

ESTUDIOS

LOS SISTEMAS ELECTORALES ENTRE LA CIENCIA Y LA FICCION. REQUISITOS HISTORICOS Y TEORICOS PARA UNA DISCUSION RACIONAL

Por DIETER NOHLEN

En este trabajo voy a concentrarme en aquellos aspectos del debate internacional que considero de importancia a la hora de «optar por un sistema electoral». Me interesan fundamentalmente las cuestiones teóricas y metodológicas que, de conformidad con mi concepción metateórica de la ciencia política, han de examinarse desde una perspectiva histórica y empírica. Las generalizaciones que no toman en consideración las contingencias temporales, así como las espaciales, no suelen producir resultados significativos en este campo del análisis político porque tales afirmaciones ahistóricas no son consistentes analíticamente ni viables políticamente. Las siguientes consideraciones teóricas y metodológicas se refieren, en especial, a la sistemática de los regímenes electorales, esto es, a las cuestiones de definición y a los diversos elementos aislados de que están compuestos los sistemas electorales e investigan la relación causal entre los sistemas electorales, las estructuras sociales y los sistemas de partidos. Estas consideraciones son de importancia especial para la cuestión de qué sistema electoral debe adoptarse para qué y bajo qué tipo de condiciones, puesto que ayudan a bosquejar el contexto histórico, el trasfondo sociopolítico y las posibilidades de opción y de cambio con acierto. En mi opinión, este enfoque analítico es también esencial para los juicios normativos.

I. CAMBIOS Y OPCIONES DE SISTEMAS ELECTORALES DESDE UN PUNTO DE VISTA HISTORICO

En primer lugar deseo examinar la cuestión de la opción en el contexto del desarrollo social y del cambio institucional de las democracias occiden-

tales. Cuando se toman en consideración las condiciones sociopolíticas está uno obligado desde el principio a refutar el supuesto de que cabe construir de modo deliberado los sistemas electorales y cambiarlos con entera libertad, el supuesto de que existe una gran cantidad de opciones entre las cuales pueden escoger los Parlamentos nacionales. En mi opinión, esta impresión es errónea, y tanto los políticos como los estudiosos que participan en los debates públicos sobre sistemas electorales la utilizan para fingir una libertad de decisión que realmente no existe.

Echemos una ojeada al mapa internacional de reformas. Este muestra que, en la mayoría de los países, las reformas que implicaban cambios fundamentales se produjeron hace unos cincuenta años; desde entonces, en la mayor parte de los casos no se ha alterado el tipo fundamental de sistema electoral, y casi todos estos países están utilizando aún el principio de representación (esto es, bien sea el sistema de mayoría absoluta o simple o el sistema de representación proporcional), que se impuso durante el primer cuarto del siglo xx. Los pocos casos divergentes pueden explicarse, fundamentalmente, mediante rupturas que tienen profundas raíces en el desarrollo histórico y político en los países en cuestión. Esta es la razón por la que los países en los que el fascismo alcanzó el poder o en los que se abolió temporalmente el sistema democrático tuvieron que decidir sus sistemas electorales por segunda vez en una época posterior, y, habitualmente, volvieron al sistema por el que habían optado en el pasado. Tras la Segunda Guerra Mundial, Italia, Austria y la República Federal de Alemania reimplantaron la representación proporcional que había estado en vigor desde 1919; incluso en el caso germano-occidental, los padres de la Constitución optaron por un sistema de representación proporcional (véase más abajo). Tras largos decenios de régimen autoritario, España y Portugal abandonaron sus sistemas electorales tradicionales (sistema de mayoría relativa con voto limitado) e implantaron sistemas de representación proporcional en la época de la transición al gobierno democrático en el decenio de 1970. También Francia constituía un caso especial, ya que la profunda reforma electoral de 1958 (reimplantación del sistema mayoritario con dos vueltas) fue precedida por el hundimiento de la IV República y aplicada en una situación específica con un poder constituyente que, a su vez, había surgido de una profunda crisis política y social.

En todos los demás países, las reformas electorales se mantuvieron dentro del ámbito del principio establecido de representación. En cinco países (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y Suiza), las reformas no afectaron la estructura del sistema electoral. En la mayoría de los otros casos, las reformas trataban de conseguir un grado mayor de proporcionalidad, lo

CUADRO 1

REFORMAS EN LOS SISTEMAS ELECTORALES DE 18 PAISES EUROPEOS

PAIS	Ultimo cambio en el principio de representación	Tipo básico en vigor en la actualidad	Reforma dentro del principio de representación establecido	Propósito de las reformas	Cantidad de elecciones desde la aplicación del principio de represent. en vigor
Alemania, Rep. Fed. ...	1919/1949	R. P.	1953, 1956	Menos proporcionalidad, elevación del umbral de la representación.	10
Austria	1919/1945	R. P.	1971	Nueva distribución de circunscripciones.	12
Bélgica	1919	R. P.	Ninguna	—	20
Dinamarca	1920	R. P.	Ninguna	—	26
España	1976	R. P.	Ninguna	—	3
Finlandia	1906	R. P.	(1935, 1955)	(Sólo afectan a candidaturas.)	29
Francia	1958	R. M.	1966	Contra los partidos menores (10 por 100 de participación en segunda vuelta)	—
Gran Bretaña	—	R. M.	1832, 1884-85 1918, 1948	Aplicación del sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales.	—
Grecia	1951	R. P.	1974, 1977, entre otras	1974, aumento; 1977, reducción de desproporcionalidades.	7
Irlanda	1923	R. P.	1936, 1947, 1969	Menos proporcionalidad al aumentar la cantidad de circunscripciones.	20
Islandia	1942 ^a	R. P.	1959	Más propor./nueva distribución de las circunscripciones.	14
Italia	1919/1946	R. P.	1956	Más proporcionalidad al reformar el divisor.	10
Luxemburgo	1919	R. P.	Ninguna	—	16
Noruega	1919	R. P.	1953	Más propor./reforma del procedimiento del divisor.	16
Países Bajos	1917	R. P.	1921, 1923	Menos propor./reforma de la asignación de los escaños sobrantes.	18
Portugal	1975	R. P.	Ninguna	—	5
Suecia	1909	R. P.	1949, 1971	1949: más propor.; 1971: umbral de representación contra los partidos menores.	24
Suiza	1919	R. P.	Ninguna	—	18

^a Con el fin de reducir desproporciones, ya en 1915, 6 de los 40 miembros del *Althing* se elegían en los Estados.
FUENTE: Nohlen, 1978, 1981.

que se estableció, por ejemplo, mediante una reforma en la distribución de las circunscripciones (Islandia) o mediante un cambio en la fórmula para adjudicar escaños en función del número de votos (por ejemplo, aplicando la fórmula de la media más alta de St. Lague en lugar de la fórmula d'Hondt o cambiando el denominador en la fórmula de la cuota electoral o modificando la fórmula de adjudicar los escaños sobrantes). Se dieron cambios de este tipo en Grecia, en 1977; en Islandia, en 1959; en Italia, en 1956; en Noruega, en 1955, y en Suecia, en 1949. Reformas que trataban de conseguir lo contrario, esto es, que se orientaban en contra de los partidos pequeños y que condujeron a una reducción del grado de proporcionalidad, se aplicaron con éxito en la República Federal de Alemania, en 1953 y 1956; en Grecia, en 1974; en Irlanda, en 1936, 1947 y 1969; en los Países Bajos, en 1921 y 1923, y en Suecia, en 1971. Estos efectos se obtuvieron, fundamentalmente, mediante la reorganización de las circunscripciones, mediante cambios en los procedimientos de adjudicación de escaños sobrantes y, sobre todo, mediante la introducción de cláusulas de barrera en la representación (en la República Federal de Alemania, en Suecia y en España en 1977).

Haciendo una evaluación de los datos presentados hasta ahora, podemos llegar a la conclusión de que los principios de representación se mantuvieron inalterados en la mayoría de los países en los últimos cincuenta años. Los cambios fundamentales son poco frecuentes y sólo se dan en situaciones históricas extraordinarias. No obstante existe alguna posibilidad de reforma dentro del marco de los dos tipos básicos establecidos de sistemas electorales que, de hecho, se ha utilizado en varios países. En consecuencia, los datos históricos nos permiten llegar a la conclusión de que sólo existe un ámbito reducido para los cambios en los sistemas electorales, lo cual se encuentra en manifiesta contradicción con la sabiduría convencional de la mayoría de los analistas, según la cual cabe escoger libremente entre diversos elementos de sistemas electorales y que existe una amplia posibilidad de «escoger un sistema electoral». Los estudios de reformas que se centran exclusivamente en torno a las cuestiones más generales y más abstractas y que abarcan el abanico posible de la reforma desde el sistema de mayoría absoluta o relativa a la representación proporcional, permiten pensar que existe una libertad de elección que, evidentemente, no existe. Tales estudios son puramente académicos; ello debiera de ser un recordatorio especialmente para aquellos estudiosos que sostienen este debate general motivados por su fe en la ingeniería social. No obstante, si se pretende que el debate no se quede en un ejercicio puramente académico, es necesario examinar los argumentos en su contexto histórico, comenzando por analizar los sistemas electorales existentes en diversos países, tomando en consideración los diversos contextos na-

cionales y admitiendo que las opciones de cambio generalmente son limitadas por el principio de representación dominante y su gran perseverancia histórica.

II. CONDICIONES HISTÓRICAS PARA LA APLICACION DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

He extraído algunas conclusiones de la estabilidad de los dos principios de representación (esto es, los dos tipos básicos de sistemas electorales) antes de inquirir cuáles sean las causas de tal estabilidad en la historia de los sistemas electorales. Al abordar esta cuestión, volveré a enfrentarme al asunto de la «opción» y examinaré los ámbitos de reforma en que deberíamos concentrarnos.

En términos generales, podemos comenzar con la hipótesis siguiente: los sistemas electorales de las democracias occidentales no se han inventado teóricamente ni construido artificialmente en los despachos de los científicos sociales o políticos y se han aplicado después en la práctica; antes al contrario, la mayoría de los sistemas electorales se han desarrollado históricamente en un proceso evolutivo más bien prolongado. Esto es cierto incluso para el sistema electoral británico, el primer sistema mayoritario simple en circunscripciones uninominales, que suele considerarse como un modelo (1). Y también es cierto con respecto a los muchos sistemas de representación proporcional que existen hoy día. Históricamente, la aparición de la representación proporcional se produjo en la mayoría de los países por un proceso de adopción de un concepto teórico, el de representar a todas las tendencias políticas en proporción a su fuerza numérica, a las condiciones históricas específicas y mediante el desarrollo de un sistema particular de representación proporcional que se adecuara a aquellas condiciones nacionales y sociopolíticas. Los diversos sistemas de representación proporcional se diferencian en consecuencia, reflejando toda la gama de variaciones posibles, sin afectar al mismo principio de representación. En otro lugar (2) he mostrado pormenorizadamente que los sistemas electorales empíricos gene-

(1) Con anterioridad a 1832, la norma eran las circunscripciones binominales. Tras la gran reforma, se formaron circunscripciones pequeñas. Solamente después de la reforma de 1884/1885 se implantaron las circunscripciones uninominales, al menos en su gran mayoría. Todavía subsistían 25 circunscripciones plurinominales, que se redujeron en número, en 1918. Desde 1950, el país está dividido uniformemente en circunscripciones uninominales.

(2) Cf. NO HLEN, 1978, y NO HLEN, 1981.

ralmente son el resultado de compromisos entre fuerzas políticas opuestas en cierto momento.

La más reciente legislación electoral en España es un buen ejemplo que ilustra este hecho: en el proceso de transición a la democracia, las derechas, bajo la dirección de Fraga Iribarne (un decidido partidario del sistema electoral británico) optaron por un sistema de mayoría simple, en tanto que la oposición democrática (apoyada principalmente por las fuerzas regionalistas) pedía un sistema de representación proporcional para las primeras elecciones democráticas a las Cortes. El Gobierno de Suárez se encontró atrapado entre las dos posiciones, pero optó por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su estrategia de consociacionismo y con su intención de integrar a las fuerzas de oposición en el sistema político. A fin de quebrar la resistencia de las derechas de las Cortes franquistas, el gobierno de Suárez aceptó una solución de compromiso y admitió la introducción de los llamados «correctivos», que pretendían impedir la fragmentación del sistema de partidos. Si bien la selección de los componentes del sistema electoral, especialmente de tales «correctivos» (la fórmula d'Hondt y la cláusula de la barrera del 3 por 100 de representación), era escasamente convincente desde el punto de vista sistemático (3), en su totalidad, sin embargo, el sistema electoral resultó admisible políticamente para los componentes de la oposición. Esto quiere decir que la aceptación del sistema electoral español no fue determinada por su adecuación técnica o su consistencia teórica, sino que se fundamentó en la solución de compromiso político de aquellos componentes individualizados.

En tanto que las constelaciones históricas y políticas bajo las cuales se aplicaron los sistemas de representación proporcional fueron muy distintas en los diversos países, el resultado histórico, no obstante, ha sido fundamentalmente el mismo en cuanto al principio de representación, ya que la introducción de aquellos sistemas de representación proporcional que raras veces son «estables» y permanecieron inmutables, fue producto de una causa común. Tal introducción se produjo en la época de cambio fundamental, social

(3) La reforma tuvo como justificación que la fórmula d'Hondt favorecería a los partidos políticos mayores, lo cual no es cierto al menos en esta forma tan general. En este contexto resulta mucho más importante el hecho de que la fórmula para convertir votos en escaños se aplica muchas veces, en una gran cantidad de circunscripciones; este factor es el responsable, en lo esencial, de que se favorezca a los partidos más grandes y de que el sistema electoral tenga resultados desproporcionales. En el caso especial de España, no se tuvo en cuenta que la barrera de representación del 3 por 100 sólo puede aplicarse en las dos circunscripciones mayores de Barcelona y Madrid, mientras que en todos los demás casos, el tamaño de las circunscripciones (esto es, la cantidad de escaños asignados a cada una) impone una barrera superior.

y políticamente, que se dio en el contexto de la democratización del derecho de sufragio y de la aplicación del sufragio universal, en relación con el ascenso de los partidos de los trabajadores y la reestructuración de los sistemas tradicionales de partidos (conservadores, *vs* liberales). El período posterior se ha interpretado como una época de líneas de fractura y sistemas de partidos congelados (4). En estas condiciones, el cambio del principio de representación y la introducción de la representación proporcional no solamente sirvieron a los intereses de los nuevos partidos políticos emergentes que se habían visto discriminados en el pasado a causa del sufragio (restringido) y/o del sistema electoral existente, sino que también beneficiaron a los intereses de los partidos más débiles entre los más antiguos, partidos establecidos sobre los que pesaba la amenaza de la desaparición debido al ascenso de nuevas fuerzas políticas. Kohl (1982: 497) ha señalado, con toda razón, la ambigüedad funcional del principio de la representación proporcional para aquellas minorías en ascenso, así como para las que se encuentran en situación defensiva, una situación que ha facilitado la solución de compromiso de las fuerzas sociopolíticas en un sistema de representación proporcional. La introducción del principio de representación actualmente en vigor en los países que hemos examinado, se produjo en períodos de profundos trastornos sociopolíticos, en los cuales se adecuaba del mejor modo a los intereses políticos de las fuerzas sociopolíticas. No hay otro cambio político comparable que haya tenido lugar en la democracia occidental desde el comienzo de la era de la política de masas. Como quiera que fue exactamente en esta época cuando se hicieron las reformas electorales, a la hora de analizar los efectos estructurales de los diversos sistemas electorales sobre el sistema político, los partidos y el proceso político, tendremos que recurrir al material empírico de estos casos históricos que se han estructurado mediante una amplia gama de relaciones causales en el pasado, pero que ya no se corresponden con las circunstancias sociopolíticas actuales de dichos países. Es necesario subrayar la contingencia histórica no solamente en cuanto a lo que se refiere a los análisis de los casos históricos específicos, sino también en relación con las conclusiones teóricas que se extraigan de las experiencias de la reforma electoral en aquellas épocas pasadas y con respecto a las «opciones» disponibles por las que uno quiera pronunciarse hoy día.

Además, la pauta de comportamiento de los partidos políticos parece haber cambiado con respecto a su evaluación de las ventajas o desventajas de los sistemas electorales. Habitualmente, las desventajas son objeto de crí-

(4) La hipótesis acerca de la congelación de los sistemas de partidos europeo-occidentales se remonta hasta S. M. LIPSET y STEIN ROKKAN (1967).

tica por los partidos políticos que las sufren. Estas desventajas estimulan un debate público sobre sistemas electorales. Como quiera que las ventajas y desventajas no están determinadas estructuralmente y no siempre favorecen a los mismos partidos políticos —sus consecuencias pueden variar con los cambios en la distribución de los votos—, los partidos políticos que habitualmente sufrían discriminación aceptan encantados el cambio en la situación y se benefician de las ventajas sin poner en práctica los planes de reforma que defendieron cuando se encontraban en la oposición. Francia, con Mitterrand, es un buen ejemplo de este cambio de actitud. Igualmente, en Grecia y en España los socialistas pusieron coto a sus deseos de reforma electoral una vez que accedieron al Gobierno. Debido a que las mayorías parlamentarias generalmente se consiguen gracias a los efectos desproporcionales del sistema electoral (5), los partidos políticos en el poder, que han conseguido la mayoría parlamentaria gracias al funcionamiento del sistema electoral, y que [en la terminología de Rae (1967)] se han aprovechado de las llamadas mayorías «manufacturadas», no estarán interesados en reformas electorales. Además, a la vista de la integración de los partidos socialistas en la sociedad capitalista, la alternancia de mayorías parlamentarias entre partidos burgueses y socialistas ya no tiene aquel impacto desestabilizador o revolucionario que se suponía o temía pudiera tener en la época en que los partidos de la clase obrera comenzaron su ascenso.

En muchos países, una serie de razones diversas ha contribuido a la permanencia del conjunto de normas establecidas que regulan el proceso electoral. En 11 de los 18 estudiados, por ejemplo, el principio de representación está reconocido en la Constitución. Su reforma, por lo tanto, precisa de una mayoría cualificada que, a su vez, habitualmente necesita un acuerdo entre el Gobierno y los partidos de la oposición, otro factor que limita de modo eficaz las posibilidades de cambio radical del sistema electoral existente. Teóricamente, las opciones disponibles dentro de los sistemas de representación proporcional están restringidas en lo fundamental a aquellas reformas que afectan a la mecánica y a los detalles técnicos; políticamente, las opciones de reforma han de gozar de la aceptación de todas las fuerzas políticas mayoritarias, pues conviene recordar que sólo las reformas que no disminuyan las oportunidades de los grandes partidos parlamentarios tienen esperanza de conseguir la aprobación parlamentaria.

(5) Aquí sigo el análisis de RAE (1967), cuyos resultados en lo referente a la frecuencia con que se dan las así llamadas mayorías «manufacturadas» puede confirmar examinando las elecciones desde 1967. Cf. NOHLAN 1983^a.

III. LA NECESIDAD DE UN ANÁLISIS CONCRETO
DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Teniendo en cuenta el hecho de que el principio de representación, una vez aplicado y aceptado por las fuerzas políticas contrarias, no ha cambiado en la mayoría de los países, sino que se ha mantenido estable desde los años de 1920, cualquier debate —político o académico— sobre la cuestión de «optar por un sistema electoral» debe centrarse sobre cuestiones muy técnicas. No obstante, este debate no debe entrar —como suele hacerse— en los problemas de la reforma bajo el encabezamiento general de las ventajas o desventajas de los sistemas electorales y bajo el aspecto de cambiar el principio de representación. El análisis que sigue también conducirá a una reevaluación necesaria de criterios más tradicionales sobre los efectos del sistema mayoritario de la representación proporcional, muchos de los cuales fueron establecidos ya por Duverger (1958) sobre una base empírica muy escasa.

Como quiera que las opciones políticamente viables que tienen los Parlamentos nacionales a su disposición son hoy día muy limitadas, la función que nos cabe en el debate sobre la reforma a los científicos políticos no debe consistir fundamentalmente en un intercambio de razonamientos de estructura teórica en un nivel muy elevado de generalización, sino que debemos concentrarnos, sobre todo, en el análisis de los aspectos más técnicos de los sistemas electorales, en el estudio de sus implicaciones políticas y en la mejora de nuestro conocimiento acerca de los mecanismos, a veces abiertos y a veces ocultos, por los que los votos se traducen en escaños. Lo que necesitamos más que nada, en consecuencia, es: 1.º, un conocimiento profundo de todos los elementos técnicos en que consisten los sistemas electorales; 2.º, una noción de las posibilidades prácticamente ilimitadas que existen de combinar dichos elementos; 3.º, una comprensión de los distintos efectos que un elemento singular puede ejercer en diversos conjuntos de elementos, así como 4.º, el conocimiento de los efectos del sistema electoral en su conjunto. Sólo muy pocos estudios comparativos acerca de los sistemas electorales alcanzan estas pautas analíticas, mientras que muchos otros no llegan a cumplir los requisitos necesarios para una interpretación satisfactoria; este hecho puede demostrarse fácilmente echando una ojeada al muy respetado sistema electoral de la República Federal de Alemania y a la atención que le han dedicado estudiosos extranjeros, políticos y gobernantes reformistas en diversos países (6).

(6) La alta estima en que se tiene al sistema electoral germano-occidental no se limita a las democracias occidentales, sino que también se puede encontrar en los

Mucha gente considera que el sistema electoral germano-occidental es digno de imitación. Esto es cierto, en concreto, de los estudiosos y políticos de países en los que el sistema electoral existente, casi siempre sistema de mayoría relativa, resulta incapaz de contribuir a la integración política debido a las heterogeneidades sociales existentes. Los admiradores del sistema electoral que se utiliza en la República Federal de Alemania señalan su combinación de primer y segundo votos, el sistema mixto de circunscripciones uninominales y de listas de partido y de *Land*, la elección de diputados según el sistema de mayoría simple en las circunscripciones y una representación proporcional en los *Länder*. Esta combinación de circunscripciones uninominales y representación proporcional, según los citados analistas, es la razón del éxito del sistema electoral de Alemania Occidental. Aunque el sistema germano-occidental tiene mucho prestigio, sólo algunos de los que lo utilizan como modelo conocen cómo funciona realmente. De hecho, es difícil encontrar una sola explicación correcta del sistema electoral de Alemania Occidental en los escritos en inglés. Incluso algunos especialistas muy reconocidos han entendido mal el sistema electoral germano-occidental. Richard Rose, por ejemplo, ha escrito recientemente: «Alemania tiene un sistema electoral único que perfecciona la representación, ya que la mitad del Bundestag se elige mediante elección proporcional y la otra mitad en circunscripciones uninominales... El hecho de que la mitad de los escaños procedan de representación proporcional compensa de modo eficaz la desproporción de la distribución por mayoría simple» (1962: 23).

Rose, al igual que muchos otros estudiosos, parte del supuesto falso de que existe una separación estricta entre los diputados elegidos mediante un sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales y los elegidos mediante representación proporcional en listas de *Länder*, suponiendo que los dos principios de representación se aplican separadamente y que cada uno de ellos se utiliza para elegir a 248 de los 496 diputados al *Bundestag*. Es exactamente esta equivocación con respecto al sistema electoral germano-occidental la que induce a Rose a llegar a la conclusión, igualmente falsa, de que los 248 diputados elegidos mediante representación proporcional pueden compensar de las desproporciones originadas en el sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales. Como quiera que esta concepción falsa tiene importantes implicaciones teóricas y consecuencias sistemáticas para la clasificación de los sistemas electorales, y como quiera que también

países en desarrollo. Por ejemplo, en México, donde la reforma de 1978 no se apoya en el sistema electoral de la República Federal de Alemania, a pesar de todas las posiciones en contrario; o en la actualidad en Brasil (en 1985).

tiene alguna influencia en la cuestión de qué sistema electoral cabe escoger, parece necesario proceder a una breve explicación de los principales rasgos y mecanismos del sistema electoral germano-occidental.

En el sistema germano-occidental, cada elector tiene dos votos en la elección al *Bundestag*. El primer voto (*Erststimme*) se concede a un candidato de partido para el escaño de la circunscripción. El segundo voto (*Zweitstimme*) se concede a la lista del partido del *Land* (*Landesliste*). El candidato que consigue la mayoría relativa del primer voto queda elegido en la circunscripción. Los segundos votos deciden cuántos diputados de cada partido llegan al *Bundestag*. Hay 496 diputados más los 22 representantes de Berlín. La cantidad de escaños que corresponde a cada lista de partido de *Land* se determina en una aplicación doble de la fórmula d'Hondt. En el primer procedimiento de adjudicación de escaños se determina la cantidad de escaños en el *Bundestag* que corresponde a cada partido. En el proceso se suman los segundos votos de las (diez) listas de *Land* de cada partido en el orden federal. Esos totales de votos federales de los partidos políticos se convierten posteriormente en escaños de acuerdo con la fórmula de media mayor de d'Hondt. Únicamente pueden participar en la distribución de escaños aquellos partidos que obtengan más del 5 por 100 de los votos en el ámbito federal o más de tres escaños directos en el ámbito de las circunscripciones. En un segundo momento de adjudicación de escaños se utiliza de nuevo la fórmula d'Hondt; ahora sirve para determinar la cantidad de escaños que corresponde a cada lista de partido en los *Länder* del total de escaños que cada partido obtuvo en el orden federal. Únicamente, tras haber establecido cuántos escaños corresponden a los partidos en cada uno de los *Länder*, se produce la deducción de los escaños de circunscripción (o escaños directos) en cada uno de los *Land*. Si un partido obtiene más escaños de circunscripción con los votos primeros de la parte que les corresponde con los votos segundos, se le permite que mantenga dichos escaños, y la cantidad total de diputados se aumenta provisional y temporalmente (los llamados escaños excedentes, *Überhangmandate*). Estos *Überhangmandate* representan uno de los rasgos especiales del sistema electoral de Alemania Occidental. El mecanismo descansa sobre el supuesto de que los diputados elegidos en la circunscripción no pueden ser desprovistos de su mandato al Parlamento. Los *Überhangmandate* pueden surgir por una serie de motivos, pero sobre todo se dan cuando la participación electoral en un *Land* está claramente por debajo de la media nacional o cuando un partido obtiene todos sus escaños de circunscripción por mayorías relativas extraordinariamente pequeñas mientras que otro partido gana las circunscripciones por amplios márgenes. Estos *Überhangmandate*, sin embargo, han sido siempre muy pequeños en

cantidad, caso de que se produzcan, y no han afectado a la relación entre votos y escaños.

U. W. Kitzinger (1960) fue el primer estudioso en la comunidad académica angloparlante que dio cuenta detallada del sistema electoral germano-occidental, así como una descripción exacta de los procesos de adjudicación de escaños en función de los votos en su muy conocido estudio acerca de la elección federal de 1957, mientras que Lakeman/Lambert (1955), Lakeman (1970), así como Mackenzie (1957) yerran en sus interpretaciones. Pero incluso D. W. Rae que se apoya en los análisis de Kitzinger y Pollock (1951), tiene dificultades a la hora de escribir y clasificar el sistema electoral de la Alemania federal.

Todo análisis correcto del sistema germano-occidental tiene que comenzar con el hecho de que los 496 escaños se atribuyen a los partidos en proporción a su parte en los segundos votos. El elemento de mayoría simple del sistema electoral, en consecuencia, sólo es pertinente con respecto a la cuestión de qué candidatos van a representar a sus respectivos partidos en el *Bundestag*, pero prácticamente no tiene importancia alguna en cuanto a la fortaleza numérica del partido en dicho *Bundestag*. A excepción de los *Überhangmandate*, no se produce desproporción alguna entre votos y escaños. De hecho, los resultados electorales muestran que la parte de escaños que corresponde a cada partido se ajusta exactamente al porcentaje que obtienen los segundos votos. En la elección federal de 1983, por ejemplo, el efecto desproporcional fue tan pequeño que la CDU/CSU, aunque obtuvo la mayoría de votos, y el 48,8 por 100 del total de los segundos votos, no consiguió la mayoría de escaños. El partido recibió solamente 244 escaños (49,0 por 100), es decir, cinco menos de la mayoría parlamentaria en el *Bundestag* que se había aumentado temporalmente en dos llamados *Überhangmandate*.

Nuestra referencia al sistema germano-occidental muestra, sin duda alguna, la necesidad que existe de que se hagan estas descripciones empíricas pormenorizadas de sistemas electorales concretos con el fin de que se clasifiquen correctamente. En segundo lugar, todas estas interpretaciones erróneas del sistema germano-occidental muestran que difícil es una clasificación inequívoca de un sistema electoral dado si falta un examen completo y detallado de sus componentes. Sin embargo, no resulta sorprendente que muchos de los analistas del sistema germano-occidental experimentaran grandes dificultades al tratar de encontrar una clasificación correcta. Duverger, por ejemplo, cambió su interpretación del sistema electoral de Alemania Occidental. En su análisis ejemplar de los partidos políticos (publicado por primera vez en francés en 1951), subrayó los elementos proporcionales del sistema elec-

toral y pronosticó una fragmentación del sistema de partidos. Posteriormente modificó su posición y llamó al sistema un sistema mixto (1958: 108). Al hacerlo, interpretaba el sistema germano-occidental como un caso divergente que, en consecuencia, no se podía utilizar para refutar sus afirmaciones teóricas acerca de los efectos de los sistemas de representación proporcional. También Epstein, decía que «la representación proporcional... en Alemania Occidental... puede no ser definitiva» (1972: 40). Rae observaba que «el caso alemán es 'medio angloamericano'... La utilización de las fórmulas de representación proporcional en circunscripciones muy grandes... me obliga a clasificarlo como un sistema mixto» (1967: 45). La descripción hecha más arriba y el haber conseguido realmente casi una proporcionalidad exacta entre votos y escaños muestran sin duda alguna que el sistema electoral germano-occidental es un sistema proporcional.

Por tratarse de un sistema de representación proporcional en (como señala correctamente Rae) una «circunscripción muy amplia» en la que todo el territorio electoral constituye una circunscripción nacional, no conviene exagerar la importancia del 5 por 100 de barrera de representación (8). Hasta cierto punto, esta barrera sirve como un equivalente funcional a la falta de división del país en circunscripciones. Evidentemente estos hallazgos tienen implicaciones importantes para la interpretación de la historia electoral de la República Federal: la concentración de su sistema de partidos se produjo bajo un sistema de representación proporcional. Con independencia del nivel analítico en discusión, ya sea descriptivo, analítico o evaluativo/normativo, el conocimiento profundo de los detalles técnicos, de los mecanismos y los efectos de los sistemas electorales es una condición *sine qua non* para cualquier debate racional de los sistemas electorales en cualquier nivel de análisis.

(7) Entre otros, LAKEMAN/LAMBERT, 1955: 96; MACKENZIE, 1957: 93; RAE, 1967: 45; LAKEMAN, 1970: 103; ROBERTS en FINER, 1975: 208; TAYLOR/JOHNSTON, 1979: 431.

(8) SARTORI (1983: 16, nota 12) considera el sistema electoral de la República Federal de Alemania como un «sistema muy desproporcional» debido a la barrera de representación. Al propio tiempo caracteriza también el sistema de mayoría relativa argentino con voto limitado, de 1911 (en circunscripciones plurinominales, el elector tiene una cantidad de votos equivalente a los dos tercios de los diputados por elegir) como muy desproporcional, siendo así que el objetivo de este sistema es garantizar cierta representación de la minoría y no la representación proporcional.

IV. LA NECESIDAD DE UN MARCO CONCEPTUAL ADECUADO

Hasta el momento he hecho hincapié, ante todo, en el factor de que en la mayoría de los países en que se producen elecciones democráticas hace mucho tiempo que no se ha cambiado el principio de representación, sino que se ha mantenido «estable», que en la actualidad únicamente tienen posibilidad de aplicarse y realizarse aquellas reformas que se orientan a conseguir modificaciones dentro del ámbito de los dos tipos fundamentales de sistemas electorales, esto es, que en realidad es necesario estudiar los detalles técnicos y los mecanismos de los sistemas electorales y que los analistas y políticos interesados en la reforma deben concentrarse en soluciones que se correspondan con los principios de representación en vigor. En segundo lugar, he afirmado que, especialmente en lo que hace al debate acerca de la transferencia de sistemas electorales, ésta aparece caracterizada muy a menudo por una falta de conocimiento acerca de los mecanismos y consecuencias de los sistemas electorales. En tercer lugar he aludido a algunos de los problemas conceptuales que surgen de estos equívocos. El sistema electoral germano-occidental es, como hemos visto hasta ahora, un buen ejemplo de las dificultades existentes de clasificación, que, a su vez, muy frecuentemente impiden un enjuiciamiento adecuado. Estos problemas de clasificación no se deben solamente a informaciones deficientes acerca de un sistema electoral específico. También se originan en una falta de un contexto conceptual ampliamente aceptado y en diferencias de terminología. Por supuesto, se da una diferencia fundamental entre los sistemas de mayoría absoluta y simple y la representación proporcional, pero la literatura comparativa sobre sistemas electorales no ofrece una idea clara y uniforme acerca de qué significan expresiones como «Gobierno de mayoría», «sistema de mayoría simple», «representación proporcional», etc. Además, encontramos la categoría de los llamados «sistemas mixtos», que se utilizan como una forma residual, cuyo significado varía considerablemente de un autor a otro.

Los problemas de clarificación se plantean especialmente cuando los sistemas electorales consisten en elementos más bien contradictorios, cuando un sistema electoral concreto se compone de elementos que (en la forma tradicional de clasificar a los sistemas electorales) pertenecen a un sistema de mayoría simple y a la representación proporcional al mismo tiempo. El sistema electoral de Alemania Occidental no es único a este respecto. Un caso análogo se da en aquellos sistemas electorales en los que se adjudican los escaños según una fórmula de representación proporcional en muchas circunscripciones de pequeño tamaño. En tales sistemas el umbral real de representación es muy elevado y causa un grado considerable de desproporcio-

nalidad. Los resultados electorales no se corresponden ya con el principio de representación proporcional. ¿Acaso debemos clasificar como sistema de representación proporcional a un sistema tal, en el que los escaños se adjudican de acuerdo con una fórmula de representación proporcional, pero en el que el resultado electoral es desproporcionado? ¿Qué define a la representación proporcional; qué define a los sistemas de mayoría absoluta o simple? La respuesta a esta cuestión de clasificación tiene consecuencias de largo alcance para la evaluación normativa de los sistemas electorales, ya que la definición de funciones que adscribimos a los sistemas electorales influirá en la elección que de ellos hagamos. Por lo que se refiere a la representación proporcional, su función principal puede consistir en conseguir una representación parlamentaria de los grupos sociopolíticos de acuerdo con su fortaleza numérica en el electorado; en este caso, la evaluación debe fundamentarse en la cuestión de si un sistema dado de representación proporcional realmente consigue alcanzar este objetivo funcional o no.

Además, también se dan muchas diferencias en los estudios comparativos sobre la atribución de los diversos elementos a los dos tipos básicos. ¿Constituye una cláusula de barrera del 5 por 100 un elemento «fuertemente no proporcional» dentro del sistema de representación proporcional, como mantiene Giovanni Sartori (1983: 16) o más bien sirve, cual yo creo, como un equivalente funcional para la falta de división del territorio electoral en circunscripciones electorales y acaso es tal cláusula, en consecuencia, totalmente incompatible con el principio de representación proporcional?

Un buen ejemplo del hecho de que la mayoría de los intentos de clasificar los diversos sistemas electorales descansa sobre supuestos de carácter normativo es la muy reciente distinción de G. Sartori entre sistemas electorales fuertes y débiles. La terminología escogida (fuertes vs. débiles) ya contiene un juicio del que, sin embargo, no pretendo hacer crítica alguna. Sartori clasifica los sistemas electorales según su efecto manipulativo sobre el votante que puede ser bien «restrictivo» o «no restrictivo»: «Un sistema electoral que ejerce una influencia manipuladora incuestionable, se clasificará como un sistema electoral *fuerte*. Por el contrario, si un sistema electoral no ejerce tal influencia, o la ejerce de modo mínimo, propongo clasificarlo como un sistema electoral *débil*» (1983: 16). Según esta conceptualización, los sistemas de mayoría absoluta o relativa pertenecen a la clase de sistemas electorales fuertes, mientras que los sistemas de representación proporcional se clasifican como sistemas electorales débiles y «un sistema de RP puro, es un sistema sin efecto» (loc. cit.). Con referencia a los efectos de los sistemas electorales, Sartori sostiene que todos los sistemas electorales tienden a generar un efecto reductor en la cantidad de partidos, y añade «que el efec-

to multiplicador de la RP es una ilusión óptica promovida por la secuencia histórica de sistemas electorales» (1983: 21).

En consecuencia, la interpretación de Sartori sobre los efectos de los sistemas electorales se fundamenta en la concepción de un *continuum* unipolar en el que se pueden situar todos los sistemas electorales, un modelo analítico elaborado en el contexto del debate germano-occidental sobre los sistemas electorales a fines del decenio de 1960 y comienzos del de 1970 por Wildenman/Kalchauer/Schleth (1965) y por Mayer (1973). Según esta conceptualización un sistema de representación proporcional «puro» que produce un grado de casi proporcionalidad exacta entre los votos y los escaños es el punto de partida (0) del *continuum* del que se alejan todos los sistemas «no puros». Los sistemas de mayoría simple se localizan en el punto opuesto de éste de partida. Mayer (1973: 189) describe esta conceptualización como sigue: «La influencia de los sistemas electorales sobre las posibilidades de los partidos políticos se extiende desde un grado casi exacto de proporcionalidad entre los votos obtenidos y la cantidad de escaños hasta un grado que aumenta más o menos continuamente de desproporción que restringe las posibilidades de los partidos menores y conduce a una situación en que sólo dos partidos tendrán posibilidades de obtener escaños.» El factor esencial de esta diferenciación de los sistemas electorales descansa en la distinción entre un sistema proporcional «puro», por un lado, y todos los demás sistemas electorales, por el otro. Sartori subdivide esta última categoría en dos clases de sistemas electorales, aquellos a los que llama «sistemas electorales fuertes» y aquellos a los que llama «sistemas electorales fuerte-débiles», una clase mixta que contiene sistemas electorales no proporcionales o de baja proporción. El aspecto fundamental de la concepción de Sartori reside en el hecho de que las categorías principales de su clasificación están basadas únicamente en una función, el «efecto restrictivo» sobre el elector o (y este aspecto es separado de modo estricto por Sartori) el «efecto reductor» sobre la cantidad de partidos (1983: 17). Dado que el supuesto de no efecto se aplica solamente a *un* principio de representación, toda la gama de sistemas electorales se enjuicia desde el punto de vista de la divergencia de esta «situación sin efecto». Por supuesto este punto de vista conduce a juicios basados en un concepto unidimensional: cuanto mayor es la distancia de este punto de partida, mejor se cumplen los requisitos de la conceptualización y más «fuerte» es un sistema electoral determinado. Pero, ¿acaso los estudiosos como Mayer o Sartori presentan argumentos convincentes que sostengan su supuesto fundamental de que todos los sistemas electorales han de conceptualizarse como situados únicamente en un *continuum unipolar*?

Teórica y empíricamente, los datos indican algo diferente. No hay duda de que existen dos principios de representación: el de mayoría simple o absoluta y el de representación proporcional. Ambos deben considerarse como principios antitéticos de la representación política, desde un punto de vista político, sistemático y con relación a la historia de las ideas. En consecuencia un modelo bipolar habrá de ser uno mucho más lógico. El sistema de mayoría absoluta/relativa, así como la representación proporcional, están pensados para alcanzar determinados objetivos políticos y los dos se sitúan en los extremos opuestos de un continuo bipolar, separado uno de otro por un cero en el medio. En primer lugar, y examinando la historia de las ideas políticas, debemos recordar que los principios de representación son mucho más antiguos que los sistemas electorales. Esto es especialmente cierto en el caso del principio de representación proporcional que se elaboró principalmente sobre la base de dos ideas, sobre la concepción de Mirabeau de la representación como un «espejo de la nación» (9), y sobre la idea de la «mejor» opción, un proceso electoral referencial y graduado, con el fin de encontrar el *véritable vœux de la nation* (10). Estas ideas de representación fueron elaboradas por los racionalistas franceses del siglo XVIII y, en consecuencia, estaban bien establecidas mucho antes de que se inventaran sistemas de representación proporcional viables (11). En segundo lugar, si tratamos de encontrar los requisitos para la aplicación de representación proporcional, es necesario considerar las específicas condiciones sociopolíticas que precedieron a su aplicación histórica. Como ya hemos afirmado, la petición de representación proporcional surgió en el contexto de unos cambios sociales profundamente enraizados a finales del siglo XIX y se mantuvo en conexión con el ascenso de los partidos de trabajadores; su aplicación tuvo lugar conjuntamente con la democratización del derecho de sufragio y la introducción del universal. Hablando en términos históricos, nunca se pretendió en absoluto que la representación proporcional fuera un «sistema sin efecto»; todo lo contrario, la representación proporcional se utilizó deliberadamente por parte de los intereses políticos concretos como un instrumento contra aquellos intereses que trataban de conseguir sus propios objetivos sociopolíticos.

(9) MIRABEAU, 1983: 7. La famosa cita dice lo siguiente: «*Les états sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique; soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original.*»

(10) Pienso en las ideas de BORDA y de CONDORCET; cf. MISCH, 1974: 16 y sigs.

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

Con el fin de demostrar la bipolaridad de los sistemas electorales y de establecer teóricamente el supuesto de que ambas formas de representación han de concebirse como *principios de representación*, se hace precisa una demostración más detallada. Esto conduce a la parte constructiva de este trabajo que se centra en la distinción básica entre dos principios alternativos de representación (representación funcional/política *vs.* representación social/proporcional) y dos tipos de fórmulas para convertir los votos en escaños (fórmulas de mayoría absoluta/simple *vs.* fórmulas de representación proporcional). A menudo se ignora esta distinción en los trabajos comparativos sobre sistemas electorales con lo que se da origen a equívocos graves y se suscitan muchos problemas de clasificación.

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

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

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

Vamos a considerar ahora los principios de representación inherentes a los sistemas de mayoría absoluta/simple y de representación proporcional. Al definir los principios de la representación, planteo la cuestión de los obje-

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

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

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

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

circunscripciones pequeñas impedirá un grado elevado de proporcionalidad. En esta conceptualización no existe el tipo de sistema mixto. Solamente existen sistemas de mayoría absoluta/simple y sistemas proporcionales que se *corresponden más o menos* con los respectivos principios.

Un argumento pragmático a favor de esta conceptualización reside en el hecho de que, muy a menudo, el principio de representación está determinado en el orden constitucional. En consecuencia, la cuestión de qué principio de representación debe escogerse es un asunto de Derecho constitucional, mientras que en la mayoría de los casos todas las otras disposiciones del sistema electoral son materia de legislación ordinaria. A veces se establece en la Constitución la relación entre las circunscripciones y las divisiones administrativas del Estado, o bien se condiciona el derecho de los partidos políticos a participar en la adjudicación de los escaños a que alcancen cierto porcentaje de la totalidad de los votos emitidos. No obstante, la decisión política más importante se relaciona con el principio de representación, que incluye (como hemos mostrado) necesariamente la decisión, por un concepto específico social y/o funcional, de la representación parlamentaria.

CUADRO 2

PRINCIPIO DE REPRESENTACION Y SISTEMA ELECTORAL
EN 18 PAISES EUROPEOS OCCIDENTALES

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

La conceptualización que aquí se sugiere (y de la que ya me he ocupado extensamente en otro lugar) (12) sitúa la evaluación de los sistemas elec-

(12) Cf. NOHLEN, 1978: 48 y sigs.; NOHLEN, 1983^a, en prensa.

torales sobre una base nueva: la evaluación de los sistemas electorales no sigue ya la evaluación unidimensional fundamentada en un solo criterio; al guiarnos por los dos principios de representación, se juzga a los sistemas electorales aplicando criterios que se derivan de principios alternativos y que son completamente diferentes. De esta manera ya no se evalúa a los sistemas de representación proporcional según el criterio de los sistemas de mayoría simple y a los sistemas de mayoría simple no se les juzga por los criterios de representación proporcional. Esta reorientación de los criterios impide las interpretaciones que evalúan ciertos sistemas electorales por el principio opuesto de representación y que (aunque fueron muy frecuentes en el pasado) no pueden producir resultados importantes dado que desde el comienzo mismo es de esperar que un sistema de representación proporcional no pueda dar cumplimiento a las expectativas funcionales que cabe alcanzar con toda facilidad mediante un sistema de mayoría simple. Por lo que se refiere a los efectos «restrictivos» o «reductores» de los sistemas electorales, generalmente los sistemas de mayoría simple son superiores al sistema de representación proporcional. Son sistemas electorales «fuertes» para utilizar la terminología de Sartori. Pero no son los «más fuertes» si el fin que se pretende conseguir es el de la representación proporcional. En tal caso, los sistemas de representación proporcional suelen ser los «más fuertes».

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

1.^a Los sistemas electorales deben clasificarse y juzgarse de acuerdo con el grado de cumplimiento del principio de representación que se supone han de seguir. No hay que juzgarlos en función de que cumplan cualquiera de las funciones del otro principio de representación. Por supuesto, ello no excluye la posibilidad de un análisis comparativo, pero impide que se hagan juicios fundamentados en los criterios del otro principio de representación. En este contexto es donde debe considerarse la cuestión de si los umbrales de representación afectan al principio de representación proporcional en general o solamente a partir de cierto nivel o, dicho en términos más metódicos, si un sistema electoral debe seguir su principio de representación sin excepción alguna. El Tribunal Constitucional germano-occidental, por ejemplo, ha considerado la cuestión de si la barrera del 5 por 100 de representación contenida en el sistema electoral de Alemania Federal es compatible con el principio de representación proporcional. En su juicio afirmativo, sin embargo, el Tribunal argumentó que una barrera del 5 por 100 debe ser el límite superior de este umbral, prohibiendo cualquier cambio posterior que fortalezca el «efecto restrictivo» del sistema electoral como algo incompatible con el principio de representación proporcional. En consecuencia, si el le-

gislador germano-occidental desea fortalecer dichos efectos elevando, por ejemplo, la barrera del 5 por 100, tendría que optar primero por otro principio de representación (esto es el principio de representación de mayoría absoluta); solamente tras haber hecho esto, se permitiría al *Bundestag* de Alemania Occidental que implantara una cláusula mucho mayor de representación. En este contexto debe mencionarse que los efectos desproporcionales en el sedicente sistema mejorado de representación proporcional en Grecia, son casi incompatibles con el principio de representación proporcional. Estas conclusiones acerca de los límites constitucionales y legislativos de los sistemas electorales son de la máxima importancia para cualquiera que está interesado en la reforma de un sistema concreto y no quiera dar la sensación de estar manipulándolo.

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

V. CONCLUSIONES

En distintos momentos de este trabajo he subrayado que en la actualidad, en la mayoría de los países en estudio, no se dan las condiciones sociopolíticas que les permitirían cambiar el principio de representación existente, ya sea de sistema de mayoría absoluta/relativa o de representación proporcional. Estas condiciones sociales existieron históricamente (con excepción de algunos casos divergentes como los Estados Unidos o Canadá), cuando en un período de cambio social, la clase obrera se integró en el sistema político por medio de la representación política (mediante el sufragio universal y la representación proporcional) y cuando se transfirió el antagonismo

entre el capital y el trabajo en el proceso desde la esfera socioeconómica al subsistema político de la sociedad capitalista. Desde esta época, las líneas de fractura social, las instituciones políticas y los sistemas de partidos están «congelados» en la mayoría de las democracias occidentales, para utilizar la terminología de Lipset y Rokkan (1967). Desde entonces las reformas de los sistemas electorales se han limitado a cambios dentro de la esfera del principio establecido de representación. Únicamente cuando tienen lugar cambios sociales y políticos muy profundos y originados estructuralmente, se da verdaderamente un cambio del principio de representación. Es más bien dudoso que los debates sobre la reforma del sistema electoral en Gran Bretaña, por ejemplo, desde los años de 1970 hayan tomado en consideración estos requisitos sociopolíticos: en primer lugar sigue siendo problemático que estas condiciones de cambio estructural existan verdaderamente en Gran Bretaña; en segundo lugar es más bien dudoso que todos los que participan en el debate sobre la reforma, estudiosos y políticos por igual, sean conscientes de estas condiciones para la reforma electoral.

Considerándolo desde el punto de vista de la ingeniería social que, por supuesto, incluye juicios de carácter normativo, hay que distinguir dos ámbitos de reforma:

1.º Reformas dentro de los límites del principio de representación en vigor. Por supuesto, en este caso, la cantidad de opciones distintas es limitada porque tales cambios no pueden interferir (intencional o accidentalmente) en el principio de representación escogido.

2.º Reformas que cambian el principio de representación y superan las limitaciones establecidas en el párrafo primero. Las propuestas para estas reformas fundamentales deben tomar en consideración: *a)* las condiciones sociopolíticas bajo las cuales funcionan los sistemas propuestos; *b)* sus connotaciones normativas con respecto a la teoría democrática y con relación a la teoría de la representación política, y *c)* ha de considerar *a)* y *b)* en el contexto del cambio social y político. En consecuencia, cabe estudiar las cuestiones relativas a la reforma —como se hace en el apartado primero— siempre que se mantengan dentro del ámbito del principio de representación recientemente establecido.

Por regla general, en él se distingue entre estas dos zonas de reforma. En tanto se ignore esta distinción fundamental, y en tanto no se tomen en cuenta los requisitos históricos y teóricos que he subrayado en mi análisis, el debate continuará estando caracterizado por un discurso más ficticio que racional (y en consecuencia científico).

(Traducción de RAMÓN GARCÍA COTARELO.)

BIBLIOGRAFIA

- BARTHÉLEMY, J.: *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, 1912.
- BÜSCH, O. (comp.): *Wählerbewegung in der europäischen Geschichte*. Colloquium-Verlag, Berlin, 1980.
- DE CARRERAS, F. y VALLÉS J. M.: *Las elecciones*, Editorial Blume, Barcelona, 1977.
- COTTERET, J. M., y EMERI, C.: *Les systèmes électoraux*, Presses Universitaires de France, Paris, 1973.
- CURTICE, J., y STEED, M.: *Electoral Choice and the Production of Government: The Changing Operation of the Electoral System in the United Kingdom since 1955*, en «B. J. Pol. S.», 12, 1982, 249-298.
- DOWSE, R. E., y HUGHES, J. A.: *Political Sociology*, John Wiley and Sons, Londres, 1975.
- DUVERGER, M.: *Les partis politiques*, Armand Colin, Paris, 1958.
- DUVERGER, M.: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1958.
- EPSTEIN, L. D.: *Political Parties in Western Democracies*, Praeger, Nueva York, 1972.
- FINER, S. E. (ed.): *Adversary Politics and Electoral Reform*, Antony Wigram, Londres, 1975.
- HENIG, St.: *Political Parties in the European Community*, George Allen and Unwin, Londres, 1979.
- KOHL, J.: «Zur langfristigen Entwicklung der politischen Partizipation in Westeuropa», en STEINBACH, P. (comp.): *Probleme politischer Partizipation im Modernisierungsprozeß*, Klett-Cotta, Stuttgart, 1982, págs. 473-503.
- KITZINGER, U. W.: *German electoral Politics. A Study of the 1957 Campaign*, Clarendon Press, Oxford, 1960.
- LAKEMAN, E., y LAMBERT, J.: *Voting in Democracies*, Faber and Faber, Londres, 1955.
- LAKEMAN, E.: *How Democracies Vote. A Study of Majority and Proportional Electoral Systems*, Faber and Faber, Londres, 1970.
- LIPSET, S. M.: «Radicalism and Reformism: The Sources of Working Class Politics», en *APSR*, 77, 1983, págs. 1-18.
- LIPSET, S. M., y ROKKAN, St. (ed.): *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, Nueva York, 1967.
- MACKENZIE, W. J. M.: *Free Elections*, George Allen and Unwin, Londres-Nueva York, 1958.
- MACKIE, T. H., y ROSE, R.: *The International Almanac of Electoral History*, Macmillan, Londres, 1933.
- MCLEAN, I.: *Elections*, Longman, Londres, 1976.
- MEYER, H.: *Wahlsysteme und Verfassungsordnung*, Alfred Metzner-Verlag, Frankfurt, 1973.
- MIRABEAU, Comte de: «Sur la représentation ilégale de la nation dans ces états actuels et sur la nécessité de convoquer une assemblée générale des trois ordres», en MERILHOU, M. (ed.): *Oeuvres de Mirabeau*, tomo I, Paris, 1834, págs. 5-21.
- MISCH, A.: *Das Wahlsystems zwischen Theorie und Taktik. Zur Frage von Mehrheitswahl und Verhältniswahl in der Programmatik der Sozialdemokratie bis 1955*, Duncker und Humblot, Berlin, 1974.

- NOHLEN, D.: *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch, unter Mitarbeit von R. O. Schultze*, Piper, Munich, 1978.
- NOHLEN, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- NOHLEN, D.: «Wahlssysteme», en SCHMIDT, M. (ed.): *Westliche Industriegesellschaften* (vol. 2, Pipers Wörterbuch zur Politik, ed. by D. Nohlen), Piper, Munich, 1983, págs. 487-497.
- NOHLEN, D.: *Elections and Electoral Systems*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn-Bad Godesberg, 1983^a.
- POLLOCK, J. K.: «The Electoral System of the Federal Republic of Germany. A Study in Representative Government», en *APSR*, 46, 1952, págs. 1056-1068.
- RAE, D. W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven-Londres, 1971.
- RIKER, W. H.: «The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science», en *APSR*, 76, 1982, págs. 753-766.
- ROKKAN, St.: *Citizens, Elections, Parties*, Universitetsforlaget, Oslo-Nueva York, 1970.
- ROKKAN, St., y SVASAND, L.: «Zur Soziologie der Wahlen und der Massenpolitik», en KÖNIG, R. (comp.): *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, vol. 12, Enke-Verlag, Stuttgart, 1978.
- ROSE, R.: «Choice in Electoral Systems. The Political and Technical Alternatives», en *Studies in Public Policies*, 108, Strathclyde-Glasgow, 1982.
- ROSS, J. F. S.: *Elections and Electors. Studies in Democratic Representation*, Eyre and Spattiswoode, Londres, 1955.
- SARTORI, G.: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, vol. 1, Cambridge University Press, 1976.
- SARTORI, G.: *The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Method?*, ponencia inédita, 1983.
- SCHULTZE, R. O.: «Funktion von Wahlen und Konstitutionsbedingungen von Wahlverhalten im Deutschen Kaiserreich», en BÜSCH, O. (ed.): *Wählerbewegung in der europäischen Geschichte*, Colloquium-Verlag, Berlín, 1980, págs. 125-158.
- SEIFERT, K. H.: *Bundeswahlrecht*, Verlag Vahlen, Munich, 1976.
- SOCIÉTÉ POUR L'ÉTUDE DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE (ed.): *La représentation proportionnelle*, París, 1888.
- STERNBERGER, D.; VOGEL, B., y NOHLEN, D. (ed.): *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane*, Band 1: *Europa*, De Gruyter, Berlín, 1969.
- TAYLOR, P. J., y JOHNSTON, R. J.: *Geography of Elections*, Penguin-Books, Nueva York, 1979.
- THERBORN, G.: «The Rule of Capital and the Rise of Democracy», en *New Left Review*, núm. 103, 1977, págs. 3-58.
- VOGEL, B.; NOHLEN, D., y SCHULTZE, R. O.: *Wahlen in Deutschland*, De Gruyter, Berlín-Nueva York, 1971.
- WILDENMANN, R.; KALTEFLEITER, W., y SCHLETH, U.: «Auswirkungen von Wahlssystemen auf das Parteien- und Regierungssystem der Bundesrepublik», en SCHEUCH, E., y WILDENMANN, R. (ed.): *Zur Soziologie der Wahl*, Westdeutscher Verlag, Colonia-Opladen, 1965, págs. 74-112.

