a elegir, el tipo y tamaño del distrito, así como la barrera electoral, varían en mayor o menor medida entre los diversos sistemas electorales autonómicos, e incluso en algunos casos pueden cambiarse como de hecho ha ocurrido en algún caso. Esta diversidad y casuística responde en cada CCAA a diversas lógicas con las que los dirigentes políticos hubieron de enfrentarse al legislar y definir estos importantes elementos del sistema electoral. Las razones y fundamentos de estas cuestiones se pueden encontrar en limitaciones de carácter jurídico, pero también en argumentos que abarcan muchas otras ramas de las ciencias sociales (geográficos, demográficos, históricos, sociales y políticos), que además suelen combinarse o acumularse. En todo caso, el resultado es complejo y fruto de los consensos alcanzados en la transición política. Las explicaciones y fundamentos de las decisiones adoptadas se pueden encontrar en los debates parlamentarios (diarios de sesiones de las Cortes o de los parlamentos autonómicos) producidos con ocasión de la discusión de estas normas electorales o en algunos análisis concretos.



Tabla 2. Elementos diferentes de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2015

Nombre de las cámaras autonómicas	Nº escaños	Distritos: tipo y número	Tamaño distritos	Nº esc / distrito	Barreras
Parlamento de Andalucía	109	Provinciales 8	Huelva y Jaén Almería y Córdoba Granada Cádiz Málaga Sevilla	11 12 13 15 17 18	3% distrito
Cortes de Aragón *	67	Provinciales 3	Huesca Teruel Zaragoza	18 14 35	3% distrito
Junta General del Principado de Asturias	45	Zonas 3	Oriente Occidente Centro	5 6 34	3% distrito
Parlamento de las Islas Baleares *	59	Insulares 4	Formentera Ibiza Menorca Mallorca	1 12 13 33	5% distrito
Parlamento de Canarias	60	Insulares 7	Fuerteventura Lanzarote Gran Canaria Hierro La Gomera La Palma Tenerife	7 8 15 3 4 8 15	3%CA o 20 distrito
Parlamento de Cantabria *	35	Unico		35	5% CA
Cortes de Castilla Mancha *	33	Provinciales 5	Cuenca y Guadalajara Albacete C. Real Toledo	5 6 8 9	3% distrito
Cortes de Castilla León*	84	Provinciales 9	Soria Segovia Avila, Palencia, Zamora Burgos y Salamanca León Valladolid	5 7 7 11 14 15	3% distrito
Parlamento de Cataluña	135	Provinciales 4	Lérida Gerona Tarragona Barcelona	15 17 18 85	3% distrito
Asamblea de Extremadura*	65	Provinciales 2	Cáceres Badajoz	29 36	3% distrito





Parlamento de Galicia *	75	Provinciales 4	Orense Lugo Pontevedra La Coruña	14 15 22 24	3% distrito
Asamblea de Madrid ***	129	Distrito único		129	5% CA
Asamblea Regional de Murcia *	45	Zonas 5	Quinta Cuarta Primera Segunda Tercera	2 4 7 11 21	5% CA
Parlamento de Navarra	50	Distrito único		50	3% CA
Parlamento del País Vasco *	75	Provinciales 3	Alava Guipúzcoa Vizcaya	25 25 25	3% distrito
Parlamento de la Rioja *	33	Distrito único		33	5% CA
Cortes Valencianas	99	Provinciales 3	Castellón Alicante Valencia	24 35 40	5% CA

Fuente: López Nieto, L. actualización sobre 2012 ; elaboración propia sobre fuentes oficiales. (*) El número total de escaños en las siguientes CCAA se modificó por diversos motivos en las elecciones de 1983 Aragón tuvo inicialmente 66 escaños, Baleares 54; Cantabria 44, Castilla la Mancha tuvo 44, Murcia 43 y la Rioja 35; en las elecciones de 1981 y de 1985 Galicia tuvo 71 y desde entonces 75; Castilla León ha perdido dos escaños desde 1983, aunque en 2011 aumentó uno en Segovia. En los primeros comicios vascos (1980) cada distrito tuvo 20 escaños y desde entonces cada uno 25. (***) En la Comunidad de Madrid su Asamblea tuvo 94 escaños en las elecciones de 1983; 96 en las de 1987; 101 en las de 1991, 103 en las de 1995, 102 en las de 1999, 111 en las de 2003, 9 más en 2008 y 129 en 2011 y 2015. En la Comunidad Valenciana ha aumentado 10 en 2008 y Castilla León 11/ Castilla la Mancha reformó su ley electoral en 2008 y la cámara aumentó 2 escaños en las elecciones de 2011. En la siguiente legislatura se aprobó una reforma estatutaria que establece el máximo de escaños en 35 y el mínimo en 25 (2013) y la ley electoral los redistribuye tal como consta en el cuadro; Cantabria disminuyó en tres escaños el tamaño de su cámara también en la VIII Legislatura. Por su parte, Extremadura ha redistribuido los escaños entre ambas provincias por los cambios de población, como también en la Región de Murcia: la quinta ha perdido uno que ha pasado a la tercera.

El tamaño de los parlamentos es diverso y así va desde el catalán, que es el más grande (135 escaños) al de la Rioja con 33, en todo caso todos tienen un gran tamaño lo que favorece en principio el funcionamiento proporcional de los mismos. Pero la relación entre los electores y los diputados es diversa porque el tamaño de la cámara y la distribución de escaños por distritos, se debe a factores complejos y ha cambiado en algunas CCAA a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en 2003 el número total de parlamentarios autonómicos fue de 1.186, veintidós más que en las primeras elecciones autonómicas. En 12 CCAA ha cambiado el número de escaños al menos una vez: a veces aumentan, como ocurrió en 2008 en Castilla León y Comunidad Valenciana mientras que en La Rioja disminuyeron (toda la casuística está recogida en las fuentes en la Tabla nº2). El caso más paradigmático

de alteración del número de escaños se produce en la Asamblea de Madrid, ya que tal como establece su Estatuto de Autonomía el número de diputados se define en función de la población y por ello en cada elección ha variado, casi siempre ampliándose, especialmente en las de 2003 y solo en las de 1999 disminuyó al haber perdido población. Como veremos, esta decisión tiene diversas consecuencias, ya que por una parte permite que se mantenga el mismo coeficiente electoral, es decir la relación electores diputados y la proporcionalidad. Pero al mismo tiempo, y como ocurrió en las elecciones de 2003, alcanzar la mayoría absoluta exige conseguir un mayor porcentaje de votos, lo que en este caso ha perjudicado al primer partido en favor del tercero. Por su parte, las Cortes de Castilla León han perdido dos escaños desde las primeras elecciones autonómicas y han ido redistribuyendo escaños en función de los cambios de población, aunque en las últimas aumentó un escaño en Valladolid¹⁴. En otras CCAA estas alteraciones afectan solo a la redistribución de los escaños entre los distritos, sin que se modifique el tamaño del parlamento; este sería el caso de CA de Aragón en 2003, donde Zaragoza habría incrementado un escaño en detrimento de Teruel y también en la Comunidad Valenciana donde los diputados de Castellón sumaron un diputado y Valencia lo perdió. Así mismo, en 2008 Asturias y Murcia han redistribuido los escaños entre sus distritos¹⁵. En otras siete CCAA (Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla la Mancha, Galicia, Murcia y La Rioja) por razones diferentes, también se altera el número inicial de parlamentarios, aumentando el tamaño de la cámara, menos en Cantabria y la Rioja, que reducen cinco y dos escaños respectivamente. En estos casos no se han producido modificaciones después. En suma, la mayoría de las CCAA ha cambiado el tamaño de la cámara en algún momento.

Además hay tres tipos diferentes de distritos, uni-provinciales, provinciales e insulares. Entre los primeros hay dos modelos. En dos de ellos Asturias y Murcia han establecido distritos electorales en sus territorios de tamaño diverso, ya que en el primer caso una de las circunscripciones engloba las dos ciudades más pobladas de la CCAA (Oviedo y Gijón) y en el otro Murcia y Cartagena forman parte de distintos distritos. Este tipo de distribución de escaños podría basarse en criterios objetivos, como la población, o por el contrario beneficiar a un tipo de municipios en detrimento de otros¹⁶. Las cuatro restantes CCAA uniprovinciales (Cantabria, Madrid, Navarra y La Rioja) utilizan todo el territorio como distrito único. Las demás CCAA peninsulares tienen las provincias como circunscripción electoral, por lo que este tipo de distrito es el mayoritario. En las dos CCAA insulares cada isla constituye un

14 Por ejemplo Zamora llegó a tener 8 procuradores y hoy tiene un menos y por su parte Burgos hoy tiene 11, uno más.

15 En Asturias la zona Occidente perdió un escaño a favor de la zona Centro y en la Región de Murcia la zona segunda aumentó un escaño en detrimento de la zona tercera y recientemente la quinta ha perdido uno que ha pasado también a la 3ª

16 Por ejemplo, los núcleos urbanos en detrimento de los rurales o al contrario.





distrito y por lo tanto en Canarias hay 7 distritos y en Baleares cuatro. Otra variable a tener en cuenta por su influencia en los posibles efectos proporcionales de la fórmula D'Hondt y en consecuencia en el sistema electoral es el tamaño de los distritos. Conviene recordar que en aquellos que eligen menos de seis diputados, producirían efectos mayoritarios, generando primas positivas a los dos primeros partidos. Solo once distritos el (17%) de los 64 que son pequeños, cifra muy inferior a la de sus equivalentes en las elecciones generales, cuestión que en teoría explicaría que los sistemas electorales autonómicos fueran más proporcionales que los de las elecciones generales. El 40% de los distritos son grandes (más de 15 escaños) y en ellos y en los intermedios los partidos parlamentarios conseguirían un porcentaje de escaños equivalente al de los votos. Sin embargo, esta premisa en la práctica puede verse afectada por otras variables, que también influyen en el rendimiento y efectos del sistema electoral en su conjunto. Entre ellos, estaría el coeficiente electoral, esto es el cociente entre el censo electoral y los escaños a repartir en cada distrito. En la mayoría de los casos, los escaños se atribuyen en función de la población, pero como hemos visto, la mayoría de los distritos no se ha modificado, aunque en algunos de ellos después de más de veinte años se han podido producir cambios en la población. Pero además algunos distritos no tuvieron en cuenta la población cuando se diseñaron. El caso más paradigmático de inadecuación entre el censo y los escaños lo constituye el País Vasco, donde aduciendo razones históricas, cada provincia está representada por el mismo número de diputados con independencia de las diferencias de población. En las CCAA insulares, cada isla, por pequeña que sea tiene representación en su respectivo parlamento, cuestión que tiene importantes efectos en el funcionamiento del sistema electoral ya que en las islas pequeñas, el coste del escaño es menor que en las grandes, especialmente en el caso de Formentera, en el Hierro y en la Gomera. El problema es que la alternativa, es decir si los electores de esas islas carecieran de diputados, se generarían desigualdades.

Independientemente de las razones, incluidas las jurídicas, que se hayan utilizado para mantener o alterar el tamaño de los parlamentos y de los distritos autonómicos, lo cierto es que cualquiera que hubiese sido la decisión adoptada habría tenido influencia en la representación. ¿En qué aspectos habría podido influir?. Por una parte en el cociente electoral, esto es el número de electores por escaño. De acuerdo con los datos de 1991 las cuatro CCAA más pobladas tenían los cocientes electorales mayores, mientras que en Baleares, Navarra y La Rioja, estos eran muy pequeños, es decir cada diputado representaba a un número pequeño de electores¹⁷. Desde entonces los cambios en la población pueden haber alterado estos cocientes¹⁸, aunque no siempre la ampliación del número de escaños dismi-

17 Andalucía, 45.941; Cataluña, 35.842; Madrid, 37.937 y la Comunidad Valenciana 32.676; por el contrario el cociente electoral en Baleares era de 9.585, en Navarra de 8.242 (Montero, Llera, y Torcal, 1993)

18 Por ejemplo el cociente en Cataluña en las celebradas en 1999 se incrementó en casi 4.000 electores por diputado, fue de 39.212; en el caso de la CA de Madrid el nuevo cociente en 2003 fue de 40.149, es decir a pesar del aumento de escaños el cociente ha crecido, lo mismo que en Navarra que fue de 9.626, aunque en

nuye los citados cocientes. Por ello lo importante es determinar este indicador al inicio del nuevo sistema electoral, porque luego la inercia política se establece y es difícil cambiarla. No obstante, ya hemos señalado que en cada CCAA determinados factores explican que no se haya alterado el tamaño de la cámara, aunque en algunas se ha redistribuido los escaños. Como es sabido todos los elementos de los sistemas electorales producen efectos políticos y a veces los promotores de un determinado cambio en los mismos, por ejemplo en el tamaño de la cámara, pueden verse perjudicados. Otras veces, las modificaciones son beneficiosas, para unas o para todas candidaturas. Por ejemplo casi todos los parlamentos tienen un número impar de escaños aunque no fue así en las primeras elecciones¹⁹ ni en las Cortes de Castilla León hasta la ampliación del escaño por Valladolid en 2008, lo que puede significar que los cambios pretendían entre otras cosas obviar empates en las decisiones que allí se adoptan cuando no hay un partido mayoritario. En otros casos las alteraciones, por ejemplo la redistribución entre distritos podría afectar a la gobernabilidad.

El alcance de la barrera electoral es otro de los elementos de los sistemas electorales autonómicos que son diferentes y que solo en un caso se ha modificado. Todas las CCAA han introducido una barrera mínima de votos para acceder al reparto de escaños, aunque esta es diversa, (Tabla nº 2). La barrera excluye del reparto de escaños a las formaciones que no hayan alcanzado el 3% de los votos válidos del distrito o el 5% de la CA, en el caso de las uni-provinciales. Las excepciones la presenta el País Vasco y en las CCAA insulares. En el primer caso, que establecía hasta las elecciones de 2001 un 5% por distrito y lo rebajó al 3% para conseguir el acceso al reparto de escaños de IU, quién entró de esta forma en el necesario gobierno de coalición. En la CA de las Islas Baleares, cada isla constituye un distrito y en cada uno se exige un 5% desde la modificación de la ley electoral en 1995 que lo subió del 3% anterior. Sin embargo, esta alteración no impidió que las fuerzas parlamentarias preexistentes accedieran al reparto. La Comunidad Canaria exige un 20% en cada distrito o un 3% en la CA. El objetivo de esta barrera es compartido con el resto del sistema electoral español, evitar una excesiva fragmentación parlamentaria. Sin embargo, su influencia es diversa, ya que como hemos señalado, los distritos y parlamentos son grandes lo que en principio favorece la proporcionalidad del sistema, que existan más partidos parlamentarios y que pocos votos queden sin representación.

La desproporcionalidad y el tamaño de los distritos en los Entes locales (EELL)

¿En qué medida el tamaño de los distritos en las elecciones locales favorecen o perjudican la proporcionalidad de este sistema electoral?. Para responder a esta cuestión, se analiza un

este último caso no se haya ampliado el número de escaños.

19 Aragón, Baleares y Cantabria.





indicador que permite verificar la representatividad del sistema electoral a partir del análisis de la proporcionalidad del sistema local. Utilizamos como referencia la distribución de la magnitud de los distritos para las elecciones de 1995, que son las intermedias del periodo analizado. Como se muestra (tabla nº 3) el sistema electoral se asienta mayoritariamente en circunscripciones cuyo tamaño es superior a 7 y por tanto, distritos en los que la fórmula D'Hondt puede funcionar proporcionalmente.

Las variaciones de estas cifras en las elecciones anteriores y sobre todo las posteriores, que mostrarían el aumento de la población en los municipios más grandes, no modifica el reparto esencial que se recoge en esta tabla. La mayoría de las circunscripciones (71%) eligen casi todos los concejales (86%) en distritos grandes, de más de siete escaños, en los que reside la práctica totalidad de la población española. Estos datos permiten plantear la hipótesis del carácter representativo del sistema electoral local español.

Tabla 3. Magnitud de las circunscripciones en elecciones locales en 1995

Tamaño distrito	Nº y de municipios		Nº y % de concejales		Nº y % de Habitantes	
Hasta 5 concejales	2.329	29%	9.187	13,9%	608.096	1,1%
De 7,9 y 11 concejales	4.599	57%	37.323	56,8%	6.260.598	15,2%
De 13 a 17 concejales	848	10%	12.224	18,6%	8.065.835	20,1%
De 21 concejales	171	2%	3.660	5,6%	25.897.405	64,1%
De 25 y más concejales	120	2%	3.219	5,1%		
Total	8.067		65.613		40.831.934	

Fuente: López Nieto, 2015 (elaboración sobre datos de Delgado, 2012 y para la población dato del INE 1991)

Los municipios menores de 250 habitantes han utilizado un sistema electoral distinto y representa casi un tercio de los municipios y un 14% de concejales, pero en ellos solo residen 600.000 habitantes. Se trata de un sistema mayoritario con voto de lista limitado, que genera unas primas positivas especialmente para el primer partido en votos, que ha sido el PP y en menor medida para el PSOE (tabla nº 4). Sin embargo, las primas negativas para el tercer partido (IU), que no se ha presentado en la mayoría de estos municipios, son pequeñas. Además, este sistema electoral mayoritario ha permitido que numerosas candidaturas independientes de ámbito local concreto hayan conseguido representación con muy pocos votos. En las primeras elecciones locales de 1979, Alianza Popular (AP) que concurrió solo en un número muy pequeño de municipios, obtuvo en los municipios menores de 10.000 habitantes el 24% de los votos, el 10% en los intermedios y porcentajes superiores en las urbes más grandes. Estos porcentajes se mantuvieron estables en las siguientes elecciones

hasta las de 1995, momento a partir del cual se manifiesta una notable competitividad entre las dos principales fuerzas políticas, si bien con notables rasgos de continuidad por tramos de población.

Los resultados reales agregados de las tres elecciones celebradas en la década de los noventa de las tres principales formaciones políticas PSOE, PP e IU en los cinco principales tramos o tamaños de municipios. En concreto, se presenta agregado en el ámbito nacional el porcentaje de los votos así como la prima que resulta de la diferencia de estos y el de los escaños. Si el sistema electoral tuviera una proporcionalidad pura, la prima sería cero para todos los partidos, circunstancia que no suele ocurrir en la práctica política. Con frecuencia los partidos con más votos suelen tener una prima positiva, es decir tienen un porcentaje superior de escaños al de votos, están sobrerrepresentados en mayor o menor medida. Ello implica que otras formaciones tienen un porcentaje de escaños inferior al de votos, es decir están infrarrepresentados.

El conocimiento de estos datos agregados por tramos, el tamaño de las primas, el carácter positivo o negativo de estas, a quién y cómo afectan, permite analizar los resultados y ofrecer una información esencial antes de plantear cualquier tipo de reforma electoral. Para evaluar el grado de representatividad y legitimidad del vigente sistema electoral es menester conocer tanto los efectos de los elementos básicos de mismo como los debidos al sistema de partidos de cada municipio y la competitividad o distancia entre ellos (Tabla No. 4).

La presentación de los datos reales de las tres elecciones de los años noventa aporta respuestas evidentes sobre las singularidades del comportamiento en las elecciones municipales dependiendo del tamaño de los municipios. Entre ellas que cuando el PP consigue superar en porcentaje de votos al PSOE en las elecciones de 1995 y 1999, obtiene mejores resultados en los municipios menores de 20.000 especialmente en los más pequeños (hasta 250 habitantes). La prima electoral o ventaja electoral en términos de escaños (diferencia entre el porcentaje de escaños menos el porcentaje de votos datos en negro) solo beneficia al PP en los municipios inferiores a 20.000 habitantes. En las elecciones de 1995 y 1999 el PP también obtuvo mejores resultados en las ciudades de más de 50.000 habitantes.

El PSOE obtiene mejores resultados que el PP en los municipios de entre 20.000 a 50.000 habitantes en las elecciones de 1991, cuando ganó dichas elecciones, pero también en las dos siguientes. La prima o ventaja en escaños del PSOE en los municipios medianos y en los grandes siempre le beneficia y supera la prima del PP, incluso cuando este último consigue más votos. La tercera formación, IU, ha estado penalizada en todos los tramos de población en las tres elecciones, aunque las primas negativas han sido pequeñas. Ello se explica tanto porque el sistema electoral es bastante proporcional, pero también porque esta formación selecciona la presentación de candidaturas en municipios donde puede obtener representación. Recordemos que en las elecciones locales de 1995 (y en las legislativas de



1996) esta coalición obtuvo el mayor número de votos, casi 2.600.000 de todas las elecciones celebradas.

Tabla 4. Distribución del voto en elecciones municipales de los años noventa por tramos de población.

Tramos municipios	PP			PSOE			IU		
	Años electorales	1991	1995	1999	1991	1995	1999	1991	1995
Hasta 250 habitantes 3 o 5 concejales	23,4 <u>+4,6</u>	44,4 +8,8	43,6 +7,9	18,0 +2,9	24,4 -2,5	26,2 -3,3	0,2 +0,2	0,4 -0,5	1,0 -0,6
251 a 5.000 habitantes 7, 9 u 11 concejales	26,7 +2,5	33,9 +2,9	33,7 +2,9	37,7 +0,2	33,3 -0,5	33,8 -0,2	4,6 -1,7	4,8 -2,1	4,6 -1,7
5.001 a 20.000 habitantes 13 o 17 concejales	22,4 +0,5	29,9 +2,2	29,5 +0,8	38,6 +2,7	30,0 +1,2	33,7 +2,3	8,0 -1,0	8,5 -1,3	6,8 -1,0
20.001 a 50.000 habitantes 21 concejales	19,9 +0,5	30,7 +2,5	29,9 +1,7	41,8 <u>+4,9</u>	32,2 +1,8	34,1 <u>+3,3</u>	9,5 -1,0	10,6 -0,6	7,9 -1,3
+ 50.001 habitantes 25 y más concejales	27,2 +0,5	38,6 -0,7	37,2 -0,8	37,8 <u>+4,7</u>	28,9 +2,5	34,2 <u>+3,6</u>	10,0 -0,3	11,8 -0,5	6,8 -1,6

Fuente, López Nieto, 2015 (con colaboración del Centro Cálculo de UCM, 1999) La 1ª fila de cada tramo recoge el porcentaje de votos y la 2ª fila la, diferencia entre el % de escaños y % de votos (en negrita), es decir la prima (diferencia entre porcentaje de escaños y de votos) o ventaja en escaños que le otorga el sistema electoral.

El comportamiento en las tres primeras elecciones municipales del siglo XXI mantiene los mismos rasgos en todos los aspectos: alta competitividad entre los dos partidos grandes en todos los tramos de población y funcionamiento proporcional para ambos, con primas pequeñas, salvo en los municipios más pequeños y en los más grandes (López Nieto, 2015). Las diferencias medias de votos entre los dos partidos mayoritarios son pequeñas tanto en los datos nacionales agregados y desagregados por tramos, salvo en 2011²⁰.

El PP ganó la mayoría de votos y escaños en las elecciones municipales de 2011, resultado que como ocurrió en 1995 pre-anunció la posterior alternancia política también el ámbito nacional. En los municipios menores de 250 habitantes en las tres primeras elecciones del siglo XXI ganó el PP y logrado primas mayores, tanto históricamente como en las últimas tres elecciones. El PP ganó en votos y escaños en los municipios entre 251 a 1000 habitantes en 2003 y 2011 y empató con el PSOE en escaños en las de 2007, aunque obtuvo un 1,3 % más de votos. El Partido Popular obtuvo las primas mayores en los municipios más pequeños y en 2011 en los ayuntamientos mayores y en menor medida en los municipios mayores de 20.000 habitantes. En el caso del PSOE obtuvo las primas mayores

20 Los datos agregados de voto en el ámbito nacional indican que las diferencias en las elecciones de 2003 y 2007 fueron de un 1%, primero a favor del PSOE y luego del PP, mientras que en 2011 el PP obtuvo un 10% más.



tanto en los municipios más pequeños, como en los más grandes con independencia del diferente sistema electoral.

Los resultados evidencian que en las tres primeras elecciones locales de este siglo XXI, se ha producido un sistema bipartidista en todos los tramos de población, ya que la suma de votos y escaños de los dos partidos mayoritarios ha sido superior al 60% en las tres últimas elecciones locales. El bipartidismo fue más débil en las elecciones locales de 2011 en los municipios superiores a 10.000 habitantes. En los municipios más pequeños siempre han presentado los porcentajes de bipartidismo más alto en los tres comicios. El bipartidismo ha tenido menos relevancia en los municipios intermedios (de 10.000 a 20.000), donde ambos partidos han obtenido los porcentajes de voto más reducidos.

Tabla 5. Suma de los porcentajes de voto y escaños de los dos grandes partidos por tramo o tamaños de municipios con datos electorales reales (2003-2011)

Tramos	2003		2007		2011	
	%Votos	%escaños	%Votos	%escaños	%Votos	%escaños
< 250	85	92	85	85	81	86
251 a 1.000	82	85	81	84	83	84
1.001 a 2.000	75	76	74	75	75	76
2.001 a 5.000	71	73	71	72	71	72
5.001 a 10.000	66	67	65	67	70	65
10.001 a 20.000	65	67	66	68	63	65
20.001 a 50.000	65	70	67	72	64	68
50.001 a 100.000	72	76	72	76	68	74
> 100.000	75	78	78	83	69	82

Fuente: López Nieto, 2015,

Los mayores apoyos, con más del 80% de votos y escaños, los obtienen PP y PSOE en los dos primeros tramos, municipios más pequeños (menores de 1.000 habitantes). Esta ventaja disminuye en los siguientes tramos, especialmente en los de 10.000 a 50.000. La ventaja de ambos partidos se incrementa en las ciudades más pobladas a partir de 50.000 habitantes. Mientras analizo con detenimiento los resultados de las elecciones municipales de 2015, cabe avanzar que el sistema electoral local ha sido funcional al favorecer la representación de nuevas formaciones políticas como Ciudadanos (Cs) y Podemos (POD). Además, parece que de nuevo, las elecciones locales estarían pre-anunciando el comienzo de una nueva fase política y electoral, al menos en este ámbito como ocurriera en 1987, caracterizado por una mayor competitividad entre diversas fuerzas tras las mayorías abso-



lutas, logradas por el PP en todas las elecciones celebradas en 2011. También los resultados logrados por las nuevas formaciones, reforzarían la tesis defendida en esta investigación, sobre la virtualidad y proporcionalidad del sistema electoral español para traducir los votos en escaños de las formaciones que consiguen apoyos suficientes.

Reducción del número de partidos y votos sin representar

El Congreso de los Diputados

88



El número de candidaturas ha sufrido oscilaciones en las distintas convocatorias, pero lo más significativo es su elevado número. Esta circunstancia obedece en gran medida a las facilidades dadas por las normas electorales: los requisitos para la presentación de las mismas son mínimos. Pero también porque indirectamente se incentiva la numerosa presentación gracias a los mecanismos de financiación electoral contemplados por las normas: se les facilita el censo electoral, cuyo uso en ocasiones se aprovecha para fines no electorales, como terroristas o comerciales lo que ha producido algunas intervenciones judiciales. Pero además si las candidaturas cumplen unos requisitos mínimos (por ejemplo, presentarse en un número determinado de distritos), tienen derecho a beneficiarse de mecanismos adicionales de financiación pública, como espacios gratuitos de televisión o envío de propaganda electoral. Esta práctica realizada normalmente por peculiares y minoritarios grupos sociales, contrasta con el comportamiento electoral que desde los albores de la democracia ha optado por dirigir su voto hacia un número limitado de candidaturas, en parte, como resultado de los hipotéticos efectos psicológicos del sistema electoral, pero quizá también porque los políticos no han querido limitar la libertad de presentación de candidatura. Esta decisión política tiene aspectos positivos ya que incentiva la pluralidad política, aunque cuando se plantean los costes materiales de los procesos electorales y a la vista de la imagen de despilfarro que supone ver (en los colegios electorales al cierre de las jornadas electorales) miles de papeletas inutilizadas, convendría quizá recurrir a prácticas políticas comparadas europeas, como la introducción y regulación de la denominada “fianza electoral”, que exige a toda candidatura el depósito de una suma de dinero, que le será devuelta en caso de alcanzar un determinado porcentaje de votos. Sin embargo, la reducción de las candidaturas en las elecciones de 2011, podría obedecer a la eficacia de los cambios introducidos en la reforma de la L.O.R.E.G (artículo 169,2) que perseguía disminuir el número de listas, aumentando el número de firmas, alternativa distinta a la mencionada de la fianza. Esta solución no parece que haya resultado eficaz para los alcanzar el principal objetivo perseguido, que lógicamente provocó la crítica de más de quince formaciones que no pudieron

lograr las firmas requeridas de acuerdo con el texto reformado. Sin embargo, el número de candidaturas ha vuelto a aumentar para las elecciones de 2015²¹, especialmente las del Senado, pese a lo cual de nuevo un 2,5% de candidaturas no han sido proclamadas. Solo en las primeras elecciones de 1977, en las competidas de 1996 y en las de 2011 el número de candidaturas fue inferior a 600, alcanzó más de 1.100 en las también competidas de 2008 (López Nieto, 2015).

Las reflexiones antedichas permiten mostrar que el sistema electoral del Congreso de los Diputados cuenta con garantías de pluralismo democrático para la presentación de candidaturas y para la campaña electoral. Trataré ahora de verificar como traduce el sistema electoral la presencia de estas numerosas candidaturas a partir de unos datos básicos agregados de las elecciones al Congreso celebradas (Tabla nº 6). Incluye primero el censo electoral, que ha aumentado en 10 millones de electores y que hasta este momento no se ha visto afectado por la caída de la población en España, no así el aumento de la población de mayor edad. A continuación incluye el porcentaje de participación, que ha oscilado como máximo en 11%, entre los comicios con mayor participación (1982) y los de menor (1979). Cabe señalar que ha habido cuatro elecciones con más del 75% de participación y otras cuatro en torno al 70%. El número de candidaturas que han alcanzado representación parlamentaria ha sido similar en todas las elecciones y el número de votos de las formaciones parlamentarias, que legitiman todos los procesos por la alta representación, por la alta participación y también por la alta proporcionalidad que en términos agregados produce el sistema electoral ya que son muy pocos los votos que quedan sin representar. Estos resultados son rotundos al demostrar que la gran mayoría de los votos consiguen representación parlamentaria, ya que las que no consiguen escaño son muchas, pero con escasos apoyos electorales. El máximo fue un 7,1% en las elecciones constituyentes y muy pocos en las elecciones más competidas.



21 Han superado las 600 en ambas cámaras.

Tabla 6. Candidaturas (cad) y votos Representados (R) y No Representados (NR) en las elecciones generales de 1977-2011: Congreso de los Diputados.

Año E	Censo	% part	N °cad R	Nº voto R.	Nº cad NR	Nº v .N. R.	%voto NR
1977	23.543.414	78,6	10	16.939.685	575	338.400	7,7
1979	26.836.500	68,1	13	16.728.461	739	1.205.187	7,1
1982	26.847.240	79,9	10	20.168.843	768	782.757	4,3
1986	29.117.613	70,9	12	18.892.497	672	1.189.236	6,8
1989	29.604.055	69,7	13	19.118.350	799	1.233.537	7,0
1993	31.030.511	76,4	11	24.248.988	784	1.350.223	6,4
1996	32.531.833	77,4	11	22.156.499	519	553.943	3,9
2000	33.038.726	68,7	12	22.078.234	761	736.217	5,0
2004	34.571.831	75,6	11	24.538.287	790	945.217	3,7
2008	35.073.179	73,9	10	24.669.111	1.114	779.570	3,1
2011	35.779.491	68,9	13	23.146.989	580	792.587	3,2

Fuente: López Nieto, L. 2012; (elaboración propia sobre resultados oficiales).

Para complementar este balance del sistema electoral se aportan otros datos relativos a otra hipotética disfuncionalidad del vigente sistema electoral, en parte vinculado a los datos y problemática anterior. Con frecuencia las propuestas de reforma electoral presumen que muchos votos de la tercera y cuarta fuerza política de ámbito nacional quedan sin representación. Este argumento obvia que el sistema electoral español optó por no aprovechar los restos y en consecuencia no todos los votos de las candidaturas que obtienen escaños se aprovechan. Dicho de otra forma, cuando se aplican las diversas fórmulas de divisor o cociente para el reparto de escaños quedan restos de votos que no se traducen en escaños, tal como se recoge en la tabla nº 7. En algunos distritos quedan votos de las terceras formaciones que no se utilizan (VNU) básicamente porque los que han recibido son muy escasos. De hecho en la mayoría de los casos son inferiores a los restos de los partidos que han obtenido representantes. Por ejemplo en las elecciones legislativas de 1996 una vez aplicada la fórmula D’Hont en el distrito de la provincia de Madrid, los *restos* o votos sobrantes después de asignar el último escaño de cada partido, fueron en el caso del PP y los del PSOE fueron 86.212 y los de IU, 77.888. En esas mismas elecciones en el distrito de Zamora, los *restos* del PP fueron 24.880 y los del PSOE 25.193 y los votos no aprovechados de IU, porque no obtuvo escaño fueron 7.763 (López Nieto, 2012).



Tabla 7. Votos que sobran (restos) tras la atribución de escaños de los cuatro partidos y votos no utilizados (VNU en negrita) por IU y UPyD y el PP en Gerona en 1996, en los distritos que no obtuvieron representación.

	Elecciones legislativas 1996				Elecciones legislativas 2011			
	Restos PP	Restos PSOE	VNR/Restos IU	Restos PP	Restos PSOE	VNR/Restos UPyD		
Álava	15.177	2 21.146	1 19.503	22.945	1 19.789	1 4.649		
Albacete	35.055	2 34.242	2 22.581	31.970	3 34.881	1 11.600		
Alicante	63.585	5 55.402	5 44.282	1 54.366	8 47.765	4 49.566		
Almería	38.505	2 33.306	3 28.450	35.976	4 30.912	2 12.180		
Asturias	58.962	4 56.467	4 55.887	1 55.544	3 45.792	3 24.583		
Ávila	22.716	2 17.476	1 8.888	21.823	2 12.082	1 8.208		
Badajoz	41.638	3 51.816	3 42.299	41.419	4 51.113	2 14.155		
Baleares	38.840	4 38.811	3 33.169	36.134	5 31.586	3 18.489		
Barcelona	77.916	6 85.367	13 86.745	2 68.395	7 65.969	10 33.013		
Burgos	31.524	3 35.549	1 25.785	28.912	3 29.785	1 16.012		
Cáceres	38.350	2 32.608	3 19.957	43.994	2 30.783	2 8.707		
Cádiz	43.459	4 53.565	4 40.456	1 48.612	5 50.757	3 29.725		
Cantabria	43.717	3 40.821	2 39.399	36.530	4 44.052	1 12.547		
Castellón	35.092	3 40.226	2 22.947	39.136	3 29.153	2 11.980		
C.Real	47.122	2 35.412	3 25.627	41.171	3 31.745	2 13.075		
Córdoba	54.244	2 43.642	4 45.696	1 57.172	3 42.508	3 17.973		
La Coruña	52.860	5 55.950	3 29.483	56.701	5 59.837	2 8.751		
Cuenca	23.371	2 29.496	1 7.796	23.305	2 20.588	1 4.454		
Gerona	39.347	3 39.702	2 11.038	24.751	1 32.735	1 1.787		
Granada	48.861	3 58.552	3 30.466	1 47.396	4 46.223	3 26.180		
Guadalajara	17.856	2 17.977	1 11.032	23.760	2 18.247	1 9.933		
Guipúzcoa	28.124	1 29.545	2 28.521	25.544	1 39.050	1 5.686		
Huelva	29.923	2 34.436	3 27.004	28.874	3 35.575	2 9.026		
Huesca	20.555	2 27.516	1 10.142	19.419	2 20.211	1 5.387		
Jaén	38.938	3 51.194	3 49.448	45.630	3 41.273	3 13.703		
León	40.381	3 41.348	2 25.455	37.943	3 33.031	2 13.609		
Lérida	20.110	1 36.804	1 7.508	18.649	1 19.488	1 1.064		
La Rioja	29.189	2 21.586	2 15.485	23.643	3 26.848	1 10.328		
Lugo	31.835	3 37.426	1 6.292	29.971	3 30.081	1 1.986		
Madrid	90.605	17 86.212	11 77.888	6 85.428	19 79.549	10 69.244	4	
Málaga	52.639	4 47.390	5 51.726	1 51.014	6 56.668	3 40.315		
Murcia	58.289	5 66.112	3 36.860	1 52.372	8 51.224	2 45.909		
Navarra	39.036	2 32.650	2 20.275	1 42.033	2 36.328	1 6.827		
Orense	36.036	2 26.259	2 3.915	28.493	3 28.102	1 1.760		
Palencia	20.960	2 23.155	1 9.740	19.526	2 16.601	1 4.674		
Las Palmas	48.647	3 39.405	2 26.308	40.110	5 41.052	2 13.178		
Pontevedra	50.847	4 42.679	3 22.136	56.333	4 51.784	2 7.499		
Salamanca	32.491	3 41.436	1 19.356	32.089	3 27.822	1 13.203		
S.C.Tenerife	45.104	2 35.579	3 21.833	40.995	4 35.772	2 11.293		
Segovia	18.068	2 15.880	1 8.796	17.366	2 12.355	1 6.877		
Sevilla	65.269	4 64.852	7 46.466	2 63.093	5 68.257	6 45.684		
Soria	10.777	2 10.018	1 4.639	14.029	1 8.029	1 2.192		
Tarragona	35.000	1 33.036	3 17.582	27.278	2 30.068	2 3.655		
Teruel	15.004	2 18.694	1 5.462	13.363	2 12.601	1 2.786		
Toledo	40.995	3 47.152	27.770	44.062	4 37.460	2 19.071		
Valencia	75.835	7 75.897	6 57.980	2 72.462	9 73.880	4 42.138	1	
Valladolid	41.154	3 40.154	2 42.726	43.081	3 31.416	2 23.482		
Vizcaya	42.705	2 54.852	2 33.890	1 56.510	1 45.475	2 10.830		
Zamora	24.880	2 25.193	1 7.763	22.624	2 17.345	1 4.618		
Zaragoza	52.625	4 43.310	3 54.832	48.112	4 52.538	2 32.849		
Total	2.004.218	2.027.303	1.419.284	1.940.058	1.836.185	806.440		

Fuente: López Nieto, 2016a. (Diez Nicolás, J. "Predicción de escaños electorales mediante encuestas", REIS, nº 74, 272-282 para 1996. Para las de 2011, López Nieto, sobre fuentes del Ministerio del Interior)





La respuesta en la tabla adjunta expresa los votos de PSOE y PP que *no se aprovechan* en cada provincia, una vez asignados los escaños correspondientes en dos elecciones. Para el caso de IU en las elecciones de 1996 y de Unión Progreso y Democracia (UPYD) en las de 2011 y PP en Gerona en 1996, aparecen los votos que *no se aprovechan* en los distritos en los que obtuvieron escaños, así como los votos que lograron en las circunscripciones que no les sirvieron para alcanzar escaño. La suma de los votos que sobran o no aprovechados del PP y del PSOE son más numerosos que los de las otras dos formaciones. Cuando estas terceras formaciones obtienen escaños, tampoco se aprovechan un alto número de votos. En este caso, como la mayoría de los sistemas electorales no aprovechan todos los votos emitidos.

Algunos sistemas electorales que utilizan fórmulas para redistribuir los *restos* (Grecia) o los considerados puros (Holanda o Israel) tienen las cifras más reducidas de votos sin representar, pero nunca se utilizan todos. Por ejemplo, en las dos elecciones legislativas de Grecia en 2012, que tiene un sistema electoral que aprovecha los restos, aunque introduce barreras para lograr el acceso a los mismos, pero al tiempo atribuye un premio de escaños al primer partido, no se aprovecharon 350.0000 votos (5,5%) en las celebradas en mayo, cifra que se redujo a un 2% en las segundas. En las elecciones legislativas de Holanda de 2012, los 88.655 votos (0,9%) pertenecientes a dos listas quedaron sin representación (Political Data Yearbook, 2012). En los últimos comicios en Israel (marzo 2015,) quedó un 5,1% de votos sin representar pertenecientes a 15 candidaturas.

Votos sin representar en los parlamentos autonómicos

Todo análisis de los efectos del sistema electoral sería parcial sino contara con la información sobre los votos que quedan sin representar (tabla nº 8) ya que permite observar que en algunas CCAA las variaciones son enormes, como también ocurre si analizamos los datos en términos comparados entre ellas. Solo en Cantabria esta cifra es muy significativa en tres elecciones. En otros casos tiende a disminuir (Galicia) y en otras ocasionalmente presentan un alto porcentaje²². De nuevo, la explicación de estas cuestiones exige buscar en los indicadores habituales (proporcionalidad, competitividad, primas) de cada proceso y de cada CCAA. Entre los casos mencionados como singulares, encontramos por ejemplo el de Madrid en 1991 debido a que el CDS se quedó a muy pocos votos de conseguir el escaño o en la Comunidad Valenciana en las quintas y sextas elecciones, donde le ocurrió lo mismo al Bloque-Izquierda Valenciana. Estos casos diferenciados ocurren tanto en CCAA con distrito único, como con varios de desigual tamaño. El coeficiente electoral de los mismos

22 En la Rioja, Extremadura y Murcia una ocasión, en Asturias y C. Mancha en las primeras elecciones y en Murcia y Valencia en las terceras, quintas y sextas.

también es muy variado. Es sabido que estos elementos del sistema electoral suelen influir en la proporcionalidad, como también ocurre con el número y tipo de sistema de partidos, sobre todo cuando una candidatura queda a muy pocos votos para acceder al escaño. Este sería uno de los factores con mayor carácter explicativo, ya que apenas hay elementos comunes entre los casos excepcionales citados, por lo que habría que seguir investigando, teniendo en cuenta que la competitividad electoral y parlamentaria también son diversas.

Tabla 8. Porcentajes de votos sin representación en las elecciones autonómicas, 1980-2015

CC.AA	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2012-15	2015-
Andalucía *	3,5	6,4	4,8	1,9	2,0	2,3	2,6	6,1	7,4	5,5
Aragón	2,8	5,6	7,6	2,4	0,8	3,4	3,5	4,6	3,5	
Asturias	6,9	4,3	3,2	4,6	5,6	9,2	6,8	7,6	2,7	3,8
Baleares	5,4	5,6	9,9	3,5	4,7	4,7	5,3	15,6	6,3	
Canarias	3,9	7,5	3,2	9,8	7,2	6,2	17,2	10,3	15,8	
Cantabria	11,0	9,6	11,0	3,8	8,6	8,2	5,3	8,7	6,1	
C.la Mancha	11,8	8,2	4,8	1,4	1,8	5,5	5,6	6,9	16,6	
C. León	6,5	7,3	5,2	5,9	3,3	10,8	10,4	12,3	6,1	
Cataluña *	9,3	5,7	3,0	6,3	1,9	2,8	2,5	4,3	6,3	6,7/3,6**
Extremadura	1,7	3,0	10,8	2,2	4,4	3,4	8,3	3,7	8,7	
Galicia *	9,6	7,0	7,9	2,2	3,5	4,0	2,9	4,6	9,6	
Madrid	6,0	4,3	7,5	3,4	2,7	5,7	2,3	4,3	3,7	10,8
Murcia	4,4	5,4	11,0	3,3	2,9	3,5	3,5	7,1	14,9	
Navarra	9,1	5,1	9,9	6,1	4,2	5,8	3,3	5,5	6,0	
País Vasco *	4,1	2,5	2,1	4,5	1,9	2,0	1,3	1,4	1,2	4,8
Rioja, la	5,3	8,4	10,5	2,6	5,6	4,5	5,1	9,8	13,0	
C. Valenciana	9,2	6,8	11,5	4,7	10,9	11,1	5,0	9,5	11,7	

Fuente: López Nieto, Actualización sobre 2012, sobre datos oficiales de las J.E. CCAA. Las fechas de las elecciones en estas CCAA, anteriores y más próximas a las de las 13 restantes fueron: **Andalucía**: 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2015. **En Cataluña** 1980, 1984, 1988, 1992, 1995, 1999, 2003, 2006, 2010, 2012 y 2015. **En Galicia**: 1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2012. En el **País Vasco**: 1980, 1984, 1986, 1990, 1994, 1998, 2001, 2005, 2009, 2012; **Madrid**: 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 Mayo, 2003 octubre, 2007, 2011, 2015. En **Asturias**: 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 Mayo, 2007, 2011, 2012**m 2015. En 2009 el PNV va solo.*** Elecciones de septiembre 2015



El aumento de voto sin representar en algunas CCAA ocasionalmente permite afirmar que pese a la diversidad de los elementos básicos de los sistemas electorales autonómicos, no es posible atribuir a estos las consecuencias sobre los votos sin representar. Solo en 16 casos, que representan el 10% de las elecciones celebradas en el ámbito autonómico, han superado el 10% de los votos no representados y en otras ocho CCAA nunca se ha alcanzado dicha cifra. Las oscilaciones y los bajos porcentajes de votos no representados que ha habido en todos los casos, permite plantear que la disfuncionalidad o desproporcionalidad es relativa y circunstancial. En todo caso, ha aumentado el número de formaciones parlamentarias, debido a la volatilidad y modificación del comportamiento electoral y el inicio de una hipotética nueva etapa o ciclo electoral, que requiere un estudio más concreto en curso.



Votos sin representar en los Entes locales

¿Cuántos votos quedan sin obtener concejales? Los resultados de las elecciones municipales, tanto los de su fuente oficial, de la Junta Electoral Central como los officiosos del Ministerio del Interior, no agregan los votos sin representar. Para cuantificarlos hay que hacerlo manualmente, municipio a municipio, estudio que en este momento no es posible realizar para todos los entes locales españoles.

Sin embargo, con objeto de aportar resultados sobre el positivo funcionamiento del sistema electoral local, presentamos los resultados de los casi doscientos municipios de la Comunidad de Madrid en las elecciones de 2011 a partir de los datos desagregados por municipios del Ministerio de Interior. En 29 municipios no hubo votos sin representar, o dicho de otra forma, todas las candidaturas que se presentaron obtuvieron concejales. Por el contrario, el total de listas que no consiguieron ningún electo fueron 281, cifra que incluye candidaturas que no obtuvieron ningún voto en varios municipios (ie, Izquierda Unida).

Tabla 9. Número de candidaturas sin representar y N° de Votos No Representados en las elecciones municipales de 2011 en los municipios de la Comunidad de Madrid por tramos

Tramos	2011	
	Nº Candidaturas no representadas	Nº de votos no representados
< 250	26	120
251 a 1.000	53	1.082
1.001 a 2.000	35	1.405
2.001 a 5.000	32	2.825
5.001 a 10.000	22	4.304
10.001 a 20.000	7	1.962
20.001 a 50.000	30	14.476
50.001 a 100.000	13	9.472
> 100.000	43	97.352

Fuente: López Nieto, 2015

Sin embargo, los votos sin representar en los municipios de esta Comunidad fueron 132.998, que suponen un 4,5% sobre el total de votos a candidaturas mientras que los representados fueron casi tres millones. En el caso de la capital, las cuatro candidaturas que obtuvieron los concejales sumaron 1.404.859 votos, mientras que los votos sin representar fueron 75.223 repartidos entre veinte candidaturas cuyo respaldo electoral fue muy inferior al de las candidaturas que obtuvieron concejales. La última candidatura que obtuvo concejales fue UPyD que logró 119.601 votos mientras que ECOLO fue la primera de las 21 listas que no obtuvieron concejales que consiguió 13.425 votos. Pese a que el análisis presentado no permite extender conclusiones al resto de casos, se trata de un indicador claro que posibilita apoyar la hipótesis del carácter proporcional del sistema electoral local en todos los tramos, ya que permite una traducción fiel de la voluntad de los electores.

En suma, los sistemas electorales del Congreso, de los parlamentos autonómicos y de los entes locales han garantizado un alto grado de representatividad y legitimidad ya que la mayoría de las candidaturas concurrentes han logrado acceder al reparto de escaños a lo largo del periodo con un grado alto de proporcionalidad en relación a los votos obtenidos. Las primas en todos los tramos de población han sido reducidas, es decir que la traducción de votos en escaños ha sido justa para la mayoría de las candidaturas concurrentes.



Rigidez del tipo de voto

Como indicamos al comienzo, la lista cerrada y bloqueada que se utiliza para la práctica totalidad de los comicios, salvo para la elección de algunos senadores, pretendía solventar problemas históricos relativos a las históricas debilidades mostradas por los partidos y políticos. La discontinuidad, circulación y reacomodo de los políticos se ha mantenido en este periodo democrático, tal como han demostrado numerosos estudios (Linz, 2013, López Nieto, 2010, 2012b). En síntesis, la mitad de los representantes solo está un mandato en el cargo, cifra que aumenta en el caso de los concejales y de los senadores, y las sustituciones incluso en el Congreso de los Diputados siempre ha superado el 10% en todas las legislaturas.

La LRP estableció que el sistema electoral del Senado se inspiraría en criterios de representación mayoritaria. El decreto ley que reguló las primeras elecciones recuperó el voto de lista abierta limitado, que se había utilizado ya en las elecciones de la Restauración en las grandes urbes con objeto de lograr la representación de las minorías. Se ha modificado en varias ocasiones el orden de las candidaturas en la papeleta incluso el orden de los candidatos de cada partido. En la actualidad, se ha sustituido el orden alfabético, por el que decidan los partidos y el orden de las candidaturas se establece en función de los votos obtenidos en las elecciones previas. Salvo estas cuestiones, se ha mantenido este tipo de voto en todo tipo de elecciones aunque pocos electores hacen hecho uso del mismo.

El análisis comparado de los datos básicos para ambas cámaras (tabla nº10), muestra que la mayoría de los electores depositan dos votos en las respectivas urnas del Congreso y del Senado. Las diferencias en la participación son muy pequeñas, aunque de las siete elecciones seleccionadas, en tres ocasiones ha habido más participación en el Senado y en la excepcional de 2004 el único caso en que hubo igual porcentaje. Los resultados de 2011 muestran las escasas singularidades del comportamiento en el Senado: la participación es inferior como también son diversos los otros datos porque las diferencias de votos nulos, blancos y candidaturas han sido mayores que en las del Congreso, que se celebran conjuntamente. Siempre ha habido menos votos a candidaturas en las elecciones al Senado que a las del Congreso, sencillamente porque los votos nulos en la Cámara Alta han doblado a los de la Cámara Baja. Cabe pensar que este hecho obedece en parte a los errores que quizá involuntariamente realizan los electores cuando señalan sus preferencias en la normalmente extensa papeleta del Senado. Como se puede advertir en las elecciones 2004, lo más destacado de estos datos es la ligera diferencia entre los resultados entre ambas Cámaras, porque hay más votos nulos en el Senado, por lo que el número y porcentaje de voto válido es menor en esta Cámara²³. El voto en blanco, que como se contabiliza como válido junto con los votos a candidaturas, también es superior en el Senado.

23 Los votos válidos del Congreso fueron 25.891.299 y 465.192 menos en el Senado.



Tabla 10. Comparación de algunos resultados entre Congreso y Senado (**)

Fecha	Participación***		v. nulos		v. candidatura*		v. blanco*	
1979	18.256.140	68,0%	268.227	1,5%	17.667.150	99,7%	57.267	0,3%
	18.454.010	68,7%	513.445	2,8%	17.667.150	98,5%	263.415	1,5%
1986	20.524.858	70,5%	321.939	1,6%	20.081.733	99,4%	121.186	0,6%
	20.474.119	70,3%	678.993	3,3%	19.483.821	98,4%	311.305	1,6%
1993	23.718.816	76,4%	126.952	0,5%	23.403.185	98,7%	188.679	0,8%
	23.735.995	76,8%	546.821	2,3%	22.812.345	98,4%	376.829	1,6%
2000	23.339.490	68,7%	158.200	0,7%	22.814.451	98,4%	366.823	1,6%
	23.382.667	68,8%	583.192	2,5%	22.156.793	97,2%	642.682	2,8%
2004	26.155.436	75,7%	264.137	1,0%	25.483.504	98,4%	407.795	1,6%
	26.187.162	75,7%	761.055	2,9%	24.746.291	97,3%	679.816	2,7%
2008	25.514.671	75,3%	162.416	0,6%	25.448.681	98,9%	284.868	1,1%
	25.752.839	76,0%	580.989	2,3%	25.003.190	97,9%	519.409	2,2%
2011	24.666.392	68,9%	317.555	1,3%	24.015.376	98,6%	333.461	1,4%
	24.483.672	68,4%	904.722	3,7%	22.314.003	94,6%	1.264.947	5,4%

Fuente, López Nieto, 2012, (sobre datos oficiales del Ministerio de Interior y por tanto no siempre coinciden con los de otros cuadros cuya fuente son los datos oficiales de la Junta Electoral Central. El significado de los diversos asteriscos (*) ver en el cuadro nº1., (**) la segunda fila y en negrita los datos del Senado. La suma de votos a candidatura y blancos, constituyen los votos válidos, que a su vez junto a los nulos, son los votantes, dicho de otra forma la participación).

Las diferencias en la participación son muy pequeñas, aunque de las siete elecciones seleccionadas, en tres ocasiones ha habido más participación en el Senado y en la excepcional de 2004 el único caso en que hubo igual porcentaje. Los resultados de 2011 muestran la singularidad del comportamiento en el Senado: la participación es inferior como también son singulares los otros datos porque las diferencias de votos nulos, blancos y candidaturas han sido mayores que en anteriores comicios. Siempre ha habido menos votos a candidaturas en las elecciones al Senado que a las del Congreso, sencillamente porque los votos nulos en la Cámara Alta, han doblado a los de la Cámara Baja. Cabe pensar que este hecho obedece en parte a los errores que quizá involuntariamente realizan los electores cuando señalan sus preferencias en la normalmente extensa papeleta del Senado. Como se puede advertir en las elecciones 2004, lo más destacado de estos datos es la ligera diferencia entre los resultados entre ambas Cámaras, porque hay más votos nulos en el Senado, por lo que el número y porcentaje de voto válido es menor en esta Cámara. El voto en blanco, que como se contabiliza como válido junto con los votos a candidaturas, también es superior en el Senado.

La escisión de voto, que es realizado solo por un porcentaje pequeño de electores, obedece en parte a la mayor complejidad del voto limitado sobre todo cuando hay muchos candidatos, o quizá también a la menor importancia atribuida por los políticos y ciudadanos al Senado. Sin embargo, cuando no hay mayoría absoluta, la composición partidista de esta Cámara puede ser esencial, como ocurriera durante los últimos periodos de sesiones





de la V legislatura. Pero después de once comicios de práctica electoral, también es posible pensar que algunos electores voluntariamente realizan este voto nulo expresamente. Hasta ahora hay pocos estudios sobre los resultados del Senado, que sin duda responderían a estos interrogantes. Mientras tanto, solo cabe señalar que este segundo componente del comportamiento electoral del Senado, de alguna manera crítico con este tipo de voto, se refuerza cuando analizamos los datos de los votos en blanco. Se advierte que estos han ido aumentando con el paso del tiempo, aunque en los cuatro casos analizados han doblado el porcentaje de los que se emitieron al Congreso de los diputados. En todo caso este tipo de comportamiento, aunque sea minoritario, produce la denominada escisión de voto, cuando en elecciones simultáneas. Ocurre cuando ciertos electores votan por distintas opciones, bien como voto nulo o blanco en el Senado y a una candidatura en el Congreso, como hemos analizado, o porque apoyan a distintas candidaturas en cada cámara. Con objeto de mostrar algún de estos comportamientos diferenciados, hemos seleccionado algunos distritos en los se han producido tanto escisión de voto, como comportamientos similares para ambas Cámaras.

Tabla 11. Comparación del total de votos de de lista cerrada y bloqueada (Congreso) y Senadores electos con lista abierta y voto limitado en 7 distritos en elecciones 1989 y 2000

Distrito	Elecciones Congreso y Senado 1989		Elecciones Congreso y Senado 2000	
	Nº votos Congreso 1º Nº votos Congreso 2º	Nº votos senadores elegidos (*)	Nº votos Congreso 1º Nº votos Congreso 2º	Nº votos senadores elegidos (*)
Cádiz	PS 243.410 PP 76.688	PS 227.764 PS 218.893 PS 215.826 PP 69.297	PP 226 612 PS 216.014	PP 213.900 PS 207.382 PP 205.542 PP 204.422
Córdoba	PS 207.503 IU 77.106	PS 196.123 PS 192.132 PS 189.972 IU 76.451	PP 187.955 PS 185.359	PS 181.277 PP 178.372 PS 177.470 PS 176.258
Ciudad Real	PS 143.416 PP 82.074	PS 136.470 PS 134.792 PS 135.016 PP 76.238**	PP 150.558 PS 123.717	PP 141.944 PP 141.241 PP 140.199 PS 120.292
León	PS 114.046 PP 109.792	PS 108.132 PS 105.282 PS 105.434 PP 100.712+++	PP 149.957 PS 97.248	PP 139.856 PP 137.238 PP 135.936 PS 99.210
Madrid	PP 919.357 PS 899.723	PS 949.110**** PP 946.079 PP 887.249 PP 877.904	PP 1.612.662 PS 1.009.776	PP 1.459.876 PP 1.415.415 PP 1.394.888 PS 1.101.165

Barcelona	PSC 903.546 CIU 741.682	PSC 855.828 PSC 827.333 PSC 807.863 CIU 720.765	PSC 903.792 CIU 669.539	PSC 978.269 + PSC 945.957 PSC 937.054 CIU 673.173
Las Palmas ++++	PS 113.675 PP 73.443	PS 97.117 PS 85.921 PP 68.392 IND 17.768 A.M. 5.268	PP 210.146 CC 112.467	PP 180.830 PP 176.001 CC 93.523 PIL 13.498 CC 9.101
Baleares*	PP 140.163 PS 118.833	PP 108.832 PP 101.188 PS 89.004 PP 11.625 PP 14.606	PP 213.389 PS 116.121	PP 158.362 PP 151.062 PS 90.347 PP 16.810 PP 22.173

López Nieto; Actualización de 2012, elaboración propia sobre fuentes oficiales. (*). Ordenados de acuerdo con el número de votos recibidos, que en todos los casos respetan el orden que el partido les asigna en cada candidatura. ** Era el 2º de los candidatos, la 1ª era una mujer;+++ era el 2º de los candidatos; ****: el que obtiene más votos del PS y tiene más votos que la lista del PS al Congreso; ++++: Independientes de Lanzarote; A.M. Asamblea Mayorera 2000 ; (+) en coalición con ERC e IC; * en Baleares se consignan los 5 senadores, 3 por Mallorca, 1 por Menorca y 1 por Ibiza-Formentera en este orden.



La mayoría de los electores otorga al mismo partido sus dos votos para elegir las dos cámaras de las Cortes) comportamiento representado en los casos de Ciudad Real y Jaén. En consecuencia el partido que obtiene más votos en el Congreso, consigue tres senadores y ello a pesar de que como se comprueba en el mencionado cuadro, todos los elegidos obtienen menos votos que la lista del Congreso; además los que están situados por su partido como segundo y tercer candidato tienen menos votos que el primero. El senador elegido, en representación de la minoría, gracias al voto limitado, también recibe menos votos que la candidatura de su partido al Congreso. Esto se puede explicar porque algunos electores solo hacen una cruz en el primer candidato, o porque votan en el Senado a candidatos de partido distinto al que votaron en el Congreso, escindiendo su voto.

En las elecciones de 1989 se formuló un pacto PS e IU que funcionó parcialmente en algunos distritos como en Madrid, Alicante, todas las provincias de Castilla León, Murcia o La Rioja: en ellos los senadores de la coalición progresista elegidos, obtuvieron más votos que el PS en el Congreso, aunque en ningún caso la coalición obtuvo los votos de todos los electores de PS e IU. Este pacto también funcionó en Cádiz, ya que el senador progresista elegido, obtuvo más votos que el segundo y tercer senador del PP; pero sobre todo este acuerdo fue eficaz en Córdoba: el partido más votado en el Congreso (PP) solo obtuvo un senador; en todo caso este tipo de resultados es excepcional y también se explica porque allí se produjo una alta competitividad. Otra situación excepcional se produjo en la provincia de Valencia en las elecciones de 1993: el PP aventajó al PS en 10.000 votos en el Congreso; los senadores elegidos fueron dos de cada partido (el 1º y 3º del PP y el 2º y 4º del PS) y

en Córdoba en 2000 cuando se eligieron dos senadores de cada uno de los partidos mayoritarios, se mantuvo la competitividad entre ambas formaciones en ambas Cámaras. El pacto en Cataluña entre PSC, ERC e IC funcionó mejor en Barcelona y en menor medida en Tarragona, ya que en ambas esta coalición obtuvo tres senadores; en Barcelona logró más votos que en el Congreso, pero muy lejos de la suma de votos del PSC y de las otras formaciones de la coalición.

Las provincias insulares eligen un número diferente de senadores. Así en Gran Canaria y en Tenerife eligen tres y en cada una de las islas restantes eligen otro, al margen de la desigual población de las islas pequeñas: en la tabla adjunta el senador del es del Partido Independiente de Lanzarote (PIL) y el último de las Palmas de Coalición Canaria, fue elegido en Fuerteventura. En Mallorca eligen tres senadores y uno en Menorca y otro en Ibiza-Formentera. Ello explica las diferencias y singularidades del voto en ambos distritos insulares.

100



Los sistemas electorales y la gobernabilidad

Con objeto de aportar datos sobre el carácter mayoritario o de consenso del sistema político español y sobre la contribución del sistema electoral a la gobernabilidad, uno de los objetivos prioritarios del diseño del sistema electoral, se presentan algunos datos básicos. En el ámbito nacional ha habido alternancia de gobierno en cinco ocasiones y el 45% han sido ejecutivos con mayoría absoluta que han agotado la legislatura, como también ha ocurrido en tres ocasiones de los gobiernos minoritarios. En términos agregados el sistema de partidos de la primera etapa electoral (1977-1989) se identificó primero con un bipartidismo imperfecto por la presencia de cuatro partidos parlamentarios de ámbito nacional, pero también con sistema de partidos predominante (1982-89). Después se inició una etapa de alta competitividad entre PSOE y PP (1989-1996), con un tercer partido IU que fue creciendo especialmente en 1996. Tras la primera crisis sucesoria en el PSOE, se recuperó la competencia bipartidista desde 2004 que culminó en las elecciones de 2008, donde el bipartidismo alcanzó la cota más alta en votos y escaños. En las siguientes elecciones (2011) la nueva crisis sucesoria en el PSOE, el PP consiguió su segunda mayoría absoluta al tiempo que volvieron a crecer dos formaciones de ámbito nacional (IU y UPyD).

Tabla 12. Mayorías absolutas (MA) en los gobiernos nacionales y autonómicos por años y partidos (1977-2012)

Gobiernos	Años en los que se obtuvo MA en elecciones legislativas y de CCAA	Nº y % Total Mayoría Absolutas		PSOE	PP	otros
Nacional	1982, 1986, 1989*,2000,2011	5	45%	3	2	0
Andalucía	1986, 1990,2004, 2008	4	57%	4	0	0
Aragón	–	0	0%	0	0	0
Asturias	1999	1	13%	1	0	0
Baleares ,I.	1991,1995,2011	3	44%	0	3	0
Canarias	–	0	0%	0	0	0
Cantabria	2011	1	14%	0	1	0
Castilla León	1991,1995,1999,2003, 2007, 2011	6	86%	0	6	0
Castilla Mancha	1987, 1991,1995,1999,2003, 2007, 2011	7	87%	6	1	0
Cataluña	1988,1992	2	29%	0	0	CiU
Extremadura	1987, 1991,1995,1999,2003, 2007,	6	86%	6	0	0
Galicia	1989, 1993,1997, 2001, 2009, 2012	6	86%	0	6	0
C. Madrid	1995,1999,2003(nov.),2007,2011	5	63%	0	5	0
R. Murcia	1987,1991, 1995,1999,2003,2007,2011	7	100%	0	7	0
C. F. Navarra	–	0	0%	0	0	0
Rioja, La	1995,1999,2003,2007,2011	5	71%	0	5	0
País Vasco	–	0	0%	0	0	0
C. Valenciana	1991,1999,2003,2007,2011	5	71%	0	5	0

Fuente: López Nieto, 2015 (sobre datos oficiales)

*M.A. por la ausencia de los diputados de H.B.

En el caso de los ejecutivos autonómicos, casi la mitad (46%) han sido gobiernos de mayoría absoluta, pero han sido más los gobiernos de coalición o con pactos de legislatura que han agotado la legislatura. Murcia ha sido la única comunidad que siempre ha tenido gobiernos de mayoría absoluta. En Aragón, Canarias, Navarra y País Vasco, no la ha habido nunca. Estos territorios representarían tanto en elecciones autonómicas como municipales (López Nieto, 2015) el modelo de consenso. En otras tres comunidades (Asturias, Cantabria y Cataluña) solo ha habido dos gobiernos con mayoría absoluta y los demás se han forjado gobiernos de coalición o minoritarios y también cabría asimilarlas al citado modelo consensual. Solo ha habido cinco mociones de censura y veinte casos cuyos presidentes han dimitido o han disuelto el parlamento.

Otro tipo de soluciones políticas más excepcionales y más difíciles de entender por la opinión pública y también en términos políticos, han tenido lugar cuando al inicio de la legislatura, el primer partido parlamentario no consigue ni la presidencia de la mesa ni la del



gobierno, sino que queda relegado. Esta situación ha producido rechazo y desafección hacia los políticos, especialmente cuando el porcentaje de escaños está muy próximo al 50 % (Madrid en III Legislatura, Baleares en la V y VII, Cantabria en la VI y Galicia en la VII) y el segundo o tercer partido en votos y escaños gracias a pactos, ocupa la presidencia del gobierno.

Tabla 13. Casos en los que la lista más votada se ve relegada en las instituciones representativas

CCAA	LEG	% esc. Primer Partido	Partidos pactan	% escaños partido del presidente mesa	% escaños partido presidente gobierno	SI / NO agota legislatura. Causas
Aragón	II	PS 40,3	PAR + PP	CDS 8,9	PAR 28,4	SI
Canarias	II	PS 35,0	AIC+PP + CDS	AIC 3,3	CDS 10,0	NO, dimite
Rioja	II	PS 42,3	PP + PR	CDS 12,1	PP 39,5	NO, M.C
Aragón	III	PS 44,8	PAR + PP	PP 25,4	PAR 25,4	NO, M.C
Cantabria	III	PS 41,0	UPC + PP	PP 15,4	UPCA 38,5	SI
Madrid	III	PP 46,5	PS + IU	IU 12,9	PS 40,6	SI
Navarra	IV	UPN 34,0	PS+CDN+EA	PS 22,0	PS 22,0	NO, dimite
Aragón	V	PP 41,8	PS+PAR+IU+CH	PAR 14,9	PS 34,3	SI
Baleares	V	PP 47,5	PS+UM+PSM+IU	G.MIXTO 11,8	PS 22,0	SI
Cantabria	VI	PP 46,2	PS+ PRC	PS 33,3	PRC 20,5	Si
Cataluña	VII	CiU 34,1	PS+ERC+IU	ERC 17,0	PS 31,1	Si
Galicia	VII	PP 49,3	PS + BNG	BNG 17,3	PS 33,3	¿?
Cataluña	VIII	CiU 35,6	PSC+ERC+IU	ERC 15,6	PSC 27,4	¿ ¿
Baleares	VII	PP 47,4	PS+ BLOQ+ UM	UM 5,1	PS 27,1	¿?
Canarias	VII	PS 43,3	CC+ PP	CC 31,6	CC 31,6	¿?
Cantabria	VII	PP 43,6	PRC +PS	PS 25,6	PRC 30,8	¿?
País Vasco	IX	PNV 40,0	PSOE+ PP	PP 17,3	PSOE 33,3	¿?
Canarias	VIII	PP 35,0	CC+PSOE+NC	NC 5,0	CC 33,3	SI
Andalucía	IX	PP 46,0	PSOE+IU	PS 39,6	PS 39,6	NO
Aragón	IX	PP 27,5	PSOE+POD+CHA	PS 21,4	PS 21,4	¿?
Baleares	IX	PP 28,5	PSOE+POD+MES	POD 14,6	PSOE 18,9	¿?
Cantabria	IX	PP 32,6	PRC+PSOE	PSOE 14,0	PRC 30,0	¿?
C. Mancha	IX	PP 37,5	PSOE+POD	PSOE 36,0	PSOE 36,0	¿?
C. Valenciana	IX	PP 26,3	PSOE+COMP+POD	COMP* 18,2	PSOE 20,3	¿?
Navarra	IX	UPN 27,3	GBAI+POD+BILDU	POD 13,7	GBAI 15,9	¿?

Fuente, López Nieto, Actualización de 2012, (sobre fuentes oficiales).

* La mesa la presidió un miembro del PSOE hasta la investidura del presidente y luego la cedió a un miembro de Compromis);



Estas situaciones paradigmáticas se producen cuando algunos partidos se alían frente al primer partido parlamentario y forjan soluciones de gobierno alternativas a la mayoritaria. En el periodo objeto de estudio esto ha ocurrido en veinticinco ocasiones y ha afectado en 15 ocasiones al PP, una de ellas a UPN con quién iba coaligado, en seis al PSOE, en dos a CiU y una a UPN. Otro tipo de prácticas ha tenido lugar cuando la lista más votada obtuvo la presidencia del gobierno, pero no la de la mesa y con ello el presidente del parlamento pudo bloquear determinadas decisiones del gobierno, e incluso le hizo caer²⁴.

La intrahistoria entre las diversas facciones de los partidos y las relaciones entre sus dirigentes, explicará este tipo de soluciones políticas que no benefician al primer partido y en las que suelen que intervengan las demás fuerzas parlamentarias, aunque sean muy minoritarias. Sin embargo, estas soluciones políticas han provocado críticas en parte de los políticos y de la opinión pública y publicada acompañadas de propuestas de reforma del sistema electoral que evite estas prácticas, legales pero con déficit de legitimidad para una parte de los ciudadanos.

En los ejecutivos locales durante el periodo analizado, ha aumentado la población gobernada con mayorías absolutas, al incrementarse el número de municipios grandes en los hubo alcaldes que han regido con dicha mayoría. La población presidida con la citada garantía de estabilidad en ciudades grandes ha pasado de 3.500.000 en 1987 a casi quince millones de personas en 2011. Las elecciones de 1995 son paradigmáticas, porque casi se duplica el número de personas gobernadas con mayorías absolutas cifra que ha ido aumentando hasta 2011. En 1995 finaliza la hegemonía de las mayorías absolutas socialistas que desde entonces compite con las que obtiene el PP, aunque siempre representado a un número de personas inferior. Tras las elecciones de 1991 los alcaldes que gobernaban con mayoría representaban a 23.000 habitantes y en las elecciones de 1995 alcanzaron los 6.500.000. Después las mayorías del PP han ido creciendo desde entonces hasta alcanzar los casi 15 millones de habitantes gobernados con mayorías absolutas en 2011 en grandes ciudades. El creciente bipartidismo que se ha producido en dos últimas elecciones locales se ha traducido en la ausencia de mayorías absolutas de las *otras* candidaturas.



24 Esto ocurre en la IV legislatura en Andalucía: el primer partido (PS) obtiene el gobierno, pero PP e IU pactan y obtienen la presidencia y la mayoría en la mesa. Dos años después, el presidente socialista disuelve el parlamento.



Tabla 14. Distribución de la población representada por mayorías absolutas identificando los partidos que las logran en ayuntamientos grandes y medianos en elecciones locales 1987-2011

Elecc.	Municipios del tramo + 20.000 Habitantes						Municipios del tramo de 5,000 A 19,999 Habitantes					
	Nº y % población total del tramo	PS	PP	Otros	SUMA	Nº y % población total del tramo	PS	PP	Otros	SUMA		
1987	24.279.195	3.237.957	65.738	238.653	3.542.348	7.729.051	1.809.466	501.071	633.087	2.943.624		
	63,1%				15,0%	20,1%				38,0%		
1991	25.480.855	4.204.974	23.192	531.194	4.759.360	7.943.300	2.321.961	726.803	483.502	3.532.266		
	63,9%				19,0%	19,9%				44,0%		
1995	25.897.405	915.476	6.600.891	500.947	8.017.314	8.065.835	1.129.676	1.138.319	431.435	2.669.430		
	64,4%				31,0%	20,1%				33,0%		
1999	25.630.453	2.761.691	7.218.580	599.268	10.579.539	8.072.966	1.708.744	1.351.395	374.261	3.434.400		
	64,3%				41,0%	20,3%				43,0%		
2003	27.486.320	2.735.548	7.140.075	186.187	10.061.810	8.241.982	1.588.581	1.178.334	476.098	3.243.013		
	65,7%				37,0%	19,7%				39,0%		
2007	30.005.570	2.572.742	10.846.831		13.419.573	8.692.664	1.409.542	1.422.589	205.470	3.037.601		
	67,1%				45,0%	19,4%				35,0%		
2011	32.067.841	559.226	14.947.927		15.507.153	8.964.981	558.269	2.157.967	51.275	2.794.719		
	68,2%				48,0%	19,1%				31,0%		

Fuente: López Nieto, 2015 (elaboración sobre datos oficiales del Ministerio de Interior).

En los municipios medianos disminuyó ligeramente el número de municipios con mayorías absolutas, pero la población representada fue similar en todo el periodo, sobre tres millones de habitantes. Los habitantes regidos al amparo de las citadas mayorías por gobiernos socialistas en municipios medianos, ha oscilado entre casi dos millones de personas (1999 y 1987) y 500.000 y un millón respectivamente en las elecciones de 2011 y 1995. En este tipo de municipios intermedios, los habitantes gobernados por las mayorías absolutas del PP han ido creciendo progresivamente desde los 500.000 en 1987 a los más de dos millones (2011). La población representada con este tipo de mayorías de las *otras* candidaturas ha ido disminuyendo de 600.000 habitantes a cincuenta mil en 2011.

En suma, la gobernabilidad en los ámbitos nacional, autonómico y local ha sido alta durante todo el periodo, en gran medida debido al papel de los sistemas electorales y en algunos casos al liderazgo de los presidentes de gobierno. Ha habido alternancia en los ejecutivos y los mecanismos adicionales de estabilidad, como las mociones de censura constructiva, apenas han jugado un papel relevante en la gobernabilidad.



Reflexiones finales

El sistema político español vigente ha sufrido varias crisis y cambios políticos y sociales importantes a lo largo de casi cuatro décadas y en todas ellas las instituciones han sabido responder, resistir y garantizar la representación. Por ello el análisis realizado de los sistemas electorales de las Cortes, parlamentos autonómicos y de los entes locales ofrece muchos elementos de análisis en una perspectiva dinámica. Formalmente habría sido durante la Transición y en algunos periodos y territorios un sistema de consenso, que ha convivido después con otros mayoritarios en distintos momentos y zonas, con independencia de los tipos de gobierno. Las reglas de juego electoral son difíciles de modificar debido al peso que sobre ellas tiene la inercia de la práctica, tal como se recoge en el preámbulo de la LOREG. Hay que recordar brevemente que en su origen estuvieron condicionadas tanto por la negociación con los representantes del régimen autoritario, como con las fuerzas democráticas. Y entre estas últimas, pesó más el objetivo de integrar en el sistema político a las fuerzas nacionalistas. Por otra parte las reglas han permitido tanto la alternancia, como los gobiernos estables y fuertes y otros minoritarios o de coalición. Por ello parece más razonable exigir primero el cumplimiento de las reglas del juego vigentes, que incluye la democrática lealtad constitucional, a todas las fuerzas políticas que participan en el juego democrático, que la modificación de las reglas. Conviene recordar en este punto, que las modificaciones sustantivas de las reglas de juego exige el apoyo de unas mayorías reforzadas.



Periódicamente se cuestiona la vigencia del sistema electoral en España. A veces se trataría de dar respuesta a la creciente desafección y perplejidad ciudadanas ante el aumento de “soluciones” de gobierno contrarias al sentido de los resultados electorales: por ejemplo, la multiplicación de los gobiernos locales y autonómicos presididos por el partido perdedor y también la presentación de mociones de censura a la semana de constituirse un consistorio. Quizá las que generan más rechazo son las coaliciones de gobierno postelectorales no anunciadas antes y forjadas contra el partido mayoritario, que en algunos casos estaba a escasos votos y solo un escaño de la mayoría absoluta (varias CCAA y ayuntamientos). El imaginario político y mediático atribuye un carácter taumatúrgico al sistema electoral y propone su reforma de forma recurrente, sobre todo en periodos de crisis, pero desconoce que las reglas de juego nunca resuelven todos los problemas que pretenden resolver. Los datos y análisis aportados muestran el continuado rendimiento positivo que han tenido los sistemas electorales en España en todo tipo de elecciones y en las sucesivas crisis del sistema político, que contrastan con las sucesivas reformas electorales en Italia. La evidencia empírica de los resultados y análisis presentados, permite concluir que sería un error modificar las reglas electorales vigentes, que han permitido alcanzar satisfactoriamente los objetivos de toda elección: representación, gobernabilidad y legitimidad. A lo largo de estas casi cuatro décadas, la mitad del electorado que reside en las ciudades medianas y grandes, ha optado y apoyado en ocasiones, gobiernos estables de mayoría absoluta. Al tiempo y en buena lógica democrática, en algunos territorios españoles ha habido gobiernos minoritarios o de coalición, motivado por la presencia continuada de sistemas de partidos más fragmentados, reflejo de un tipo de opción política más dividida y capaz de alcanzar consensos de gobierno. Los sistemas electorales han servido a ambos tipos de representación, de gobierno y han gozado de similar legitimidad.

Bibliografía

- Artola, M. (1977) *Partidos y programas políticos, (1808-1936)*, 2 volúmenes, Madrid: Aguilar.
- Blanco Valdés, R. (2013) La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema, *Teoría y realidad Constitucional*, 35: 149-182.
- Fernández Miranda, J. (2015) *El guionista de la Transición*, Barcelona: Plaza y Janés.
- Linz, J.J. (2013) *Partidos y élites políticas en España*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López Nieto, L. (2010) “Notas sobre la hipotética *cartelización* de los partidos en el Estado autonómico” en M. Arenilla (coord.) *La Administración pública entre dos siglos*

- (*Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo*). Madrid: INAP, págs.35-157.
- López Nieto, L. (2011) “Reflexiones sobre las reformas electorales en España” en E. Alvarez Conde y A. López de los Mozos (dirs.) *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen electoral general: la reforma continua y discontinua*, Madrid: IDP, págs.79-101.
- López Nieto, L. (2012) “Elecciones general al Congreso y al Senado” y “Elecciones Autonómicas”, en I. Delgado y L. López Nieto *Comportamiento político y sociología electoral*, Madrid: UNED, págs. 287-361 y 375-458.
- López Nieto, L. (2012b) “Políticos locales españoles en la encrucijada y la peregrina búsqueda de sus perfiles” en J. Jordana et al. (eds.) *Democracia, política y sociedad: homenaje a Rosa Virós*, Barcelona: Publicaciones UPV, págs.189-214.
- López Nieto, L. (2015) “¿Modificar el sistema de elección del alcalde?” en M. Arenilla (coord.) *La elección directa del alcalde*; Madrid: Fundación Democracia y gobierno local, págs. 63-104.
- López Nieto, L. (2016a) “El sistema electoral no es el problema” en F. Llera Ramo (ed.) *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López Nieto, L. (2016b) “¿Reformar los principios, las normas o los comportamientos? Reflexiones sobre algunos retos de la representación política al comienzo del siglo XXI”, en Rodríguez Arana (ed). Madrid (en prensa).
- Montero, J.R, Llera, F. y Torcal, M. (1992) “Sistemas electorales en España: una recapitulación”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 58: 7-56.
- Montero, J.R. y Riera, P (2008) “Informe para la reforma del sistema electoral” a la comisión de estudio del Consejo de Estado, 2008, ([http:// www.consejo-estado.es/pdf// ANEXOII.pdf](http://www.consejo-estado.es/pdf//ANEXOII.pdf))
- Political Data Yearbook, 2012, *European Journal of Political Research*, vol. 52, 1.
- Powell C. (2011) *El piloto del cambio*, Barcelona: Planeta.
- Varela Ortega, J. (2013) *Los señores del poder*, Barcelona: Galaxia Gutemberg.



La búsqueda de la proporcionalidad y la gobernabilidad en las reformas de los sistemas electorales: el caso de Nueva Zelanda e Italia

Irene Delgado*

109

Resumen:

En este artículo pretendemos llevar a cabo una aproximación a las reformas electorales más recientes acontecidas en las sociedades democráticas. Entre nuestros objetivos destaca el de contribuir a identificar los aspectos principales que han guiado los debates electorales sobre la base de un mejor conocimiento de los efectos y consecuencias de las normativas vigentes. Para ello, ofrecemos un análisis básico de las reformas electorales acontecidas en épocas más lejanas para, seguidamente, centrar el foco de atención en los dos sistemas políticos que han evidenciado los mayores cambios en sus sistemas electorales: Nueva Zelanda e Italia. Con ello, se evidencian los distintos logros y problemas que plantea la institucionalización de determinados elementos de los sistemas electorales en contextos democráticos diferentes.

Palabras clave: Sistema electoral, proporcionalidad, gobernabilidad, reformas sistemas electorales, Nueva Zelanda, Italia

Abstract:

This article pretends to carry out an approach to the most recent electoral reforms occurred in the democratic societies. Among its main goals, it highlights to identify the main aspects that have guided the election debates on the basis of a better knowledge of the effects and consequences of the current rules. Consequently, it is offered a basic analysis of the electoral reform that occurred decades ago, so it could focus on the two political systems that have showed the most significant changes within their electoral systems: New Zealand and Italy. Thus it is shown the different achievements and problems that come with the institutionalization of certain elements of the electoral systems in different democratic scenarios.

Key words: Electoral system, proportionality, governability, electoral systems' reforms, New Zealand, Italy.

* Profesora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Introducción

Las reformas de los sistemas electorales acontecidas en los años noventa del siglo pasado se han adoptado en países con larga tradición democrática. Han acontecido tanto en países que tenían instaurados sistemas proporcionales como en aquellos que habían adoptado sistemas mayoritarios: Nueva Zelanda en 1993, Italia en 1993 y en 2005, y Japón en 1994. La elevada fragmentación partidista generada por el sistema proporcional italiano contrasta con las críticas surgidas hacia el modelo Westminster neozelandés del que resaltan la desproporcionalidad de sus resultados electorales, la penalización del sistema hacia los partidos menores y la infrarrepresentación de los grupos sociales en las cámaras legislativas. A su vez, en Japón, el dominio de un único partido y los escándalos y la corrupción política que genera este monopolio político son objeto de controversias que enfocan como causante los efectos del sistema electoral. Los nuevos sistemas electorales que se adoptan en estos sistemas políticos intenta combinar lo mejor de los dos modelos: distritos uninominales y listas proporcionales. En todos los casos, las circunstancias particulares de cada país han sido factores determinantes para plantear las reformas, pero todas coinciden en la búsqueda de una mayor proporcionalidad que permita la representación de un mayor número de fuerzas políticas, pero que a su vez que no desestabilice el sistema, que favorezca por tanto la formación de mayorías de gobierno y con ello asegure la gobernabilidad. Subyace, en consecuencia, el interés por facilitar el proceso decisional, por reducir la fragmentación del sistema de partidos y por promover la alternancia en el poder (Caciagli, 1998:149).

En este artículo pretendemos llevar a cabo una aproximación a las reformas electorales más recientes acontecidas en las sociedades democráticas. Entre nuestros objetivos destaca el de contribuir a identificar los aspectos principales que han guiado los debates electorales sobre la base de un mejor conocimiento de los efectos y consecuencias de las normativas vigentes. Para ello, ofrecemos un análisis básico de las reformas electorales acontecidas en épocas más lejanas para, seguidamente, centrar el foco de atención en los dos sistemas políticos que han evidenciado los mayores cambios en sus sistemas electorales: Nueva Zelanda que adopta un cambio de envergadura al adoptar un sistema proporcional, e Italia donde el debate de los efectos que generan las normas electorales precisa de continuas revisiones y modificaciones. Con ello se evidencian los distintos logros y problemas que plantea la institucionalización de determinados elementos de los sistemas electorales en contextos democráticos diferentes.



Las reformas de los sistemas electorales: una análisis comparado

Una comparación de las reformas electorales adoptadas en algunos países europeos demuestra que aquellas que implicaban cambios fundamentales se produjeron hace ya más de cincuenta años. Desde entonces, en el mayor número de los casos no se ha alterado el tipo de sistema electoral y casi todos estos países utilizan el principio de representación (mayoría o proporcional) que se impuso durante el primer cuarto del siglo XX. Los pocos casos divergentes pueden explicarse por cuestiones de cambios políticos traumáticos. Así, los países en los que el fascismo alcanzó el poder o en los que se abolió temporalmente el sistema democrático y por tanto tuvieron que decidir “sus” sistemas electorales en una época posterior, aunque por lo general, volvieron al sistema por el que habían optado en el pasado. Así fue como tras la II Guerra Mundial, Italia, Austria y la República Federal de Alemania reimplantaron la representación proporcional que había estado en vigor desde 1919; sin embargo, en el caso alemán, se optó por un subtipo de representación proporcional. Por el contrario, tras largos decenios de régimen autoritario, España y Portugal, abandonaron sus sistemas electorales tradicionales (sistemas de mayoría relativa con voto limitado) e implantaron durante la transición al gobierno democrático, en la década de los 70, sistemas de representación proporcional. Hasta hace poco, el único caso realmente particular era Francia que adoptó profundas reformas electorales: en 1958 con la reimplantación del sistema de mayoría absoluta; la reforma de 1985 con la reimplantación de la representación proporcional; y la reforma de 1986 que reintrodujo de nuevo el sistema de mayoría absoluta. En todos los demás países las reformas electorales se mantuvieron dentro del ámbito de los dos tipos básicos existentes.

Si observamos la información aportada en la tabla 1, se desprende que en cinco países (Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo y Suiza), desde principios del siglo pasado no han adoptado ninguna reforma en el sistema electoral vigente. Los países que modificaron alguno de los elementos del sistema electoral tenían como objetivo conseguir un grado mayor de proporcionalidad. Tal fue el caso de Finlandia, que introdujo una modificación que afectaba a las candidaturas, o Islandia que reformó la distribución de las circunscripciones. Otras medidas de mayor calado pero con el mismo objetivo cambiaron el procedimiento de conversión de votos en escaños (por ejemplo, aplicando el método igualado en vez del método d’Hondt, o cambiando el divisor en el procedimiento del cociente electoral, o modificando la fórmula para adjudicar los votos restantes). Se dieron cambios de este tipo en Grecia en 1977 y en 1985; en Islandia en 1959; en Italia en 1959; en Noruega en 1953; y, en Suecia en 1949. Reformas orientadas a reducir la presencia de partidos pequeños se aplicaron con éxito en Alemania (RFA) en 1953 y en 1956, en Grecia en 1974, en Irlanda en 1936, 1947 y 1969, en los Países Bajos en 1921 y 1923, en Suecia en 1971, y más recientemente en Italia en 1994. Estos efectos se obtuvieron fundamentalmente, mediante la redistribución



de las circunscripciones, o mediante cambios en los procedimientos de adjudicación de los votos restantes o, sobre todo, mediante la introducción de barreras legales (en Alemania, Suecia y España en 1977, Francia en 1985 e Italia en 1994).

La actitud reservada de los partidos políticos respecto a las reformas electorales fundamentales tiene que ver por un lado, con la inserción constitucional del principio de representación. Una reforma necesita una mayoría cualificada y también exige un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Ya que las mayorías partidistas en los parlamentos se producen, por lo general, mediante el efecto de desproporción del sistema electoral, los partidos gubernamentales que han logrado la mayoría parlamentaria suelen estar poco interesados en abordar reformas electorales. Por otro lado, el comportamiento de los partidos políticos parece haber cambiado respecto a las ventajas y desventajas de los sistemas electorales. Las desventajas son sin duda vigorosamente señaladas por los partidos afectados. Ellas constituyen el estímulo para el debate público sobre los sistemas electorales. Sin embargo, las ventajas y desventajas no son, estructuralmente, atribuibles a determinados partidos sino después del cómputo de los votos, pues ellas pueden cambiar, y los partidos antes perjudicados reciben las ventajas coyunturales, sin hacer realidad los planes de reforma propagados en la oposición política. Ejemplos adecuados de este argumento son Grecia y España: las reformas electorales de 1985 confirmaron las características fundamentales y el subtipo del sistema de representación proporcional existente.

Tabla 1. Reformas en los sistemas electorales de algunos países europeos

Reformas en los sistemas electorales				
País	Ultimo cambio	Sistema en vigor	Reforma dentro del principio de representación establecido	Propósito de la reforma
Alemania	1919/1949	RP	1953, 1956, 1985	Menos proporcionalidad, elevación de la barrera legal, cambio de procedimiento de cómputo
Austria	1919/1945	RP	1971	Nueva distribución de circunscripciones
Bélgica	1919	RP	Ninguna	-
Dinamarca	1920	RP	Ninguna	-
España	1977	RP	1931, 1933	Evitar la fragmentación
Finlandia	1906	RP	1935, 1955	Sólo afectan a candidaturas
Francia	1958 1985 1986	RM RP RM	1966	Contra los partidos menores (10% de participación en segunda vuelta)



Gran Bretaña	-	RM	1832, 1884-1885, 1918, 1948	Aplicación del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales
Grecia	1951	RP	1974, 1977, entre otras	Reducción de la desproporcionalidad
Irlanda	1923	RP	1936, 1947, 1969	Menos proporcionalidad al aumentar el número de circunscripciones
Islandia	1942	RP	1959	Mayor proporcionalidad, nueva distribución de las circunscripciones
Italia	1919/1946	RP	1956 1993 2006	Mayor proporcionalidad al reformar el divisor. Evitar la desproporcionalidad; implementar listas uninominales. Premio de mayoría
Luxemburgo	1919	RP	Ninguna	-
Noruega	1919	RP	1953	Más proporcionalidad, reforma del procedimiento del divisor
Países Bajos	1917	RP	1921, 1923	Menor proporcionalidad, reformar la asignación de los escaños sobrantes.
Portugal	1975	RP	Ninguna	-
Suecia	1909	RP	1949, 1971	1949: más proporcionalidad 1971: barrera legal contra los partidos menores
Suiza	1919	RP	Ninguna	-

Fuente: Adaptado de Nohlen (1994). Actualización con datos del Political Data Yearbook.

En general se puede comprobar que las normas institucionales de los procesos electorales en los países europeos (excepto Francia) se han consolidado a lo largo del tiempo, y en los últimos 50 años el principio de representación se mantiene inalterado en la mayoría de los sistemas políticos. Los cambios fundamentales son poco frecuentes y sólo acontecen en situaciones históricas extraordinarias. No obstante, existen posibilidades de reforma dentro del marco de los dos tipos básicos establecidos de sistemas electorales y de hecho ilustran los cambios más recientes sobre los que nos detendremos en páginas siguientes.

Otra cuestión respecto a las reformas electorales se refiere a la relación entre electores y elegidos en términos de su mayor o menor vinculación. Dentro del principio de represen-



tación proporcional, los sistemas electorales emplean, en su gran mayoría, la lista cerrada y bloqueada, lo cual es motivo de críticas dirigidas al carácter anónimo de las candidaturas y a la falta de influencia del elector en la selección de sus representantes políticos. En este sentido, algunas propuestas de reformas pretenden abrir las listas electorales para permitir que el elector seleccione a sus representantes. También con objeto de estrechar los vínculos representativos, los sistemas han valorado reformar el sistema electoral para impulsar la personalización del voto, combinando a tal efecto el voto uninominal con la representación proporcional. El sistema electoral que sirve de modelo para este tipo de reforma es el sistema electoral alemán, presente prácticamente en todos los debates sobre reformas electorales.

114



Cuando se consideran las reformas de los sistemas electorales, existe un número infinito de posibilidades entre las que elegir. Pero cuando se trata de situaciones en concreto, las posibilidades se limitan considerablemente. Las presiones para reformar el sistema electoral parecen ser más acusadas en sistemas mayoritarios que en los sistemas proporcionales. Si los actuales sistemas mayoritarios se plantean un cambio, adoptarán mayormente representación proporcional sin lista con voto único transferible, como el utilizado en Irlanda y en Malta; o bien, optarán por la representación proporcional personalizada. Por razones diferentes Nueva Zelanda, Italia y Japón constituyen ejemplos recientes de combinación de uninominalidad y proporcionalidad. Una cuestión diferente es la valoración que de estos cambios se pueda realizar en función de los objetivos propuestos.

En el nuevo sistema electoral japonés no opera ningún mecanismo de compensación para asegurar que el número total de escaños obtenidos por cada partido se ajuste a la proporción de votos que haya recibido. La superioridad numérica de los escaños uninominales sobre los de representación proporcional le otorga ventajas a los partidos más grandes, que pueden obtener más fácilmente escaños de mayoría simple. Sin embargo, los dos principios de elección del sistema japonés están relacionados en una manera inusual. Las leyes electorales de Japón les permiten a los contendientes presentar “candidaturas duales”, es decir, presentar candidatos que figuran tanto en una lista de representación proporcional como en un distrito uninominal. Si bien técnicamente se trata de un sistema de proporcional de listas cerradas, hay una disposición legal que confiere a los electores cierto grado de influencia sobre el orden final de los candidatos en las listas. A los partidos se les permite colocar en el mismo lugar de preferencia de una lista de representación proporcional a algunos o a todos los candidatos a los que también haya postulado en distritos uninominales. Para determinar el orden final de los candidatos en las listas a efectos de la asignación de los escaños por representación proporcional, primero se elimina de la lista a aquellos que resultaron ganadores en los distritos uninominales y luego se ordena a los candidatos que perdieron en los distritos uninominales de acuerdo con la votación que obtuvieron en comparación

con el ganador en su distrito. Esta disposición legal tiene varios beneficios para los partidos. En primer lugar, les permite eludir la difícil tarea de determinar el orden de los candidatos en las listas. En segundo lugar, alienta a los candidatos situados en el mismo lugar en las listas a desarrollar campañas para conseguir más votos en sus distritos. Aunque los partidos recurren a menudo a la fórmula que les permite ordenar a sus candidatos en condiciones de igualdad, también suelen hacer uso de la opción que les permite ubicar a algunos en posiciones preferentes. Esta opción es útil, pues colocar a un candidato en un lugar prioritario o “seguro” en las listas puede incentivar a que compita en un distrito uninominal en el cual tiene escasas oportunidades de ganar. El nuevo sistema electoral enfrentó su primera prueba en las elecciones de 1996 y los resultados no fueron los deseados. La inestabilidad contribuyó a la persistencia de viejos esquemas y se vio acompañado de escasas señales de que el sistema se dirigiera hacia el anhelado modelo bipartidista.



Tabla 2. Principales características de los nuevos sistemas electorales de Italia, Japón y Nueva Zelanda

	Italia 1993	Japón	Nueva Zelanda
Número de votos	Dos	Dos	Dos
% y nº de escaños asignados mediante criterio uninominal	75% (475)	60% (300)	50% (60)
% y nº de escaños adicionales	25% (155)	40% (200)	50% (60)
Criterio de distribución de los escaños adicionales	Proporcional en listas cerradas y bloqueadas	Proporcional en listas cerradas	Proporcional en listas cerradas y bloqueadas
Nivel de reparto escaños adicionales	Regional	Nacional	Nacional
Barrera de acceso al reparto escaños	4%	3%	4%

Fuente: Datos procedentes de Dunleavy y Margetts (1995)

En todo caso, las reformas implican problemas en lo referente a la clasificación de sus sistemas electorales resultantes. A menudo, se considera como criterio el número de circunscripciones uninominales en relación con la cifra total de escaños, o con la cifra de escaños atribuidos de manera proporcional. Así, según esta relación, sería posible clasificar un sistema con mayor número de circunscripciones uninominales como un sistema prevalectivamente proporcional. Sin lugar a duda, la relación cuantitativa tiene importancia, pero sólo de forma secundaria o auxiliar. El criterio decisivo es la forma de interrelación de los escaños uninominales y los escaños proporcionales. A este respecto, hay que distinguir tres formas y efectos distintos: a) el sistema proporcional personalizado; b) el sistema personalizado



compensatorio; y c) el sistema segmentado (en parte uninominal y en parte proporcional). Estos tres tipos que operan combinando uninominalidad y proporcionalidad se diferencian sobre todo por el alcance de la proporcionalidad en términos técnicos y en términos de su efecto. Así, el primero, el sistema personal personalizado es proporcional en el origen mismo de la adjudicación de los escaños, no dejando ningún espacio para que la uninominalidad distorsione la relación proporcional entre votos y escaños. El segundo, el sistema personalizado compensatorio, es proporcional sólo en la medida en que los escaños de representación proporcional pueden igualar, en el proceso de compensación, las distorsiones en la relación votos-escaños producto de la adjudicación de una parte de los escaños por mayoría (relativa o absoluta); y, el efecto proporcional del sistema puede variar según determinadas circunstancias, en relación de los escaños uninominales frente a los proporcionales, según la estructura del sistema de partidos, o incluso dependiendo de determinados comportamientos electorales. Por último, el sistema segmentado se aleja de la representación proporcional, dado que el margen de efecto proporcional del sistema se restringe exclusivamente a la parte de los escaños que se adjudican de forma proporcional, dejando totalmente fuera de influencia la parte de los escaños para cuya adjudicación rige el criterio de la mayoría. Para componer el parlamento, se juntan únicamente los resultados parciales, es decir, uninominales y proporcionales. Aquí podría ser útil el criterio de la relación cuantitativa entre los dos tipos de escaños para determinar el tipo o subtipo de sistema electoral.

Las reformas electorales llevadas a cabo en algunos países muestran cómo los sistemas electorales son, al menos, potencialmente variables y no son completamente constantes. Ello no quiere decir tampoco que sea una tarea fácil de manejar ni sea adecuado llegar a manipularlos. Algunos cambios menores se realizan sin muchas dificultades, pero un cambio de un sistema mayoritario a uno proporcional o viceversa son modificaciones extremadamente difíciles (Nohlen, 1989:222).

Los ejemplos de Nueva Zelanda y de Italia ilustran los casos más significativos de reformas. El primero por significar un cambio sustantivo de sistema, al pasar de un sistema mayoritario a uno proporcional; y el segundo por representar modificaciones sucesivas que cuestionar los efectos que los elementos del sistema generan sobre el sistema político.

Nueva Zelanda: del sistema de mayoría a la representación proporcional personalizada

La reforma electoral en Nueva Zelanda adquirió gran importancia ya que significaba un cambio de tipo fundamental de sistema electoral. De tal manera, la representación proporcional irrumpió en el marco constitucional anglosajón, caracterizado por el predominio del sistema de mayoría relativa. El sistema electoral de Nueva Zelanda era considerado como

un ejemplo clásico de sistema mayoritario de mayoría simple sin embargo, después de dos referéndums celebrados a principios de la década de los años noventa adoptó un sistema de representación proporcional personalizada para elegir su Parlamento unicameral conformado por 120 miembros.

¿Cuáles fueron los motivos que condujeron a efectuar cambios tan marcadamente inusuales para una democracia establecida bajo la lógica de la tradición anglosajona? Para empezar, el sistema de mayoría simple produjo resultados muy distorsionados en las elecciones de 1978 y de 1981. En ambas ocasiones el Partido Nacional conservó el poder al obtener la mayoría absoluta de los escaños en la Cámara de Representantes a pesar de haber recibido una menor cantidad de votos a nivel nacional que el opositor Partido Laborista. Además, en ambas elecciones la tercera fuerza política obtuvo un porcentaje de votos que no se tradujo en escaños¹. El descontento provocado por estos resultados conllevó el nombramiento de una “Comisión Real” independiente compuesta de cinco miembros que debían evaluar la vigencia del sistema electoral imperante. En su informe recomendó la adopción de un sistema electoral similar al utilizado en Alemania. Como resultado en su informe la Comisión puso en duda el supuesto básico de la concepción de la democracia y de la representación bajo el sistema electoral mayoritario. El documento evalúa las experiencias de países europeos y llega a la recomendación unánime de introducir el sistema proporcional personalizado.

Tras la convocatoria de dos referéndums, se adopta el nuevo sistema electoral. La propuesta que se implementó para la Cámara de los Diputados compuesta de 120 miembros fue la siguiente: 60 diputados son elegidos a nivel nacional por lista cerrada y bloqueada, los otros 60 en circunscripciones uninominales. Cada elector tiene dos votos, con el primer voto elige una lista nacional de partidos, con el segundo voto un candidato del partido en la circunscripción. La distribución de los escaños se efectúa según el método modificado Saint Lagüe, y se hace el cómputo sobre la base de los 120 escaños vacantes. Los escaños uninominales (directos) son imputados a los escaños distribuidos proporcionalmente (es decir, sustraídos de ellos). En caso de producirse escaños excedentes, se mantendrán sin compensación. En la distribución de los escaños participan todos los partidos que hayan alcanzado un mínimo del 4% de los votos en todo el país o que hayan ganado un escaño uninominal. La barrera legal no se aplica a las minorías étnicas, especialmente a la minoría maorí, cuyas posibilidades de representación debían ser mejoradas, justamente mediante la reforma.

1 El resultado de las elecciones legislativas de 1978 muestra cómo esta tercera fuerza sólo obtiene un escaño con 16% de los votos; y, en 1981 logra dos escaños con el 21% de los votos (<http://www.electionresults.govt.nz/>).



Tabla 3. Resultados de las elecciones generales en Nueva Zelanda en 1996

Partidos	Votos		Escaños			
	Nº	%	Nº	%	Cambio desde 1993	
Nacional	Partido	701.176	33,8	44	36,7	- 13,8
	Electores	698.920	33,9			
Laborista	Partido	584.159	28,2	37	30,8	- 14,6
	Electores	640.796	31,1			
Nueva Zelanda Primero	Partido	276.591	13,4	17	14,2	+ 12,2
	Electores	278.021	13,5			
Alianza	Partido	209.347	10,1	13	10,8	+ 8,8
	Electores	231.913	11,3			
ACT	Partido	126.442	6,1	8	6,7	+ 6,7
	Electores	77.334	3,8			
Unido	Partido	18.245	0,9	1	0,8	+ 0,8
	Electores	42.666	2,1			
Coalición Cristiana	Partido	89.716	4,3	0	0,0	—
	Electores	31.989	1,6			
Legalizar marihuana	Partido	34.398	1,7	0	0,0	—
	Electores	3.407	0,2			
Mana Maorí	Partido	4.070	0,2	0	0,0	—
	Electores	4.793	0,2			
Otros	Partido	32.449	1,6	0	0,0	—
	Electores	56.190	2,7			

Fuente: Elaboración propia. Datos procedentes de Vowles (1997:451)

El sistema electoral alemán es evidentemente el modelo del proyecto de Nueva Zelanda. No obstante, se han efectuado algunos cambios dignos de atención, a la vez que se le ha dado un nuevo nombre al sistema *mixed member proportional* (MMP). Realmente lo que los neozelandeses pretendían precisar con esta rúbrica era los elementos que se mezclaban: a saber, la elección de *members* (diputados uninominales o directos, frente a diputados de lista) con el principio proporcional como principio de representación. La Comisión destacó las ventajas del sistema proporcional personalizado frente al sistema de mayoría relativa que había imperado en Nueva Zelanda durante más de 100 años. Y, como se pretendía, el resultado de las elecciones generales convocadas el 12 de octubre de 1996 demostró un



cambio significativo en la composición del Parlamento neozelandés. A diferencia de situaciones anteriores, cinco partidos logran acceder al reparto de escaños y ninguno de estos partidos obtiene la mayoría, por lo que las coaliciones entre las fuerzas políticas fue uno de los primeros cambios a los que debió hacer frente un sistema político que se había caracterizado por el predominio de un único partido.

No es de sorprender, por tanto, que Nueva Zelanda haya pasado de ser un país acostumbrado a gobiernos de mayoría, a uno gobernado por coaliciones. Después de la primera elección con el nuevo sistema electoral dos partidos formaron una coalición de gobierno que significó 61 de los 120 escaños, mayoría necesaria para gobernar. Desde que se desintegró esa coalición en agosto de 1998, Nueva Zelanda ha tenido gobiernos de coalición minoritarios que han tenido que apoyarse en acuerdos formales o informales (negociados con otros partidos, o incluso, con parlamentarios independientes) para asegurar que las leyes cuenten con el respaldo necesario para su aprobación. Criterio éste último enfatizado por la Comisión real. El sistema electoral debía asegurar un “gobierno efectivo”. En este sentido, vale la pena destacar que los gobiernos neozelandeses han tenido pocos problemas para gobernar: se han aprobado los presupuestos de todos ellos sin mayor dificultad y ninguno se ha enfrentado a la posibilidad de perder una votación donde esté en juego la confianza del Parlamento. Al mismo tiempo, el Parlamento ha cumplido con otro de los criterios establecidos por la Comisión real: ha incrementado su efectividad. Los gobiernos ya no pueden contar con mayorías en los comités parlamentarios por lo que existe un proceso de consulta y negociación mucho más amplio e intenso entre los representantes del gobierno y de los partidos de oposición en el Parlamento. La Comisión también previó que bajo el sistema de representación proporcional los maoríes podrían estar representados de manera más efectiva, al igual que otros grupos de especial interés como las mujeres, las comunidades asiáticas y los isleños, lo que efectivamente ha ocurrido. En el último Parlamento elegido por el sistema de mayoría simple, los parlamentarios maoríes representaron 7% del total. En la actualidad, constituyen 16%. La proporción de mujeres ha crecido de 21% en 1991 a un promedio de 29% en las tres primeras elecciones con el sistema proporcional. Durante el periodo comprendido entre 1993 y 2002, la proporción de parlamentarios de las islas del Pacífico pasó de 1% a 3% y la de asiáticos de 0% a 2%. Desde un punto de vista político, nunca es fácil deshacerse de un sistema de elección que ha perdurado por mucho tiempo, ni convencer del cambio. No obstante, existe una creciente evidencia de que los parlamentarios neozelandeses, y la sociedad en general, se ha adaptado al nuevo sistema, aunque también es cierto que no sin algunas reticencias.



La reforma del sistema electoral italiano de 1993: del sistema proporcional al sistema personalizado

En los primeros años de la década de los noventa se presentó en Italia la necesidad de impulsar reformas institucionales principalmente por la creciente serie de críticas al sistema político italiano que habían aparecido a finales de la década de los ochenta. No solo los partidos estaban desacreditados; en un nivel más amplio, este contexto además se caracterizó por una crisis en las finanzas del gobierno, un elevado déficit público, una reducción del gasto gubernamental, lo que convertía a Italia en un actor débil dentro del conjunto de países europeos. La creciente desconfianza social hacia el sistema político fue agravándose cuando el sistema judicial comenzó a someter a los principales jefes de las fuerzas políticas en un proceso conocido como *Manos Limpias*.

Para superar la crisis en el sistema político italiano, la forma más lógica fue influir en el sistema de partidos y por lo tanto modificar el sistema electoral. La permanente crisis del sistema político, que se describió como un bloqueo del sistema, ante la falta de una alternativa frente a las respectivas coaliciones de gobierno, que habían sido formadas alrededor del partido más grande, la Democracia Cristiana, y que desde 1976 tomaron la forma de una coalición de cinco partidos (*Pentapartito*), condujo a la imposibilidad de alternancia en el ejercicio del gobierno. El “pentapartito” se caracterizó por su heterogeneidad interna y su debilidad, lo que resultó en una menor capacidad decisional y un bajo rendimiento legislativo. En definitiva, en el centro de la crítica hacia los efectos del sistema electoral se encontraba el sistema de partidos italiano, que debido a este pluralismo polarizado (en 1987 llegaron al parlamento 14 partidos) no cumplía con sus funciones específicas. De hecho, cada reforma institucional acontecida en Italia debía tener por objetivo un cambio estructural del sistema de partidos.

Las propuestas de reforma electoral realizadas en el seno de la Comisión bicameral y en la discusión general reflejaban criterios contrapuestos relativos por un lado a la gobernabilidad (logro de mayoría de gobierno eficiente y estable) y por otro a asegurar la representatividad. Las propuestas que se orientaban en el primer polo buscaban reformas tendentes a fomentar la constitución de mayorías y a aumentar la influencia del elector en la selección de los candidatos; las propuestas que se encontraban más próximas al segundo polo, defendían el principio proporcional existente o querían introducir una “forma mixta” semejante al sistema electoral alemán. El espectro de las propuestas abarcó desde la circunscripción uninominal introducida en la representación proporcional, pasando por el mecanismo del “voto transferible” o la forma del sistema proporcional personalizado, hasta la circunscripción uninominal en el marco de la representación por mayoría; se abarcó desde el mínimo hasta el máximo respecto a la influencia del sistema electoral sobre el resultado electoral, tanto respecto al grado de desproporcionalidad entre votos y escaños como respecto al efecto del sistema en el número de partido que tiene posibilidad de acceder a representación en el parlamento. No



fue posible entonces, llegar a un acuerdo parlamentario en unas circunstancias en las que todos los partidos sufrirían el riesgo de la innovación y solicitaban ciertas garantías de su existencia representativa. Al final, la reforma electoral sólo prosperó gracias a una iniciativa popular y el voto de los participantes en la consulta a favor de la uninominalidad.

El nuevo sistema electoral italiano de 1993 introdujo la uninominalidad y la combina con la desproporcionalidad a través de una distribución compensatoria de los escaños proporcionales. Para la Cámara de los Diputados, el número de circunscripciones uninominales se sitúa en 475 —que equivale al 75% de los escaños— y donde tiene vigencia la fórmula de mayoría simple o relativa, esto es, gana el candidato que reúna más votos independientemente del número de sufragios conseguidos; el número de los escaños de lista, de tipo cerrado y bloqueado, era de 155 o el 25% del total de los escaños atribuidos mediante reparto con criterio proporcional. Desde el punto de vista de la estructura del voto, el elector disponía para la Cámara de dos votos que expresa con papeletas diferentes y que podía atribuir a candidatos y listas de color político diferente.

Si la atribución de los escaños uninominales es obvia e inmediata, la atribución de los escaños proporcionales era muy compleja, con tendencia a penalizar a los ganadores en los colegios para favorecer a los candidatos de las listas o partidos perdedores o de los de menor tamaño que no logran conseguir el primer tipo de escaños. En el proceso de adjudicación de los escaños proporcionales que se efectúa en el ámbito nacional se suman los votos de las listas de partidos presentados en el nivel de las agrupaciones de circunscripciones. En el caso de los partidos que apoyaron una candidatura exitosa en el nivel de la circunscripción, a esta suma se le sustrae tanto votos como hubieran conseguido los candidatos que llegaron en segundo lugar en las respectivas circunscripciones más uno, por lo menos 25% de los votos válidos. Al reparto de estos escaños en ámbito regional son admitidas solamente las listas que hayan conseguido, en el conjunto nacional, al menos el 4% de los votos expresados. El método de la división es el de Hare, cociente natural y de los restos más altos. Cada candidato en los colegios uninominales tiene que ser coaligado con una o más listas de la parte proporcional.

El sistema electoral para el Senado combinaba la uninominalidad y la proporcionalidad de forma diferente. El elector tenía un voto. El 75% de los escaños se adjudicaban en 232 circunscripciones uninominales y el 25% de los escaños restantes (83 senadores) se distribuían en el nivel regional (agrupaciones de circunscripciones) de entre los candidatos que no resultaron electos, es decir, que no recibieron la mayoría relativa de los votos —ya que no hay listas— aplicando el sistema de fórmula proporcional D'Hondt. La cuota proporcional fue introducida, evidentemente, para garantizar una representación a los partidos de medio y pequeño tamaño en ambas cámaras. Mientras que para el Senado, la barrera real era bastante alta (10%), el sistema utilizado para la Cámara, gracias a la fórmula Hare y al criterio de distribución a nacional, favorecía a los partidos menores, aunque tuvieran que superar la barrera del 4% (Katz, 1996).





En 1994 la oferta partidista era integralmente diferente respecto a la de dos años anteriores y respecto a la de más de 45 años de competición electoral. Los cambios en las candidaturas, los nuevos líderes nacionales, las nuevas listas y la gran novedad de las coaliciones, todos estos elementos fueron definidos por el sistema electoral pero estaban ya determinados por la transformación del sistema de partidos que interactuó con las nuevas reglas aplicadas.

Uno de los cambios más importantes en el sistema político fue la mutación del PCI en PDS. Pero además se configuraron fuerzas políticas de tipo antisistema que posteriormente y en parte por el descontento, se convirtieron en partidos *catch-all*: Verdes, la Liga Norte, *ex-DC* y *Forza Italia*, que encabezada por Silvio Berlusconi es quizá el más representativo de estos casos. Por otro lado, salieron de la escena otros partidos como el PSI, DC, PSDI, PLI y PRI. Con este escenario de actores compitiendo por los votos y frente a la perspectiva de una influencia decisiva de la cuota uninominal/mayoritaria se formaron tres grandes coaliciones: la de centro-izquierda, *los Progresistas*, donde se unificaron alrededor del PDS, Refundación Comunista, Verdes Alianza Democrática, Rete y algunos socialistas. La de centro-derecha resultó de una doble composición: en los colegios del norte, *Forza Italia* formó una coalición con la Liga Norte, llamada Polo de la Libertad; en los colegios del sur la misma *Forza Italia* formó una coalición con Alianza Nacional, llamada Polo del Buen Gobierno. Si algunos ex demócratas cristianos se presentaron en las listas de *Forza Italia* y otros con los Progresistas, la mayoría de los herederos de la DC, PPI y Pacto *Segni*, constituyeron una tercera coalición Pacto por la Libertad (*Patto Italia*) que, colocándose en el centro, pretendía hacerse con el papel de eje del futuro sistema parlamentario.

Los líderes de las coaliciones de centro-derecha y de centro-izquierda, y en especial *Forza Italia*, supieron leer la necesidad de formar coaliciones bajo las condiciones que imponía el nuevo sistema electoral. La bipolarización de la competencia electoral se debió en buena medida a la estrategia de las fuerzas políticas, dirigida a “nacionalizar” en términos territoriales las elecciones, especialmente *Forza Italia* que logró unir, por citar un ejemplo, a las derechas localizadas sobre base territorial. Mientras que las coaliciones presentaron candidatos comunes en casi todos los colegios uninominales, en la cuota proporcional de la Cámara todos los partidos presentaron listas distintas en una competición múltiple.

Este sistema puesto en práctica en los comicios de 1994, 1996 y 2001 han producido resultados muy dispares. En su primera aplicación en las elecciones de 1994, no simplificó el marco político y los resultados electorales fueron sorprendentes. En primer lugar por el triunfo de *Forza Italia* y de las coaliciones de centro-derecha, que se vieron favorecidas claramente por el efecto mayoritario del sistema electoral. Y en segundo lugar por el colapso de la coalición de centro, que obtuvo solamente cuatro escaños en la cuota mayoritaria. Desde el punto de vista del rendimiento del sistema electoral, la desproporcionalidad entre votos y escaños penalizó a los miembros de esta coalición que, con el 15,7% de los votos

logró solamente 46 escaños, el 7,3% del total. La barrera del 4% fue formalmente eficaz, repartiendo los escaños proporcionales de la Cámara en siete listas solamente. Esto no impidió que en el Parlamento se formaran una docena de grupos parlamentarios por libre decisión de los elegidos en los colegios uninominales que no pertenecían a los partidos mayores aunque habían sido elegidos con la aportación de éstos.

Tabla 4. Resultados de las elecciones generales italianas de 27-28 de marzo de 1994

Partidos	Votos (PR)		Escaños				Cambio desde 1992
			PR	Mayoritarios	Total	Nº	
	Nº	%	Nº	Nº			
Polo de la Libertad/Polo del Buen Gobierno:							
- Forza Italia	8.119.287	21,0	32	102	99	15,7	+15,7
- Alianza Nacional	5.202.698	13,5	22	87	109	17,3	+11,9
- Liga Norte	3.327.026	8,4	10	107	117	18,6	+9,9
- Lista Pannella	1.355.739	3,5	0	6	6	1,0	-
- Otros	-	-	-	35	35	5,5	+5,5
Total	17.914.750	46,6	64	302	366	58,1	
Pacto por Italia							
- Partido Popular	4.268.940	11,1	29	4	33	5,2	-27,5
- Pacto Segni	1.795.270	4,6	13	0	13	2,1	+2,1
Total	6.064.210	15,7	42	4	46	7,3	
Alianza Progresiva:							
- Partido Democrático de la Izquierd	7.855.610	20,4	37	72	109	17,3	+0,4
- Refundación Comunista	2.334.029	6,0	12	27	39	6,2	+0,7
- Verdes	1.024.496	2,7	0	11	11	1,7	-0,8
- Partido Socialista Italiano	841.739	2,2	0	14	14	2,2	-12,4
- La Red	718.403	1,9	0	6	6	1,0	+1,0
- Alianza Democrática	452.396	1,2	0	18	18	2,9	+2,9
- Otros	-	-	-	18	18	2,9	+2,9
Total	13.224.673	34,3	49	164	213	33,8	
Partido Popular del sur del Tirol	231.826	0,6	0	3	3	0,5	-
Lista Valle de Aosta	43.700	0,1	0	1	1	0,2	-
Liga de Acción Meridional	59.853	0,2	0	1	1	0,2	+0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ignazi (1995:393)



Pero los efectos mayoritarios no fueron completos. El centro-derecha ganó la mayoría de los escaños de la Cámara, pero no los escaños del Senado. En la cuota uninominal en la Cámara, *el Polo* obtuvo un claro premio electoral: el 63,6% de los escaños tan sólo el 47,2% de los votos; en el Senado, con el 42,7% de los votos obtuvo un poco menos del 50% de los escaños. En un sistema de bicameralismo perfecto, como era el sistema italiano, este efecto mayoritario no completo en el Senado tuvo consecuencias políticas importantes. Otra cuestión resultante de singular importancia para el sistema italiano fue el papel desempeñado por los líderes políticos nacionales: Berlusconi dio por seguro el “tirón electoral”, Bossi jugó un papel importante y Fini logró mejorar su imagen. Mientras, en la izquierda faltó un verdadero líder. Pero la izquierda aprendió la lección, como se verá dos años después.

Los comicios de 1996 y de 2001 han mostrado la tendencia a un funcionamiento bipolar del sistema político y a una creciente personalización de la competición electoral. El contexto de 1996 se caracterizó por la interacción de varios elementos del sistema electoral y por una diferente estructura de la competición partidista en la que estuvieron presentes dos coaliciones más equilibradas, una de centro-izquierda (El Olivo) liderada por Romano Prodi, y una de centro-derecha (La Casa de la Libertad) con Berlusconi al frente. No obstante, el centro-derecha tuvo mayores dificultades para controlar sus fronteras electorales (en el norte en particular) consecuencia de una defección mayoritaria de sus electores. Desde el punto de vista del sistema político, los resultados de 1996 permitieron, por primera vez en la historia de Italia, la alternancia en el poder. El líder designado por la coalición ganadora, Romano Prodi, formó el gobierno 24 horas después de la atribución del cargo por el Jefe del Estado. En cuanto a la representación, la coalición vencedora gozó sólo de la mayoría de escaños en el Senado. En la Cámara el Gobierno necesitó del apoyo de los 35 diputados de Refundación Comunista. Por tanto, la mayoría electoral como la del gobierno eran de nuevo muy frágiles.



Tabla 5. Resultados de las elecciones generales italianas de 21 de Abril de 1996

Partidos	Votos		Esaños		Total	
	Nº	%	Proporcionales	Mayoritarios	N	%
Polo de la Libertad	7.715.342	21,0	37	86	123	19,5
Alianza Nacional	5.875.391	15,7	28	65	93	14,8
Centro Cristiano Democrático	2.109.019	5,8	12	18	30	4,7
Lista Pannella-Sgarbi	701.033	1,9	0	0	0	0
Liga Norte	3.777.786	10,1	20	39	59	9,4
El Olivo	7.897.044	21,1	26	145	171	27,2
Verdes	937.684	2,3	0	16	16	2,5
Pop-SVP-PRI-UD-Prodi	2.555.082	6,8	4	71	75	11,7
Lista Dini-Renovación Italiana	1.627.191	4,3	8	18	26	4,3
Partido Sardo de Acción	37.974	0,1	0	0	0	0,0
Refundación Comunista	3.215.960	8,6	20	15	35	5,6
Lista Valle de Aosta	37.428	-	-	1	1	0,2
Liga Meridional	72.152	0,2	0	1	1	0,2
Movimiento Social – Llama Tricolor	338.721	0,9	0	0	0	0,0
Socialistas	149.576	0,4	0	0	0	0,0
Otros	404.010	1,1	0	0	0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ignazi (1997:417)

El sistema italiano seguía manteniendo sus rasgos distintivos: un ejecutivo que sufría una debilidad estructural; un protagonismo de coaliciones políticas, pero estas fueron más alianzas electorales que mayorías gubernamentales cohesionadas; partidos políticos con reducida presencia en términos de esaños pero que seguían teniendo un poder político desproporcionado. El objetivo prioritario de la reforma de 1993, la estabilidad de los gobiernos, apenas se logró en la práctica. A pesar de la esperanza de los “reformistas” no hubo gobiernos fuertes. El efecto más llamativo que se logró fue la *alternancia* de dos bloques en el poder, en un marco en el que no se alcanzaron las expectativas de reducir los niveles de fragmentación partidista. A resultas, el sistema electoral italiano no sólo no obtuvo las ventajas imaginadas, sino que exhibió por el contrario, serias desventajas (Nohlen, 1994:316). A lo largo de la legislatura se evidenciaron problemas que no resueltos en el nuevo marco institucional. El fenómeno del transfuguismo que junto a la extremada fragmentación de las coaliciones tendía a escindirse en el Parlamento en numerosos grupos parlamentarios con gran poder de “chantaje” sobre el Gobierno (Gropi, 2008:164).





Las elecciones del 2001 confirmaron la competencia entre grandes coaliciones con un líder a la cabeza como candidato natural a ocupar el puesto de Primer Ministro. La Liga, apartada del extremismo, se integró de nuevo a la coalición de centro-derecha la cual se ve favorecida por los votos que ésta le ofreció. Pero la fragmentación partidista fue mucho más elevada, una coalición de ocho (DS, Margarita, Girasol, CI, y cuatro más), y otra de cinco (FI, Lega, AN, CDD y CDU). Ésta última, de centro-derecha, afirmó su capacidad de formar una coalición más determinante por el papel de un líder que las unificó. Mientras que la fragmentación en la centro-izquierda fue más clara al integrarse dos nuevas fuerzas (Margarita y Girasol). De allí que, venciera la coalición más simple, con el líder más consolidado y con el partido mayoritario al interior (Cotta, 2002).

La nueva reforma del sistema electoral italiano y las elecciones de 2006

Fruto del ambiente político de confrontación y desencuentro que caracterizó la XIV Legislatura (2001-2006), poco antes de las elecciones de 2006 se modifica la ley electoral de 1993. El sistema electoral elegido fue similar para las dos Cámaras, con la única diferencia de que, mientras en la Cámara de Diputados los premios y la barrera electoral se calculan a nivel nacional, en el Senado se adopta el criterio regional. Se trata de un sistema proporcional, con escrutinio de lista y listas bloqueadas. Para la Cámara se diseñan 26 circunscripciones plurinominales, a las que se suma la de la región del Valle de Aosta; en el Senado las circunscripciones son regionales. Además, es preciso tener en cuenta que, en virtud de dos reformas constitucionales operadas en 2000 y 2001, respectivamente, doce diputados y seis senadores son elegidos en una “circunscripción exterior” de los ciudadanos italianos residentes fuera del territorio nacional. En este caso se aplica el sistema de elección proporcional.

De entre las novedades que se introducen para corregir el sistema proporcional figura un premio de mayoría, variable que se activa sólo si ninguna lista o coalición consigue más de 340 escaños en la Cámara, o bien más del 55 por 100 de los escaños asignados a la circunscripción del Senado). Se introduce una barrera electoral para las coaliciones y para las listas que se calcula sobre una base nacional para la Cámara, y una base regional para el Senado. De hecho, está previsto que los partidos y los grupos políticos puedan aliarse en una coalición o bien concurrir individualmente. En cualquier caso, en el momento de registrarse depositan el programa electoral en el que se indica el líder de la coalición, o bien el del grupo o partido político; al mismo tiempo, cada lista que esté o no en coalición deposita una lista bloqueada de candidatos. El elector, en el momento del voto, tiene una sola papeleta para la Cámara y una para el Senado, y podrá expresar su preferencia única-

mente por el partido, sin preferencia alguna de candidato. De esta forma son elegidos en cada circunscripción los candidatos indicados por cada uno de los partidos, en el orden establecido en la lista.

Uno de los aspectos más complejo de la ley son las disposiciones relativas a las barreras electorales. En la Cámara de Diputados acceden al reparto de escaños sólo: *a)* las listas que, no estando en coalición, hayan conseguido al menos el 4 por 100 de los votos válidos a nivel nacional; *b)* las coaliciones que hayan conseguido, sumando todos los votos de las listas que la componen, al menos el 10 por 100 de los votos sobre una base nacional, y que estén integradas al menos por una lista que haya conseguido como mínimo el 2 por 100 de los votos válidos a nivel nacional; para las coaliciones que cumplan tales requisitos, acceden al reparto de escaños sólo aquellas listas que hayan conseguido al menos el 2 por 100 de los votos válidos a nivel nacional. Entre todas las listas excluidas del reparto, accede de todos modos al reparto la lista *miglior perdente* (mejor perdedora), es decir, aquella que, entre las listas que han conseguido menos del 2 por 100 de los votos, ha resultado ser la más votada. Respecto a las coaliciones que no han cumplido los requisitos recién indicados, acceden de todos modos al reparto de escaños las listas que, individualmente, hayan obtenido al menos el 4 por 100 de los votos a nivel nacional.

De cualquier forma, son admitidas al reparto las listas de minorías lingüísticas que hayan obtenido en la circunscripción al menos el 20 por 100 de los votos. En el Senado, acceden al reparto sólo: *a)* las listas que no se integran en una coalición, que hayan conseguido al menos el 1,8 por 100 de los votos válidos a nivel regional; *b)* las coaliciones que hayan conseguido, sumando los votos de todas las listas que las componen, al menos el 20 por 100 de los votos a nivel regional y que estén integradas por, al menos, una lista que haya conseguido un mínimo del 3 por 100 de los votos válidos a nivel regional. Respecto a las coaliciones que cumplen tales requisitos, acceden al reparto de los escaños sólo aquellas listas que hayan alcanzado al menos el 3 por 100 de los votos válidos a nivel regional. No están previstos, sin embargo, mecanismos similares a los de la Cámara, como el del *miglior perdente* (mejor perdedor). De todas formas las coaliciones que no cumplen los requisitos indicados, pero que individualmente, hayan obtenido al menos el 1,8 por 100 de los votos a nivel regional, acceden al reparto.

Respecto al reparto de los escaños, en el caso de la Cámara, si una lista o una coalición alcanza el 55 por 100 de los votos, el reparto entre las listas independientes y las coaliciones se realiza de acuerdo con criterios proporcionales, a través del cálculo de los cocientes naturales enteros (igual a los votos válidos dividido entre los escaños totales) y de los restos mayores. En caso contrario, cuando nadie lo alcance, entra en juego el *premio di maggioranza* (premio de mayoría): a la lista independiente o a la coalición que haya conseguido la mayoría relativa de los votos válidos a nivel nacional se le asigna un premio que es igual



a la diferencia entre los escaños que ha conseguido y 340. La norma pretende asignar a la coalición o a la lista que haya alcanzado la mayoría relativa de los votos la mayoría absoluta de los 630 escaños de la Cámara, que equivale al 53,9 por 100 de éstos.

En el Senado, los escaños se reparten de acuerdo con el método proporcional en base a los cocientes enteros y el reparto de los restos mayores, excepto si ninguna lista o coalición consigue, en una primera atribución, el 55 por 100 de los escaños previstos para la región respectiva. En tal caso se atribuirá el premio equivalente al 55 por 100 de los escaños disponibles para la región a aquella lista o coalición que haya conseguido, en un reparto provisional de los escaños, menos del 55 por 100 de los escaños disponibles, y sea mayoritaria respecto a otras listas o a otras coaliciones presentes a nivel regional. No obstante, a diferencia de lo que ocurre para la Cámara, este sistema de premios de coaliciones regionales no garantiza, por sí mismo, la mayoría absoluta en el Senado para la lista o la coalición que haya conseguido, en términos absolutos, el mayor número de votos a nivel nacional (Tabla 6).

La primera aplicación de este sistema, en las elecciones de abril de 2006, ha puesto en evidencia tanto sus virtudes como también sus defectos. Por un lado, la tendencia a la bipolarización del sistema político italiano se ha visto destacada, no obstante, con la fórmula proporcional aplicada prevalecen los elementos de corrección del sistema proporcional, que premia a las coaliciones. Esto explica la desaparición en casi todas las circunscripciones de terceros partidos, a diferencia de lo ocurrido en anteriores elecciones (Groppi, 2008:174). Atendiendo a los resultados electorales se mantiene la fragmentación de las fuerzas políticas, como lo evidencian las dos coaliciones que aparecen conformadas, la de centro-izquierda (Unión) y la de centro-derecha (Casa de la Libertad). A ello se añade el hecho de que en la Cámara de Diputados el premio de mayoría ha demostrado su capacidad para producir una amplia mayoría: la coalición de centro-izquierda, con el 49,8% de los votos (frente al 49,7% del centro-derecha), se ha adjudicado por completo el premio y ha obtenido 340 escaños. En el Senado, por el contrario, el premio de mayoría a nivel regional ha tenido resultados imprevistos. La suma de los premios regionales ha producido un resultado de 155 escaños para la Casa de la Libertad, frente a los 154 de la Unión. En tal sentido, ha sido decisiva la atribución de los escaños en la circunscripción exterior, donde la Unión ha obtenido cuatro senadores, la Casa de la Libertad uno, y ha resultado electo un independiente. Ha de considerarse de todas formas que, si la atribución del premio hubiese tenido lugar con criterios nacionales, como en la Cámara, la situación hubiera sido todavía más complicada, ya que, como consecuencia de la diferencia de electorado (la edad para el ejercicio del sufragio activo es de 25 años, mientras que en la Cámara es de 18), la mayoría la habría obtenido el centro-derecha y, en consecuencia, se hubiera conseguido una (sólida) mayoría opuesta en las dos Cámaras. Por lo tanto, la nueva Ley electoral no ha demostrado su capacidad para producir una mayoría clara: el primer año de mandato del nuevo Go-



Tabla 6. Resultados de las elecciones legislativas de 9-10 Abril 2006

Partido	Circunscripción Italia		Circunscripción exterior		Total	
	Nº y % votos	Nº y % escaños	Nº votos	Nº escaños	Nº votos	Nº y % escaños
El Olivo	11.930.983 (31,1)	220 (35,7)			11.930.983	220 (34,9)
Refundación Comunista	2.229.464 (5,8)	41 (6,6)			2.229.464	41 (6,5)
Rosa en el Puño	990.694 (2,6)	18 (2,9)			990.694	18 (2,9)
Partido de los Comunistas Italianos	884.127 (2,3)	16 (2,6)			884.127	16 (2,5)
Lista de Pietro/Italia de Valores	877.052 (2,3)	16 (2,6)	27.432	1	904.484	17 (2,7)
Verdes	784.803 (2,1)	15 (2,4)			784.803	15 (2,4)
Unión por la Democracia Europea	534.088 (1,4)	10 (1,6)	9.692	0	543.780	10 (1,6)
Partido Popular del Sur del Tirolo	182.704 (0,5)	4 (0,6)			182.704	4 (0,6)
Otras listas-Prodi	588.683 (1,6)	0 (0,0)			588.683	0 (0,0)
Unión Prodi	-	-	422.330	6	422.330	6 (1,0)
Votos totales Coalición La Unión	19.002.598 (49,8)	340 (55,1)	459.454	7	19.496.219	348 (55,1)
<i>Forza Italia</i>	9.048.976 (23,7)	137 (22,2)	202.407	3	9.251.383	140 (22,2)
Alianza Nacional	4.707.126 (12,3)	71 (11,5)	-	-	4.707.126	71 (11,3)
Unión Democrática de Centro	2.580.190 (6,8)	39 (6,3)	65.794	0	2.648.266	39 (6,2)
Liga Norte	1.747.730 (4,6)	26 (4,2)	20.227	0	1.769.523	26 (4,1)
Democracia Cristiana/ Nuevo Partido Socialista	285.474 (0,8)	4 (0,6)	-	-	285.474	4 (0,6)
Otras listas Berlusconi	608.347 (1,7)	0 (0,0)	8.235	0	618.599	0 (0,0)
Italia en el Mundo	-	-	73289	1	73.289	1 (0,2)
Votos totales Coalición Casa de la Libertad	18.977.843 (49,7)	277 (44,9)	369.952	4	19.367.122	281 (44,6)
Otros	172.902 (0,5)	0 (0,0)	146.008	1	343.028	1 (0,2)

Fuente: Ignazi (2007:994)

bierno de centro-izquierda, presidido por Romano Prodi, ha dependido en el Senado del oscilante voto de un parlamentario independiente elegido en Argentina y de los senadores vitalicios; personas de notable autoridad y muy respetadas en la sociedad italiana, aunque desprovistas de legitimación electoral.



Respecto al objetivo de asegurar la estabilidad gubernamental, ésta no se demuestra garantizada por el sistema electoral, pues depende de los resultados electorales. Cualquier coalición que obtenga el premio de mayoría puede romperse tras las elecciones, sin que ello implique la celebración de nuevas elecciones.

Conclusiones

Los sistemas electorales juegan un papel decisivo en el sistema político. Además de afectar al sistema de partidos y a la amplitud de la representación, es uno de los instrumentos políticos más fáciles de manipular. Contribuyen al manejo de las divisiones políticas, sociales, económicas y étnicas. La valoración de los sistemas electorales, así como las propuestas de reforma, se enfrentan a la necesidad equilibrio en torno al doble objetivo de garantizar la eficacia gubernamental e impedir el bloqueo en los procesos de toma de decisiones, al tiempo que debe garantizar una representación equilibrada de intereses.

El referéndum italiano de 1993, que desembocó en la adopción de un sistema de representación proporcional personalizada para las elecciones del año siguiente, marcó el inicio de una serie de cambios importantes en los sistemas electorales en todo el mundo. Hasta entonces, en casi todos los casos los cambios que se habían introducido eran marginales, relacionados con una nueva fórmula para distribuir los escaños o cambio en el número de distritos electorales, pero desde el referéndum italiano, otros países han seguido su ejemplo y han desarrollado procesos de reforma que han modificado drásticamente sus sistemas electorales.

La mayoría de los países que han cambiado su sistema electoral lo han hecho en dirección de una mayor proporcionalidad, ya sea agregando algún componente de representación proporcional a un sistema de pluralidad o sustituyendo por completo. El balance de los resultados ha de realizarse tomando en consideración los objetivos que proponía la reforma. En el caso de Nueva Zelanda, se ha logrado una mayor representación de las minorías y gobernabilidad apoyada en más de un partido político. Por otro lado en Italia, las diversas reformas han evidenciado que los logros no son automáticos. Los cambios no generan de forma automática un resultado determinado. El nuevo sistema no ha demostrado su capacidad para producir mayorías de gobierno: el primer año de mandato del nuevo Gobierno de centro-izquierda, presidido por Romano Prodi, ha dependido en el Senado del voto de un parlamentario independiente. Ello constata que no es idóneo utilizar el sistema electoral como único instrumento para modificar la forma de gobierno, ya que se corre el riesgo de hacer inoperante la función representativa del Parlamento.



Bibliografía

- Caciagli, M. (1998) "Hacia la Segunda república: los nuevos sistemas electorales de Italia", en J. Montabes (ed.) *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía.
- Cotta, M. (2002) "Dopo tre elezioni: il sistema politico italiano a dieci anni dalla crisi", en R. D'Alimonte y S. Bartolini (eds.) *Maggioritario finalmente*, Bologna: Il Mulino.
- Dunleavy, P. y Margetts, H. (1995) "Understanding the dynamics of electoral reform". *International Political Science Review* 16:1, 9-29.
- Groppi, T. (2008) "Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia". *Revista Española de Derecho Constitucional* 80:153-173.
- Ignazi, P. (1995) "Italy". *European Journal of Political Research* 28:393-405.
- Ignazi, P. (1997) "Italy". *European Journal of Political Research* 32:417-423.
- Ignazi, P. (2007) "Italy". *European Journal of Political Research* 46:993-1004.
- Ignazi, P. (2007) "Italy". *European Journal of Political Research* 46:993-1004.
- Katz, R.S. (1996) "Electoral reform and the transformation of party politics in Italy". *Party Politics* 2: 31-55.
- Nohlen, D. (1989) "Changes and choices in electoral systems", en A. Lijphart y B. Grofman (comps.) *Choosing an electoral system: issues and alternatives*, Nueva York: Praeger.
- Nohlen, D. (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pappalardo, A. (1995) "La nueva ley electoral italiana". *Revista de Estudios políticos* 89: 61-80.
- Vowles, J. (1997) "New Zealand". *European Journal of Political Research* 32: 451-461.



La transformación de los sistemas electorales: la reforma electoral durante la transición democrática en Sudáfrica

Ainara Mancebo*

133



Resumen

A inicios de los años 90 Sudáfrica inició su transición política donde la transformación del sistema electoral fue una de los puntos clave en la agenda de negociación. Este artículo defiende que el cambio de los sistemas electorales durante las transiciones democráticas es producto de los cálculos estratégicos de los actores políticos implicados en el proceso de diseño institucional. En este caso de estudio, la inminente amenaza de la entrada de nuevos votantes y partidos políticos en la nueva arena electoral moldeará los cálculos estratégicos de cada actor implicado en el proceso. Como resultado, Sudáfrica transformó un sistema electoral pluralista poco inclusivo, utilizado durante el régimen oligárquico colonial, a un sistema electoral proporcional altamente inclusivo en la nueva dispensación democrática.

Palabras clave: Sistemas electorales, cambio institucional, partidos políticos, transiciones políticas, Sudáfrica,

Abstract

At the beginning of the 90s, South Africa initiated its political transition where the transformation of the electoral system was one of the key items on the negotiation agenda. This paper argues that the change of the electoral systems during democratic transitions is a product of the strategic calculations of the political actors engaged in the process of institutional design. In the case of study, the threat of new voters and political parties entrance in the electoral arena shaped the strategic calculus of each actor involved in the process. As a result, South Africa moved from a low inclusive majoritarian electoral system under the settler oligarchy to a high inclusive proportional electoral system in the new democracy.

Keywords: Electoral Systems, institutional change, political parties, political transition, South Africa

* Candidata a Doctora por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Introducción

La emergencia de nuevas democracias, tras la tercera ola democratizadora de Huntington (1993), ha hecho resurgir un interés sobre los factores detrás del cambio institucional. En el marco de la reestructuración institucional que se gesta en un proceso de transición democrática, cuáles son los factores determinantes para la transformación de los sistemas electorales han sido objeto de estudio en la reciente literatura sobre cambio institucional¹. Los sistemas electorales tienen una gran trascendencia política en su traducción de los votos de los ciudadanos en representación, al reconocer la voluntad popular en el quehacer político y abrir el acceso en libertad al poder institucional y a su ejercicio (Lijphart, 1995).

Sudáfrica experimentó una de las transiciones democráticas negociadas entre gobiernos autoritarios y movimientos de liberalización durante la tercera ola democratizadora de Huntington². En estos procesos de transición democrática no violentos donde se negocia una nueva dispensación aceptable para todas las partes en conflicto, la naturaleza de los sistemas electorales es clave para los actores políticos (Luong, 2000:564). Siguiendo un enfoque de elección racional, se defiende en este artículo que el principal factor que explica la transformación del sistema electoral durante la transición política son los cálculos estratégicos de los actores implicados en el diseño institucional. Los partidos políticos, anticipando los distintos efectos de los distintos sistemas electorales, eligen el régimen electoral que maximice sus oportunidades de mantenerse en el poder o sus escaños legislativos (Boix, 1999:611).

De acuerdo con este planteamiento, se espera que los actores políticos evalúen las alternativas posibles de tipologías de sistemas electorales, valorando el número de escaños que conseguirían en un escenario electoral específico. El modelo predice que el nivel de amenaza de los partidos políticos a ser eliminados del escenario político, ante una extensión del sufragio universal y entrada de nuevos partidos políticos, junto a la incertidumbre de los resultados electorales en la futura arena electoral, influyen en los cálculos estratégicos de actores racionales para abogar o no por una transformación de los sistemas electorales. Si en este contexto, el nivel de amenaza que perciben es bajo, no plantean una transformación del sistema electoral. Por el contrario, si el nivel de la amenaza es alto entonces abogan por reformar el sistema electoral. Los cálculos estratégicos de los partidos políticos buscan maximizar la representación legislativa siendo el principio motor de la transformación del sistema electoral. Mientras los resultados electorales no cambien el nombre del ganador, el

1 Literatura sobre la reforma electoral como variable dependiente: Pippa Norris (1997: 297-312); Carles Boix (1999:609-24); Lehoucq (1995:23-45); Dunleavy y Margetts (1995:9-29); Lundberg (2007:471-490); Marian y King (2010:7-18).

2 Tercera ola democratizadora desde 1974 a 1990 (Huntington, 1993).



sistema electoral no es reformado, pero si esos resultados cambian el nombre del ganador, entonces es reformado el régimen electoral. A través de este caso de estudio, analizo la cadena de eventos y el proceso de decisión con una metodología de rastreo de procesos y la técnica *Delphy* para recoger los testimonios de los principales actores³ envueltos en el cambio institucional del sistema electoral para contrastar las hipótesis presentadas.

El enfoque de cambio institucional

Para entender y explicar las reformas institucionales en medio de procesos en el que se negocia el paso de un régimen autoritario a un régimen democrático y donde los actores, con proyección política en el nuevo sistema, deciden sobre esas reformas necesarias para la transformación, es útil el enfoque economicista que centra su análisis en el comportamiento humano maximizador⁴. A diferencia del enfoque institucional histórico, la estructura y legado institucional modelan las percepciones de los actores como parte de la información a su disposición. Así, el contexto es fuente de información exacta o perfecta que modela las percepciones de los actores y sus estrategias a la hora de hacer frente un proceso de negociación de diseño institucional.

Los detractores del enfoque de la elección racional aducen una simplificación de la realidad política defendiendo el autointerés de la acción racional como fuerza motora de los cambios institucionales. Nuevos estudios bajo el prisma de la elección racional han reconocido la debilidad de este enfoque para explicar decisiones no racionales. Kitschelt (1992) recomienda complementar el enfoque de la elección racional con modelos de variables explicativas sociológicas y culturales, defendiendo que la asunción de maximizar la representación legislativa no puede explicar por qué los políticos en Bulgaria, Hungría y España adoptaron sistemas de representación proporcional. Rahat (2004) alerta que

3 Los entrevistados: Roelf Meyer (jefe negociador del Gobierno del NP en CODESA y MPNP); Valli Moosa (Delegado del ANC en el Grupo de Trabajo 2 de CODESA); Richard Rosenthal (coordinador del Comité Técnico sobre la Comisión Electoral Independiente del MPNP); y François Venter (coordinador del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales del MPNP) han dado su autorización para la transcripción de sus entrevistas.

4 Este enfoque contrasta con otros enfoques como el neo-institucionalismo histórico, donde las elecciones realizadas cuando se diseña una institución, o cuando se inicia una política, tendrán una influencia duradera sobre esa política o institución. Las instituciones, se dice, siguen una "lógica de la secuencia o de la dependencia": los pasos dados en un momento dado determinan los pasos futuros. De este modo los actores involucrados en diseños institucionales perciben sólo aquellas alternativas que son cercanas a su área histórica, cultural, y geográfica y que por lo tanto son compatibles con el legado institucional. Por otro lado, el neo-institucionalismo normativo se centra en los valores y las normas (formales e informales) para explicar el comportamiento de los actores. En este caso, los actores no actúan conforme a tendencias históricas o a pasos dados en momentos determinados. La "lógica de lo apropiado", lo que se adapta mejor a los valores y lo "normal" en una institución es el motor de la acción y del cambio sobre las instituciones (Peters, 1999); Ver Downs (1957); Colomer (1987).



aunque la elección racional es un paradigma útil para el estudio de la estabilidad de los sistemas electorales, no es válida para su reforma. Para Rahat, la aplicación de la teoría es dependiente de la naturaleza de la arena en la cual se desarrollan las reformas. Mientras un modelo de elección racional puede ser diseñado para acomodar algunas de las complejidades originadas por la naturaleza de esas arenas y propuestas (inestables preferencias y comportamientos, actores no unitarios, información imperfecta y partidaria), es incapaz de incorporar todas ellas.

Otros críticos que se incluyen dentro de la literatura de las motivaciones de los partidos, se inclinan por incluir explicaciones normativas sobre las motivaciones que se esconden tras los actos de decisión de los individuos. Mientras el enfoque de elección racional sobre el cambio institucional establece un único objetivo perseguido, la maximización de la utilidad, los analistas del comportamiento partidista, particularmente de formación de coaliciones, han adoptado perspectivas de multi-objetivos. Strom y Müller (1999), Bawn (1993) y Benoit (2004, 2007), han sistematizado tres tipos de comportamiento de los actores políticos para explicar el origen de los sistemas electorales, en el que se distinguen explicaciones derivadas de preferencias partidistas de los actores políticos (*office-seeking; policy seeking; personal gain*), y explicaciones derivadas de preferencias de interés general (representación; gobernabilidad; ingeniería social y política; y otras motivaciones generales).

Siguiendo en la línea crítica anterior se ha construido un modelo teórico basado en motivaciones múltiples⁵, incorporando mayor complejidad al primer enfoque del que critican su simplicidad. Para los autores que asumen un marco teórico de motivaciones múltiples, el enfoque de la elección racional de objetivo único ha predicho acertadamente muchos de los diseños constitucionales realizados, pero no todos. Por ejemplo no ha podido explicar las elecciones del sistema electoral de los partidos liberales en Hungría o el foro cívico de Checoslovaquia. Renwick (2005) asume que los actores buscan maximizar la satisfacción de sus objetivos y, crucialmente, que el único objetivo de los actores políticos es maximizar su propio poder (sea como objetivo mismo o como medio para conseguir sus objetivos). Así mismo, autores como Luong (2000) y Lehoucq (1995) han expuesto la debilidad y la fortaleza del enfoque de la elección racional como paradigma en el origen del cambio institucional a través del análisis del caso de estudio de la antiguas repúblicas asiáticas de la antigua Unión Soviética y Costa Rica.

5 Strom y Müller (1999) han sistematizado tres tipo de comportamiento: *office-seeking; policy seeking* y *vote-seeking*; Ver Bawn (1993); Donovan y Bowler (2015).



El régimen autoritario sudafricano

El régimen autoritario⁶ en Sudáfrica se inició con la victoria electoral de D.F. Malan que desembocó en la llegada de los nacionalistas afrikáner⁷ al poder en 1948. Desde ese momento, los Gobiernos del *National Party* (NP) implementaron una política de segregación racial instaurando el sistema *Apartheid*⁸ con una imposición institucional y territorial de la división racial del país⁹. La legislación de *Population Registration Act* de 1950, el *Group Areas Act* de 1950, y *Natives Act* de 1952 impusieron la compilación de un registro de toda la población, diseñada con el objetivo de adjudicar a cada persona en Sudáfrica a un particular grupo racial en áreas de residencia segregadas, y restringiendo la libertad de movimiento. Entre los objetivos de los Gobiernos del NP también se encontraba la eliminación de la oposición política al régimen *Apartheid*. La ley *Suppression of Communism Act*¹⁰ de 1950 ilegalizó a un número de organizaciones e individuos listados por promover el “comunismo”, que la Ley definía generalmente como ideologías y actividades opuestas al sistema del *Apartheid*.

En 1952 el *African National Congress* (ANC)¹¹ y otras organizaciones opositoras convocaron una campaña de desafío civil a larga escala nacional, un programa de desobediencia civil resultado del fracaso judicial para revocar las principal legislación segregacionista que estableció el sistema *Apartheid*. La reacción del Gobierno fue contundente. En 1953 fue aprobada la *Public Safety Act*, que permitía al Gobierno declarar el Estado de Emergencia en todas las partes del país; y la *Criminal Law Amendment Act* que convertía la desobediencia civil en un crimen penado con tres años de cárcel. El punto de inflexión del régimen contra los movimientos de resistencia al *Apartheid*, llegó con la marcha anti-pases¹² en

6 La naturaleza del sistema *Apartheid* es un factor crucial que distingue a Sudáfrica y Namibia (antigua colonia sudafricana) de otros países en África. Bratton y Walle (1994: 473-474) describen a los citados países africanos como colonias oligárquicas que no comparten el principal conjunto de características de los regímenes neopatriarcales del resto del continente africano. Éstos son sistemas democráticos excluyentes a la mayoría indígena, donde la competición política es alta pero la participación baja.

7 Dos partidos nacionalistas afrikáner: *Reunited National Party* (dirigido por Malan) y *Afrikaner Party* (dirigido por J.B.M. Hertzog), alcanzaron un acuerdo electoral en orden a establecer una coalición para alcanzar mayoría absoluta en el Parlamento, en 1951 unificaron el nombre bajo el *National Party*.

8 Palabra afrikáner que significa separación.

9 Organización territorial bajo el sistema de *Apartheid*: el territorio estaba organizado administrativamente en diez *Bantustans* o *Homelands*, entes territoriales tribales adscritos a una etnia “negra” con un cierto grado de autonomía administrativa del gobierno central (algunas de ellas consiguieron una amplia independencia del Gobierno nacional aunque nunca completa). Más de la mitad de la población africana (etnias negras) vivían en las 10 *Homelands* establecidas.

10 En 1976 se cambió el nombre de la ley por: *Internal Security Act*.

11 La respuesta a la disposición que negaba el derecho de sufragio a la población africana negra tras la establecimiento de la *Union of South Africa* (1910), fue el lanzamiento de una organización que representara los intereses de esta comunidad, el *African National Congress* fundado en enero del 1912.

12 La intervención de las fuerzas de seguridad resultó en la muerte violenta de 69 manifestantes por disparos de la policía.



Sharpeville del 21 de marzo de 1960, impulsada por el *Pan-Africanist Party*¹³ (PAC), que resultó en la instauración del Estado de Emergencia y la ilegalización del ANC y el PAC.

En 1956 el Gobierno restringió el derecho de sufragio a la población *coloured* de la provincia del Cabo¹⁴, y con ello eliminó el último vestigio de participación política de la población no europea. No será hasta la Constitución de 1983 y el establecimiento del Parlamento Tricameral¹⁵ cuando las comunidades *coloured* e india vuelvan a recuperar su derecho al sufragio. La comunidad africana negra se mantuvo excluida del derecho al sufragio y participación política en esta dispensación constitucional. Los principios del sistema electoral adoptado con el establecimiento de la Unión de Sudáfrica en 1910 quedaron esencialmente inalterados¹⁶ bajo la instauración del régimen autoritario y hasta las primeras elecciones democráticas en el país.



La transición hacia la democracia en Sudáfrica

Tras 42 años de Gobierno oligárquico colonial, Sudáfrica inició una transición democrática negociada entre el partido gubernamental y organizaciones opositoras al régimen autoritario. Las transiciones democráticas, en este tipo de regímenes, no son una lucha por el derecho de los actores políticos a mantener diversas ideologías políticas sino sobre la extensión del sufragio a las secciones de la población previamente excluidas. La transición política sudafricana ocurrió por el pacto entre líderes moderados del Gobierno y de la oposición (Bratton y Walle, 1994:487).

En febrero de 1990, durante la inauguración de la nueva legislatura en el Parlamento, el último Presidente del Gobierno oligárquico colonial, F.W. de Klerk, anunció el levan-

13 En 1958, Robert Sobukwe, Zephania Mothopeng, y un grupo minoritario del ANC, abandonaron el partido para formar el PAC. El principal objetivo para ello era establecer un orden socialista democrático africano.

14 Cuando la *Union of South Africa* fue establecido el 31 de mayo de 1910, su Constitución retuvo el sufragio a la población africana negra y *coloured* que residía en la colonia del Cape y Natal (Sección 35 of the *South Africa Act*, 1909).

15 El Parlamento Tricameral estaba compuesto por una cámara de representación blanca, una cámara de representación *coloured* y una cámara de representación india.

16 La Constitución de la *Union of South Africa* consolidó los sistemas electorales existentes en las diferentes colonias en un único sistema de elección para el Parlamento de la *Union*. El sistema electoral adoptado fue el *first past the post* (Secciones: 32,33,34, *South Africa Act*, 1909), y que se retuvo hasta el advenimiento de la Sudáfrica democrática. La utilización del sistema electoral de forma partidista se evidencia en las palabras de F.W. de Klerk sobre la ampliación al sufragio de la comunidad *coloured* e india en 1983, que conllevó un diseño de la fórmula electoral para el Parlamento Tricameral descrito como: “La fórmula electoral fue cuidadosamente concebida, sobre la base del número de votantes por cada comunidad, resultando de tal manera que era imposible para un partido mayoritario *coloured* o indio desafiar con sus votos al partido mayoritario en la cámara blanca, y así prevenir a la mayoría blanca elegir a su candidato para Presidente ejecutivo” (De Klerk, 1999:94).

tamiento de la ilegalización del ANC, PAC y el *South African Communist Party* (SACP), y anunció la intención del Gobierno del NP de crear una nueva Sudáfrica no racial fundada en los principios de la democracia y el sufragio universal. Fueron necesarios casi dos años de conversaciones¹⁷ entre el ANC y el Gobierno del NP sobre cómo hacer factible unas negociaciones multipartidistas. Desde este primer periodo de reuniones bilaterales, en el que se eliminaron los obstáculos para abrir formalmente un proceso de negociación multipartidista, los principales actores políticos empezaron a preparar sus estrategias negociadoras, y a posicionarse para obtener un resultado institucional que les conviniera mejor.

Durante este periodo, en una atmosfera de continua escalada de la violencia¹⁸, las propuestas de ingeniería constitucional en sociedades divididas estuvieron profundamente debatidas por políticos y académicos en el país. El debate, dentro de la literatura de ingeniería constitucional, de cuál eran las mejores estructuras de gobierno para atenuar el conflicto racial y étnico en sociedades divididas estaba liderada por dos visiones competidoras¹⁹, y tuvo su reflejo en las negociaciones políticas traducidos en dos enfoques competitivos. La literatura sobre las divisiones étnicas encontró una resonancia muy positiva entre el partido del NP y el Gobierno y su idea de utilizar mecanismos constitucionales para proteger a las minorías y a los grupos étnicos en una sociedad dividida como la sudafricana. En contraste, el ANC estaba comprometido con la construcción de una sociedad no racial desde la *Freedom Charter*²⁰, y entendió que la perseverada aspiración del NP de retener la identidad racial, como una característica organizativa del sistema parlamentario y electoral, así como la noción de poder compartido, era simplemente una vía para preservar el privilegio blanco (Asmal, 1988).

Al ser preguntado por la teoría de Horowitz sobre divisiones étnicas, el Ministro de Desarrollo Constitucional, Viljoen Gerrit, admitía que el NP abandonó su inicial posición de proteger constitucionalmente a los grupos definidos racialmente, o en términos de color, a una de proteger a los grupos definidos en términos de procedimientos constitucionales, para finalmente llegar a la conclusión de proteger a las minorías a través de especiales acomodaciones de los grupos políticos minoritarios.²¹

17 La eliminación de los obstáculos hasta el lanzamiento de la negociación multipartidista fue extremadamente lenta que entre la literatura sobre el proceso de transición democrática identifican este periodo como “*talking about talking about talks*” (Spitz y Chaskalson, 2000:18).

18 La violencia política estaba principalmente protagonizada por seguidores del ANC y el *Inkatha Freedom Party* (IFP), partido nacionalista zulú que competía en la misma circunscripción de la población africana negra que el ANC, y cuyo líder Buthelezi había sido un popular aliado de los Gobiernos del NP como líder de la *Homeland* de KwaZulu; Ver Herbert M. Howe (1994).

19 Ver Arend Lijphart, (1977; 1985; 1987; 1990); Donald Horowitz, (1985; 1991).

20 Resolución emanada del *Congress of the People* en 1955.

21 Padraig O'Malley, Entrevista a Gerrit Viljoen, 26 Julio 1991.





En claro contraste, el pensamiento detrás de las directrices constitucionales del ANC, para una sociedad post-*Apartheid*, estaba fundada en la promoción de “hábitos de pensamiento no racial, inculcando la práctica de un comportamiento anti-racista” (Asmal, 1988). Y para conseguir estos valores básicos “el sistema electoral debe promover cohesión antes que estrechez mental; tendencias centrífugas antes que separatistas; unidad sobre partición en el comportamiento.” (Asmal, 1988)

Durante las negociaciones bilaterales conocidas como *talks about talks* se hicieron públicas las propuestas constitucionales de los principales actores. Esto supuso un importante salto en el proceso, marcando un cambio en el escenario político que pasó de ser un conflicto entre fuerzas rivales en guerra a un conflicto entre visiones constitucionales rivales. El líder del NP dejó claro que el sistema electoral utilizado bajo la oligarquía colonial, y que les había permitido rentabilizar los votos en escaños durante el sistema *Apartheid*, no sería aceptado en la nueva dispensación constitucional. Justo dos meses después del discurso anunciando el fin del régimen autoritario, el Presidente de la República declaraba:

“El NP está a favor del sufragio universal dentro de una dispensación constitucional, basada en el principio de no dominación, en el que los siguientes mecanismos de protección, entre otros, serán desarrollados: poder descentralizado; devolución de la autoridad, equilibrio de poderes constitucionales, decisiones por consenso y sistema judicial independiente. Un sistema electoral de *first past the post* (FPTP) no es aceptable para el NP. No provee protección adecuada para las minorías, no de las diferencias religiosas, culturales, y lingüísticas de Sudáfrica. Sin embargo, un sistema electoral de representación proporcional, dentro de los mecanismos constitucionales de protección mencionados, es efectivamente una posibilidad alcanzable”.²²

El Ministro de Desarrollo Constitucional, Viljoen, fue el encargado de presentar, en todos los Congresos Provinciales del NP del año 1990, las propuestas constitucionales de la ejecutiva del partido. Un conglomerado de mecanismos influenciados por la literatura sobre conflicto en sociedades divididas étnicamente de Horowitz, y el modelo de democracia *consociacional* de Lijphart. Entre los que se proponía: (a) un parlamento bicameral de 300 representantes elegidos por sufragio universal con sistema de representación proporcional; (b) y un senado de 130 senadores, compuesto por 10 senadores por cada una de las 10 regiones federales o Estados (coincidiendo con las *Homelands* tribales bajo el *Apartheid*), más 10 senadores por cada uno de los tres grupos históricos: ingleses, afrikáner y asiáticos.²³

22 Discurso de F.W. de Klerk, 19 de abril de 1990.

23 El NP quiso reconocer al grupo de los *coloured* de habla afrikaans, proponiendo una cohesión racial dentro del grupo afrikáner.

En este momento del proceso de negociación el NP introdujo cinco mecanismos en la agenda de las conversaciones bilaterales: (a) una carta de derechos; (b) la evolución del poder a niveles de gobierno regionales y locales; (c) descentralización del poder; (d) equilibrio de poderes “división del poder a nivel horizontal”; (f) y finalmente, representación proporcional, “para actuar como vehículo para las minorías”²⁴. Como observamos, para el Gobierno del NP el sistema de representación proporcional era un mecanismo a introducir en la nueva dispensación en un temprano momento del primer estadio del proceso de transición.

Durante un discurso para la universidad de Rand Afrikaans, el Presidente, F.W. de Klerk, dio una detallada visión de la idea de la nueva Sudáfrica del NP, desechando el modelo parlamentario que había funcionado muy bien para el partido del NP bajo el régimen autoritario, alegando que nunca podría funcionar en una sociedad multirracial, y que el sistema FPTP debía ser reemplazado por un sistema más “justo” como el sistema de representación proporcional.²⁵

Por su parte, el ANC había aceptado la inviabilidad de abogar por un sistema que, aunque le beneficiara y encajara en su idea del tipo de representación electoral como era el *FPTP*, éste nunca iba a ser aceptado por el Gobierno del NP. Entre algunos miembros del Gobierno y académicos se habían realizado apreciaciones reiteradas sobre que el ANC quería mantener el sistema electoral utilizado bajo la oligarquía colonial (Gouws y Mitchell, 2005), a pesar de que el ANC ya había debatido internamente, en los años en el exilio, sobre las posibilidades de un cambio de sistema electoral a uno proporcional. Durante un seminario sobre asuntos constitucionales de una futura Sudáfrica democrática, celebrado en la sede en el exilio del ANC en Lusaka, el experto de derecho constitucional del ANC, Kader Asmal, presentó un análisis comparado sobre los principales tipos de sistemas electorales, en el que se comparaban las diferentes alternativas posibles teniendo en cuenta la realidad social y política de Sudáfrica, así como los desafíos a los que se enfrentaría la organización, en el caso de que la reforma electoral se realizara dentro de un proceso de transición democrática negociada, para finalmente debatir sobre cuáles de ellos se ajustaban mejor a los requerimientos del movimiento de liberación. En este trabajo de investigación se sugiere que el sistema electoral que más ventajas ofrecía al ANC era un tipo de sistema electoral pluralista, pero al mismo tiempo se reconocía que las condiciones en las que pudiese devenir una transición democrática en el país, un sistema electoral proporcional era más apropiado “pragmáticamente”:

24 Pdraig O'Malley, Entrevista a Roelf Meyer, 17 de diciembre de 1990.

25 *Business Day*, 25 de septiembre de 1991, p.4.



“Las ventajas principales del sistema FPTP son: primero este sistema generalmente refleja el cambio de humor de la sociedad al apoyar gobiernos efectivos al asegurar que el humor del pueblo es reflejado en el número de escaños obtenidos; segundo, minimiza el rol de los partidos basados en la raza, casta, o etnicidad (al menos que estén regionalmente organizados) y enfatiza la política y la ideología; tercero, promueve y asiste partidos nacionales con políticas nacionales; cuatro, fomenta un enfoque nacional sobre los temas y provee un vínculo unificador y de lealtad; Finalmente, permite reflejar un cambio mayor de la opinión pública en el número de escaños conseguidos.” (Asmal, 1988)

El documento realizaba un análisis exhaustivo sobre las ventajas y desventajas de implementar este tipo de sistema electoral para el ANC durante el proceso de transición. Entre las desventajas señaladas estaba la preocupación de que “depende fuertemente de la imparcialidad de quienes delimitan las circunscripciones y quienes organizan el registro de los votantes” (Asmal, 1988). Al valorar el sistema de representación proporcional, Kader Asmal, reparaba en que un sistema de representación proporcional de lista nacional no necesitaba una delimitación de circunscripciones o incluso un registro de votantes, y los “partidos minoritarios podían continuar siendo representados, que es una reclamación hecha desde muchos frentes” (Asmal, 1988). Un asunto de vital importancia, como veremos más adelante, cuando se debata y negocie la ley electoral para la convocatoria de las primeras elecciones democráticas en Sudáfrica.

Tres años más tarde, en abril de 1991, un documento de debate del ANC, para su 48 Conferencia Nacional, sobre la estructura de una constitución para una Sudáfrica libre, detallaba una propuesta de reforma electoral para la nueva dispensación democrática. En el que la cámara baja fuese electa con un sistema electoral de representación proporcional para: (a) promover la participación de los partidos políticos que alcancen un apoyo suficiente, y así evitar actividades políticas o subversivas fuera del parlamento. Los partidos marginales serían excluidos con la imposición de un umbral del 3.5% de votos; (b) conducir a un más exacto reflejo político de la popularidad de los partidos; (c) evitar el tiempo, el dinero y acusaciones de manipulación en el proceso de delimitar las circunscripciones. Un proceso que puede alargarse meses o años.

Tras eliminar los principales obstáculos, bilateralmente, se inauguró la plataforma de negociación multipartidista. Las convenciones multipartidistas fueron los pilares en que se apoyó el proceso formal de la transición política hacia un futuro democrático en Sudáfrica. La Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA) fue el foro constitucional más importante desde la Convención celebrada en 1909 para constituir la Unión de Sudáfrica. 19 delegaciones con cerca de 300 delegados participaron en la primera sesión de CODESA 1. El trabajo de CODESA se asignó a cinco grupos de trabajo, especializados temáticamente, con el mandato de presentar sus recomendaciones a la segunda sesión plenaria de



CODESA 2, a no más tardar de mayo de 1992. Se decidió que las decisiones dentro de este foro fuesen alcanzadas por un generalista concepto de “suficiente consenso”, el cual nunca fue definido, pero en la práctica significaba que ante la imposibilidad de alcanzar consenso, el acuerdo entre el Gobierno y el ANC, y la mayoría de los partidos, comportaba un “suficiente consenso”.

La *Declaration of Intent* surgida de CODESA 1, fue el primer compromiso multilateral, entre la mayor parte de los partidos políticos, para construir una Sudáfrica no dividida, a un cambio constitucional pacífico, a la instauración del sufragio universal, de una democracia multipartidista con separación de poderes, y a una carta de derechos fundamentales. Y en el que se blindó la reforma del sistema electoral que pasaría a ser de representación proporcional en el proceso de negociación de la nueva dispensación.

“Que habrá una democracia multipartidista con el derecho a formar e introducir partidos políticos y con elecciones regulares sobre la base del sufragio universal adulto en un registro común de votantes; en general el sistema electoral básico será representación proporcional”.²⁶

Dentro del foro de CODESA 1 y CODESA 2 se formalizaron propuestas de los distintos partidos políticos participantes en la mesa de negociación multipartidista. El Gobierno de Sudáfrica propuso que la constitución transicional debería de hacer provisión, entre otros, de una legislatura electa: “constituida de una cámara basada sobre representación proporcional y una segunda cámara basada sobre una representación regional y de partidos políticos minoritarios”. Por su parte, en la propuesta²⁷ del ANC se reconoce la importancia de acordar un umbral electoral apropiado, que garantice el carácter inclusivo de la asamblea constituyente, mientras que se evita una excesiva proliferación de los partidos políticos pequeños. Sobre el tamaño de la asamblea constituyente, el ANC defendía que fuese “grande” antes que “pequeña”. El ANC presentó una propuesta sobre la composición de la asamblea constituyente en el Grupo de Trabajo de CODESA mucho más detallada que su contraparte, el Gobierno del NP.

Los progresos no fueron significativos en las negociaciones dentro de CODESA 2, evidenciado por el fracaso²⁸ del Grupo de Trabajo 2 para alcanzar un acuerdo sobre la mayoría requerida para aprobar la nueva constitución en el órgano constituyente. Al mismo tiempo, la intensidad de la violencia política en las zonas de residencia exclusivas para afri-

26 *Declaration of Intent* 21 de diciembre de 1991.

27 31 de marzo de 1992, sumisión del ANC al Grupo de Trabajo 2.

28 CODESA 2 fracasó en cinco temas fundamentales: (a) el porcentaje necesario para adoptar la constitución final en la asamblea constituyente; (b) los futuros poderes regionales incluidos en la futura constitución; (c) el poder de veto del Senado sobre la legislación de la cámara baja; (d) la determinación a redactar una constitución interina diseñada y adoptada por la convención hasta que la constitución permanente fuese adoptada; (e) y los tiempos en el proceso constituyente.





canos negros, *coloured* e indios en las ciudades se hacía insostenible desembocando en una ruptura de las negociaciones por parte de los dos principales actores. La reanudación de las negociaciones se escenificó con la firma del acuerdo entre el Gobierno y el ANC, el *Record of Understanding*²⁹, tras el cual se acordó que el órgano constituyente iba a tener la forma de una asamblea constituyente electa. Desde ese momento, la composición de ésta se convirtió en el tema nuclear del proceso del diseño institucional dentro de la nueva plataforma de negociación multilateral *Multiparty Negotiating Process*³⁰ (MPNP).

Los documentos, debates, propuestas y acuerdos de CODESA fueron incorporados a la renovada mesa de negociación multipartidista del MPNP. La novedad tuvo que ver con la nueva dinámica incorporada en el foro negociador, por el que los dos principales actores políticos, el Gobierno del NP y el ANC, allanaban el camino del acuerdo a través de un canal de comunicación bilateral, cerrando pre-acuerdos, agilizando el debate y el método de decisión dentro del MPNP. Este dinamismo bilateral culminó con el pre-acuerdo de los seis puntos-temas propuestos conjuntamente, a sólo unas horas de la convocatoria del pleno final del MPNP, en el que se adoptaría la nueva Constitución Interina, en donde se incluía la propuesta final conjunta para el diseño de la ley electoral deseado por los dos principales jugadores: el Gobierno del NP y el ANC.

El blindaje de la reforma del sistema electoral en los principios generales constitucionales ya se había decidido en la *Declaration of Intent* de CODESA, y desde el momento en que se llegó al acuerdo de que el órgano encargado del proceso constituyente iba a ser electo, se tuvo que debatir los detalles del sistema electoral a utilizar para la elección del órgano constituyente. El Consejo Negociador del MPNP instruyó el 22 de junio de 1993 al Comité Técnico a revisar la actual ley Electoral³¹ con la visión de redactar una nueva ley, o sugerir enmiendas apropiadas. No será hasta el tercer borrador del Proyecto Ley de la Constitución cuando se introduzca una propuesta detallada del tipo del sistema electoral. Este proyecto de ley electoral planteaba una asamblea de tamaño grande con 400 miembros electa bajo un sistema de representación proporcional puro, con una fórmula proporcional de cuota *Hare*. Esta propuesta fue adoptada sin variaciones por el pleno del MPNP³².

Este sistema de representación proporcional para la Asamblea Nacional también se aplicaba a las legislaturas provinciales. La distribución de escaños entre las distintas provincias se proponía sin cuota fija de escaños, sino basada en el tamaño de la población en esas provincias, dividiendo el número de votos emitidos en la provincia por el total de votos emitidos nacionalmente, y multiplicado por 200. Este borrador de la ley electoral adoptado

29 27 de septiembre de 1992.

30 Reunió a 26 organizaciones políticas, siete organizaciones políticas más que en la precedente CODESA.

31 La ley Electoral de 1979.

32 17 de noviembre de 1993.

durante el pleno del MPNP fue enmendado tras la presentación de un paquete conjunto de seis soluciones propuestas por los dos principales partidos políticos, el Gobierno del NP y el ANC, tras un “entendimiento bilateral”³³.

Tras una intensa sesión bilateral entre los líderes de ambas partes, NP y ANC, para dirimir los últimos aspectos constitucionales que obstaculizaban el acuerdo final dentro del MPNP, se introdujo un paquete con seis propuestas sobre asuntos constitucionales con una completa y detallada propuesta de ley electoral que difería de la surgida de las propuestas del MPNP en: la fórmula electoral para obtener las cuotas de votos por escaños de ámbito nacional desde una fórmula proporcional *Hare* a una *Droop*; y el sistema de distribución de escaños de ámbito regional por provincia, aplicando ahora cuotas fijas de distribución de escaños entre las distintas provincias.



Las amenazas en la nueva dispensación

Como parte del inicio de la transición hacia la democracia sudafricana, el Gobierno autoritario legalizó las organizaciones políticas ANC, PAC y el SACP y con ello se incorporaron nuevos jugadores en la arena electoral. La extensión del sufragio se evidenció con el censo poblacional llevado a cabo en 1991, con el registro de las comunidades excluidas previamente de los derechos políticos. En la tabla 1 observamos como la población africana negra se convertía en la absoluta mayoría del país, representando más del 76% de la población total.

Tabla 1: Censo de marzo de 1991

División racial	Porcentaje	Censo
Africanos negros	76.4	27,400,000
Blancos	11.8	4,238,000
Coloured	9	3,254,000
Indios	2.7	960,000
Total	100	35,852,000

Fuente: *Statistics of South Africa*

33 *Bilateral Understanding on Outstanding Constitutional Issues between the South Africa Government and the ANC*, 17 de Noviembre 1993.



Ante este nuevo escenario social, la perpetuación del antiguo régimen electoral significaba la pérdida casi total del poder político del partido que había ganado, holgadamente, todas las elecciones celebradas desde la instauración del régimen oligárquico colonial. El NP fue fundado ideológicamente sobre un nacionalismo afrikáner, y tras las elecciones de 1948 había obtenido amplias mayorías legislativas bajo el sistema de FPTP, sin embargo el nuevo escenario emplazaba a este partido como abanderado de los derechos de las minorías, abogando por mecanismos que protegieran a éstas, y entre ellos se encontraba la reforma del sistema electoral para maximizar la representación legislativa de los partidos minoritarios. En general, la idea de proporcionalidad fue vista como vital para apaciguar las sospechas de que el sistema electoral favoreciese injustamente un partido sobre otro, como notoriamente había ocurrido en las demarcaciones de las fronteras de las circunscripciones bajo el régimen autoritario en el país. (Faure, 1999).

Las expectativas e incertidumbres sobre la futura arena electoral fueron evidenciadas por las encuestas de opinión realizadas durante el periodo de negociación. Entre dichas encuestas publicadas en la prensa local encontramos una fuerte incertidumbre entre las preferencias de partidos de las nuevas comunidades minoritarias: blanca, *coloured* e india. Y el NP había construido su estrategia electoral en una extensión de su apoyo electoral sobre estas comunidades.

La interpretación de los resultados de analistas de datos sugerían que si unas elecciones se celebrasen en 1991, el ANC obtendría alrededor del 55% de los votos, y el NP cerca del 20%. Otros sugerían que si se celebrara unas elecciones bajo una representación proporcional (con una barrera electoral del 3% de los votos) el ANC obtendría un 50% y el NP 20%³⁴. Fatima Meer, a cargo de la encuesta de opinión más amplia efectuada en ese periodo, analizaba los resultados con estas palabras:

“El ANC se está dando cuenta del hecho que existen problemas raciales o étnicos, y ello está enfatizado por el hecho de que el ANC ha conseguido alcanzar el apoyo de la mayoría de los africanos (negros), pero no de la mayoría de los indios y los *coloured*, y un mínimo apoyo entre los blancos.”³⁵

34 *Weekly Mail*, 22 a 27 March 1991, p1-2.

35 Padraig O'Malley, Entrevista a Fatima Meer, 2 de agosto de 1991.

Tabla 2: Apoyo electoral en porcentaje de los partidos políticos en unas elecciones generales*.

Partido Político	Africanos negros	Blancos	Coloured	Asiáticos	Total
ANC	79	7.1	28.4	35	53
NP	2.6	50.9	24.9	24.5	17
DP	1.3	23.7	11.8	8.9	8
PAC	4.6	0.2	0.9	0	3
Total	100	100	100	100	100

*Datos procedentes de las respuestas a la pregunta ¿A qué partido apoyarían en unas elecciones generales? Fuente: *Weekly Mail*³⁶.

En la tabla 2 observamos como el ANC obtenía un amplio porcentaje de apoyo entre el grupo poblacional de africanos negros, cerca del 80%. Al mismo tiempo, las comunidades *coloured* e indias mostraban una reducida tendencia a apoyar al ANC, sólo un 30%, seguido de cerca por el NP con un 25% de apoyo. La diferencia en el apoyo electoral de los dos principales partidos políticos dentro de estas comunidades era mínimo. El NP también estaba bajo una fuerte presión entre su circunscripción natural, sólo el 51% del grupo poblacional blanco apoyaba al NP. Estos resultados indicaban la inevitabilidad para el NP de formar alianzas para establecer una eficiente y viable oposición al ANC, el partido con una amplio apoyo electoral entre los nuevos votantes en la futura arena electoral.

El líder del ANC, Nelson Mandela, reconocía en un temprano estadio del proceso de negociación que: “Estamos preocupados por los resultados de las encuestas (de opinión) que muestran que F.W. de Klerk está sacando ventaja entre los sectores de la población *coloured* e india.”³⁷. El delegado del ANC en CODESA y el MPNP, Valli Moosa, recuerda sobre la influencia de las encuestas de opinión durante ese periodo:

“Nadie era capaz de realizar encuestas de opinión precisas hasta la víspera de las elecciones, a principios de 1994. En 1992, las predicciones eran que el ANC obtendría una mayoría cerca del 50%, y el NP incluso creía que el ANC obtendría un resultado inferior al 50%.”³⁸

Por su parte, Roelf Meyer recuerda que las encuestas de opinión sí influenciaron en los cálculos estratégicos del NP:

“Hubo encuestas de opinión que influenciaron la decisión de que había una general aceptación de que el NP se convertiría en la segundo partido más votado en las elecciones, y que el PR beneficiaría a todos los partidos antes que un sistema de circunscripciones.”³⁹

36 *Weekly Mail* 22 a 27 marzo de 1991, pp.1-2.

37 *Minutes of the Conference between leadership delegations of the ANC and DP*, 19 Septiembre de 1991, p.9.

38 Entrevista a Valli Moosa, 17 octubre de 2014.

39 Entrevista a Roelf Meyer, 12 agosto de 2014.



A pesar del carácter inclusivo que tomó el proceso formal de negociación de CODESA y el MPNP, no fue así el método seguido para alcanzar acuerdos sobre los temas constitucionales referidos a transferencia y distribución de poder entre los dos principales actores políticos. El diseño del sistema electoral no se dejó en las exclusivas manos de las plataformas de negociación multipartidista, sino dentro del canal de comunicación bilateral establecido por el Gobierno del NP y el ANC.

Roelf Meyer describe como se desarrollaron las negociaciones para la reforma política y su carácter bilateral:

“La última parte de 1992, una gran cantidad de cosas salieron de esas discusiones por un proceso bilateral, la primera el Record of Understanding en septiembre de 1992. Entonces seguimos con las discusiones bilaterales entre el Gobierno del NP y el ANC, en una amplia serie de temas para buscar llegar al mayor número posible de acuerdos que eran puestos sobre la mesa de conversaciones multilaterales. Por un largo periodo de tiempo, desde junio de 1992, tuvimos conversaciones bilaterales con el ANC, y no fue hasta marzo de 1993 que las conversaciones multilaterales se reanudaron y muchos de los acuerdos alcanzados durante esa etapa de conversaciones, exclusivamente bilaterales, fueron presentados en el MPNP. Imagino que los acuerdos sobre el sistema electoral alcanzados fue dentro de este proceso (bilateral)”.⁴⁰

Valli Moosa reafirma lo anterior:

“Eso es verdad, pero fue mucho más complicado que eso. En muchos momentos el ANC y el NP se reunieron bilateralmente y llegaron a acuerdos sobre un tema difícil y después se presentaba en el proceso de negociación multilateral. [...] Mi memoria no es bastante buena, pero es bastante probable que llegáramos a un acuerdo sobre el sistema electoral al final del día entre el régimen y el ANC.”⁴¹

Sobre las preferencias por los sistemas electorales de los partidos políticos, y las dinámicas implícitas del proceso de negociación multipartidista, Richard Rosenthal, coordinador del Comité Técnico de la Comisión Electoral Independiente (CEI) del MPNP, recuerda que nunca se plantearon diseñar una ley electoral definitiva. La premisa era, en un corto plazo de tiempo, diseñar una ley electoral interina para celebrar las primeras elecciones democráticas en el país y dejar a la Asamblea Constituyente la reforma electoral definitiva para la nueva Sudáfrica. Los desafíos apremiaban, y la falta de tiempo y complicaciones logísticas presionaron a los delegados miembros de los comités técnicos para realizar propuestas que

40 Entrevista a Roelf Meyer, 12 de agosto de 2014.

41 Entrevista a Valli Moosa, 7 octubre de 2014.



fueran factibles para alcanzar un acuerdo lo antes posible y un resultado final que fuera viable para la realidad social sudafricana.⁴²

Junto al Comité Técnico sobre el CEI, el Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales del MPNP fueron donde se dirimieron los aspectos de la ley electoral interina. El coordinador de dicho Comité, François Venter⁴³, recuerda que:

“En general, creo que era evidente, desde la experiencia pasada de Sudáfrica donde las elecciones celebradas habían marginalizado a los partidos minoritarios por el sistema de circunscripciones, que este sistema había conllevado “perdidas” de votos y que el sistema de representación proporcional permitiría a todas las relevantes voces políticas ser escuchadas. Lo que recuerdo (aunque vagamente), simple proporcionalidad no fue vista como un enfoque final o permanente. El sistema mixto establecido en los gobiernos locales es la indicación de que la idea de rendición de cuentas de los representantes no fue abandonada”⁴⁴.

Tabla 3: Comparativa de los resultados electorales de la Asamblea Nacional de 1994 bajo una fórmula distributiva *Droop* con los resultados electorales de las legislaturas provinciales aplicando una fórmula de mayoría simple.

Partidos	Votos	Esaños cuota <i>Droop</i>	Votos	Esaños cuota mayoría simple
ANC	12.137.307 (62.29%)	266 (66.7%)	12.237.655 (63.7%)	139 (69.5%)
NP	3.492.467 (17.92%)	82 (20.5%)	3.983.690 (20.7%)	21 (10.5%)
IFP	2.047.083 (10.5%)	44 (11%)	2.058.294 (10.7%)	40 (20%)
Total	17.676.857 (90.7%)	392 (98.2%)	18.279.639 (95.1%)	200 (100%)

Fuente: elaboración propia con los resultados de las elecciones a la Asamblea Nacional y a las legislaturas provinciales de 1994.

Si comparamos el uso de la fórmula distributiva *Droop* de la ley Electoral de 1993 con la aplicación de una fórmula de mayoría simple sobre los votos válidos recogidos en la elección de las legislaturas provinciales, observamos la diferencia en votos obtenidos (tabla 3), y su traducción a esaños, por los tres principales partidos políticos en la contienda electoral futura, el NP, el ANC y el IFP. Claramente identificamos qué partidos políticos obtuvieron una mayor maximización de su representación legislativa con la reforma del sistema político durante la transición. Para el ANC, la permanencia del antiguo sistema electoral pluralista, aplicado durante el régimen autoritario, no se traducían en una amplia diferencia en su representación legislativa frente a los partidos en la oposición. Como vemos en la tabla 3, sólo suponía un aumento de 3 puntos respecto al sistema electoral de representa-

42 Idem

43 François Venter fue coordinador del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales a propuesta del NP.

44 Entrevista a François Venter, 17 de diciembre de 2014.





ción proporcional de la ley Electoral de 1993. Y la diferencia entre el número de escaños obtenidos bajo los dos sistemas electorales, respecto al partido en la oposición con más peso electoral, tampoco. Tanto bajo un sistema electoral con fórmula de mayoría simple como bajo un sistema electoral con fórmula distributiva, el partido mayoritario en la oposición alcanzaba sólo un 20% de los escaños.

Por otro lado, para el NP mantener el legado institucional electoral del régimen del *Apartheid* suponía un impacto considerable en su representación legislativa y participación en el proceso de decisión. A pesar de obtener casi un 21% de los votos, su concentración de voto en una única circunscripción provincial (Western Cape) producía que la traducción de votos a escaños, bajo una fórmula de mayoría simple, le castigara con una asignación de representantes legislativos de sólo un 10,5%. Y con ello, quedaría relegado a una tercera posición tanto en la Asamblea Constituyente como en la cámara baja, no siendo, ni siquiera el primer partido en la oposición, que pasaría a ser el IFP. El gran perdedor en el acuerdo final del diseño electoral entre los principales jugadores en campo electoral, fue el IFP. Su dominio y concentración electoral en la provincia de KwaZulu Natal, con el doble de población y peso legislativo que la provincia de Western Cape, le hubiese convertido en la primera fuerza opositora en el Parlamento y en la Asamblea Constituyente, si se hubiese mantenido un sistema pluralista de circunscripciones. En cambio, la reforma del sistema electoral a una representación proporcional lo abocó a una tercera posición electoral.

Es relevante que las modificaciones finales de la ley Electoral interina de 1993 se realizaron tras un acuerdo bilateral entre el ANC y el Gobierno del NP, que hizo enmendar el borrador de la ley electoral surgida dentro del foro negociador multipartidista del MPNP. Con esa ley Electoral, El ANC ganó las primeras elecciones generales democráticas con el 62.6% de los votos y obtuvo 252 escaños de los 400 totales. El NP llegó a la barrera del 20.4% de los votos y consiguió 82 escaños. La fórmula electoral escogida con una baja barrera electoral abrió la puerta legislativa a siete partidos políticos de los 19 partidos totales que concurrieron a éstas.

La nueva democrática Asamblea Constituyente⁴⁵, a cargo de la redacción de la constitución final, fue la encargada de la revisión de la ley Electoral interina de 1993. Durante los debates parlamentarios sobre el sistema electoral, todos los partidos políticos expresaron su preocupación sobre el hecho de que los representantes legislativos estaban un “*un poco distantes*”⁴⁶ de los votantes, y por lo tanto la rendición de cuentas de representantes a votantes era demasiado baja. La necesidad de encontrar una forma en ligar el sistema de representación proporcional, diseñado en la ley Electoral de 1993, con algún tipo de representación por circunscripciones que comportara una mayor rendición de cuentas de

45 La Asamblea Constituyente era el pleno conjunto de la Asamblea Nacional y el Senado.

46 Hansard, (Asamblea Constituyente), 25 de agosto de 1995, Vol 2, 1-364, pp. 9-10.

lo miembros electos ante sus electores fue enfatizada por todos los partidos en la Asamblea Constituyente. A pesar de ello, el resultado final de la Asamblea Constituyente no resultó en ningún significativo cambio de la ley Electoral de 1993, debido a que no se encontró suficiente consenso para ello. No hubo unanimidad entre las sumisiones de los partidos políticos a los comités de la asamblea constituyente.⁴⁷

Roelf Meyer contesta a la pregunta del por qué no se llevó a cabo ninguna modificación en la ley Electoral de 1993 durante la Asamblea Constituyente:

“Sobre la introducción de las circunscripciones, creo que era demasiado pronto para hablar sobre ello. Cuando redactamos la Constitución final, todavía estábamos inmersos en el espíritu de llegar a acuerdos, y seguía siendo el objetivo encontrar una máxima reconciliación, y el Gobierno de Unidad Nacional seguía operativo, así que creo que fue un sentimiento general que no deberíamos de meternos en algo que podía cambiar el acuerdo dispuesto drásticamente, por ello la Asamblea Constituyente no tocó el tema y lo dejó pasar. Era demasiado pronto para tocarlo.”⁴⁸

El ANC dejó claro durante el periodo de enmiendas a la Constitución final que: “*las próximas elecciones serían basadas en el sistema utilizado en 1994*”⁴⁹. En septiembre de 1996 la ley Electoral de 1993 fue ratificada con menores enmiendas, y desde ese instante dejó de ser una dispensación interina para convertirse en la ley Electoral de Sudáfrica hasta la fecha.

Desde entonces no ha existido voluntad por parte del Gobierno del ANC, ni de la oposición parlamentaria, de reformar el sistema electoral diseñado durante la transición hacia la democracia. Casi diez años más tarde, el Gobierno del ANC estableció una comisión, el *Electoral Task Team*⁵⁰ (ETT), para revisar el sistema electoral y realizar recomendaciones sobre si era, o no, necesario realizar cambios en el actual sistema electoral. La recomendación⁵¹ presentada por el ETT fue rechazada por el Gabinete del ANC porque el país sigue necesitando “*el arnés de nuestro sistema político inclusivo en interés de la construcción nacional y de la unidad nacional*”⁵². Desde entonces, los llamamientos a una reforma electoral han surgido desde asociaciones civiles, académicos y analistas políticos que critican la falta de rendición de cuentas en el sistema electoral actual sudafricano y la disciplina de partido

47 *Debates of the Constitutional Assembly*, 1995, pp. 301-302.

48 Entrevista a Roelf Meyer, 12 de agosto de 2014.

49 Transcripción de la reunión del Comité Constitucional del 6 de septiembre de 1995.

50 El ETT fue instituido en el año 2002.

51 La recomendación que realizó el ETT es el siguiente: Mantener el sistema mixto de representación proporcional pero expandiendo el número de circunscripciones a aproximadamente. 300 miembros de la asamblea nacional serían elegidos a través de aproximadamente 69 circunscripciones plurinominales y el resto de los 100 miembros a través de listas nacionales a través de listas de candidatos cerradas.

52 Argumento defendido por el Gobierno del ANC tras una reunión de la ejecutiva del partido en julio de 2002 (Piombo y Nijzink, 2005:76).



impuesta por la lista de candidatos cerradas. Preguntado por la ausencia de iniciativas gubernamentales o parlamentarias de revisión del sistema electoral, Valli Moosa valora:

“No ha habido propuestas en el Parlamento de ningún partido pidiendo un cambio del sistema electoral, sólo hay propuestas de gente de fuera del Parlamento, de la sociedad en general. Mi predicción es que la actual ley Electoral no va a ser reformada por un largo periodo, simplemente porque funciona muy bien para nosotros”.⁵³

Conclusiones

152



En los escenarios donde la ampliación del sufragio y la entrada de nuevos partidos políticos ponen fin al monopolio electoral de los grupos sociales en el poder, la exigencia de representatividad, expresada en proporcionalidad parlamentaria, emerge como una prioridad entre los cálculos estratégicos de los actores políticos. Por consiguiente, las formas distributivas electorales son vistas como mecanismos para la protección de las minorías. Es la garantía de que los grupos minoritarios, hasta entonces en el poder, no sean eliminados del escenario político por la misma lógica de decisión que ellos mismos habían sostenido, mientras ejercieron un monopolio de la acción del gobierno bajo un sistema político donde se establecieron tradiciones políticas pluralistas, elecciones competitivas, oposición leal, pero restricciones raciales de participación política.

El modelo ha mostrado que dependiendo del nivel de amenaza, los partidos políticos se inclinan por el cambio institucional o no. Es decir, según sea el nivel de la amenaza de los partidos políticos, ante la entrada de nuevos partidos políticos en la arena electoral junto a la ampliación de la extensión del sufragio, éstos reforman los sistemas electorales o no. El rechazo categórico del sistema electoral pluralista, por parte del partido en el Gobierno de la oligarquía colonial, es resultado de la alta amenaza que supuso para ellos la entrada de nuevos votantes no pertenecientes a su base electoral; así como la aparición de nuevos partidos políticos en la competición electoral que sí podían representar las preferencias electorales de los nuevos electores y ganar con amplias mayorías las futuras elecciones generales en el país. Un sistema electoral con fórmula de mayoría simple reduce drásticamente la representación de las minorías y el partido del NP representaba electoralmente a una minoría étnica, blanca y fundamentalmente de lengua afrikáner, y difícilmente podía aspirar a alcanzar más de la mitad de los votos totales, en una hipotética elección democrática con el mismo sistema electoral utilizado en el país bajo el sistema *Apartheid*.

La temprana reforma del sistema electoral impuesta como principio constitucional sin

53 Entrevista a Valli Moosa, 7 octubre de 2014.

posible revocación en la *Declaration of Intent*, como la forma en que se resolvió el diseño definitivo de la ley Electoral interina de 1993, a través de un acuerdo bilateral entre el Gobierno del NP y el ANC, evidencia la importancia de los sistemas electorales en una transformación institucional democrática, y como los actores siguen cálculos estratégicos de maximización de la utilidad. Aunque el órgano encargado de la redacción de la ley electoral estaba dentro de la estructura del foro negociador multipartidista, el resultado final fue impuesto sin modificaciones por el acuerdo bilateral sellado por los dos principales partidos. Y a pesar de que la ley Electoral interina de 1993 fue diseñada para la celebración de las primeras elecciones democráticas en el país, y con vistas a ser revisada por la Asamblea Constituyente, finalmente tras unos resultados electorales más positivos de lo esperado en las encuestas de opinión realizadas en su momento, el ANC no abogó por su reforma y desde entonces se ha convertido en la ley Electoral sudafricana sin que se introduzca ningún cambio que pueda trastocar la maximización de la representación legislativa del partido gubernamental. El ANC disfruta de un holgado apoyo electoral que nunca ha descendido del 63% del total de los votos, acentuado por la fragmentación del voto en los partidos en la oposición. Corroborando que los sistemas electorales dejan de ser reformados, una vez que el partido en el gobierno o grupos de partidos con mayoría parlamentaria para poder cambiar las leyes electorales, no perciben un beneficio traducido en escaños con ello (Benoit, 2004:379).

Si los actores políticos sudafricanos hubiesen tenido el deseo de diseñar instituciones justas y envestir al sistema electoral con mayor grado de legitimidad, la introducción de circunscripciones se habría llevado a cabo en el diseño final del sistema electoral o en revisiones posteriores. Pero la desconfianza de los principales protagonistas al uso partidista de las nuevas demarcaciones de los distritos en el país, así como el resultado electoral favorable al partido en el Gobierno, han sido fundamentales para abandonar este aspecto de la reforma del sistema electoral, tanto durante el diseño de la Ley Electoral interina de 1993, como en su posterior revisión dentro de la Asamblea Constituyente, y que finalmente fue ratificado como ley Electoral sudafricana sin variaciones mayores.

Bibliografía

- Basedau, M., Erdmann, G. y Mehler A. (2007): *Votes, Money and Violence, political parties and elections in Sub-Saharan Africa*, Suecia: Nordiska Afrikaintitute.
- Bauer, G. (1999): *Challenges to Democratic Consolidation in Namibia*, en R. Joseph (ed), *State, conflict and democracy in Africa*. Boulder: Lybbe Rienner.





- Bawn, K. (1993): *The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome*, American Journal of Political Science 37(4): 965-989.
- Benoit, K. (2004): *Models of electoral system change*, Electoral Studies 23(3): 363-389.
- Benoit, K. (2004): *Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989-2001*, The Journal of Politics, 66(2): 396-427.
- Benoit, K. (2007): *Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions*, Annual Review of Political Science 10: 363-390.
- Boix, C. (1999): *Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies*, The American Political Science Review, 93(3):609-624.
- Bowler, S., Donovan, T. y Karp, J.A. (2006): *Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology?* The Journal of Politics 68(2): 434-46.
- Bowler, S. (2006): *Electoral Systems*, en R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman Eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press.
- Bratton, M. y Walle, N.V (1994): *Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa*, *World Politics* 46(4): 453-89.
- Colomer, J. M. (1987): *El utilitarismo*. Barcelona: Montesinos.
- Debates of the Constitutional Assembly (1995): Vol II.
- De Klerk, F. W (1999): *The Last Trek. A New Beginning: The Autobiography*. New York: St. Martin's Press.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dunleavy, P. y Margetts, H. (1995): *Understanding the dynamics of electoral reform*, International Political Science Review 16(1): 9-29.
- Electoral Task Team (2003): *Report of the Electoral Task Team*.
- Faure, M. (1999): *The electoral systems issue in South Africa, Occasional Papers*, Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gouws, A. y Mitchell, P. (2005): *South Africa: One party dominance despite perfect proportionality*, en *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press.
- Hansard, (Asamblea Constituyente), 25 de agosto de 1995, Vol 2, 1-364.
- Horowitz, D. (1985): *Ethnic groups in conflict*, Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Horowitz, D. (1991): *A democratic South Africa?. Constitutional Engineering in a Divided Society*, Cape Town: Oxford University Press.
- Howe, H. M. (1994): *The South African Defence Force and Political Reform*, The Journal of Modern African Studies 32(1): 29-51.
- Huntington, S. P. (1993): *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

- Lehoucq, F. E. (1995): *Institutional change and political conflict: Evaluating alternative explanations of electoral reform in Costa Rica*, *Electoral Studies* 14(1): 23-45.
- Lijphart, A. (1977): *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1985): *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: University of California.
- Lijphart, A. (1987): *Choosing an electoral system for democratic Elections in South Africa: An evaluation of the principal options. Occasional paper, Critical Choices for South African Society*, Cape Town: University of Cape Town Institute for the Study of Public Policy.
- Lijphart, A. (1990): *Electoral systems, party systems and conflict management in segmented societies*, en Robert Schrire (eds), *Critical choices for South Africa*, Cape Town: Oxford University Press.
- Lijphart, A. y Aitkin, D. (1994): *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York: Oxford University Press.
- Luong, P. J. (2000): *After the break-up: Institutional design in transitional states*, *Comparative Political Studies*, Junio: 563-592.
- Lundberg, T. (2007): *Electoral system reviews in New Zealand, Britain and Canada: A critical comparison*, *Government and Opposition* 42(1): 471-490.
- Marian, C. G. y King, R. F. (2010): *Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections*, *Communist and Post-Communist Studies* 43(1): 7-18.
- Mattes, R. y Southall, R. (2002): *Popular attitudes towards the South African electoral system*, Working Paper, Centre for Social Science Research, Cape Town: University of Cape Town.
- Mattes, R. (2004): *Voter information government evaluations and party images, 1994-2004*, Working Paper, Centre for Social Science Research, Cape Town: University of Cape Town.
- Norris, P. (1997): *Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed Systems*, *International Political Science Review* 18(3): 297-312.
- Peters, G. B (1999): *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. London: Pinter.
- Piombo, J. y Nijzink, L. (2005): *Electoral politics in South Africa: Assessing the first democratic decade*, New York: Palgrave Macmillan.
- Rahat, G. (2004): *The study of the politics of electoral reform in the 1990s: theoretical and methodological lessons*, *Comparative Politics* 36(4): 461-479.
- Renwick, A. (2005): *Modelling Multiple Goals: Electoral System Preferences in Hungary in 1989*, *Europe-Asia Studies* 57(7): 995-1019.
- Spitz, R. y Chaskalson, M. (2000): *The Politics of Transition: a Hidden History of South Africa's Negotiated Settlement*, Oxford: Hart.



Strøm, K. y Müller, W. C. (1999): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fuentes de Archivos: material no publicado

Universidad de Cape Town / Colin Eglin Collection Additions: 19 de septiembre de 1991, *Minutes of the Conference between leadership delegations of the ANC and the DP held in Johannesburg*, BC 1103 Additions, C.1.1.

Universidad de Cape Town / Government Publications: 31 de marzo de 1992, *ANC proposal to the Working Group 2: Body and procedures for drafting a new constitution*, G68 CODESA 1992. Abril de 1990, *A new South Africa extracts from speeches by the State Presidente and the Minister of Constitutional Development from september 1989 to February 1993*, G68 CONS 1993 News.

Universidad de Cape Town / Seegers Collection: 17 de noviembre de 1993, *Bilateral understanding on outstanding constitutional issues between the South African Government and the African National Congress. Submission: a Packaged of proposed solutions relating electoral issues*, BC1055, D.2.1.7.

Universidad de Western Cape / Robben Island Museum Mayibuye Archive: ANC Collection: 10 de abril de 1991, *ANC Discussion Document on the Structure of a Constitution for a Free South Africa*, MCH01, Box 57.3. 1-4 March 1988, *Kader Asmal: Electoral systems a critical survey*, MCH01, Box 57.2

Prensa escrita

Business Day, 25 de septiembre de 1991, *We can all pull through together*, says de Klerk, p.4.

Weekly Mail, 22 a 27 de marzo de 1991, *Who'd win if South Africa voted today*, pp.1-2.

Fuentes de Internet

O'Malley, Pdraig (1991): entrevista a Fatima Meer, 2 de agosto.

<https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00511/06lv00534.htm>

O'Malley, Pdraig (1991): Entrevista a Gerrit Viljoen, 26 julio, <https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00511/06lv00521.htm>

O'Malley, Pdraig (1990): Entrevista a Roelf Meyer, 17 diciembre. <https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00389/06lv00503.htm>





Parte 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Dieter Nohlen

Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación.

Madrid, Editorial Tecnos, 2015, 174 pp.

Comentario de: Alfonso Myers Gallardo.

Candidato a Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca, España.

La clave de un sistema democrático lo constituye la participación electoral, y el objetivo es convertir los votos en escaños o en puestos de gobierno. Esta conversión está dotada de reglas y principios de carácter técnico-instrumental que permiten la construcción de su arquetipo a través de una ingeniería electoral, a la cual el Profesor alemán Dieter Nohlen denomina convenientemente *gramática*. Con cerca de medio siglo dedicado a la investigación de los sistemas electorales del mundo, considerado junto a Sartori, Duverger y Lijphart como uno de los máximos expertos sobre sistemas electorales, Dieter Nohlen nos trae la segunda edición de *Gramática de los Sistemas Electorales*, en la cual trata sistemáticamente y con erudición los elementos y debates sobre sistemas electorales y representación política, de manera ampliada y revisada.

La obra está compuesta de 8 capítulos, los cuales recogen la amplia obra científica de Nohlen que son los ejes que guían este análisis: la definición e importancia de los sistemas electorales; descripción de elementos internos de un sistema electoral; clasificación de los principios de representación; recorrido del debate histórico entre sistema electoral y sistema de partidos; las particularidades del sistema electoral en casos individuales, ofreciendo un abanico de soluciones

institucionales que inspira el debate actual sobre reformas electorales a nivel internacional.

A partir de esto, en el capítulo I de esta obra: “*Concepto e importancia de los Sistemas Electorales*”, Nohlen presenta brevemente las definiciones –amplia y restringida– del sistema electoral, así como la importancia de los sistemas electorales. En este sentido, enfrenta las dos posiciones de debate en la actualidad: los que asocian la calidad de la democracia con la cuestión del sistema electoral y los que atribuyen al sistema electoral una importancia menor, las cuales, para él son insostenibles, ya que no se puede maximizar o minimizar la importancia del sistema electoral, sino que se debe ser prudente y mantener un enfoque institucionalista de cambio político que fortalezca la democracia en el sentido del Estado de Derecho y de participación efectiva de los ciudadanos.

En el segundo capítulo, “*Elementos particulares de los sistemas electorales*”, describe los elementos técnicos de los sistemas electorales: (1) la distribución de circunscripciones electorales, (2) formas de candidaturas y de votación, (3) conversión de votos en escaños y (4) umbrales legales. Aborda los posibles efectos y la combinación de elementos presentando, en diseños concretos, formas de reforzar, atenuar o neutralizar dichos elementos.





En el capítulo III, “*Clasificación de los sistemas electorales*”, realiza precisiones conceptuales y clasificatorias. En primer lugar presenta los principios de representación: representación por mayoría y representación proporcional, introduciendo el debate entre los sistemas electorales clásicos y combinados, presentando sus contrastes y sus diferencias, dejando en blanco sobre negro que ningún principio se puede mezclar entre sí. Más adelante se enfoca a sugerir el ordenamiento de los sistemas de mayoría y proporcional a través de la descripción de los distintos elementos técnicos citando ejemplos en diversos países a través de tipologías: sistemas electorales de mayoría; sistemas electorales proporcionales; sistemas electorales combinados.

En el cuarto capítulo, “*Sistemas electorales y sistemas de partidos*”, partiendo de las precisiones del capítulo III, recorre el entramado del debate sobre la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos. Este recorrido parte de tres enfoques con dos criterios de diferenciación: lo normativo vs. empírico y lo estadístico vs. histórico. El primer enfoque es el normativo (John Stuart Mill y Walter Bagehot) el cual se refiere a valores e ideales, el segundo enfoque es el empírico (comparativo-cuantitativo y de orientación estadística) el cual trata estadísticamente los componentes del sistema electoral como variables lo que implica, en ocasiones, cambios conceptuales y reduccionismo, además de descuidar lo politológico. El tercer enfoque también es empírico, pero con criterio comparativo-cualitativo y de operación histórica, en el que se centra a estudiar los sistemas electorales de manera concreta, así como el análisis del contexto sociopolítico, reconociendo que es el enfoque que más se presta a la consultoría política por no renunciar al estudio detallado de los factores que inciden en el contexto. Posterior a este enfrentamiento, detalla los estudios de varios expertos en siste-

mas electorales: Maurice Duverger (leyes sociológicas); Stein Rokkan (sistema electoral como variable dependiente); Douglas W. Rae (enfoque comparativo-cuantitativo); Giovanni Sartori (enfoque comparativo-cuantitativo para clasificar) y; Arendt Lijphart (enfoque cuantitativo). Al final, en la misma línea de Sartori, se decanta por enfocar la atención del estudio en los factores contextuales de manera individual, para sistematizar a los sistemas electorales.

El capítulo V, “La valoración de los sistemas electorales”, presenta una visión amplia y conjunta de la teoría y la praxis en orden para valorar adecuadamente los sistemas electorales y poder introducirlos, haciendo énfasis en la complicación que se puede presentar en las demandas de funcionalidad de cada sistema electoral (simplicidad y complejidad). En este sentido, para valorarlos, ahonda en los diversos criterios que tanto se debaten a nivel internacional: representación, concentración y efectividad, participación, simplicidad y legitimidad. Todos éstos como parámetros que permiten comprender y observar con más herramientas a los sistemas electorales, proponiendo esquemas de evaluación por tipos, funciones y por cumplimiento de demandas. Finaliza con una evaluación comparativa de los sistemas electorales en América Latina en torno a sus elementos técnicos y las tendencias reformistas en la región.

En el sexto capítulo, “*Sistemas electorales y su contexto*”, siguiendo su enfoque mostrado en el capítulo IV, sobre los factores contextuales, analiza los problemas de la *mayoría relativa* en sociedades étnicamente heterogéneas donde la representación adquiere una relevancia mayor al mismo tiempo que presenta un catálogo de criterios e instancias para valorar el sistema electoral (legitimidad, representación, integración política, partidos políticos, gobierno representativo y oposición política), las cuales son variables

políticas que dependerán de los actores políticos si juegan o no un papel en la construcción del sistema electoral. En este sentido, partiendo de que no hay sistema electoral ideal (best system); no hay solución institucional general y tampoco forma de imponerla, por lo que presenta algunos requisitos estratégicos de un debate de reforma (análisis-diagnóstico, objetivos exactos, selección de mecanismos de alteración y alternativas de reforma).

Después de presentar las reflexiones teóricas y normativas, compartiendo con los demás especialistas que los sistemas electorales son elementos constitucionales de la política normativa, procedimental y orientada a resultados, da un paso hacia el análisis por región de los sistemas electorales en el mundo en los capítulos VII y VIII. Por su parte, en el séptimo capítulo, “*Reformas electorales en el mundo a nivel de los tipos de sistemas electorales*”, ofrece brevemente una visión en la cual delinea las tendencias reformistas de los sistemas electorales en las elecciones parlamentarias/legislativas a través de un estudio aislado por región, tomando en consideración las diversas tradiciones electorales de cada país. La observación comienza con los *países industrializados occidentales* haciendo énfasis en Italia, Japón y Nueva Zelanda, utilizando a Alemania como modelo comparativo. Continúa con *Europa Central y Europa del Este*, volteando a las reformas en Rusia, Bulgaria, Hungría y República Checa. En tercer lugar, presenta el desarrollo reformista en *América Latina* donde sobresalen las numerosas reformas “más pequeñas” de los sistemas establecidos, tales como: la participación electoral, el voto obligatorio y el aumento de los umbrales legales. Así mismo, enfatiza el problema de legitimidad, sobrerrepresentación (Colombia y Ecuador) y las prácticas fraudulentas que han hecho que las elecciones pierdan el carácter libre y honesto (Bolivia y Venezuela), al

final de este subtítulo subraya las reformas del sistema electoral para la elección de presidentes en esta región. En cuarto lugar, pone al continente *Africano*, no como una tendencia reformista, sino como un modelo de investigación para países étnicamente heterogéneos que obliga a analizar a cada país de manera individual debido a su contexto. Continúa con un subtítulo dedicado a *Mundo Árabe-Islámico*, siendo la región con más procesos de reformas en los últimos años poniendo especial atención en lo ocurrido en la “Primavera Árabe” y el proceso de apertura política especialmente en Túnez, Libia, Egipto y Marruecos, donde, según el debate actual, estas reformas responden más hacia el rechazo del comportamiento del mundo occidental por parte de las sociedades árabe-islámicas y no un proceso hacia la importación de un modelo occidental. Finaliza con *Asia*, región que se ha visto afectada en menor proporción con la tercera ola de la democratización y que tiene democracias altamente estables (Japón, Israel e India) y regímenes autoritarios (Irak, Irán, Siria, Corea del Norte, Laos y Vietnam), puntúa que en esta región los sistemas electorales presentan mayor heterogeneidad, aunque, al igual que África, predominan los sistemas de mayoría.

Finalmente, Nohlen introduce un inédito octavo capítulo en el cual antepone al sistema alemán como modelo analizándolo frente al sistema español, como paradigma para trazar algunas fronteras y posibles consecuencias de la potencial exportación del sistema proporcional personalizado alemán a otros países. La razón de esta comparación se basa en que en el caso Alemán es percibido a nivel internacional como un modelo de “inspiración” reformista y, en el caso de España, por tener un sistema electoral que al ser muy común, permite una comparación con varios países, incluso a nivel sub-nacional. Detalla al sistema alemán antes y después



de la reforma del 9 de mayo de 2013 y continua analizando el problema de la no compensación de escaños excedentes que motivaron la reforma, así como la injerencia del Tribunal Constitucional Federal en la aplicación de los principios del sufragio, pero sobretodo, criticando la pérdida de sencillez en el cálculo de proporcionalidad. Con respecto al análisis del caso español, aborda el contexto que proyecta el debate en gran parte del libro: listas semi-abiertas y voto uninominal; competencia intra partidista; listas bloqueadas y uninominalidad; los efectos y alcances del voto uninominal.

La obra, en conjunto, trae consigo una nutrida actualización de las reformas electorales en toda la geografía global y continua con un manejo exquisito, preciso y elegante de conceptos que permiten sistematizar, abstraer, analizar y comparar los sistemas electorales, poniendo de relieve en cada capítulo la necesidad de continuar

indagando en las variables contextuales como elementos de la gramática en las propuestas de reformas electorales.

Referencias

- Alcántara Sáez, M. y María Laura Tagina (Coords.) (2013): Elecciones y política en América Latina (2009-2011). México: Miguel Ángel Porrúa.
- García Díez, Fátima (2001): *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America* (WP núm. 191) Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socias.
- Sartori, Giovanni (1986): "The influence of Electoral Systems. Faulty Laws or faulty methods", en: Grofman, B. & Lijphart, A. (Eds.), *Electoral laws and their political consequences*, Nueva York: Agathon Press, pp. 43-68.



Alicia Lissidini, Yanina Welp & Daniel Zovatto (compiladores)
**Democracias en Movimiento: Mecanismos de Democracia Directa
 y Participativa en América Latina**

México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2014, 339pp.

Comentario de: Alejandra García

Estudiante de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad de la Américas (UDLA)

El libro “Democracias en Movimiento” trata de hacer un recorrido por los últimos treinta años de democracia en América Latina, y de analizar su sostenibilidad durante este periodo en los diferentes países de la región. A pesar de que la democracia es la forma de gobierno preferida por la misma, existe una parte de la población que se muestra poco participativa en espacios institucionales, como la actividad partidaria. Sin embargo, los espacios preferidos de participación son los canales informales, como las movilizaciones, las cuales han aumentado en los últimos años. Junto con este aumento de las protestas, el signo político de los gobiernos latinoamericanos cambió, dando un giro hacia la izquierda política.

Los ciudadanos eligieron a estos nuevos gobiernos de izquierda a través de su voto, dejando atrás a los distintos discursos neoliberales y volviendo a establecer al Estado en el centro del debate. Con ello nuevas manifestaciones sociales surgieron, dirigidas principalmente a mejorar los niveles de servicios públicos y dinámicas interculturales. Al mismo tiempo, se observa la introducción de nuevas Constituciones, con sus respectivas reformas sobre los espacios de participación en una democracia directa, participativa o comunitaria. A su vez, se evidencia una ampliación de las competencias presidenciales, en

ciertos casos, donde sus poderes han aumentado. Asimismo se observa la inclusión de nuevos instrumentos de participación, como consultas populares, revocatoria del mandato, silla vacía; todo con el afán de aumentar la confianza democrática, pero en realidad ¿lo hacen?

Este libro lo que hace es un análisis de estos nuevos procesos que viven los países de la región, y tratar de responder a ciertas interrogantes que giran alrededor de la calidad de democracia que viven los mismos. A través del estudio de académicos como Daniel Zovatto, Alicia Lissidini, Yanina Welp *et.al.*, Miriam Kornblith, Ciska Raventós, David Altman *et.al.*, Franklin Ramírez, López, y Alberto Ford; se muestran una serie de casos de estudio (como Ecuador, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Perú, Chile) en donde se visualiza el manejo de la democracia en cada uno de ellos, la situación actual de dichos países tras grandes procesos de transformación política y los posibles escenarios que estos deberán afrontar en un futuro.

El libro es un buen marco de referencia para captar las dimensiones nacionales y locales, en los niveles de participación ciudadana, y contribuye a responder interrogantes sobre la calidad de la democracia en América Latina.



Política Editorial

164



La “Revista Latinoamericana de Política Comparada” es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Sus meses de publicación son julio y enero de cada año.

En colaboración con académicos destacados de varios países, esta revista fue fundada en abril del 2008 con el fin de promover la investigación, análisis y discusión científica de temas centrales de la ciencia política.

Esta publicación está dirigida a científicos, investigadores, estudiantes, así como a todas aquellas personas que tienen interés en el análisis y conocimiento profundo de la realidad política de América Latina.

Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP, la revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los autores no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

La revista recibe durante todo el año artículos que se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación establecidas. Por esta misma razón, los artículos publicados deberán ser de carácter inédito y estar dentro del área de especialidad de la ciencia política.

Cada edición responde a la estructura que ha adoptado la revista. La primera sección ha sido definida para el debate y confrontación de teorías y conceptos en ciencia política. Por lo general se presenta un artículo, el cual es comentado por al menos 4 especialistas.

La segunda sección esta destinada a la presentación y análisis de un tema en especial. Sus artículos –por lo general, en un número de 3 a 5– aunque se enmarcan dentro de una temática específica, los autores tienen plena libertad para proponer nuevas perspectivas de análisis y el uso abierto de teorías y metodologías.

Si la primera parte está dedicada a aspectos más teóricos, la tercera se enfoca en cuestiones de método, técnicas y estrategias de investigación.

Finalmente, la cuarta parte se centra en la presentación y crítica de publicaciones. Ponemos énfasis al tratamiento de bibliografía politológica reciente y relevante.



**Fundación
Hanns
Seidel**

**Al Servicio de la Democracia,
la Paz y el Desarrollo**

La Fundación Hanns Seidel es una fundación política alemana que cumple su misión inspirada en "principios cristianos". Fue fundada en el año 1967 y lleva el nombre del Dr. Hanns Seidel (1901-1961), quien ocupó el cargo de Ministro de Economía de Baviera (1947-1954) y fue Presidente del Gobierno de Baviera (1957-1960).

Nuestros objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública, como a la promoción de la ayuda para el desarrollo. Nos comprometemos a políticas de buen gobierno, democracia, Estado de derecho, economía social de mercado y desarrollo sustentable.

El principio de autoayuda es el motivo decisivo de toda su cooperación internacional. Las funciones de política de desarrollo, correspondiendo a sus ideales social-cristianos, son la construcción y el fortalecimiento de una vida digna y humana.

- Como mediador y agente de diálogo la FHS ayuda a encontrar fórmulas de consenso en el plano político social interno y recomienda estrategias para solucionar conflictos sociales.
- Como agente de redes promueve la creación de redes transnacionales y fortalece la incorporación de sus contrapartes.
- Como "think tank" desarrolla conceptos de política y diálogo, cumple dentro de Alemania y en el extranjero tareas de asesoría política y participa en el discurso científico de relevancia política.
- La Fundación Hanns Seidel facilita detalladas informaciones en castellano en la página web: www.fhs.ec





Centro Latinoamericano de Estudios Políticos

El Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP es una entidad sin fines de lucro que se dedica a la investigación científica, asistencia técnica, generación de espacios de debate y publicaciones.

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es uno de los proyectos editoriales que tiene el CELAEP.

El CELAEP, como entidad no gubernamental y apartidista, busca como eje principal fortalecer las instituciones y consolidar la democracia en el Ecuador y la Región Andina. Así, el CELAEP desarrolla y promueve investigación científica teórica y aplicada en el campo de la Ciencia Política a través de un grupo profesional de calidad que incluyen investigadores, consultores, docentes y estudiantes universitarios.

ÁREAS DE ESPECIALIZACIÓN:

Instituciones democráticas

Fortalecimiento de gobiernos locales

Modernización del Estado y descentralización

Partidos políticos y sistema de partidos

Elecciones y sistemas electorales

www.celaep.org
e-mail: info@celaep.org

José Tamayo N24-283 y Lizardo García
Edif. Matisse, Piso 8, Oficina 22
Tel: (593-9) 422-3689
Telefax: (593-2) 500-6189
Casilla Postal: 17-07-9651
Quito - Ecuador

LARCP SUBSCRIPTION ORDER FORM:

LATIN AMERICAN REVIEW OF COMPARATIVE POLITICS - LARCP

Published two times annually (ISSN:1390-4248)

Please send this order for and your check (address to CELAEP) to:



CELAEP
118-18 Union Turnpike, 3D,
Kew Gardens, NY 11415
USA

.....
Subscription rates:

institutional (annual, 2 volumes): USD\$ 140

individual (annual, 2 volumes): USD\$ 80
.....

YOUR PERSONAL DETAILS

Date: / /



Name:

Company/Institution:

Address:

City: State/Province:

Zip/Postal Code:

Country:

E-mail:

Phone: Signature:

Online Subscriptions

Accept:



For a quick and secure way to bill you and accept your credit card and bank transfers, please send us your request to:

info@celaep.org

Please detail us if your subscription is Institutional or Individual. We will send you the invoice and the payment request.

For your security we work with PayPal (BBB Privacy Certification).

PayPal



PayPal protects your financial information with industry-leading security and fraud prevention systems. When you use PayPal, your financial information is not shared with the merchant. Once your payment is complete, you will be emailed a receipt for this transaction.

Subscription Total:

Tax if applicable

**Add applicable taxes.
See above.

Total

YOUR DATA PREFERENCES: We would like to contact you with information about new publications and services, special discounts and promotions, forthcoming conferences that we are attending and samples/inspections of publications by telephone or e-mail.

If you wish to be contacted in this way, please tick here:

Email Telephone





Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • enero 2016 • Volumen N.º 11

Parte 1 Perspectivas teóricas

Los sistemas electorales desde una
perspectiva comparada
Por Dieter Nohlen

Parte 2 Sistemas electorales desde una perspectiva comparada

El sistema electoral de los Estados Unidos.
Las raíces históricas de la fórmula mayoritaria
Javier Redondo

Chile se rediseña: breve balance de
cambios en las reglas electorales
Leticia M. Ruiz Rodríguez y Nelson Alejandro Osorio Rauld

Notas sobre el rendimiento de los sistemas
electorales en España (1976-2015)
Lourdes López Nieto

La búsqueda de la proporcionalidad y la gobernabilidad en las reformas
de los sistemas electorales: los casos de Nueva Zelanda e Italia
Irene Delgado

La transformación de los sistemas electorales: la reforma electoral
durante la transición democrática en Sudáfrica
Ainara Mancebo

Parte 3 Reseñas bibliográficas



7 861000 216746



Centro Latinoamericano
de Estudios Políticos

Con el auspicio de

