

IV. PENSANDO EN REFORMAS

La crítica a los sistemas electorales del este europeo no se reduce únicamente a la fragmentación. De todos modos, ésta no asusta mucho a los defensores de la representación proporcional, quienes se vuelcan contra aquellos que la combaten cuando implica, al mismo tiempo, pérdidas de representación. Kimmo Kuusela³⁰ señala que "Hungría, Checoslovaquia y Bulgaria tal vez necesitan considerar una aproximación más cercana a la perfecta —aunque semejan-

³⁰ Véase Kimmo Kuusela, "The Founding Electoral Systems in Eastern Europe, 1989-1991", en G. Pridham y T. Vanhanen (comps.), *Democratization in Eastern Europe*, Londres-Nueva York, 1994, p.181.

tes cambios podrían hacer más inestable la situación parlamentaria". Tal recomendación no considera el balance de los distintos objetivos que los sistemas electorales aspiran a lograr al mismo tiempo. Deberá esperarse a ver si también en las subsiguientes elecciones se presentan escandalosas desproporciones entre votos y mandatos, pues, como lo muestran los resultados de las listas en Rusia en 1995, las actuales diferencias deben atribuirse a la fragmentación extrema y no a los sistemas electorales en sí mismos. Kimmo Kuusela se expresa también contra los "sistemas mixtos de reglas de mayoría y proporcionales que buscan dar a los votantes más influencia en las opciones de personas de lo que es posible en un sistema electoral con listas cerradas y bloqueadas", y propone en cambio la solución finlandesa, en la que el voto de un candidato cuenta para el partido que lo nominó.³¹ Con seguridad, Finlandia ha tenido buenas experiencias con ese sistema electoral; en otros países, sin embargo, las formas de candidatura que permiten una competencia intrapartidista (listas libres y semiabiertas) han conducido a problemas considerables (clientelismo, corrupción, etcétera), por lo que esas recomendaciones deben tomarse con reserva.

³¹ *Ibidem.*

Con respecto a los sistemas electorales combinados, se ha puesto mucho énfasis en el efecto acumulado de fragmentación que se produce a través de la suma de resultados parciales, según las elecciones de representación por mayoría y proporcional.³² Este efecto se encuentra, de hecho, sistemáticamente determinado, pero depende en gran medida de la estructura del sistema de partidos. El argumento, no obstante, corre el riesgo de plantear como absoluta la cuestión de la fragmentación del sistema de partidos. Por una parte, eso no es conveniente pues, como lo señalan los avances en la investigación sobre partidos políticos, un "pluralismo moderado" (Sartori), es decir, un cierto grado de fragmentación, no debe plantearse como problema a no ser que se vincule con la polarización. Por otra parte, da la impresión, por la estigmatización que algunos autores hacen de la fragmentación, de que a ésta y a la polarización se les percibe como consubstanciales, cuando en realidad debe hacerse una distinción entre los dos fenómenos y reconocerse que se puede presentar más polarización en los sistemas partidistas que tienen baja fragmentación que en aquellos en los cuales ésta es más elevada.

³² Véase Robert G. Moser, "The Impact of the Electoral System on Post-Communist Party Development: The Case of the 1993 Russian Parliamentary Elections", en *Electoral Studies*, 1995, (14), 4, pp. 377-398.

Además, deben considerarse otros valores, como la representatividad. Los sistemas electorales combinados hacen evidente el intento de satisfacer, quizás de manera ponderada, las distintas demandas que se hacen a un sistema electoral.³³ De hecho, la crítica que se basa en un juicio único resulta demasiado limitada.

Finalmente, con frecuencia se critica la complejidad de los sistemas electorales del este europeo. No nos referimos con ello a las opiniones que aparecen implícitas en la resistencia de varios autores a hacer descripciones de los sistemas electorales en sus elementos técnicos, los cuales son muy complicados. La sencillez, elemento soslayado en los hechos por algunos de los sistemas electorales, debe contar también como criterio de evaluación. Los sistemas húngaro y estonio son ejemplos del defecto que mencionamos; sus reglas son tan complicadas, que justifican la suposición de Dolf Sternberger de que el elector no sabe lo que hace al votar a través de ellos (se refería al sistema proporcional personalizado de Alemania,³⁴ el cual, por cierto, es más sencillo que el húngaro).

³³ Véase Dieter Nohlen, *Elections and Electoral Systems*, *op. cit.*

³⁴ Véase Dieter Nohlen, "Formen der politischen Mitwirkung in westlichen Demokratien: Wahlen", en Klaus von Beyme, Ernst-Otto Czempiel y Peter Graf Kielmansegg (comps.), *Funk-Kolleg Politik*, tomo 1, Frankfurt am Main, 1987, pp. 263-298.

Nosotros pensamos que aquí la crítica es justificada, y que debería conducir a reflexionar en torno a posibles reformas. Comparado con otros argumentos que impugnan a los sistemas electorales de Europa del Este, el de la complejidad puede ligarse más fácilmente con el del "diseño pobre". Sin embargo, ambos planteamientos son generales: el primero puede sustituir al segundo y no hace falta pormenorizar. No obstante, el argumento que señala la complejidad contiene, más bien, la evaluación de un resultado histórico, mientras que los juicios que aluden a un "pobre diseño" se refieren a un proceso de "construcción institucional"³⁵ y como tales

³⁵ Para evitar malentendidos, cabe señalar que mi escepticismo respecto al "diseño de los sistemas electorales" y a la "ingeniería electoral" no se refiere a la capacidad virtual de la ciencia política para diseñar sistemas electorales de acuerdo a criterios normativos pertinentes y para predecir bastante bien los efectos de tales sistemas electorales. En lo personal predije los efectos del nuevo sistema electoral de España, unos meses después de su establecimiento, en noviembre de 1976, cuando los contendientes para las primeras elecciones libres, a ser celebradas en junio de 1977, eran aún prácticamente desconocidos (véase *El País*, 19 de abril de 1977). Mis dudas con respecto a los conceptos de diseño e ingeniería criticados conciernen al supuesto implícito en ellos de que el proceso de establecimiento de los sistemas electorales estaría realmente influenciado o determinado por los diseñadores o ingenieros electorales. Varias experiencias al cabo de mi participación en algunos procesos de reforma y observación electoral han confirmado mi posición desde que empecé a plantear estas dudas (véase mi contribución, *Changes and Choices in Electoral Systems*, *op.cit.*). Por supuesto que demostrar que los politólogos son efectivamente capaces de diseñar sistemas electorales de

no hacen justicia al surgimiento de los sistemas electorales en Europa del Este, no de una mesa de dibujo sino de un proceso de negociaciones y compromisos.³⁶ Según sabemos, en ningún caso un sistema electoral probado ha podido transferirse a un país del este europeo, y mientras más intereses y posiciones de poder quisieron (o debieron) considerarse para lograr consenso, más complicados resultaron los sistemas electorales. Tampoco la representación proporcional en distritos plurinominales (un sistema fácil en el que los escaños únicamente se adjudican en distritos electorales con el método d'Hondt y listas cerradas y bloqueadas) pudo aplicarse en forma sencilla en ningún país de esta región. El argumento del "diseño pobre" desconoce las condiciones del surgimiento de las democracias en Europa del Este.

Si la sencillez es, en efecto, un criterio fundamental para evaluar a los sistemas electorales y una exce-

acuerdo con los objetivos que les son planteados, de ningún modo constituye una prueba de su función real o virtual como diseñadores e ingenieros en el proceso de crear un sistema electoral. Una demanda en tal sentido puede derivar en una gran frustración.

³⁶ Véase Michael Krennerich y Martin Lauga, "Diseño *versus* política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales", *Arbeitspapier N° 15 der Lateinamerikaforschung am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg*, 1994, Heidelberg.

siva complejidad requiere de reformas, habría que preguntar cuáles han obtenido, hasta ahora, las mejores calificaciones. En este punto se puede decir que el sistema húngaro (sin duda el más complicado de del este europeo) ha sido unánimemente catalogado como el de mejores resultados en lo funcional, en el ámbito de los sistemas de partidos y en lo que se refiere a la estabilidad política.³⁷ Las soluciones más sencillas no son, evidentemente, las mejores, ni las mejores resultan las más sencillas.

Algunos sistemas electorales son, sin embargo, inútilmente complicados; podrían, sin duda, alcanzar sus objetivos mediante reglamentaciones más sencillas. Especialmente criticables son aquellos sistemas electorales cuyos elementos técnicos o sistemas parciales individuales se contradicen entre sí. El sistema

³⁷ El crítico Bernard Owen cataloga, por el contrario, como problemático al sistema electoral húngaro, ya que socava (al igual que el polaco, ¡sic!) la capacidad de los partidos fuertes de lograr un gobierno de mayoría, homogéneo en términos partidistas, con lo que se equivoca en lo fundamental. Véase Bernard Owen, "Les modes du scrutin de l'Europe du Centre et de l'Est: Les influences à l'œuvre", en *Paper Congrès de l'Association Française de Science Politique*, París, 1992, p.13. También para Babst ("Wahlen in Ungarn, der CSFR und Polen: Erschweren Wahlgesetze die Regierbarkeit?", en *op.cit.*, p.72), el sistema electoral húngaro se presenta "en la realidad como problemático".

estonio, por ejemplo, supone una alta posibilidad de participación del votante.³⁸ Pero cuanto más aspira a aprovecharlo, menos influencia tiene el elector en la selección de los diputados y más alta se torna la desigualdad del valor de logro de los votos emitidos. La representación proporcional misma se pone en duda cuando se toma en serio el principio de la representación proporcional (en que el valor numérico y el valor de logro de los votos deben corresponder hasta cierto punto).

³⁸ El elector dispone de un voto personal, lo que significa que puede elegir no únicamente entre candidatos de distintos partidos sino también de un solo partido. En los distritos electorales plurinominales, aquellos candidatos que reciban más que el cociente electoral simple adquieren un mandato individual. Los votos restantes se suman en los distritos electorales. Aquellos partidos que concentren los votos personales en uno o pocos candidatos, incrementarán las posibilidades de que alguno de sus candidatos individuales sea elegido. Los denominados mandatos distritales se adjudican a los partidos que superen el cociente electoral simple. Al interior de los partidos, los mandatos se distribuyen entre aquellos candidatos que hayan obtenido más votos. Si se busca obtener tantos mandatos distritales como sea posible, no es conveniente que los votos obtenidos a través de la candidatura se concentren en uno o pocos candidatos, sino en muchos, cuyos votos contribuyen a acumular más votos. La dispersión de estos últimos puede, desde luego, conducir al escandaloso resultado de que los mandatos distritales recaigan en candidatos que obtuvieron individualmente muy pocos votos, lo que, indudablemente, conduce a insertar una regla que excluya esta posibilidad (como ocurrió en 1995). La fragmentación que, por supuesto, se propaga en este paisaje de los partidos políticos, conduce a que permanezcan muchos votos restantes, a que no se pueda asignar dentro de los dos procedimientos gran cantidad de mandatos

Por eso estamos de acuerdo con algunos estudiosos de las elecciones³⁹ cuando proponen reformas para simplificar los sistemas electorales. Sin embargo, aún queda por saber si los modelos occidentales pueden ayudarnos al respecto. Si las listas nacionales se conciben como elemento fundamental de los nuevos sistemas electorales del este europeo, entonces los sistemas occidentales, sobre todo los que no utilizan estas listas, resultan posiblemente inadecuados. Según informa Rein Taagepera,⁴⁰ se critica públicamente a las listas nacionales por permitir "que los políticos se instituyan a sí mismos independientemente de los resul-

distritales. Estos últimos se distribuyen en distritos electorales de alcance nacional a través de listas partidistas cerradas y bloqueadas. En pocas palabras, cuanto más hace uso el elector de su voto personal, en términos de un pluralismo ilimitado, más limita las posibilidades de que su voto sea efectivo. A esto habría que agregar la existencia de una cláusula de exclusión para listas nacionales de cinco por ciento, la cual conduce a que no se tomen en cuenta gran cantidad de votos restantes de los pequeños partidos en la asignación de mandatos. En el sistema electoral estonio, alrededor de la mitad de los mandatos se asigna a través de listas cerradas y bloqueadas, y cláusulas de exclusión del cinco por ciento. Gran parte de los votos permanece inútil. Para una descripción más precisa del sistema estonio, véase Dieter Nohlen y Mirjana Kasapovic, *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, op.cit., pp. 61-62.

³⁹ Véase Arend Lijphart, *Elections and Electoral Systems*, op.cit.; Kimmo Kuusela, "The Founding Electoral Systems in Eastern Europe, 1989-1991", op.cit.; Rein Taagepera, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, op.cit.

⁴⁰ Véase Rein Taagepera, *ibid.*, p. 329.

tados electorales". Seguramente es correcto suponer que la implantación de listas nacionales se origina en "la avidez de los dirigentes de todos los grupos políticos de asegurarse escaños en las cámaras".⁴¹ No obstante, la lista nacional debe concebirse, especialmente en sistemas con votos personales o listas semiabiertas en distritos electorales plurinominales, como un importante instrumento para agilizar la construcción y consolidación de los partidos políticos. No tendría sentido una reforma electoral que, con vistas a la consolidación de la democracia, se dirigiera contra los partidos. James McGregor⁴² ha destacado como una carencia de los sistemas electorales proporcionales que muchos votantes no se sienten realmente representados: demasiados sufragios pasan inadvertidos a causa del procedimiento de conteo y de la cláusula de exclusión. No hay que negar los hechos empíricos, pero es posible que el alto grado de despilfarro de votos disminuya en la medida en que

⁴¹ Véase Gerhard Löwenberg, "Die neuen politischen Eliten Mitteleuropas: Das Beispiel der ungarischen Nationalversammlung", en *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (24), 3, 1993, pp. 438-457.

⁴² James McGregor, "How Electoral Laws Shape Eastern Europe Parliaments", en *op.cit.*, p.15.

los electores adquieran más experiencia con sus respectivos sistemas electorales. Sin embargo, bajar la cláusula de exclusión no tendría mucho caso si el objetivo es la estabilización del sistema de partidos.

En resumen, se puede concluir que la crítica a los sistemas electorales del este europeo parece un poco exagerada. De aquí surgen varios cuestionamientos como, por ejemplo, si la crítica está fuera de contexto o si detrás de ella se esconden premisas científicas inadecuadas u opciones en torno a las alternativas electorales en las que se quiere utilizar las dificultades de desarrollo electoral en esta fase de transición económica y social, a fin de poder cabalgar con un caballito teórico de batalla. Incluso la crítica sólida se enfrenta, dada la gran complejidad que muestran algunos sistemas electorales, tanto en la teoría como en la práctica, con argumentos ponderados que le son contrarios. Por lo general, tal situación limita, especialmente en sistemas políticos inclusivos, las reformas institucionales que sólo pueden ser aprobadas por grandes mayorías (independientemente de que esa aprobación esté jurídicamente establecida o no). También en los casos de reforma son las variables políticas las que deciden los resultados y no las ambiciones de diseño racional en el campo institucional.