

## II. Transiciones y sistemas electorales

1. Sistema de mayoría absoluta
2. Sistemas proporcionales
3. Sistemas electorales combinados

## II. TRANSICIONES Y SISTEMAS ELECTORALES

---

Las primeras elecciones libres durante los procesos de transición a la democracia han sido llamadas elecciones fundacionales.<sup>11</sup> En el contexto del cambio de sistema en Europa del Este, deben distinguirse dos tipos de elecciones: las prefundacionales y las fundacionales. Sólo cinco de los veinte Estados que existen en la actualidad en Europa del Este corresponden a los antiguos Estados-nación, tal como se encontraban antes del cambio de sistema de finales de los años

---

<sup>11</sup> Véase Vernon Bogdanor, "Founding Elections and Regime Change", en *Electoral Studies*, 1990, 9, núm. 4, pp. 228-294.

ochenta. Los nuevos Estados-nación son consecuencia inmediata de las elecciones prefundacionales. Las fuerzas políticas que optaron por la independencia nacional de los Estados miembros de las otrora federaciones de Europa del Este obtuvieron, en las primeras elecciones competitivas, un legítimo fundamento para la realización de sus objetivos políticos.

### 1. Sistema de mayoría absoluta

En las elecciones prefundacionales, la alternativa fue la que se dio entre proindependencia y contraindependencia, un dualismo que estructuró no sólo la decisión sino también, en un momento dado, a los grupos y a los partidos políticos en la contienda electoral. El sistema electoral sólo jugó un rol secundario. Sin embargo, cabe destacar que en las trece elecciones de tipo prefundacional nueve veces fue aplicado el sistema de mayoría absoluta, dos veces la representación proporcional en circunscripciones (plurinominales y variables), una vez el sistema de voto personal transferible y una vez la representación proporcional con distrito nacional único y cláusula de exclusión del cuatro por ciento.

He podido demostrar, en otros textos, que el predominio del sistema electoral de mayoría absoluta, durante el comienzo de la transición, fue consecuencia del cambio de régimen promovido desde arriba.<sup>12</sup> Optar por el sistema de mayoría absoluta estuvo motivado por consideraciones de poder, pues las élites dominantes concibieron este tipo de sistema electoral como un mecanismo institucional para mantener su hegemonía. Es interesante hacer notar que tal cálculo político, por lo general, no resultó como se esperaba. "Es irónico que la preservación del sistema electoral impuesto por el Soviet desde arriba ayudó a tornar la derrota del comunismo en una debacle".<sup>13</sup> Únicamente en tres países las elecciones de esta índole condujeron al triunfo de las viejas élites comunistas.

### 2. Sistemas proporcionales

En las elecciones fundacionales dominó el sistema proporcional, aplicado en nueve de los dieciocho casos que se estudiaron, lo cual fue resultado de dos situa-

---

<sup>12</sup> Véase Dieter Nohlen y Mirjana Kasapovic, *Wahlsysteme und System-wechsel in Osteuropa*, op.cit.

<sup>13</sup> Véase Rein Taagepera, "A Note on the March Elections in Estonia", en *Soviet Studies*, (42), 2, 1990, p. 306.

ciones diferentes. La primera fue la capitulación de las élites comunistas dominantes en los antiguos Estados-nación, que dejaron a las nuevas élites la fundación de las instituciones en su totalidad. La segunda fue el triunfo electoral en las elecciones prefundacionales de los grandes "actores de la transición", de oposición, quienes después de la independencia nacional sufrieron, por regla general, un proceso de fragmentación y se vieron afectados, en consecuencia, por la pérdida de los requisitos políticos y organizativos para poder optar por la representación por mayoría.

Los sistemas de representación proporcional en Europa del Este son, desde un enfoque tipológico, relativamente homogéneos. De hecho, no existe en la actualidad ningún sistema de representación proporcional puro, ningún sistema de voto personal transferible y ningún sistema de representación proporcional personalizada, como el del modelo alemán.<sup>14</sup>

Podemos concluir que aun cuando varían considerablemente en detalle, los sistemas de representación proporcional existentes comparten algunos rasgos entre sí (véase cuadro 1).

<sup>14</sup> De entre los tipos de sistemas electorales mencionados, el voto personal transferible sólo fue aplicado en Estonia durante las elecciones anteriores a la fundación.

Cuadro 1: Sistemas proporcionales en Europa del Este

País	Año	Núm. de diputados	Núm. de distritos electorales	Tamaño de distrito electoral	Diputados promedio por distrito electoral	Lista nacional de partidos	Estructura de las listas	Método de conversión de votos en escaños	Cláusula de exclusión
Albania	1992	140	100	1	--	40	Cerr. y bloq. <sup>h</sup>	Compensatorio	4% país
Bosnia-Herzegovina	1990	130	7	14-18	18.5	Esc.res. <sup>f</sup>	Cerr. y bloq. <sup>h</sup>	Cociente electoral simple + Método d'Hondt	--
Bulgaria	1991	240	31	4-12	7.9	--	Cerr. y bloq. <sup>h</sup>	Método d'Hondt	4% país
Estonia	1990	105	46	1-5	2.3	--	STV <sup>g</sup>		
	1995	101	12	7-12	9.2	Esc.res. <sup>f</sup>	Semiabierto/ lista person.	Cociente electoral simple + Método d'Hondt	5% país 3 m.dir <sup>i</sup>
Yugoslavia	1992	138	9		14.9	--	Cerr. y bloq. <sup>h</sup>	Método d'Hondt	5% país

País	Año	Núm. de diputados	Núm. de distritos electorales	Tamaño de distrito electoral	Diputados promedio por distrito electoral	Lista nacional de partidos	Estructura de las listas	Método de conversión de votos en escaños	Cláusula de exclusión
Lituania	1993	100	5	20	20.0	--	Semi-abierto v. prefer.	Sainte Laguë	4% país
	1995	100	5	20	20.0	--	Semi-abierto v. prefer.	Sainte Laguë	5% país
Moldavia	1994	104	1	104	--	104			4% país
Montenegro	1990	125	1	125	--	125	Cerr. y bloq. <sup>h</sup>	Método d'Hondt	4% país
Polonia	1991	391	37	7-17	10.5	69	Semi-abierto v. prefer.	Hare-Niemeyer + Sainte Laguë	5% lista nacional
	1993	391	52	3-17	7.5	69	Semi-abierto v. prefer.	Método d'Hondt	5%, 8%, en distr. + 7% lista nacional
Rumania	1990	396 <sup>a</sup>	42	4-12b	9.4	Esc.res. <sup>f</sup>	Cerr. y bloq.	Cociente electoral simple + Método d'Hondt	

País	Año	Núm. de dipu- tados	Núm. de distritos electorales	Tamaño de distrito electoral	Diputados promedio por distrito electoral	Lista nacional de partidos	Estruc- tura de las listas	Método de conversión de votos en escaños	Cláusula de exclu- sión
Rumania	1992	341 <sup>a</sup>	42	4-12c	8.0	Esc.res. <sup>f</sup>	Cerr. y bloq. <sup>h</sup>	Cociente electoral simple+ Método d'Hondt	3%, 8% país
República Eslovaca	1992 <sup>d</sup>	51	4	5-18	15.0	Esc.res f	Semi- abierto <sup>e</sup>	Hagenbach- Bischoff + Residuo mayor	3% país
	1994	150	4	-	37.5	Esc.res. <sup>f</sup>	Cerr.y bloq. <sup>h</sup>	Hagenbach- Bischoff + Residuo mayor	5% país
Eslovenia	1990	80	14	3-7	5.7	Esc.res. <sup>f</sup>	Libre	Cociente electoral simple+ Método d'Hondt	2.5% país
	1992	90	8	11	11.0	Esc.res. <sup>f</sup>	Persona- lizado	Cociente electoral simple+ Método d'Hondt	Lista nacional 3 m.dir. <sup>i</sup>



<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Núm. de dipu- tados</b>	<b>Núm. de distritos electorales</b>	<b>Tamaño de distrito electoral</b>	<b>Diputados promedio por distrito electoral</b>	<b>Lista nacional de partidos</b>	<b>Estruc- tura de las listas</b>	<b>Método de conversión votos en escaños</b>	<b>Cláusula de exclu- sión</b>
República Checa	1992 <sup>d</sup>	99	7	7-18	14	Esc.res. <sup>f</sup>	Semi-abierto <sup>e</sup>	Hagenbach-Bischoff + Residuo mayor	5%, 7%, 11% país
							Semi-abierto <sup>e</sup>	Hagenbach-Bischoff + Residuo mayor	5%, 7%, 11% país

<sup>a</sup>Contiene también escaños adicionales definidos para las minorías nacionales (9 en 1990 y 13 en 1992). <sup>b</sup> Más un distrito con 39 diputados. <sup>c</sup> Más un distrito con 28 diputados. <sup>d</sup> Elecciones para la Cámara de Diputados de la República Checa. <sup>e</sup> Hasta cuatro votos de preferencia. <sup>f</sup> Esc.res.: Escaños restantes; <sup>g</sup>STV: voto personal transferible.

<sup>h</sup>Cerr. y bloq.: lista cerrada y bloqueada; <sup>i</sup>M.dir.: mandatos directos.

El tipo más común es la representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables.<sup>15</sup> Asimismo, dos cosas son bien notorias: en primer lugar, el escrutinio a nivel de las circunscripciones se realiza, casi siempre, de manera que sobren mandatos (por ejemplo, utilizando el cociente electoral simple), los que se adjudican, en última instancia, a nivel nacional. De esta manera, se estableció una lista nacional que permitió a los partidos sustraer a las dirigencias nacionales del voto del elector en el ámbito del distrito electoral, para evitar que peligrara su elección o reelección ante la presencia de listas semiabiertas (o no cerradas y bloqueadas). En realidad, las listas semiabiertas en sistemas de representación proporcional, en circunscripciones plurinominales, se emplean más frecuentemente que en los sistemas occidentales, mientras que las listas nacionales son cerradas. La cantidad de escaños a nivel nacional depende del resultado electoral a nivel de las circunscripciones electorales, es decir, en buena parte del comportamiento electoral. Únicamente en Polonia se estableció legalmente que el número de escaños de la lista nacional sería de 69.

---

<sup>15</sup> La representación proporcional con distrito electoral único existe sólo en Moldavia; se aplicó una vez en Montenegro, en las elecciones de 1990.

En segundo lugar, se introdujo en todos lados una cláusula de exclusión, desde luego de diferentes niveles, que varía desde 2.5 hasta cinco por ciento. Con esto se desconfió de las barreras naturales, formadas por las propias circunscripciones plurinominales, cuyo tamaño varía en promedio entre 2.3 y quince escaños. En Europa del Este, en términos generales, las cláusulas de exclusión pueden ser calificadas como moderadas. Es posible que las experiencias vividas con la representación proporcional en las circunscripciones plurinominales, durante el periodo transcurrido entre las dos guerras mundiales —cuando las circunscripciones electorales no constituían barrera alguna contra la extrema fragmentación de los partidos—, hayan jugado aquí un rol fundamental. Por otra parte, la experiencia de Polonia, en 1991, indica que las circunscripciones electorales no siempre sirven como barrera y que la cláusula de exclusión para la participación en la lista nacional no basta para detener la realimentación que provoca la representación proporcional respecto a la fragmentación de los partidos políticos.

En este sentido, la reforma de 1993 en este país fue bastante razonable porque introdujo una cláusula de exclusión a nivel de las circunscripciones electorales, además de desterrar el intento de dejar sin efecto esta cláusula,

con una graduación para los casos, distintos, de partidos o de alianzas electorales. Las cláusulas de exclusión escalonadas (consistentes en exigir mayor porcentaje mínimo a las alianzas que a los partidos) son la contribución creativa de Europa del Este a los sistemas electorales.

### 3. Sistemas electorales combinados

En las elecciones fundacionales se aplicaron sistemas electorales combinados en seis de los dieciocho países estudiados.<sup>16</sup> Estos sistemas se introdujeron de dos maneras diferentes: por un lado, en el caso de las transformaciones negociadas o pactadas (*transplacement*), a través de compromisos entre élites políticas

---

<sup>16</sup> No hay que confundir los sistemas electorales combinados con los sistemas mixtos. Cuando en la literatura general los últimos se clasifican y colocan, por lo regular, como tercera categoría en el mismo nivel de la representación por mayoría y de la representación proporcional, se supone que existe un tercero al lado de ambos principios de representación. Sin embargo, *tertium non datur*. El concepto "sistemas electorales combinados" sólo indica que las reglas de decisión de mayoría y proporcional se vinculan de tal manera con un sistema electoral, que una parte de los diputados se elige a partir del principio de mayoría y otra a partir del principio de proporcionalidad (sistemas segmentados, también sistemas paralelos), pero tales sistemas pueden ser clasificados tanto dentro de la representación por mayoría como en el de representación proporcional, dependiendo de los efectos que tengan en la relación votos-escaños. Para mayor información sobre los sistemas electorales combinados, véase Dieter Nohlen, *Elections and Electoral Systems*, *op.cit.*

viejas y nuevas durante el proceso de cambio de sistema en los antiguos Estados-nación; por otro, mediante el triunfo electoral de los partidos políticos de oposición durante las elecciones prefundacionales, aunque también de aquellos antiguos partidos comunistas, o de las organizaciones que les sucedieron, en los nuevos países. Ambas élites no se sintieron lo suficientemente fuertes como para contender en el sistema clásico de representación por mayoría (es decir, sistema de mayoría absoluta o relativa), pero tampoco lo suficientemente débiles como para la representación proporcional. Los sistemas electorales combinados les abrieron un amplio campo, en el cual podían realizarse diversas combinaciones institucionales para lograr los objetivos políticos deseados.

Como puede verse en el cuadro 2, el sistema electoral segmentado es el más utilizado. No obstante, cada uno de los sistemas electorales combinados de los países estudiados varía en los detalles técnicos. La relación entre los distritos electorales uninominales y los mandatos de listas no es siempre ponderada: la regla de mayoría en cada distrito electoral es a veces absoluta y a veces relativa (con las consecuencias que esto tiene para la estructuración de un sistema de partidos); el distrito electoral en que se aplica la representación

Cuadro 2: Sistemas electorales combinados

Pais	Año	Tipo	Relación distrito electoral uninominal/ lista	Regla de mayoría	Distritos electorales plurino- minales	Cláusula de exclusión
Albania	1992	Sistema proporcional <sup>1</sup>	100:40	Absoluta	Alcance nacional	4%
Bulgaria	1992	Sistema segmentado	200:200	Absoluta	20 DEPN <sup>3</sup>	4%
Croacia	1992	Sistema segmentado	64:60	Relativa	Alcance nacional	3%
	1995	Sistema segmentado	28:80	Relativa	Alcance nacional	5%, 8%, 11%
Lituania	1992	Sistema segmentado	71:70	Absoluta	Alcance nacional	---
Rusia	1993/95	Sistema segmentado	225:225	Relativa	Alcance nacional	5%
Hungría	1990	Sistema segmentado + Elementos compensat.	176:210 <sup>2</sup>	Absoluta	20 DEPN <sup>3</sup>	4%
	1994	Sistema segmentado + Elementos compensat.	176:210 <sup>2</sup>	Absoluta	20 DEPN <sup>3</sup>	5%, 10%, 15%

<sup>1</sup>Esaños por mayoría con compensación proporcional. <sup>2</sup>De éstos, virtualmente 152 son proporcionales en 20 distritos plurinominales y 58 son compensatorios. <sup>3</sup>Distritos electorales plurinominales.

proporcional es, la mayoría de las veces, de alcance nacional. En dos de los casos se establecieron circunscripciones electorales plurinominales. Además, son frecuentes las cláusulas de exclusión cuyos montos oscilan entre cuatro y cinco por ciento y, en este sentido, en dos de los casos se aplican cláusulas de exclusión escalonadas. El sistema electoral de Albania (de 1992) es proporcional; en él, las desproporciones surgidas en los distritos electorales se desactivan a través de escaños compensatorios. El sistema electoral húngaro es el más peculiar de todos, ya que combina las formas paralelas y compensatorias.

Este tipo de sistemas combinados tienen en las listas de alcance nacional o regional sus elementos estructurales. Si recordamos la frecuencia con que se establecieron listas nacionales en los países de Europa del Este, incluso en sistemas de representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables, podremos distinguir como prototipo o modelo de sistema electoral de estos países la bipartición de los escaños en circunscripciones electorales uninominales y plurinominales, por un lado, y en circunscripciones electorales de alcance nacional, por otro. Ambas variantes, la representación proporcional en circunscripciones con listas adicionales y los sistemas electorales combinados,

dotaron a los partidos de listas nacionales que permitieron a sus élites dirigentes asegurar su elección o reelección a través de listas cerradas. La función de una compensación proporcional o de una mejor proporcionalidad pasa, por el contrario, a un segundo lugar, pues, por lo general, la participación en los escaños de lista depende de cláusulas de exclusión dirigidas a evitar la fragmentación de los sistemas de partidos y, en consecuencia, a reducir, más que a aumentar, el valor de equidad de los votos.

Así, mediante la equivalencia funcional entre elementos de por sí diferentes, se establece una similitud entre la representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables con listas nacionales y los sistemas electorales combinados.<sup>17</sup> Comparemos, por ejemplo, el sistema electoral estonio con el alemán: en ambos casos el elector emite un voto personal, en los dos hay una bipartición de los escaños en mandatos uninominales, repartidos aproximadamente a mitades iguales (en Alemania, la distribución está preestablecida y en Estonia resulta de la forma de asignación los escaños restantes). Si se renuncia a considerar las diferentes for-

---

<sup>17</sup> Para determinar la similitud o diferencia entre sistemas electorales parece apropiado aclarar a qué se hace referencia y utilizar conceptos precisos. Si-



mas de conseguir la proporcionalidad nacional (en Alemania a nivel nacional, a través de la repartición de todos los escaños bajo el principio de proporcionalidad, en Estonia compensatoriamente), caracterizando a ambas —aunque de manera falsa— como compensatorias,<sup>18</sup> y si se toma en cuenta la cláusula de exclusión del cinco por ciento, entonces podría catalogarse como obsoleta la categorización de un sistema electoral como combinado y del otro como de representación proporcional en cir-

---

militud y diferencia se refieren a los elementos constituyentes y al mecanismo de un sistema electoral, y no al efecto que tenga sobre la relación entre votos y escaños o sobre el sistema de partidos. Sin embargo, para hacer una buena diferenciación, es aconsejable utilizar cuatro categorías: idéntico, similar, funcionalmente equivalente y diferente. Identidad entre dos sistemas electorales existe cuando encontramos, por ejemplo, al sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales aplicado en dos países distintos. Similitud puede existir entre dos sistemas de representación proporcional; esta categoría parece representar el grado de correspondencia más alto entre los sistemas electorales proporcionales, puesto que siempre habrá alguna variación menor. Por equivalencia funcional se entiende otro tipo de similitud, que abandona el nivel descriptivo y pasa a establecer similitudes con base en razones funcionales. Una diferencia respecto a los elementos y mecanismos constituyentes de los sistemas electorales puede estar acompañada por una equivalencia funcional.

<sup>18</sup> Véase Rein Taagepera y Matthew S. Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Nueva Haven-Londres, 1989; Rein Taagepera, "Estonian Parliamentary Elections 1995", en *Electoral Studies*, 1995, núm. 3, pp. 328-331.

cunscripciones plurinominales con listas nacionales.<sup>19</sup> Resulta, sin embargo, más conveniente percibir a los sistemas de representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables con listas nacionales como imitación funcionalmente equivalente de los sistemas combinados.

Los sistemas electorales combinados, en especial los sistemas segmentados, nos llevan a preguntarnos sobre los efectos de sus componentes fundamentales; es decir, la parte de representación por mayoría en circunscripciones uninominales y la parte de representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables. El cuadro 3, en el que se hace referencia a ocho elecciones en cinco países, muestra cuántos partidos accedieron al Parlamento a través de la representación por ma-

---

<sup>19</sup> No es incorrecta la descripción del sistema electoral estonio como "un sistema de estilo alemán mixto entre uninominalidad y listas", dada por John Fitzmaurice. Pero él se centra más en los elementos constituyentes que en la equivalencia funcional. Véase John Fitzmaurice, "The Estonian Elections of 1992", en *Electoral Studies*, 1993, núm. 2, pp.168-173. Sin embargo, respecto a los elementos constituyentes, el sistema electoral estonio y el sistema alemán son bastante diferentes. La similitud consiste en la equivalencia funcional. Para una descripción más detallada del sistema electoral estonio, véase Dieter Nohlen y Mirjana Kasapovic, *Wahlssysteme un System-wechsel in Osteuropa*, op.cit., pp.61-63.

yoría y de la representación proporcional. El resultado confirma el cuestionamiento que se hace a la sabiduría convencional académica. En cinco de los seis casos llegaron más partidos al Parlamento a través de la representación por mayoría. Solamente en Croacia la cantidad de partidos fue igual con los dos sistemas, en dos elecciones.

En vista de que los mismos partidos no siempre fueron exitosos en las elecciones "paralelas", se puede notar que la adición de resultados parciales en ambos casos eleva la fragmentación en el Parlamento. Por otra parte, la función de la representación proporcional es la de mitigar las desproporciones en la relación votos-escaños que se presentan en las circunscripciones uninominales. Las consecuencias de las dos partes de los sistemas segmentados son tan dependientes del contexto (de la estructura del sistema de partidos, del grado de estructuración de los mismos, de la geografía y del comportamiento electoral) que los resultados que se pueden producir van contra las ideas generalizadas en torno a las consecuencias de las representaciones por mayoría y proporcional. Es así como la representación proporcional en la Rusia de 1995 produjo severas desproporciones que favorecieron a todas las grandes agrupaciones, incluyendo a los partidos conser-

vadores (nacionalistas y comunistas), mientras que las distorsiones proporcionales han podido reducirse algo en las elecciones por el principio de mayoría.

Cuadro 3: Partidos que accedieron al Parlamento por los principios de mayoría y representación proporcional

País	Elección por mayoría en DEU <sup>1</sup>	Elección por repr. prop. en DEPN <sup>2</sup>	Escaños de compensación en DEPN <sup>2</sup>
Bulgaria 1991	7	4	-
Croacia 1992	5	5	-
1995	5	5	-
Lituania 1992	8	5	-
Rusia 1993	12	8	-
1995	11 <sup>3</sup>	8	-
Hungría 1990	7	6	8
1994	7	6	6

<sup>1</sup> DEU: Distritos Electorales Uninominales. <sup>2</sup> DEPN: Distritos Electorales Plurinominales. <sup>3</sup> Más 94 diputados de diferentes partidos.