

RECENSIONES

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO: *La difícil ciencia de los orígenes de los sistemas electorales*, por Alberto Penadés de la Cruz (1)

Ensayo bibliográfico de los siguientes libros:

Josep M. Colomer (ed.): *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave, 2004

Bernard Grofman y Arend Lijphart (eds.): *The Evolution of Electoral Systems and Party Systems in the Nordic Countries*. Nueva York: Agathon Press, 2002

Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg (eds.): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001

Los libros que son objeto de discusión en estas páginas arrojan una valiosa luz sobre el problema del origen y de los procesos de reforma de los sistemas electorales. En el ámbito de los estudios electorales, el análisis de estos problemas se ha visto limitado, hasta el momento, por la escasez de datos comparativos y la baja calidad de los mismos, especialmente si se compara con la investigación que se ha desarrollado sobre los efectos de las reglas de representación. El conjunto de estos libros, además de proponer hipótesis teóricas valiosas en sí mismas, contribuye de manera decisiva a solucionar este problema.

Comprender cómo se instituyen los sistemas electorales, así como las condiciones de su estabilidad o reforma, no es un ejercicio separado del estudio de su impacto sobre la vida política. Buena parte de la literatura pasada y presente sobre reformas electorales puede describirse como un conjunto de contribuciones a la ingeniería institucional, ingeniería que se basa, es de esperar, en la ciencia de los sistemas electorales entendida como ciencia de sus efectos. El problema que, a menudo, se encuentra en esta literatura de expertos es el sesgo normativo que acompaña a todo análisis que desatiende las condiciones de posibilidad de cualquier reforma. Recuerda a la situación de los expertos económicos que, poseyendo recetas internamente justificadas de las que cabe predecir consecuencias beneficiosas, lamentan la falta de

(1) Agradezco a Paloma Aguilar su cuidadosa lectura del borrador de este trabajo y sus valiosas sugerencias para mejorarlo.

«voluntad política» para aplicarlas. El problema no es ya que haya reformas posibles y otras imposibles de las que no vale la pena hablar, pues la ingeniería electoral suele ser más bien sobria. La cuestión es que, si los agentes que tienen que realizar las reformas son capaces de anticipar sus consecuencias (es decir, son racionales), entonces los efectos de los sistemas electorales no pueden entenderse plenamente sin entender también sus orígenes.

De lo que se trata es de construir una economía política de los sistemas electorales, y los libros que nos ocupan contribuyen de forma importante al desarrollo de la misma. Desde el punto de vista del método científico, como programa más inmediato, lo que se desprende de estos libros es una invitación a formular preguntas en términos de «causalidad invertida» sobre algunos efectos conocidos de las leyes electorales: si el sistema X se asocia a la consecuencia Y, cómo afecta esta consecuencia a la decisión de los agentes sobre el sistema, haciendo posible que X sea el caso. Ejemplo claro y expresión entusiasta de esto es el intento de Colomer (ver también Colomer 2003) de poner «las leyes de Duverger cabeza abajo», algo que, como mínimo, es un buen *motto*.

Las consecuencias mejor conocidas de los sistemas electorales se refieren, fundamentalmente, a la proporcionalidad de los resultados, a la representación de los partidos políticos, y al número y proliferación de los mismos, así como a las regularidades de conducta, que hoy llamaríamos coordinación estratégica, de los votantes y de los políticos, que sustentan estos resultados agregados. Los principales libros que han ido construyendo esta disciplina son los de Duverger (1954), Rae (1971), Taagepera y Shugart (1980), Lijphart (1994) y Cox (1997) (2). Todos ellos se refieren a lo que Shugart y Wattenberg llaman efectos interpartidistas de los sistemas electorales. Los efectos intrapartidistas son más resistentes al análisis, aunque, por citar sólo una breve selección, existen contribuciones sobre las consecuencias de los métodos de elección para la organización de los partidos (Katz 1980), la dinámica de competición interna entre candidatos de un mismo partido (Ames 1995; Cox y Rosenbluth 1994), o los incentivos para el voto personal y la posible independencia de los candidatos con respecto al partido (Carey y Shugart 1995; Cain, Ferejohn y Fiorina 1987). Además de estos estudios, son de particular interés las investigaciones que, en cierto modo, se ocupan de «las consecuencias de las consecuencias»: efectos indirectos de los sistemas electorales pero, que, sin embargo, tocan más de cerca los bie-

(2) En el reciente volumen de la revista *Zona Abierta* dedicado a los sistemas electorales (110/111 2005), preparado por José Ramón Montero e Ignacio Lago, se traduce al castellano una buena selección de textos de estos autores.

nes y males que realmente importan a los ciudadanos. Así, los efectos interpartidistas e intrapartidistas dan paso a estudios sobre la estabilidad de los gobiernos (Grofman 1989), su representatividad (Colomer 2000), el control sobre los mismos (Maravall 2003), la política fiscal (Persson y Tabellini 2003) o la corrupción política (Kunicová y Rose-Ackerman 2005).

También se conocen hoy mejor los efectos políticos de algunos rasgos de los sistemas electorales relativamente poco estudiados en perspectiva comparada, como es la distribución de escaños entre los distritos y los frecuentes desequilibrios que se inducen en la representación de los ciudadanos (Samuels y Snyder 2001, Grofman, Koetzle y Burnell 1997). La distribución de los representantes suele estar sesgada a favor de las zonas menos pobladas y tiene efectos políticos claros de sesgo favorable a los partidos que representan intereses rurales, por lo que suele ser objeto de disputas muy importantes en el contexto de las reformas electorales. Que yo sepa, nadie ha estudiado hasta ahora las consecuencias que esto tiene para el bien público, como, por ejemplo, para la política de protección de la agricultura.

La literatura sobre orígenes y consecuencias de los sistemas electorales estaba, hasta el momento, totalmente descompensada. Durante bastantes años, el único libro comparativo disponible, con cierto acopio de información útil para la ciencia política, ha sido el de Castaris (1980). Este libro todavía aparece como fuente de referencia fundamental en algunas de las contribuciones teóricas más significativas de los últimos años, como la de Boix (1999) y la de Blais, Dobrzynska e Indridason (2005). Sin embargo, y respetando sus méritos, se trata de un libro que ha quedado anticuado por falta de pulso analítico, confinado a los casos de Europa Occidental, y no siempre fiable. Por lo demás, sobre muchos casos particulares sólo se encontraban monografías carentes de perspectiva comparada, a menudo escritas en lenguas locales.

En estos libros hay también espacio para el estudio de las consecuencias políticas de los sistemas electorales, pero es posible, y esperable, que, a partir de ahora, ya nunca sean tomados simplemente como una variable exógena. El interés académico sigue aquí a la práctica política: algunas democracias consolidadas han reformado sus sistemas electorales de manera drástica, y toda una oleada de nuevas democracias en cuatro continentes experimenta con distintos sistemas. Estos libros tratan de sistematizar estas experiencias comparadas, además de poner al día lo que se sabe, o podría haberse sabido, si la atención de la ciencia política se hubiera dirigido hacia ello, sobre las experiencias pasadas.

Los estudios sobre el caso español han seguido una evolución paralela a los estudios internacionales. Las investigaciones sobre las consecuencias po-

líticas de las reglas electorales han quedado bien establecidas por numerosos trabajos, pero, en general, aquéllas sólo se han relacionado superficialmente con el análisis sobre sus orígenes. Como en los estudios internacionales, ha proliferado la vocación de ingenieros entre los científicos políticos, con periódicas evaluaciones de los efectos más visibles y las posibles propuestas de reforma. Sin remontarnos demasiado atrás, la de los quince años de experiencia puede visitarse, por ejemplo, en el libro de Rae y Ramírez (1993), y la de los veinte años en el volumen compilado por Montabes (1998). Sin embargo, la contribución reciente más importante sobre el sistema electoral español, de Lago y Montero (2005), adopta finalmente una perspectiva genética, explorando tanto orígenes como consecuencias. Como lectura complementaria, sigue siendo excelente la discusión de Caciagli (1984) sobre el proceso político de constitucionalización de los principios básicos del sistema electoral. La perspectiva histórica puede ampliarse con el artículo de Carreras (1983) sobre los intentos de reforma de la Segunda República, y el capítulo que Colomer dedica al caso español en el manual que aquí se reseña.

NUEVOS DATOS PARA EL ESTUDIO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Puesto que se trata de libros enciclopédicos, en parte concebidos como fuentes de datos para investigadores, es necesario hacer un breve inventario de los datos que contienen. En los tres libros encontramos discusiones sobre los orígenes de los sistemas electorales, pero de peso distinto dentro de la obra. En los capítulos compilados por Grofman y Lijphart predomina la información sobre los efectos de las reglas electorales, aunque la perspectiva evolutiva de los trabajos que se recogen, así como la breve información histórica sobre los procesos efectivos de elección de reglas, resulta muy valiosa. El libro de Shugart y Wattenberg reparte su espacio a partes iguales para estudiar los orígenes y las consecuencias de los sistemas electorales de una muestra de nueve países, empleando así dos capítulos por país; sin embargo, dado que la selección de casos se ocupa sobre todo de sistemas electorales nuevos, los capítulos sobre las consecuencias, como sus autores tienden a admitir, presentan conclusiones más bien provisionales. En el libro de Colomer predomina la perspectiva genética. Es un gran libro dedicado a entender los orígenes de una muy amplia muestra de sistemas electorales.

La cantidad de información disponible es asombrosa. El conjunto de los tres libros ofrece una extensa discusión de una muestra total de 33 países. El libro de Colomer examina 25 países en 24 capítulos: 14 países de Europa (la

mitad en Europa Oriental), 5 países de América, 3 de Asia, 2 de Oceanía y uno de África. El libro de Shugart y Wattenberg analiza 11 casos: 4 en Europa (2 en Europa Oriental) 2 en Asia y 5 en América. El libro de Grofman y Lijphart examina 5 países, todos los de la Europa Nórdica. Hay ocho casos que son tratados en dos libros: el origen y consecuencias de dos «viejos» sistemas electorales de Europa occidental (Alemania y Suecia) las reformas, en los años noventa, de tres sistemas electorales de larga tradición (Italia, Japón y Nueva Zelanda), la institución de sistemas electorales en dos nuevas democracias (Hungría y Rusia) y un caso reciente de no reforma (Gran Bretaña).

Por primera vez se dispone de información abundante y accesible, bien que desigual, de los procesos políticos asociados al origen de los sistemas electorales de casi todas las democracias avanzadas que han servido de banco de datos para los estudios clásicos de los efectos de las reglas. Aunque algunas ausencias son todavía desafortunadas. Por ejemplo, de la muestra de 27 democracias empleada por Lijphart (1994), que coincide con los regímenes que tienen hoy, al menos, treinta años de experiencia democrática ininterrumpida, quedan cubiertos 20 de los casos, pero todavía faltan los tres países del Benelux, Irlanda, Grecia, Malta y Portugal.

Las serie de conferencias sobre economía política de la Universidad de California (Irvine) en la que se originaron los libros editados por Lijphart y Grofman y por Shugart y Wattenberg, dio lugar a otros dos volúmenes, de ambición comparativa algo más limitada, compilados por Bowler y Grofman (2000) y por Grofman, Lee, Winckler y Woodall (1999). El primero de ellos analiza los efectos del sistema de voto único transferible e incluye capítulos sobre Australia, Irlanda y Malta, cubriendo así parte del déficit sobre la muestra de democracias consolidadas. El segundo de ellos se ocupa de las elecciones bajo sistemas de voto único no transferible, comparando Japón, Corea y Taiwán. Sumando estos casos a los recogidos en los tres libros que encabezan esta recensión, se dispone de información pormenorizada sobre 37 países, aunque en algunos de los últimos casos no se cuente con información adecuada sobre los orígenes de los sistemas electorales.

Además, el manual de Colomer contiene capítulos panorámicos, con perspectiva continental, que incluyen información tabulada sobre las características básicas y la evolución en el tiempo de los sistemas electorales para los parlamentos de 92 países (incluyendo los 25 que son examinados más detenidamente en el libro): 35 en Europa (20 en Europa Oriental), 22 en las Américas, 21 en Asia y el Pacífico y 14 en África. El libro ofrece también los datos relevantes sobre los sistemas de elección del presidente en los regímenes presidenciales.

Los tres libros emplean estrategias comparativas distintas. El libro de Lijphart y Grofman sigue el diseño metodológico que procura la comparación de casos tan semejantes como sea posible. Se trata de cinco países social, política y culturalmente parecidos que comparten sistemas electorales proporcionales, lo que permite aislar de su contexto las diferencias que aparecen, especialmente en la conducta de los actores, para entender mejor las causas y consecuencias de las mismas. El libro de Shugart y Wattenberg se sirve de la estrategia contraria, pues compara casos muy distintos en los que el resultado de los procesos que se comparan es, sin embargo, semejante: se trata de países que se diferencian prácticamente en todo lo posible excepto en que convergen en sistemas electorales razonablemente parecidos entre sí, los sistemas mixtos. El libro de Colomer, por último, contribuye decisivamente a la posibilidad de una comparación cuantitativa basada en una muestra amplia de observaciones.

En cuanto a la cobertura temporal, el libro de Lijphart y Grofman recorre todo el periodo histórico en que ha habido elecciones en los cinco países nórdicos, incluidas las elecciones predemocráticas. En el libro de Shugart y Wattenberg, aunque los autores de algunos capítulos proporcionen valiosas retrospectivas, los capítulos se concentran en nuevas democracias o en procesos de reformas electorales que han tenido lugar durante los años noventa. El libro de Colomer, especialmente en su capítulo introductorio, así como en los capítulos panorámicos sobre las áreas geográficas del planeta, tiene una ambición comparativa secular.

DEMOCRACIA Y PROPORCIONALIDAD EN EL TIEMPO

El libro de Colomer se propone explicar la evolución histórica de los sistemas electorales del mundo, su distribución geográfica y multitud de casos particulares. El propio autor de la compilación contribuye extensamente en el libro, con un amplio capítulo introductorio, dos capítulos panorámicos sobre Europa y América, y un capítulo sobre España. Todo este material forma un libro por derecho propio, traducido al español en Colomer (2004).

La principal regularidad que vertebra el análisis de Colomer, y dirige las contribuciones del resto de los autores del libro, es el innegable progreso de la representación proporcional a lo largo de la historia de los regímenes representativos: las democracias proporcionales cada vez son más y son, ya hace tiempo, la mayoría. Esta evolución queda perfectamente cartografiada y pautada en el libro. Me parece que Colomer no oculta que esto le parece un progreso sin más.

El principal principio metodológico que orienta su investigación es que los sistemas electorales cristalizan o consolidan sistemas de partidos pre-existentes, más bien que dan lugar a configuraciones particulares de sistemas de partidos. En la interacción entre las reglas electorales y los sistemas de partidos, la variable explicativa es el cambio en el sistema de partidos, no los cambios institucionales. Como el autor se preocupa de subrayar, esto no contradice las leyes que vinculan a los métodos de representación con la fragmentación partidista (digamos, las leyes de Duverger), sino que las supone. Si las leyes de Duverger presuponen la conducta racional de los actores políticos, la coherencia metodológica debe llevar a suponer también que los actores políticos anticipan estas leyes cuando deben elegir sistemas electorales. Así pues, el supuesto metodológico subyacente es que los actores son agentes interesados que miran hacia el futuro e intentan maximizar su ventaja en los sistemas electorales.

Aunque Colomer se propone buscar una explicación de las reglas electorales basada en acciones intencionales, es difícil encontrar en estas páginas la validación de una teoría sistemática sobre las preferencias de los actores. En una primera aproximación, su hipótesis básica sobre la conducta de los partidos políticos le lleva a proponer el *principio micro-mega*, de acuerdo con el cual el grande prefiere lo pequeño y el chico lo grande: los partidos grandes prefieren pequeñas magnitudes de distrito, pequeñas asambleas, fórmulas que empleen pequeñas cuotas; en definitiva, sistemas sesgados hacia la mayoría. Naturalmente, de aquí no puede provenir el incentivo para la reforma electoral cuando los sistemas son mayoritarios. De hecho, más bien, a partir de aquí, debería observarse que los grandes partidos, en los sistemas proporcionales, conspiran para cambiarlos.

Puesto que, históricamente hablando, los sistemas electorales de las primeras democracias evolucionaron a partir de sistemas representativos no proporcionales, lo que hay que explicar es el movimiento de estos sistemas hacia la proporcionalidad. A la hora de dar cuenta de esta evolución, las preferencias del principio micro-mega quedan anuladas por la incertidumbre que ocasionan los choques exógenos en los sistemas de partidos. En situaciones de cambio político y electorado volátil, los partidos pueden preferir reglas que entrañen menos riesgos que los sistemas mayoritarios. Los riesgos se cifran, por ejemplo, en errores de coordinación que lleven a nuevos partidos a ocupar la posición privilegiada de los partidos establecidos. Así, el argumento de la incertidumbre, supuesta una cierta aversión al riesgo por parte de los actores, puede explicar la evolución de los sistemas mayoritarios hacia la proporcionalidad, a condición de que, al menos periódicamente, se observen fuertes cambios en el comportamiento de los electores. Este argu-

mento es, además, fácilmente extensible a la situación de transición a la democracia desde regímenes no representativos, en la que la incertidumbre sobre los resultados electorales puede ser incluso mayor.

Sin embargo, esto no explica por qué los regímenes proporcionales no «involucionan» hacia la democracia mayoritaria cuando los partidos se consolidan. Para ello, Colomer ofrece una explicación que no se elabora lo suficiente: los partidos cuya representación sólo es posible en virtud de reglas proporcionales se opondrán a ulteriores cambios. Esto vuelve a ser el principio micro-mega, pero estos partidos son, por definición, pequeños, y las reglas las modifican los grandes. En realidad, existen explicaciones para la mayor estabilidad de los regímenes proporcionales, pues introducen reglas de consenso y mayores costes de decisión en todos los niveles, dificultando cualquier reforma. Sea cualquiera la explicación, si los regímenes proporcionales son más estables, esto es suficiente para explicar su proliferación histórica, incluso si su origen se debiera al azar.

El principal problema del argumento que se basa en la incertidumbre y la aversión al riesgo es que suprime las diferencias entre los actores, llevándonos a predecir una conducta parecida en todos. De hecho, por eso podemos suponer que prefieren la representación proporcional. En realidad, se trata de una especie de argumento de velo de la ignorancia, como en el conocido experimento mental de Rawls sobre los fundamentos de los principios de justicia, según el cual incluso los actores interesados eligen reglas «imparciales» cuando carecen de información sobre la posición que ocuparán cuando caiga el velo. Sin embargo, siendo más realistas, las diferencias entre los partidos son muy difíciles de ocultar. En particular, no siempre es fácil atribuir a todos los partidos una misma aversión al riesgo, pese a que esto resulta esencial para la explicación. En la práctica, distintos partidos expresan a menudo preferencias distintas sobre los sistemas electorales. La explicación en términos de agentes racionales adversos al riesgo casa bien con la institución de regímenes proporcionales por consenso, lo que sucede a menudo, pero ni mucho menos siempre.

En mi opinión, los argumentos de Colomer acerca de la evolución general de las democracias del mundo chocan con su interpretación del origen de la representación proporcional en Europa. Para Colomer, siguiendo la tradición interpretativa de Rokkan (1968), la representación proporcional fue instituida, al menos en la mayor parte de los casos, por los partidos censitarios en el gobierno, como salvaguardia institucional contra la presión que se originaba por la adopción (o la demanda) del sufragio universal. De acuerdo con este razonamiento, los partidos tradicionales, anticipando el ascenso de nuevos partidos, especialmente socialistas, temieron que el equilibrio políti-

co se invirtiera en su favor, y eligieron reglas que minimizaran los riesgos. Si suponemos que lo que operaba era la incertidumbre, deberíamos esperar cierto consenso en torno a las reglas de representación proporcional en todos estos casos, al menos entre los partidos censitarios, pero también entre los socialistas. Si, en lugar de la incertidumbre, cabe aplicar el principio micro-mega, las diferencias en las preferencias de los partidos deberían explicarse por su tamaño relativo. Si el argumento de la proporcionalidad como garantía institucional, frente a la ampliación del sufragio, es un caso particular en el que hacemos salvedad de ambos principios, entonces la tendencia debería ser a encontrar consenso entre los viejos partidos y oposición entre los nuevos. Nada de esto, sin embargo, encaja con los hechos.

Es desafortunado que la exposición de Colomer atribuya de forma algo imprecisa las preferencias a los distintos actores políticos durante los primeros pasos de las democracias europeas, lo que contrasta inevitablemente con la amplia información que se ofrece en el libro sobre las preferencias de los partidos en las nuevas democracias. El libro de Grofman y Lijphart contribuye en parte a salvar este problema, ocupándose además de cinco casos comparables de democracias tempranas. Tras la lectura de este segundo libro, hay que preguntarse lo siguiente. Cómo podemos explicar que la reforma proporcional fuera una iniciativa conservadora apoyada por los socialistas pero resistida por los liberales, en el gobierno, en Noruega; una iniciativa de los conservadores en el gobierno resistida por socialistas y la mayoría de los liberales en Suecia; una iniciativa de los conservadores, en la oposición, resistida en distinto grado por todos los partidos distintos al conservador, incluido el socialista, en Dinamarca; una iniciativa socialista en Finlandia, resistida especialmente por los conservadores; y una iniciativa socialista en Islandia, resistida persistentemente por los liberales y de forma episódica por los conservadores.

Los partidos censitarios nunca estuvieron de acuerdo sobre el régimen electoral; en el mejor de los casos, encontramos unidos a una facción de los liberales con el partido conservador. Los partidos conservadores fueron claves en la reforma en tres de los casos, pero llegaron tarde al consenso en Islandia y Finlandia. Los partidos liberales, o la mayoría dentro de los mismos, se opusieron a las reformas tanto como les resultó posible. El acuerdo entre conservadores y liberales promovió, en realidad, sistemas mixtos en Islandia y Dinamarca, y un sistema de listas abiertas en Finlandia, para mantener la competición uninominal demandada por los opositores a la proporcionalidad (liberales en Dinamarca, conservadores en Finlandia, ambos en Islandia). Por último, los partidos socialistas se opusieron a la reforma proporcional en dos casos (Suecia y Dinamarca), fueron sus principales impul-

sores en otros dos (Finlandia e Islandia) y se sumaron a la iniciativa conservadora, contra los liberales, en uno (Noruega).

Por lo demás, cualquier intento de remitir las preferencias de los partidos a sus perspectivas electorales tiene lagunas importantes. Por ejemplo, fueron proporcionalistas tanto el mayor partido socialista del conjunto, el finés, como el más pequeño, el islandés; y el partido sueco votó contra la representación proporcional cuando era el tercer partido del país, a gran distancia del segundo.

Este rompecabezas histórico nos muestra que el estado de la ciencia todavía no ofrece lo que se necesita para entender plenamente las configuraciones institucionales de las democracias: una teoría satisfactoria de las preferencias institucionales de los partidos. Los pasos que ha dado Colomer son muy importantes, pero todavía queda mucho por hacer. Por ejemplo, podemos intentar entender de qué factores depende la distinta aversión al riesgo de los partidos. En los casos de los socialistas nórdicos, me parece, la explicación se encuentra en el distinto apoyo que los partidos recibían del movimiento obrero organizado sindicalmente, lo que encaja con la explicación clásica de Przeworski sobre las perspectivas de los distintos partidos socialistas para establecer exitosas alianzas de clase con una parte de la burguesía (Przeworski y Sprague 1986).

La convergencia final de todos los casos en la representación proporcional no debe confundirnos. Precisamente porque convergieron, el enfoque comparativo de casos similares es valioso para apreciar las diferencias, que son grandes y muy importantes. Los partidos socialistas sueco y danés conquistaron rápidamente el gobierno y se volvieron fuerzas hegemónicas en sus respectivas coaliciones, dando lugar a dos regímenes socialdemócratas que duran hasta nuestro tiempo. Fueron partidos que, además, se vieron libres de escisiones izquierdistas importantes. Los partidos de Finlandia e Islandia se partieron en dos con la escisión comunista, quedando el primero fuera del gobierno y el segundo relegado a compañero menor de una coalición con los liberales. Los noruegos comenzaron su andadura democrática como los islandeses y finlandeses, divididos por la cuestión revolucionaria y alejados del gobierno, para seguir, más tarde, una trayectoria comparable a la de los suecos y daneses.

Si los partidos son agentes racionales capaces de anticipar en parte el futuro, en su conducta futura deberíamos buscar la clave para explicar sus preferencias institucionales. Acceder al gobierno es una cuestión de alianzas, sociales o interpartidistas, cualquiera que sea el sistema electoral. Como principio general, creo que una clave importante de las reformas electorales hay que buscarla en las alianzas, fisiones y recombinaciones políticas que les siguen.

LOS SISTEMAS MIXTOS

El libro de Shugart y Wattemberg se ocupa casi enteramente de sistemas electorales mixtos, o de una subclase de los mismos para la que acuñan el término, me parece que difícilmente traducible, de *mixed-member electoral systems*. Se trata de métodos de votación en los que parte de los candidatos se eligen mediante un voto nominal y fórmula mayoritaria, mientras que otra parte se elige mediante alguna fórmula de representación proporcional, siempre que, en cada circunscripción, los votos cuenten tanto para el escrutinio uninominal como para el proporcional. Es decir, el único tipo de sistema mixto que esta categoría deja fuera es a los métodos en los que segmentos distintos del electorado (en la práctica, territorialmente diferenciados) votan bajo fórmulas distintas (métodos de *coexistencia* es el término que ofrece Colomer para diferenciarlos). Esta última categoría es hoy poco importante, aunque todavía se ha empleado en Francia en los años 80, pero, históricamente, se encuentra muy ligada a los sistemas mixtos contemporáneos, ya que el primer sistema mixto conocido, aplicado en Dinamarca en 1918, era mixto en los dos sentidos a la vez (3).

Existe cierta confusión en la literatura a la hora de describir estos sistemas, por lo que es conveniente detenerse en ello. La característica más discriminante para clasificar estos sistemas es la forma en la que se vinculan los repartos de escaños en el segmento mayoritario y en el proporcional. Los segmentos pueden no estar vinculados en absoluto, sino que simplemente se suman los escaños obtenidos en competición mayoritaria y los obtenidos por reparto proporcional. Estos son los sistemas aditivos o, como ahora se prefiere, paralelos, de los que el sistema ruso es un ejemplo. En el extremo opuesto se sitúan los sistemas compensatorios, en los que el reparto de *todos* los escaños entre los partidos se realiza de acuerdo con una fórmula proporcional, pero los candidatos vencedores en el segmento uninominal son declarados electos en primer lugar, completándose las cuotas con los candidatos de lista. El caso mejor conocido es el sistema alemán, al que adecuadamente se conoce como de representación proporcional personalizada. Una posibilidad intermedia es que sólo una parte de los escaños sea distribuida proporcionalmente, como en los sistemas paralelos, pero el reparto tenga lugar mediante un criterio que discrimine positivamente a los perdedores del

(3) De un lado, las circunscripciones urbanas votaban bajo representación proporcional con método de lista, de otro lado, el resto del país elegía a sus representantes en distritos uninominales, con un cierto número de escaños de reserva para producir un efecto compensatorio y aproximar este segundo reparto a la proporcionalidad.

segmento mayoritario. La técnica básica consiste en sustraer votos, a efectos del reparto proporcional, de las listas que hayan obtenido escaños por el método uninominal, de acuerdo con ciertas reglas: por ejemplo, tantos votos como obtuvieron los diputados ya elegidos, o tantos votos como sus inmediatos competidores. Se trata de sistemas parcialmente compensatorios; el sistema italiano contemporáneo es de esta clase, y el sistema húngaro, aunque reparte la mayor parte de los escaños en segmentos paralelos, reserva una pequeña fracción para la compensación.

La segunda variable de interés para clasificar estos sistemas es la proporción de los escaños totales de la asamblea que se elige directamente en distritos uninominales, mediante fórmula mayoritaria, frente a la proporción que se elige atendiendo a criterios de proporcionalidad. Empíricamente, cuando sólo hay dos segmentos, oscila entre 50/50 y 75/25, pero el efecto de esta variable es distinto en cada tipo de sistema. En los sistemas compensatorios, la única forma en que un partido puede obtener premios de mayoría (más allá de los que entrañe la fórmula proporcional y el tamaño de distrito que se empleen) es obteniendo más escaños directos (por vía mayoritaria) de los que le corresponderían en el reparto global mediante fórmula proporcional. Esto da lugar a una corrección al alza del número de escaños totales en Alemania, o a una corrección a la baja de los escaños recibidos por los partidos más pequeños en Bolivia, donde, además, el 68 por 100 de los escaños son de asignación directa. Estos sistemas funcionan de forma completamente proporcional si los escaños de asignación directa se encuentran en torno al 50 por 100 del total, como en Alemania o Nueva Zelanda. Si los escaños directos son mayoría, aunque el método sea, formalmente, compensatorio, la compensación completa se vuelve más difícil, especialmente si el tamaño de la asamblea está fijado, aproximándose a un método de compensación parcial. En los sistemas parcialmente compensatorios es de esperar una clara mayoría de escaños de elección directa (el 75 por 100 en Italia), pues, de hecho, este método para vincular los dos segmentos puede concebirse como el adecuado cuando los escaños que no se asignan por la fórmula mayoritaria son relativamente escasos y el método compensatorio completo es impracticable.

El libro de Shugart y Wattenberg analiza lo que podría ser una curiosa coincidencia, y es que, durante los años noventa, algunas democracias consolidadas (Italia, Japón y Nueva Zelanda) reformaran sus métodos de elección para adoptar sistemas mixtos, a partir de sistemas totalmente distintos (proporcional, mayoritario multinominal por voto no transferible y mayoritario uninominal, respectivamente), a la vez que este tipo de sistemas electorales era adoptado por la mayor parte de las nuevas democracias del Este de

Europa (por ejemplo, Hungría y Rusia) y por algunas democracias latinoamericanas (Bolivia y Venezuela). En realidad, la coincidencia obedece, en buena medida, al nombre más que al fenómeno. El sistema de Nueva Zelanda, que es, como el alemán, totalmente compensatorio y proporcional, se parece mucho menos al sistema italiano, en cuanto a sus efectos para la representación de los partidos, que a cualquier sistema «clásico» de representación proporcional. Su parecido con un sistema como el ruso es casi remoto. De hecho, Shugart y Wattenberg clasifican los sistemas en mixtos-proporcionales (los sistemas compensatorios) y mixtos-mayoritarios (incluyendo los sistemas parcialmente compensatorios y paralelos), lo que casi vale como decir proporcionales y mixtos.

Lo que anima el estudio dirigido por Shugart Wattenberg es una especie de espíritu aristotélico que busca, en estos sistemas, el justo medio en dos dimensiones a la vez. En la dimensión interpartidista, los sistemas mixtos se pueden situar, para estos autores, entre los extremos de la hiper-representatividad (y consiguiente hiper-fragmentación) de algunos sistemas proporcionales, y los excesos de algunos sistemas mayoritarios (excesos que cargan con el adjetivo de «pluralitarios» en esta obra). En la dimensión intrapartidista, los efectos de los sistemas mixtos se encontrarían entre la hiper-centralización de los partidos, que se asocia, fundamentalmente, con los sistemas de listas cerradas, y los partidos hiper-personalistas que se encuentran bajo algunos métodos de voto personal, como el sistema de voto único no transferible. De aquí la confianza en que los sistemas mixtos puedan reunir «lo mejor de los dos mundos», como dice el subtítulo de su libro.

El problema de estos autores es que no proponen un mecanismo creíble por el que quepa esperar que los sistemas evolucionen hacia una mayor eficiencia en su rendimiento. En ausencia de una explicación causal, la presunción de eficiencia es simple funcionalismo. Sin embargo, los autores parecen más interesados en discernir si los efectos de los nuevos sistemas son globalmente positivos o negativos, si mejores o peores que los que les precedieron. En el libro de Shugart y Wattenberg, pese a que los autores intentan que los estudios de caso observen unas ciertas directrices para facilitar su comparación, se echa de menos una valoración final de las pautas empíricas más generales. Esto es de lamentar, especialmente, porque me parece que sus estudios de caso ponen de manifiesto, mejor que ninguna otra obra, la importancia de la dimensión intrapartidista, no sólo para evaluar los efectos de los sistemas electorales, sino para explicar las condiciones de su estabilidad o reforma.

EFECTOS INTRAPARTIDISTAS Y REFORMAS ELECTORALES

La comparación de las tres reformas electorales que tuvieron lugar, durante la década de los noventa, en democracias consolidadas deja ver, en mi opinión, la importancia de entender los factores de organización interna de los partidos para comprender las crisis que pueden mover a la sustitución de los sistemas electorales.

En Italia y Japón la reforma parece empujada por una corrupción política demasiado visible -un fallo en el control de los gobiernos— aunque se encontrara precedida por un lento desalineamiento electoral, que terminó por debilitar la base electoral de la prolongada hegemonía de una amplia coalición de partidos, en Italia, y del partido liberal en Japón. Los partidos italianos y japoneses, especialmente los del gobierno, eran partidos fuertemente divididos en facciones, algo a lo que contribuía el sistema electoral. En el primer caso, mediante el sistema de voto de preferencia múltiple (listas abiertas), que proporcionaba fuertes incentivos para la competición interna, sirviéndose de mecanismos corruptos para obtener los votos que eran necesarios para que una determinada «cordada» de nombres resultara elegida por encima de otras. En el segundo caso, el sistema de voto único no transferible en distritos multinominales convertía tanto el proceso de nominación de candidatos, como la competición entre los mismos, en un juego de facciones internas, enormemente costoso, que se financiaba de forma opaca.

Dado que los gobiernos italiano y japonés eran, en su conjunto, representativos de sus sociedades, pues recibieron un apoyo electoral sólido y continuado, puede decirse que la principal disfuncionalidad de sus sistemas se encontraba en la dimensión intrapartidista. Sin embargo, es difícil no acudir a las facciones mismas para explicar las reformas. Como exponen los capítulos dedicados a estos países, tanto en el volumen de Shugart y Wattenberg como en el de Colomer, las divisiones internas en los respectivos partidos dominantes, espoleadas en parte por el realineamiento electoral (más bien modesto) que precedió a los procesos de reforma, abrió las posibilidades de un cambio en las reglas del juego. En el caso italiano hubo, además, una reforma inicial, aparentemente inocua (aunque no para los líderes de los partidos que trataron de boicotear el referéndum que la propuso) para eliminar los votos de preferencia múltiples y, con ello, una herramienta organizativa esencial para las facciones. La primera reforma fue un intento de «cerrar» las listas.

Lo que se trasluce de los capítulos dedicados a estos casos es que los partidos emplearon los nuevos sistemas electorales para producir una nueva combinación de alianzas y, a la postre, nuevos partidos. En el caso japonés,

la reforma fue impulsada finalmente por una combinación de disidentes del partido dominante con los partidos de la oposición; en Italia, el voto final a favor de la reforma lo dieron los viejos partidos de gobierno en su conjunto. El electorado pedía «reformas», pero los autores que se ocupan de estos casos convienen en señalar que es imposible atribuir al electorado el deseo autónomo de una reforma electoral, menos aún de un sistema concreto.

Si en los casos de Italia y Japón la dimensión inrapartidista parece ser la crucial, el caso de Nueva Zelanda parece encontrarse en el polo opuesto. La disfuncionalidad más visible del sistema electoral neozelandés consistió en permitir que, por dos veces seguidas, el Partido Nacional obtuviera la mayoría parlamentaria siendo el Partido Laborista el más votado. Algo más profundamente, una desafortunada coincidencia de la correlación de fuerzas entre los partidos, sumada a la aparición de terceras candidaturas con un apoyo electoral considerable, hizo que los gobiernos fueran relativamente poco vulnerables a los cambios en las preferencias de los electores. Más profundamente aún, los dos partidos que se alternaban en el gobierno actuaron irresponsablemente, en el sentido de acometer programas de reformas económicas que los electores no deseaban, o consideraban excesivos, o juzgaban que sus cargas se repartían injustamente, contraviniendo en cada caso sus promesas electorales. Así, el fallo más aparente del sistema electoral se encontraba en la dimensión interpartidista, pues distorsionaba la representación de forma excesiva. Sin embargo, el fallo más profundo era un fallo de control de los gobiernos. Dicha falta de control no se manifestó, como en Italia o Japón, en corrupción política, clientelismo y particularismo, sino en políticas generales de las que los ciudadanos se resintieron.

De todas las reformas electorales recientes, el proceso político que condujo a la de Nueva Zelanda me parece el más pobremente explicado en estos libros. El relato que se nos ofrece descansa en dos mecanismos bastante poco verosímiles: errores de cálculo de los políticos y descontento popular. Es difícil aceptar que la presión popular pueda conseguir la reforma electoral (aparte de las razones que haya para ser escépticos sobre las preferencias institucionales del público en este sentido) precisamente en un caso en el que el principal problema del sistema electoral, según se nos dice, era que producía gobiernos insensibles a las preferencias del electorado. Los errores de cálculo de los políticos son posibles, pero, según aprendemos en estos libros, un desencadenante clave para la reforma fue un «error» del primer ministro al leer sus notas en un debate televisado, precipitándose a prometer un referéndum sobre la reforma electoral que ni él, ni su partido (ni, para el caso, la oposición) deseaban. Me parece un abuso selectivo de los argumentos decir, primero, que los gobiernos llevaban tres lustros desoyendo a los electores e

incumpliendo sus promesas, lo que llevó a estos últimos, no se sabe cómo, a apeteecer de un nuevo sistema electoral, para continuar diciendo, a vuelta de página, que el gobierno, en un momento de baja popularidad, se sintió atado por una promesa realizada por equivocación.

Si atendemos sólo a la representación de los partidos y a la fragmentación del conjunto, en cierto modo, el caso de Nueva Zelanda parece encajar bien con la tesis general de Colomer: los partidos se multiplican por razones exógenas y los políticos deciden adoptar reglas que entrañaban menos riesgos en términos de volatilidad parlamentaria (y de carreras personales, podríamos añadir). Sin embargo, la comparación con otras reformas contemporáneas nos debe mover a pensar en alguna hipótesis vinculada a la dimensión intrapartidista del sistema político, pues aquí también encontramos un fallo de control de los gobiernos que puede verse explicado en parte por circunstancias internas a los partidos. La pregunta que debemos hacernos es por qué no actuaron los partidos mismos para controlar al gobierno si éste llevaba a cabo políticas muy impopulares. Al fin y al cabo, y al mismo tiempo, el sistema político más parecido al neozelandés, el británico, atravesaba circunstancias comparables: relativo auge del partido liberal, quebrando el bipartidismo, y un gobierno con un programa radical de reformas cada vez menos populares. Sin embargo, fueron sus propios compañeros de partido los que sacaron a Thatcher del gobierno. Algunos años después, antes de llegar al poder, Blair prometió reformar el sistema electoral, promesa que no ha cumplido ni parece que vaya a cumplir. Así pues, una hipótesis que merece la pena investigar para tratar de explicar la reforma en Nueva Zelanda consiste en averiguar si existía descontento interno en los propios partidos con sus élites de gobierno, y si hubo agentes que desde dentro de los partidos facilitarían la reforma electoral. La evidencia comparada indica que algo así debería observarse.

REGLAS ELECTORALES Y POLÍTICA FISCAL

En su revisión de la literatura de economía política, Persson y Tabellini (2002; 21-26) encuentran que varios modelos concuerdan en mismo resultado teórico: *ceteris paribus*, la proporcionalidad debería dar lugar a gasto público basado en programas relativamente más amplios, mientras que la regla de mayoría es probable que produzca gasto público basado en programas dirigidos a intereses particulares o de contornos más definidos. La razón fundamental reside, en estos modelos, en el tamaño de las circunscripciones. Varios modelos, aunque aquí el consenso de la literatura no es completo,

predicen, además, un mayor gasto público bajo representación proporcional que bajo sistemas mayoritarios. En un modelo reciente, Bawn y Rosenbuth (2003) vinculan esta predicción al tamaño de los partidos, siendo el caso que los partidos más pequeños tienen incentivos para externalizar los costes de los grupos de interés que representan. Cualquiera que sea la razón, Persson y Tabellini encuentran datos estadísticos suficientes para afirmar que, en los dos aspectos mencionados, gasto y distribución, «las reglas electorales emergen (...) como uno de los determinantes principales de la política fiscal en las democracias modernas» (Persson y Tabellini 2002, 212).

Iversen y Soskice (2002) llegan a un resultado bastante intrigante por medio de dos modelos diferentes. El primero predice que, en competiciones bipartidistas, es más probable que los votantes inclinen su voto hacia la derecha que hacia la izquierda; el segundo predice que, en situaciones multipartidistas, es más probable que los partidos de centro constituyan coaliciones de centro-izquierda a que formen coaliciones de centro-derecha. El mecanismo impulsor de ambas hipótesis se encuentra en las preferencias del votante mediano sobre impuestos y redistribución, lo que, dentro de su análisis, se supone como dimensión única de la confrontación política. Combinando ambos modelos, los autores formulan una predicción novedosa y científicamente arriesgada: es más probable que los sistemas mayoritarios produzcan gobiernos de centro-derecha a que produzcan gobiernos de centro-izquierda, mientras que los sistemas proporcionales dan lugar, con mayor probabilidad, a coaliciones de centro-izquierda que a coaliciones de centro-derecha. Los datos estadísticos que manejan en su trabajo parecen confirmar este extremo, al menos para las democracias avanzadas y para el periodo que cubre la segunda mitad del siglo xx. De acuerdo con los autores, esta es la razón por la que las democracias con representación proporcional redistribuyen más (y reducen más la desigualdad) que las democracias con regla de mayoría, conclusión para la que también ofrecen sus propios datos.

Desde muchos puntos de vista, este tipo de aproximaciones se encuentra en su infancia. Los supuestos que hay que hacer para entender las propiedades de los modelos como estilizaciones formales del mundo real exigen grandes dosis de confianza en los resultados; no es posible introducir demasiadas distinciones entre distintos tipos de sistemas electorales, más allá del tamaño de los distritos; se supone el pleno funcionamiento de leyes o regularidades que todavía pueden discutirse, como las «leyes» de Duverger o la competencia centripeta de Hotelling-Downs; y los datos que se manejan son relativamente limitados, en el espacio y en el tiempo.

Con todo, lo esencial para nosotros es que este tipo de predicciones se asientan muchas veces en mecanismos intermedios que se corresponden con

los efectos del sistema electoral que se encuentran en el centro de los debates de los libros que aquí se reseñan. Tales son, por ejemplo, la propensión a formarse gobiernos de coalición, a incluir mayor o menor número de partidos, a ser éstos más o menos grandes. Si la causalidad puede invertirse para algunos de estos efectos, también puede invertirse para los efectos fiscales que de ahí se derivan. Sin embargo, el cuadro se complica por el hecho de que los partidos políticos sí tienen preferencias fiscales relativamente estables y predecibles, mientras que sus preferencias por cuestiones como si es mejor que los gobiernos sean de un único partido o de coalición, o que sean fuertes o débiles frente al parlamento, pueden variar según innumerables circunstancias y contingencias. Los efectos fiscales nos comprometen, en definitiva, a buscar en los partidos y no sólo en los «sistemas de partidos» el origen de los sistemas electorales.

Ahora bien, mantener esta línea argumental de manera consecuente lleva a conclusiones más bien escépticas sobre los efectos fiscales de los mecanismos de representación. Explicar los orígenes de las reglas por sus efectos fiscales es un tipo de ejercicio distinto a, simplemente, poner las leyes de Duverger boca abajo, pues es posible que los efectos fiscales de los sistemas electorales sean un completo subproducto de las condiciones de posibilidad política de los distintos tipos de sistemas electorales. Esto sería el caso si resultara que, en los sistemas de partidos antecedentes a los regímenes proporcionales estables, los partidos políticos con programas redistributivos más amplios tuvieran un peso relativo mayor. Los estudios recogidos en los libros compilados por Colomer y por Grofman y Lijphart llevan a sospechar que esto puede muy bien ser el caso. Es muy probable que los sistemas proporcionales, al menos entre las democracias más desarrolladas, estén dominados por partidos relativamente más redistributivos por razones históricas que no se recogen en los modelos de efectos fiscales de las reglas. Los socialdemócratas y los democristianos dominan estos sistemas porque estos partidos, por razones que, en principio, pueden ser independientes de sus preferencias fiscales, son los que dieron lugar, por elección o por reacción a su ascenso, a la mayor parte de las democracias proporcionales tempranas. Por el contrario, en lugares donde las fuerzas políticas liberal-conservadoras consiguieron mantener su hegemonía, evitando el ascenso socialdemócrata, o, al menos, disputándosela con éxito en un frente unido, se mantuvo el sistema mayoritario, además de una política fiscal menos igualitaria.

Si pudiéramos atribuir preferencias institucionales a los partidos de acuerdo con sus preferencias fiscales, entonces, lógicamente, la correlación entre ambas debería dar lugar a una considerable uniformidad, por familias políticas, en lo que respecta a las primeras. Sin embargo, sabemos que, en

las primeras democracias, los conservadores propusieron la representación proporcional en algunos países mientras que en otros casos defendieron sistemas mayoritarios y, aunque esto no suele destacarse en la literatura comparada, los primeros partidos socialistas tuvieron también preferencias muy diversas, no sólo en Escandinavia. Aunque es notable que en lo que llegarían a ser algunas de las democracias más redistributivas del mundo, como Suecia y Dinamarca, los socialistas intentaron mantener el sistema mayoritario.

Así, o bien los sistemas electorales tienen consecuencias fiscales relevantes pero éstas eran opacas para los partidos en el momento de la elección, o bien la correlación entre dichas consecuencias y los sistemas electorales es espuria, debiéndose al hecho de que, por razones distintas, la representación proporcional fue impuesta en países cuyas fuerzas políticas más relevantes tenían programas más redistributivos. En cualquiera de los dos casos, y no son completamente excluyentes, el ejercicio de invertir la causalidad desafía la verosimilitud de los resultados fiscales atribuidos causalmente a los sistemas electorales.

REGLAS ELECTORALES, CONTROL DE LOS GOBIERNOS Y CORRUPCIÓN POLÍTICA

La corrupción de los poderes públicos es una de las causas de mal funcionamiento democrático que a menudo preocupan a los ingenieros electorales y que, en muchos casos, parece actuar como un detonante importante de los procesos de reforma, como muestran los casos de Japón e Italia. Al igual que los efectos fiscales de las reglas, se trata de un asunto que, sin embargo, los libros que aquí se consideran discuten sólo de forma accidental. Para algunos autores (Myerson 1993) los sistemas electorales proporcionales, en la medida en que emplean circunscripciones grandes, deberían ofrecer menos oportunidades para la corrupción política, lo que se encuentra ligado a las razones teóricas para esperar que los distritos amplios produzcan competencia partidista basada en programas de interés general; también para Lijphart (1999), aunque por razones poco convincentes, los regímenes de consenso que se asocian a la representación proporcional deberían ser relativamente menos corruptos. Para otros, sin embargo (Persson y Tabellini 2000; Kuniková y Rose-Ackerman 2005) existen razones para esperar lo contrario. Los datos, hasta el momento, parecen dar claramente la razón a los segundos. En particular, el reciente trabajo de Kuniková y Rose-Ackerman emplea una muestra de 93 países de la que obtienen resultados razonablemente robustos, especialmente por lo que se refiere a los efectos de los sistemas de listas cerradas con respecto a los sistemas mayoritarios de tipo uninominal, aunque

también los sistemas de listas abiertas se encuentran asociados a mayores niveles de corrupción que los sistemas mayoritarios. Kuniková y Rose-Ackerman, por cierto, encuentran que el federalismo y el presidencialismo también se asocian con niveles relativamente altos de corrupción política, pese a que los argumentos más comunes, basados en el papel de los controles múltiples y los contrapoderes que existen en estos sistemas, tiendan a sugerir lo contrario.

En realidad, los argumentos que se ofrecen para esperar distintos grados de corrupción en distintos sistemas electorales se refieren al modo en que las reglas facilitan o dificultan el control sobre los políticos, en general, y los gobiernos en particular. Se convierten en argumentos sobre la corrupción una vez que se supone que, si los políticos no son controlados, emplearán el poder político en su propio beneficio. Un argumento que me parece importante se refiere a los incentivos de la oposición en gobiernos de coalición: dado que, en muchos casos, los partidos se recombinan en coaliciones distintas, los opositores tienen menos incentivos para minar la credibilidad de partidos que pueden ser necesarios como compañeros de coalición en un momento futuro (Kuniková y Rose-Ackerman 2005). Un argumento que suele olvidarse es que, en sistemas mayoritarios, la relativa autonomía de los representantes con respecto a la organización partidista proporciona mayores incentivos para el control del gobierno por parte de los parlamentarios de su propio partido (Maravall 2003). Este argumento es mucho más verosímil que el improbable razonamiento en términos de acción colectiva para los votantes de los distritos uninominales que emplean Kuniková y Rose-Ackerman. Para estas autoras, el mecanismo de control de los sistemas mayoritarios descansa en los incentivos y la capacidad que tienen los votantes, en distritos uninominales de tamaño pequeño, para supervisar y, en su caso, castigar electoralmente a sus representantes.

Sumando ambos factores, si estos argumentos son correctos, en los regímenes proporcionales, especialmente con listas cerradas, en la medida en que den lugar a gobiernos de coalición, puede ser que ni la oposición ni los parlamentarios del propio partido sumen incentivos y capacidad suficientes para controlar efectivamente al gobierno. En los regímenes mayoritarios, por su parte, tanto la oposición como los parlamentarios del propio partido tienen mayores incentivos y capacidad para ejercer el control. Lo que los votantes sean capaces de discernir, vendrá como añadidura. Si la corrupción política es un indicador aproximado de control sobre los gobiernos, los datos son coherentes con esta hipótesis.

Con todo, si volvemos a realizar el ejercicio de causalidad invertida, podemos encontrar algunos motivos para el escepticismo con respecto a estas con-

clusiones. La principal reserva se deriva de la siguiente pregunta: si los políticos prefieren no ser controlados, hasta el punto de considerarse un asunto de rutina metodológica suponerles un considerable apetito por lo ajeno, entonces, ¿por qué no nos inundan de regímenes de representación proporcional? Se pueden tener reservas sobre la tesis de Colomer que asocia el progreso de las democracias con la representación proporcional, pero no creo que el supuesto cinismo de los políticos profesionales sea una alternativa razonable para explicar la relativa frecuencia de estos métodos de elección.

CUESTIONES ABIERTAS

En primer lugar, se necesita una teoría más completa de las preferencias institucionales. A menudo se diferencia entre reformas electorales «partidistas» y reformas neutrales encaminadas al bien colectivo, pero esta distinción descansa en una limitada concepción de los intereses de partido, como si lo que no fuera interés medido en la maximización de la ventaja electoral fueran preferencias altruistas. Los efectos sobre la propia organización de los partidos, sobre su posible política de alianzas, sobre la formación de los gobiernos, y un largo etcétera, también son objeto de preferencias interesadas.

Desde un punto de vista metodológico, es necesario un examen sobre la unidad de análisis adecuada en el estudio de los orígenes de las instituciones. Los investigadores de los sistemas electorales se enfrentan constantemente a una superposición de actores en la que, a menudo, es difícil encontrar el motor inmóvil: la mayor parte de los análisis consideran a los partidos políticos como unidad básica, pero, otras veces, se desciende hasta tendencias o facciones dentro de los mismos, a veces hasta los políticos individuales. Estos problemas no son privilegio de esta disciplina, sino de toda la ciencia política que se ocupa de organizaciones, pero, en este caso, el problema se vuelve más acuciante, pues de lo que se trata en las reformas electorales es de tomar decisiones sobre reglas que determinan, en parte, el número y naturaleza de los actores organizados como partidos. En todo caso, debería descartarse para siempre el estudio genético de los sistemas electorales con una unidad de análisis de complejidad superior, como los «sistemas políticos», aunque todavía en estos libros (por ejemplo, en la introducción de Grofman y Lijphart) es posible encontrar conceptos abstractos descritos en lenguaje antropomórfico, en el que nada menos que las «naciones» se resisten a la representación proporcional, o la abrazan.

Lo anterior no quiere decir que no existan problemas cuya escala de análisis se corresponda con los sistemas políticos. De especial importancia me parece llegar a comprender la frecuencia de las reformas. En el conteo que

realiza Colomer de las reformas electorales de toda la historia, destaca cómo éstas se concentran en los países mediterráneos: 26 de las 82 grandes reformas, contabilizadas en una muestra de 93 países, tuvieron lugar en Grecia, Francia, Portugal y España. Fuera de Europa, sólo en Brasil hay reformas importantes con parecida frecuencia. Si miramos a Latinoamérica, en época reciente, en el libro de Shugart y Wattenberg aprendemos que en México, durante el periodo 1961-2000, se emplearon ocho formulas electorales distintas; en Bolivia hubo reformas seis veces a partir de 1979; y en Venezuela hubo una ley electoral cada 2,3 años entre 1958 y 1998, bastantes más leyes que elecciones. En los casos en los que las reformas electorales no son la excepción, sino la regla, su comparabilidad con los sistemas estables puede verse perjudicada, por lo que es necesario que una teoría de las reformas electorales incorpore la explicación de su frecuencia.

Es necesario justificar los mecanismos y no emplearlos de manera selectiva. Por ejemplo, las referencias a la inercia institucional (*path dependency*), mecanismo que, de operar, sería la panacea para explicar la estabilidad, se suelen hacer a voluntad. Sólo he encontrado a un autor que argumente no ver motivos para apelar a ello en las reformas electorales, por no darse las condiciones que los economistas aducen para explicar este fenómeno (fundamentalmente, la adquisición de dotaciones específicas por parte de los actores cuando se adaptan a un sistema de reglas). No es sorprendente que sea el autor de un estudio de caso sobre Francia (en el libro de Colomer). Aunque se encuentren discutibles sus razones, esto es mejor que el uso intermitente que se hace de ello en el resto de la literatura, generalmente sin ninguna justificación. Una cuestión sobresaliente en este respecto es la de los llamados «legados institucionales», latiguillo con el que está plagada la literatura sobre países con un pasado colonial. Es mérito de los capítulos correspondientes en el libro de Colomer que esta cuestión quede, al menos, bien medida y matizada por lo que toca al continente africano; sin embargo, aparece como un argumento destacado en las páginas del mismo libro dedicadas a Asia y al Pacífico. Es sorprendente que no se aprecie el hecho de que afirmar que tales o cuales países heredaron un sistema de mayoría simple (si ex-colonias británicas) o de mayoría absoluta (si francesas) no puede ser una explicación de su vigencia. Los mismos legados institucionales tuvieron las primeras democracias europeas, pero la mayoría se apresuraron a sacudírselos (y eso que no eran herencia colonial).

Aparentemente, las reformas más frecuentes son las más claramente «partidistas». Sin duda, hay buenas razones para esperar esta regularidad, pero ambas cuestiones deben ligarse más sistemáticamente. En estos libros encontramos una intuición muy importante, pero poco desarrollada, a saber,

el papel que puede jugar la incertidumbre para lograr que los agentes se comporten *como si* les moviera el interés general. Podría decirse que la neutralidad política de las reglas se obtiene como subproducto de la acción racional, interesada, bajo condiciones de incertidumbre. Creo que así puede expresarse la tesis más importante de Colomer sobre el origen de la representación proporcional. Pero sólo en un par de estudios de caso se emplea esta idea: la institución del sistema electoral alemán se explica (en el libro de Colomer) a partir de la incertidumbre decreciente, por parte de los partidos, sobre sus expectativas electorales; de otro lado, la negociación sobre el sistema húngaro se explica (en el libro de Shugart y Wattenberg) a partir de una incertidumbre creciente sobre lo mismo. La diferencia que va de un sistema proporcional a uno mixto, con un fuerte componente mayoritario, podría obedecer a estos mecanismos.

Es necesario que los prejuicios normativos no sustituyan al empleo sistemático de la evidencia comparada para entender algunos productos finales. Por ejemplo, creo que el entusiasmo aristotélico de Shugart y Wattenberg por los sistemas mixtos les aleja de una conclusión empírica que aparece sólo apuntada: puede que los sistemas mixtos (especialmente los no proporcionales) sean el producto de situaciones de negociación en las que un partido o partidos hegemónicos (especialmente, en situaciones predemocráticas) juzgan necesario abrir espacio para la competición de sus opositores, lo que se facilita en el tramo proporcional, pero conservan todavía suficientes bases locales de apoyo (si no el partido mismo, al menos parte de sus líderes) que desean aprovechar en el tramo mayoritario. Los sistemas mixtos llaman hoy la atención porque han sido frecuentes en la última ola de democracias (con excepciones como la República Checa o Polonia), pero ya aparecieron en la primera ola: se instituyeron en Dinamarca e Islandia, además de haber sido procurados, sin éxito, por los Católicos en Bélgica a finales del siglo XIX, así como por los conservadores alemanes en los últimos años del periodo guillermino, o por algunos conservadores y liberales en Gran Bretaña (donde llegó a aprobarse como sistema para el fallido autogobierno de Irlanda).

Por último, creo que es necesario hacer grandes preguntas y hacerlas sistemáticamente, aunque sea para descomponerlas en sus partes. Nuestro sistema conceptual juega desde hace algunos decenios con las relaciones entre tres términos: sistemas de partidos, sistemas de líneas de oposición y conflicto social y político (*cleavages*) y sistemas electorales (con perdón por el abuso de sistema). La explicación de lo primero en términos de lo segundo o lo tercero, o de ambos a la vez, se ha llevado la mejor parte del esfuerzo investigador. Sólo los más estructuralistas, los que también tendían a pensar que el sistema de partidos reflejaba divisiones sociales prepolíticas, se han

atrevido a proponer una implicación directa desde las divisiones sociales (a veces, la cultura política) a los sistemas electorales. En los últimos años, el progreso de la ciencia política (y las demás ciencias sociales que se ocupan del asunto) ha ido explorando de forma cada vez más coherente la intuición, relativamente antigua, de que los partidos contribuyen decisivamente a formar las líneas de división. Esta perspectiva constructivista sobre la creación de divisiones políticas me parece que ha avanzado especialmente debido al creciente interés académico por los conflictos étnicos, y la escurridiza definición de la etnicidad, pero ya estaba presente en la hipótesis de la formación política de las clases sociales en sociedades industriales. De otro lado, ahora estamos comenzando a entender cómo los partidos determinan, mucho más directamente, cuáles son las reglas institucionales de la competición política. Ninguno de los tres términos es ya motor inmóvil del conjunto. La perspectiva genética sobre los sistemas electorales debería encaminarse a entender la dependencia mutua, en equilibrio, de los tres términos. Los partidos toman decisiones institucionales a la vez que toman decisiones sobre a quién movilizar y sobre cómo hacerlo, sobre los aliados preferidos y los enemigos probables. No se trata de decisiones independientes. Estas elecciones tienen consecuencias para entender no sólo los métodos de representación, sino las divisiones políticas que observamos y, por tanto, deben explicarse teniendo en cuenta la posible anticipación de las mismas. El estudio de los orígenes de los sistemas electorales debería ser capaz de conectar sus resultados con el de la formación de las bases sociales de los sistemas de partidos. El campo más prometedor, por donde me atrevo a anticipar el progreso, es el estudio de los sistemas políticos no europeos. No es en Noruega, sino en África o en Asia donde se observa una variedad potencial de conflictos políticos como para poner a prueba hipótesis alternativas. Allí se entienden los efectos de los sistemas mayoritarios «legados» por el pasado como un determinante esencial del juego de coaliciones sociales en la esfera política: se hará nueva luz cuando se llegue a entender por qué se mantienen esos sistemas.

REFERENCIAS

- AMES, BARRY (1995): «Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation». *American Journal of Political Science* 39(2): 406-434.
- BAWM, KATHLEEN y ROSENBLUTH, FRANCES (2003): «Coalition Parties versus Coalition of Parties: How Electoral Agency Shapes the Political Logic of Costs and Benefits». Manuscrito.
- BLAIS, ANDRÉ; DOBRZYNSKA, AGNIESZKA, and INDRIDASON, INDRIDI H. (2005): «To Adopt or Not to Adopt Proportional Representation: The Politics of Institutional Choice». *British Journal of Political Science* 35(1):182-190.

- BLAIS, ANDRÉ y CARTY, R.K. (1987): «The Impact of Electoral Formulae on the Creation of Majority Governments», *Electoral Studies*, 6(3):209-18.
- BOIX, CARLES (1999): «Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies». *American Political Science Review* 93(3): 609-624.
- BOWLER, SHAUN y GROFMAN, BERNARD (eds.) (2000): *Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CACIAGLI, MARIO (1984): «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69». En A. Predieri y E. García de Enterría (directores), *La Constitución Española de 1978*. Madrid: Civitas.
- CAIN, BRUCE; FEREJOHN, JOHN, y FIORINA, MORRIS (1987): *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge (Mass): Harvard University Press.
- CAREY, JOHN M. y SHUGART, MATTHEW S. (1995): «Incentives to Cultivate the Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas». *Electoral Studies* 14(4): 417-440.
- CARRERAS, FRANCESC DE (1983): «Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República». *Revista de Estudios Políticos* 31(2): 165-197.
- CASTAIRS, A.M. (1980): *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin.
- COLOMER, JOSEP M. (2004): *Cómo votamos: los sistemas electorales del mundo, pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- COLOMER, JOSEP M. (2003): «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)». *Revista Española de Ciencia Política* 9: 39-63.
- COLOMER, JOSEP M. (2000): *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- CUSACK, THOMAS; IVERSEN, TORBEN, y SOSKICE, DAVID (2003): «Specific Interests and the Origins of Electoral Institutions». Conference of the Diversity of Politics and Varieties of Capitalism, Wissenschaftszentrum, Berlin, octubre de 2003.
- COX, GARY W. (1997): *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- COX, GARY W. y ROSENBLUTH, FRANCES (1994): «Reducing Nomination Errors: Factional Competition and Party Strategy in Japan». *Electoral Studies* 13: 4-16.
- DUVERGER, MAURICE (1954): *Les partis politiques*. Paris: A. Colin.
- GROFMAN, BERNARD; LEE, SUNG-CHULL; WINCKLER, EDWIN, y WOODALL, BRIAN (eds.) (1999): *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of Embedded Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- GROFMAN, BERNARD; KOETZLE, WILLIAM, y BURNELL, THOMAS (1997): «An Integrated Perspective on the Three Potential Sources of Partisan Bias: Malapportionment, Turnout Differences, and the Geographic Distribution of Party Vote». *Electoral Studies* 16(4): 457-470.
- GROFMAN, BERNARD y LIJPHART, AREND (eds.) (1986): *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press.

- GROFMAN, BERNARD (1989): «A Comparative Analysis of Coalition Formation and Duration Distinguishing Between-Country and Within-Country Effects». *British Journal of Political Science* 19: 291-302.
- IVERSEN, TORBEN y SOSKICE, DAVID (2002): «Electoral systems and the politics of coalition: Why some democracies redistribute more than others». Presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, septiembre de 2002.
- KATZ, RICHARD S. (1980): *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- KUNICOVÁ, JANA y ROSE-ACKERMAN, SUSAN (2005): «Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption». *British Journal of Political Science* 35: 573-606.
- LAGO, IGNADIO y MONTERO, JOSÉ RAMÓN (2005): «Todavía no sé quiénes, pero ganaremos»: manipulación política del sistema electoral español». *Zona Abierta* 110-111.
- LIJPHART, AREND (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LIJPHART, AREND (1994): *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- MARAVALL, JOSÉ MARÍA (2003): *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- MONTABES, JUAN (ed.) (1998): *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MYERSON, ROBER (1993): «Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game-Theoretic Analysis». *Games and Economic Behavior* 5: 118-132.
- PERSSON, TORSTEN y TABELLINI, GUIDO (2000): *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge (Mass): MIT Press.
- PERSSON, TORSTEN y TABELLINI, GUIDO (2003): *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge (Mass): MIT Press.
- PRZEWORSKI, ADAM y SPRAGUE, JOHN (1986) *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*. Chicago: Chicago University Press.
- RAE, DOUGLAS y RAMÍREZ, VICTORIANO (1993): *El sistema electoral español: quince años de experiencia*. Madrid: McGraw-Hill.
- RAE, DOUGLAS (1971) (2a): *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- ROKKAN, STEIN (1968): «Elections: Electoral Systems». En DAVID SILLS (ed). *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Londres: Crowell Collier & Macmillan: 6-21.
- SAMUELS, DAVID y SNYDER, RICHARD (2001): «The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective». *British Journal of Political Science* 31: 651-671.
- TAAGEPERA, REIN y SHUGART, MATTHEW S. (1980): *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Alberto Penadés