

III. LA CRÍTICA A LOS SISTEMAS ELECTORALES DE EUROPA DEL ESTE

Como se planteó anteriormente, en los estudios sobre elecciones y partidos de Europa del Este suele suponerse que los sistemas electorales están "pobremente diseñados". No siempre resulta claro qué se quiere decir con esta crítica. Tampoco puede decirse que la crítica sea uniforme, lo cual parece lógico dadas las diversas preferencias normativas de los distintos autores. Sin embargo, son principalmente los expertos, o aquellos que se consideran tales, quienes utilizan el argumento del sistema electoral "pobremente diseñado". Otros observadores de los sistemas electorales —sobre todo los del escenario de los partidos y de los siste-

mas de partidos— son, por lo general, más precisos en sus críticas; asumen que los déficits de representación y eficiencia políticas son atribuibles al sistema electoral vigente, lo cual no siempre es cierto.

Desde luego, la crítica a la legislación electoral vigente es, en las democracias pluralistas, tan normal como la competencia partidista y la cultura de la polémica. Ya que no hay sistema electoral que satisfaga todos los puntos de vista, y a todos y cada uno de los observadores, todo sistema electoral se encuentra siempre sujeto a la crítica. La función de las objeciones no es únicamente la de impulsar reformas; al cabo de la confrontación con la crítica, frecuentemente se refuerza el convencimiento y el consenso de que el sistema electoral vigente es, quizá, la mejor solución ante las alternativas que se formulan. En todo caso, vale la pena corroborar si la crítica es fundada. Este examen comienza con los supuestos de causalidad en la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos. En Europa del Este, tomando en cuenta factores como los partidos y los sistemas de partidos poco desarrollados, así como la alta volatilidad de las preferencias electorales y los obstáculos para hacer política según los cauces institucionales, ningún sistema electoral alcanza el grado

de capacidad estructuradora que existe en las democracias de las sociedades industriales occidentales.

Los observadores que irreflexivamente exigen esta capacidad a los sistemas electorales de Europa del Este, que suponen relaciones de causalidad —cuando hay deficiencias en el desarrollo de los partidos políticos—, que opinan que la defectuosa capacidad formadora de los sistemas electorales existentes limita una mejor política o que las tendencias de estructuración inherentes a los sistemas electorales contribuyen a las condiciones que deploran, desconocen el hecho que se mencionó anteriormente: se puede constatar que en los sistemas electorales de Europa del Este, más que en las democracias consolidadas, rige una compleja relación causa-efecto. De hecho, los sistemas electorales están sujetos a tantas influencias como efectos surgen de ellos. Estas influencias transforman el grado y dirección de los efectos de los sistemas electorales. En síntesis, la crítica a los sistemas electorales puede ser tan criticable como el sistema electoral criticado.

Las principales causas de estos déficits de la ciencia política deben buscarse, por un lado, en la carencia de parámetros comparativos, que se produce al orientar muchas investigaciones hacia casos singulares y, por el

otro, en el hecho de que muchos investigadores se contentan con la sabiduría convencional, la cual es, en sí misma, sumamente deficitaria. James McGregor²⁰ representa un buen ejemplo de lo anterior, pues hace énfasis en una "regla general" según la cual "mientras una ley electoral más refuerce la proporcionalidad, mayor será la fragmentación de la legislatura. Sin embargo, las leyes que reducen la proporcionalidad pueden no afectar significativamente la fragmentación".

Esta secuencia de afirmaciones es asombrosa por varias razones. En primer lugar, porque no conocemos regla general alguna con un contenido como el señalado.²¹ En segundo lugar, porque McGregor es contradictorio al abordar la cuestión de la causalidad en la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos, en tanto únicamente reconoce como válida la relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos en uno de los casos (aumento de la proporcionalidad) y no en el otro (reducción de la proporcio-

²⁰ Véase James McGregor, "How Electoral Laws Shape Eastern Europe Parliaments", *op.cit.*, p.16.

²¹ De acuerdo con la regla general que dice: "Al incrementar la proporcionalidad crecería el número de partidos y viceversa", Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, *op.cit.*, p. 82.

nalidad). En tercer lugar porque, basándose en la mencionada "regla general", supone una relación estrecha y determinista entre representación proporcional y sistemas multipartidistas, después de haber relativizado fuertemente la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos.²² De hecho, investigaciones recientes indican que los sistemas electorales y el grado de proporcionalidad mantienen una relación estrecha y cuantificable entre sí, pero no sucede lo mismo con los sistemas electorales y los sistemas de partidos. En cuarto lugar, McGregor asocia a la lógica causal quebrantada y al cuestionable supuesto de causalidad con la afirmación peculiar de que una creciente proporcionalidad en los sistemas electorales convierte la fragmentación del sistema de partidos en dependiente del sistema electoral, aunque niega que una decreciente proporcionalidad reduzca la fragmentación.

Podría suponerse que con estos argumentos la tesis de McGregor quedaría refutada, pero no ocurre así debido a que refleja bastante bien la cuestionable sabiduría convencional, de cuya capacidad de super-

²² Véase James McGregor, "How Electoral Laws Shape Eastern Europe Parliaments", *op. cit.*, pp. 11 y ss.

vivencia es casi imposible dudar. Si la fragmentación de los sistemas partidistas y la representación proporcional (independientemente del tipo que sea) coinciden, entonces se responsabilizará al sistema electoral de la fragmentación. De este modo, se pasa de la crítica a los elementos proporcionales del sistema de representación proporcional a la crítica de la representación proporcional en sí. No obstante, si coinciden la fragmentación y el sistema de representación por mayoría, entonces la atomización del sistema de partidos no tiene nada que ver con el sistema electoral y las causas de la fragmentación deben encontrarse fuera del mismo.

El embrollo analítico puede ejemplificarse drásticamente a la luz de las elecciones polacas de 1991. En las elecciones del *Sejm* (la Cámara de Diputados) rigió la representación proporcional en distritos electorales plurinominales, con cláusula de exclusión para los escaños de listas nacionales, mientras que en las elecciones de senadores se empleó el sistema binominal, que podría calificarse, con restricciones, como sistema de mayoría. La representación política en las dos cámaras se encontraba extremadamente atomizada. Se responsabilizó al sistema electoral proporcional vigente de la fragmentación de la Cámara de Diputados, e incluso se le definió

como de tipo proporcional puro.²³ No se hizo comentario alguno sobre las elecciones para senadores y la fragmentación de esta cámara. Obviamente no valía la pena, pues de acuerdo con la sabiduría convencional son otros los factores causantes de la fragmentación en elecciones de representación por mayoría.

Esta crítica a la sabiduría convencional, y a los supuestos en que implícitamente se basa (los que McGregor hace explícitos), no niega ni subestima el significado de los sistemas electorales para la estructura de los sistemas de partidos, ni contradice la posibilidad de que se presenten perspectivas de reformas o de "ingeniería institucional". Sólo es preciso señalar que la crítica a los sistemas electorales vigentes, a los proyectos de reforma y a la "ingeniería institucional" deberían fundarse en conceptos, premisas y tesis científicamente sustentados, pues, de lo contrario, tampoco se podrá resolver el problema del diseño.

²³ Véase Stephanie Babst, "Wahlen in Ungarn, der CSFR und Polen: Erschweren Wahlgesetze die Regierbarkeit?", en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1992, (22), 1, pp. 89-110; Wolfgang Merkel, "Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften", en Klaus von Beyme & Klaus Öffe (comps.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, PVS Sonderheft, Wiesbaden, manuscrito, p.20.

El análisis de los sistemas electorales de Europa del Este revela que los efectos políticos de los sistemas electorales no concuerdan con las expectativas tradicionales. Bajo condiciones dadas (carácter embrionario de los partidos y del sistema de partidos), la representación por mayoría se relaciona más con la fragmentación del universo partidista que la representación proporcional. Sería, en consecuencia, poco prudente clamar por sistemas mayoritarios cuando los sistemas proporcionales coinciden con los multipartidistas. Para superar la fragmentación debieron estabilizarse antes los partidos como organizaciones. Sin embargo, tendría que calificarse de reducida la contribución de la representación por mayoría al proceso de conformación de los partidos, y considerarse que, por el contrario, podría retrasarlo. Sólo con la existencia de partidos y sistemas de partidos bien estructurados pueden esperarse de estos sistemas electorales los mismos efectos que las investigaciones empíricas más recientes han probado en las naciones industrializadas de Europa occidental. Únicamente en ese momento los sistemas de representación por mayoría podrán producir, en Europa del Este, los efectos que esperan sus sustentadores.

En la actualidad, no obstante, los sistemas de representación proporcional y los combinados dan más

frutos gracias a sus "elementos proporcionales". En sistemas partidistas amorfos y atomizados, las cláusulas de exclusión contra el excesivo aumento de la fragmentación partidaria son instrumentos mucho más efectivos que los distritos uninominales. Las listas contribuyen al proceso de constitución de los partidos dentro de los sistemas electorales proporcionales y segmentados. La efectividad de estos elementos pueden adaptarse cada vez más a las necesidades de los distintos países, en cada una de las fases de su desarrollo.²⁴ La experiencia demuestra que, contra lo que Aldo Solari²⁵ supone, las pequeñas reformas que se hacen dentro del tipo básico de sistema electoral frecuentemente resultan exitosas. Las críticas a los sistemas electorales de los países del este europeo, que se evidencian simple y llanamente como objeciones a la representación proporcional como tal son, en consecuencia, poco justificadas.

Mucho menos convincente es la crítica que sólo considera como "mecanismo débil de exclusión"²⁶ a

²⁴ Véase Dieter Nohlen, *Changes and Choices in Electoral Systems*, *op.cit.*, pp. 217-224; Matthew S. Shugart, "Electoral Reform in Systems of Proportional Representation", *op.cit.*, pp. 207-224.

²⁵ Véase Aldo Solari, "Los obstáculos a una reforma política en el contexto democrático", en Dieter Nohlen y Aldo Solari (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, 1988, pp. 127 y ss.

²⁶ Véase Stephanie Babst, "Wahlen in Ungarn, der CSFR und Polen: Erschweren Wahlgesetze die Regierbarkeit?", *op.cit.*, p. 77.

la barrera legal, y la juzga insuficiente para combatir la atomización política de los partidos y la inestabilidad política de Europa del Este. Si el grado de fragmentación del sistema de partidos en el ámbito parlamentario se mantiene alto, no obstante la cláusula de exclusión, es comprensible que se cuestione a este instrumento. Pero, ciertamente, uno debe preguntarse: ¿qué otra alternativa existe cuando no procede o no conviene la representación por mayoría?

El control de la representación política a través del tamaño de los distritos —el más efectivo de acuerdo con lo que hemos aprendido de los sistemas electorales— se ha evidenciado hasta ahora, en Europa del Este, como limitadamente adecuado, según lo demuestra el caso polaco²⁷ (en elecciones de senadores y de *Sejm*, es decir, con distritos electorales de dos diputados y distritos elec-

²⁷ Lijphart, en su estudio empírico-estadístico (*Electoral Systems and Party Systems, op.cit.*), reúne las cláusulas de exclusión y de exclusión natural a nivel de distritos electorales, en una sola variable. En el *effective threshold* no permite que se reconozca esta distinción importante en lo que a cuestiones de reforma se refiere, porque las dos variables poseen distintos efectos en relación con la proporcionalidad. La cláusula de exclusión permite dar preferencia ponderadamente proporcional a todos los partidos que superan dicha cláusula, mientras que las cláusulas naturales de exclusión a nivel de distritos electorales determinan desproporciones en los escaños entre los partidos que participan: favorecen a los grandes partidos en una proporción menor o mayor (dependiendo del procedimiento de distribución que se utilice).

torales plurinominales de tamaño medio). Por algo los legisladores del este europeo apostaron a la cláusula de exclusión. Tal fórmula ha demostrado su efectividad en todos los casos (naturalmente, dependiendo de ciertas particularidades en su aplicación), incluso en las elecciones de 1993 en Polonia, donde la fragmentación adquirió dimensiones extremas y fue fuertemente deplorada.

Dieter Bingen²⁸ argumentó, acertadamente, contra la idea de que el sistema de partidos en Polonia podría ser automáticamente estabilizado con una cláusula del cinco por ciento. Sin embargo, la tesis de McGregor²⁹ de que "es un hecho que las barreras legales excluyen a los partidos pequeños, reduciendo así la proporcionalidad, pero no necesariamente la fragmentación", no nos ha parecido evidente. Lo contrario es correcto; al mantener a los partidos pequeños fuera de las cámaras, la cláusula reduce la fragmen-

²⁸ Véase Dieter Bingen, "Probleme der Entwicklung einer demokratischen politischen Kultur in Polen", en Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (comp.), *Aufbruch im Osten Europas*, Colonia, 1993, p.127.

²⁹ Véase James McGregor, "How Electoral Laws Shape Eastern Europe Parliaments", *op.cit.*, p.17.

tación. Por otra parte, se incrementa el grado de proporcionalidad de los resultados electorales cuando los electores anticipan los efectos de la cláusula de exclusión votando menos o no votando por los partidos pequeños que corren el peligro de no superar el porcentaje mínimo de votos. Desde luego, no se puede esperar que estos efectos se presenten desde la primera aplicación de la cláusula de exclusión.