

---

CARLOS FLORES JUBERÍAS  
(Universidad de Valencia)

*Nuevas consideraciones en torno  
a la transformación de los sistemas electorales  
en la Europa del Este  
(El caso de los nuevos socios comunitarios, 1995-2003)*

---

*I. Recapitulación: la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este en el período 1989-1994. II. Las reformas en el período 1995-2003: A) La República Checa; B) Eslovaquia; C) Eslovenia; D) Estonia; E) Hungría; F) Letonia; G) Lituania; H) Polonia. III. Conclusiones.*

**I. RECAPITULACIÓN: LA TRANSFORMACIÓN  
DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LA EUROPA DEL ESTE  
EN EL PERÍODO 1989-1994**

En ocasiones anteriores hemos tenido la oportunidad de analizar el modo en el que las nuevas democracias de la Europa del Este procedieron a configurar sus sistemas electorales con ocasión de la celebración de sus primeras elecciones libres tras el paréntesis del período socialista<sup>1</sup>, y de cómo esos sistemas empezaron a experimentar importantes transformaciones a medida que los distintos países del área fueron avanzando en sus procesos de transición hacia la democracia<sup>2</sup>; como también hemos tenido la oportunidad de analizar los antecedentes de estos procesos<sup>3</sup> y hasta de centrarnos en aspectos específicos de la cuestión como son los relacionados con el tratamiento de las minorías étnicas por la legislación electoral<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase “Modelos de transición y sistemas electorales en la Europa del Este”, *Revista de Estudios Políticos* n° 77 (1992), págs. 169 a 217.

<sup>2</sup> Véase “The Transformation of Electoral Systems in Eastern Europe and Its Political Consequences”, *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe* n° 2/1 (1995), págs. 5 a 66.

<sup>3</sup> Véase “Los procesos electorales en los regímenes socialistas: funcionalidad, caracteres y evolución de una ficción constitucional”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 9/10 (1995), págs. 47 a 86

<sup>4</sup> Véase “Post-Communist Electoral Systems and National Minorities: A Dilemma in Five Paradigms”, en Jonathan P. STEIN (Ed.): *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, EastWest Institute / M. E. Sharpe, Armonk, NY., 2000, págs. 31 a 64. Para una apretada síntesis de todos estos análisis

Este persistente interés por el estudio de los sistemas electorales en la Europa del Este responde a la convicción –ampliamente extendida, por otra parte– de que el estudio de éstos, cuando se lleva a cabo combinando enfoques jurídicos y politológicos, y utilizando a la vez una perspectiva comparada y diacrónica, es susceptible de brindarnos datos valiosos sobre la calidad y sobre el grado de consolidación de la democracia y sobre el tipo de régimen político que se ha instaurado, a la vez que nos permite comprender mejor la evolución y las perspectivas de cambio de su sistema de partidos.

Partiendo de estas investigaciones previas, que se sustentaban en los datos que brindaban la legislación electoral aprobada y los procesos electorales celebrados durante los seis primeros años de transición en la Europa del Este (1989-1994), el presente estudio intentará proyectar nuestro análisis sobre las leyes electorales y las elecciones del período 1995-2003, cubriendo de este modo un lapso que en total se extenderá a lo largo de quince años, con el fin de determinar si la evolución de la cuestión ha discurrido por distintos o similares cauces, y de comprobar hasta qué punto nuestras primeras impresiones siguen o no siendo sostenibles.

Dado el elevado número de casos susceptibles de análisis –no menos de diecinueve–, y lo complejo de algunos procesos de reforma, hemos optado por fragmentar nuestro estudio en dos partes, ocupándonos en esta ocasión de los ocho países que el 1 de mayo de 2004 entrarán en la Unión Europea, y dejando para más adelante el análisis –que se prevé incluso más complejo– de la transformación de los sistemas electorales en las Repúblicas europeas de la CEI y en los viejos y nuevos Estados de los Balcanes.

## II. LAS REFORMAS EN EL PERÍODO 1995-2003

### A) La República Checa

En el momento de la conversión de la República Checa en un Estado soberano, el sistema electoral vigente no era sino el que hasta ese momento había regido las elecciones al Consejo Nacional Checo dentro del marco constitucional de la Federación Checoslovaca, que a su vez era sustancialmente idéntico al vigente para las elecciones federales<sup>5</sup>, con la salvedad de lo relativo a las cláusulas de barrera aplicables. Los 200 miembros del legislativo checo eran, pues, elegidos a través de un sistema proporcional y de lista, entre los partidos que hubiesen superado una barrera calculada a nivel nacional que para las elecciones de 1992 había sido elevada hasta el 5% de los votos en el caso de los partidos concurrentes en solitario, el 7% para las coaliciones de dos partidos, el 9% para las de tres, y el 11% para las de mayor número de integrantes, utilizando la fórmula de Droop, sobre la base de ocho circunscripciones plurinominales con la particularidad de que los escaños eran distribuidos entre éstas no *a priori* y en función de su población sino, *a posteriori* y en función del número de votos

---

puede consultarse “Eastern Europe: General Overview”, en Josep M. COLOMER (ed.): *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave-Macmillan, Nueva York-Londres, 2004, págs. 309 a 324.

<sup>5</sup> Sobre el sistema electoral checoslovaco, véase Carlos FLORES JUBERÍAS: “Los orígenes del sistema de partidos en Checoslovaquia”, *Cuadernos del Este* n° 5 (1992), págs. 90 a 118, esp. págs. 101 a 104. Igualmente, Petr KOPECKY: *Parliaments in the Czech and Slovak Republics*, Ashgate, Londres, 2001, págs. 54 a 62.

efectivamente emitidos en cada una. El sistema permitía igualmente que los electores señalaran hasta cuatro preferencias entre los candidatos de la lista de su elección, siendo éstas computadas sólo cuando hubiesen hecho uso de esta facultad al menos el 10% de los electores y sólo en favor de los candidatos que hubiesen recibido el voto preferencial de al menos la mitad de los electores de su partido. Se trataba, pues, de un sistema esencialmente proporcional, pero no exento de correctivos destinados a limitar por una parte la excesiva fragmentación del parlamento, y por otra el excesivo poder de los dirigentes partidistas.

Tras la conversión de la República Checa en un Estado soberano, y con el principio de proporcionalidad para la elección de la Cámara de los Diputados claramente consagrado en el art. 18.1 de la Constitución, el debate político en torno a la cuestión quedó momentáneamente aparcado <sup>6</sup>, hasta que la coyuntura salida de las elecciones de 1998 <sup>7</sup> volvió a ponerlo de nuevo en primer plano de la actualidad política.

Tras la grave crisis política de 1997, que se tradujo en la fragmentación del Partido Demócrata Cívico (ODS) en el poder, la salida de la ODA y la KDU de la coalición gobernante, la renuncia de Václav Klaus como Primer Ministro y la conformación de un gabinete técnico encabezado por Josef Tosovsky como paso previo a la convocatoria de elecciones anticipadas, los comicios del 19 y 20 de junio de 1998 se saldaron a la vez con una esperada pero insuficiente victoria de los socialdemócratas (32'3% de los votos y 74 escaños), y con una esperada pero igualmente derrotada de ODS (que con el 27'7% de los votos, y 63 escaños, apenas cedía dos puntos respecto de los anteriores comicios). Confrontados con ese panorama, y una vez descartadas las opciones de un nuevo gabinete de centro-derecha encabezado por Klaus, de una alianza entre socialdemócratas y comunistas, y de una coalición liderada por los socialdemócratas con participación de los cristianodemócratas, los dos grandes partidos del país optaron por lo que para muchos resultaba ser la más sorprendente de las alternativas: una suerte de *Großkoalition* en la forma de gobierno minoritario socialdemócrata apoyado desde fuera del gabinete por los votos del ODS. Para hacerlo posible, entre ambas formaciones se firmó un pacto de diez puntos denominado "Acuerdo para la creación de un clima político estable para la República Checa" claramente encaminado a marginar de manera permanente a las restantes fuerzas políticas del país, a neutralizar de modo efectivo instrumentos de control propios de una democracia parlamentaria y, en suma, a propiciar un progresivo deslizamiento del sistema de partidos checo hacia el bipartidismo y la alternancia. Entre las medidas legislativas propuestas con este fin se contaba sin ambigüedad alguna la de sacar

---

<sup>6</sup> ...Al menos, en lo referente a la cámara baja. En cuanto al Senado, creado precisamente por el texto constitucional de 1992, que especificaba además que su elección se verificaría por un criterio mayoritario, los debates en torno a la fórmula electoral más ideonea se prolongaron durante no menos de tres años, hasta la aprobación de la Ley 247/1995. Desde entonces el Senado checo cuenta con 81 miembros, elegidos para un mandato de seis años por un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas en distritos uninominales. Las elecciones se celebran cada dos años, renovándose en cada ocasión un tercio de la cámara (27 senadores), de modo que la cámara opera permanentemente y nunca es objeto de disolución. Sobre el Senado checo puede verse Martin VYSIN: "The Position and Function of the Czech Senate", *Central European Political Science Review* n° 2/4 (2001), págs. 150 a 159.

<sup>7</sup> Sobre el resultado de esas elecciones, véase Blanka REHAKOVA: "The Early Parliamentary Elections of 1998: An Analysis of Voting Behaviour in Comparison to the Parliamentary Election of 1996", *Czech Sociological Review* n° 8/1 (2000), págs. 7 a 26.

adelante una reforma de la ley electoral que contrarrestase en la medida de lo posible los perfiles netamente proporcionales de la existente en beneficio de los grandes partidos <sup>8</sup>.

A la postre, y no sin dificultades, el proyecto de reforma acabó siendo sancionado el 25 de enero de 2002 <sup>9</sup>, introduciendo en el sistema electoral checo dos cambios principales. Por un lado, se incrementó el número de distritos, que pasaron de ocho a catorce, con la consiguiente reducción de su magnitud media <sup>10</sup>. Y por otro, se introdujo una modificación en el sistema de cálculo de la cláusula de barrera que, a imitación del introducido en Eslovaquia cuatro años antes, se fijó en el 5% de los votos emitidos a nivel nacional por partido concurrente, de manera que cuando se tratase de coaliciones de dos o más partidos la cifra habría de ser multiplicada por el número de las formaciones integradas en ellas. Pese a su relevancia, la reforma finalmente aprobada quedó a notable distancia de algunas de las propuestas más radicales barajadas durante el debate, entre las que se contaba la de incrementar el número de distritos hasta los 35, aplicando una variante de la fórmula d'Hondt con una barrera del 5% que se elevaría también en el caso de las coaliciones en función del número de partidos que las integrasen. Esta última propuesta llegaría incluso a ser aprobada por ambas cámaras, vetada por el Presidente Havel, y reafirmada por segunda vez por el legislativo, para acabar siendo tachada de inconstitucional por el Tribunal Constitucional checo que – curiosamente – tan solo encontró compatible con la Constitución el establecimiento de la bien gravosa cláusula de barrera que acabamos de describir <sup>11</sup>.

En cuanto a los efectos de la nueva ley electoral sobre los resultados de junio de 2002, éstos son difíciles de cuantificar con nitidez. Pero es indudable que el nuevo sistema contribuirá a acelerar al proceso de decantamiento y simplificación del sistema de partidos checo iniciado con las elecciones de 1992 y continuado con las de 1996, 1998 y 2000, que encamina decididamente a la República Checa hacia la implantación de un modelo bipartidista, no tanto como consecuencia de los cambios en las actitudes política de los ciudadanos cuanto –y en ello radica lo criticable– de la inequívoca voluntad de las fuerzas mayoritarias por establecer unas reglas de juego que operen en beneficio propio y en detrimento de sus adversarios.

## B) Eslovaquia

Igual que sucediera en el caso de la República Checa, la transformación de Eslovaquia en un Estado independiente el 1 de enero de 1993 no supuso cambio alguno en su legislación electoral, que sencillamente pasó de regular la elección del legislativo

<sup>8</sup> Sobre los primeros compases del debate en torno a la reforma del sistema electoral, véase Michal KLIMA: "Electoral Reform in the Czech Republic (1998-2000)", *Central European Political Science Review* n° 3/10 (2002).

<sup>9</sup> La colección más completa, accesible y actualizada de leyes electorales de los países de la Europa del Este es la que mantiene la Universidad de Essex a través de su "Project on Political Transformation and the Electoral Process in Post-Communist Europe". Los textos que aquí y en adelante se analizarán pueden hallarse en su página web [www.essex.ac.uk/elections/](http://www.essex.ac.uk/elections/).

<sup>10</sup> En concreto: Hlavní mesto Praha (25 escaños), Jihomoravsky (23), Moravskoslezsky (23), Stredočesky (23), Ustecky (14), Jihočesky (12), Olomoucky (12), Zlínsky (12), Kralovehradecký (11), Plzeňský (11), Vysocina (11), Pardubický (10), Liberecký (8) y Karlovarský (5).

<sup>11</sup> Petr KOPECKÝ: "The Czech Republic: Entrenching Proportional Representation", en Josep M. COLOMER: *Handbook of Electoral System Choice*, cit., págs. 347 a 358.

de un Estado federado a ocuparse de la elección del parlamento de un país soberano con los mínimos cambios formales que fueron menester. En todo caso, el sistema electoral eslovaco ya había sido objeto de una importante reforma pocos meses antes, con el fin de sustituir la cláusula de barrera existente –fijada en el 3% de los votos– por una cláusula variable fijada en el 5% para los partidos concurrentes en solitario, el 7% para las coaliciones de dos o tres fuerzas, y el 10% para las alianzas con más de tres integrantes. Esa sería la fórmula utilizada en las decisivas elecciones de junio de 1992, y en las primeras elecciones de la Eslovaquia independiente en septiembre/octubre de 1994<sup>12</sup>.

Para las siguientes elecciones, en cambio, el Gobierno eslovaco de Vladimir Meciar optó por introducir una importante reestructuración del sistema electoral existente, que el parlamento dominado por el Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS) convirtió en Ley el 20 de mayo de 1998, con la intención de que fuera aplicada por vez primera en las elecciones de septiembre de ese año<sup>13</sup>. Las principales innovaciones de este nuevo texto legal fueron fundamentalmente tres. Por un lado, se procedió a la sustitución de los cuatro distritos electorales existentes hasta la fecha, en base a los cuales se habían llevado a cabo las elecciones de 1990, 1992 y 1994 (Bratislava, que elegía 12 diputados; Eslovaquia Oriental que elegía 41; Eslovaquia Central, que elegía 47, y Eslovaquia Occidental que elegía 50) por un distrito nacional único en el que se elegirían los 150 miembros del Consejo Nacional. Por otro lado, la nueva ley introdujo una nueva modificación en el sistema de cálculo de la barrera electoral, al sustituir la cláusula variable antes descrita por una cláusula única del 5%, que en el caso de las coaliciones se habría de multiplicar por el número de los partidos integrados en éstas. Y, por último, la nueva Ley prohibió la realización de actos de propaganda electoral a través de medios de comunicación privados<sup>14</sup>.

La lógica de esta reforma –que por un lado aumentaba ligeramente la proporcionalidad del sistema con la unificación de los cuatro distritos electorales en uno, pero por otro dificultaba la obtención de representación parlamentaria al elevar las barreras existentes– resulta transparente solo si se la pone en relación con las expectativas electorales de sus promotores. Aunque el HZDS tenía desde años atrás la vista puesta en la introducción en Eslovaquia de un sistema mayoritario –o, al menos, mixto– que encaminase al legislativo hacia el bipartidismo, los socios menores de la

---

<sup>12</sup> Sobre el resultado de esas elecciones, véanse, respectivamente, Frantisek TURNOVEC: “Electoral Rules and the Fate of Nations. Czechoslovakia’s Last Parliamentary Election”, en Michael KRAUS y Allison STANGER (eds.): *Irreconcilable Differences? Explaining Czechoslovakia’s Dissolution*, Rowman & Littlefield, Lanham, Md., 2000, págs. 107 a 136 y Sonia SZOMOLÁNYI y Grigorij MESEZNIKOV (eds.), *Slovakia: Parliamentary Elections 1994 - Causes -Consequences -Prospects*, SPSA / Fredrich Ebert Foundation, Bratislava, 1994.

<sup>13</sup> Quede constancia, en todo caso, de que una reforma de menor relevancia había sido ya introducida en abril de 1995 con el propósito de obviar el problema planteado por el art. 77 de la Constitución, que establecía la incompatibilidad entre el mandato representativo y la pertenencia al Gobierno. La reforma cambió la regla en función de la cual el escaño resultaba adjudicado al siguiente candidato de la lista por la de que su designación correspondería a los órganos dirigentes del partido en cuestión, con algunos límites derivados del número de votos preferenciales emitidos en su momento.

<sup>14</sup> Véase Darina MALOVÁ y Erik LASTIC: “The Gradual Amending of the Slovak Constitution: Combating the Ambiguous Rules in 1992-2001”, *Central European Political Science Review* n° 2/4 (2001), págs. 103 a 128, en págs. 108 a 110.

coalición gobernante –el Partido Nacional Eslovaco (SNS) y la Asociación de Trabajadores de Eslovaquia (ZRS)– repudiaban por completo la idea, aunque se mostraban favorables al incremento de la cláusula de barrera, que confiaban superar sin problemas en futuras citas electorales. A la postre, la creación de un distrito nacional único fue vista como aceptable para unos –porque podrían maximizar el importante tirón electoral de su carismático líder Vladimir Meciar– y para otros –porque evitaban desperdiciar sus votos en distritos de menos magnitud– al tiempo que la brutal elevación de la cláusula de barrera aplicable a las coaliciones resultaba interesante en la medida en que estaba llamada a abortar los proyectos de convergencia ya en marcha entre varios de los principales grupos de centro-derecha opuestos a la deriva autoritaria del Primer Ministro Meciar.

Pero puestas en práctica con ocasión de las elecciones de 1998<sup>15</sup>, las consecuencias efectivas de esta operación de ingeniería electoral se revelarían escasas. El Movimiento Democristiano (KDH), la Unión Democrática (DU), el Partido Democrático (DS), el Partido Verde (SZS), y el Partido Socialdemócrata (SDSS), se presentaron bajo la etiqueta común de Coalición Democrática de Eslovaquia (SDK), superando –aunque por escaso margen (26'33% de los votos)– la barrera que para ellos se situaba en el 25% de los sufragios, y obteniendo 42 escaños. Por su parte, las tres formaciones húngaras (MKDM-MKDH, Coexistencia y MPP-MOS), que hasta la fecha habían venido concurriendo en coalición, optaron por la estrategia más prudente de fusionarse en un nuevo partido, toda vez que a la vista de la estructura demográfica del país la obtención de un 15% de los votos resultaba de todo punto quimérica. A la postre, el Partido de la Coalición Húngara (MKP-SMK) obtendría el 9'13% de los votos y 15 escaños. Por lo que hace a las más recientes elecciones, de septiembre de 2002, los efectos de la nueva cláusula de barrera habrían sido igualmente nulos ...si no fuera porque la mayoría parlamentaria salida de los comicios de 1998 procedió a suprimirla en una ulterior reforma de la ley electoral. En efecto, tras la disgregación de la SDK y el reparto de su espacio electoral entre el SDKU del hasta entonces Primer Ministro Mikulas Dzurinda y el KDH, a los comicios no concurrió ninguna coalición; de modo que quizás cabría argumentar que esa fue precisamente la principal consecuencia de la reforma electoral de 1998, toda vez que hasta esa fecha la formación de amplias coaliciones electorales había sido un fenómeno bastante frecuente en Eslovaquia.

### C) Eslovenia

La conversión de Eslovenia en un Estado independiente y la adopción, el 23 de diciembre de 1991, de su nueva Constitución, hizo que el sistema electoral utilizado en las decisivas elecciones de abril del año anterior –cuando la República todavía se

---

<sup>15</sup> Sobre el resultado de esas elecciones, véase Martin BUTORA, Gregorij MESEZNIKOV, Zora BUTUROVA, y S. FISCHER (eds.). *The 1998 Parliamentary Elections and Democratic Rebirth in Slovakia*, IVO, Bratislava, 1999. Para un análisis más amplio de la evolución política de Eslovaquia desde su independencia, puede consultarse M. GOLDMAN: *Slovakia Since Independence. A Struggle for Democracy*, Praeger, Nueva York, 1999 y Sona SZOMOLANYI y J. GOULD (eds.): *Slovakia: Problems of Democratic Consolidation and the Struggle for the Rules of the Game*, Friederich Ebert Foundation, Bratislava, 1997.

hallaba integrada en la Federación Yugoslava y su legislativo era una asamblea tricameral de corte corporativo– deviniera súbitamente obsoleto.

La Constitución configuró un sistema de gobierno netamente parlamentario – aunque con elección directa del Jefe del Estado– y un legislativo bicameral integrado por una cámara baja (la Asamblea Nacional o *Drzavni Zbor*) de elección popular y una cámara alta (el Consejo Nacional o *Drzavni Svet*) de naturaleza corporativa. A partir de esos parámetros la nueva Ley Electoral eslovena, de diciembre de 1992 creó para la elección de la cámara baja un sistema extremadamente complejo que pese a su apariencia mayoritaria operaba de manera eminentemente proporcional. El país quedaba dividido en ocho circunscripciones, que a su vez se subdividían en once distritos para la elección de 88 de los 90 diputados de la cámara, reservándose los dos escaños restantes para los representantes de las minorías húngara e italiana que los elegían en un colegio nacional único. Llegado el momento del escrutinio, los votos obtenidos por cada candidato en su distrito resultaban sumados a nivel de circunscripción con los del resto de los candidatos del mismo partido, de modo que a cada formación se le otorgaban los escaños que le correspondiese en función de la aplicación de la cuota de Hare, resultando éstos atribuidos a los candidatos más votados de la circunscripción. Con los votos restantes, agregados a nivel nacional, se procedía a la distribución de los escaños todavía sin atribuir, utilizando para ello la fórmula d’Hondt exclusivamente entre los partidos que hubieran obtenido al menos tres mandatos en la primera fase del proceso <sup>16</sup>. En suma, nos hallábamos ante un sistema que a la vez era altamente personalizado y altamente proporcional y que tanto en las elecciones de 1992 como en las de 1996 dio lugar a legislativos notablemente fragmentados y a una sucesión de gobiernos de coalición altamente inestables <sup>17</sup>.

Quizás por ese motivo, el debate en torno al sistema electoral más conveniente para el país no tardó en volver a colocarse en el centro del debate político esloveno y a permanecer en él durante no menos de cuatro años, con la particularidad de que en este caso la disputa desbordó bien pronto el ámbito del debate entre los partidos para implicar a la sociedad entera –que hubo de pronunciarse sobre el asunto en referéndum–, e incluso instalarse en los terrenos más comprometidos del enfrentamiento interinstitucional.

El 12 de abril de 1996 el Partido Social Democrático (SDSS) –que poco antes había abandonado la coalición gobernante– inició una campaña en favor de la convocatoria de un referendun nacional legislativo <sup>18</sup> con la intención de reemplazar el

---

<sup>16</sup> Sobre el sistema electoral esloveno, véase Franc GRAD: “The Slovene Electoral System”, en Fulco LANCHESTER (ed.): *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Giuffrè, Milán, 1995, págs. 245 a 266.

<sup>17</sup> Sobre la evolución política de Eslovenia y, en particular, sobre los dos datos que se subrayan, véase Drago ZAJC: “Some Aspects of the Political Transition and Consolidation of Democracy in Slovenia”, en Ricardo M. MARTÍN DE LA GUARDIA y Guillermo Á. PÉREZ SÁNCHEZ (eds.): *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2001, págs. 217 a 231, esp. págs. 223 y 226.

<sup>18</sup> La Constitución eslovena contempla en su art. 90 la institución del referendun legislativo, estableciendo que se trata de una consulta vinculante, susceptible de referirse a cualquier materia que haya de regularse por ley, que puede ser convocada por la Asamblea Nacional por propia iniciativa, pero que debe serlo cuando así lo soliciten un mínimo de 30 diputados, el Consejo Nacional, o 40.000 electores. Sobre la institución del referendun en Eslovenia, véase Igor LUKSIC y Andrej KURNIK: “Slovenia”, en Andreas AUER y Michael BÜTZER (eds.): *Direct*

sistema creado por la Ley Electoral de 1992 por uno de tipo mayoritario a dos vueltas. Cinco días más tarde, un grupo de 35 diputados de la Asamblea Nacional ponía en marcha otra iniciativa referendaria sobre el mismo asunto, pero con la intención de circunscribir la reforma de la ley electoral a varias cuestiones de detalle que dejarían intacta su naturaleza eminentemente proporcional. Y una hora más tarde, el Consejo Nacional (la cámara alta del legislativo esloveno) formalizaba una tercera iniciativa, en la que se proponía una fórmula transaccional en la forma de un sistema mixto. Si la iniciativa del SDSS tenía por objeto forzar la polarización del mapa político esloveno en dos grandes bloques, con la intención de colocarse a la cabeza del bloque derechista – conservador, católico y anticomunista– y beneficiarse de la descoordinación y la falta de unidad que había venido caracterizando a los partidos del bloque de izquierdas – progresista, laico y en varios casos postcomunista– la de los 35 diputados de la Asamblea pretendía más bien mantener el *statu quo* existente hasta el momento.

A la postre la consulta se celebró el 8 de diciembre de 1996, sometiéndose a la consideración de los electores la triple opción de un sistema mayoritario a dos vueltas (propuesto por los Social Demócratas), un sistema mixto (propuesto por el Consejo Nacional) y un sistema puramente proporcional (propuesto por los diputados de la Asamblea Nacional). Aunque la primera de las propuestas alcanzaría una neta ventaja sobre las otras dos (un 44'5% de los votos, frente a un 14% para la alternativa del Consejo y un 26% para la de la Asamblea), ninguna de las tres se consideraría aprobada, al no superarse exigencia de que hubiesen votado a favor al menos el 50% de los electores. Sin embargo, no sería esa la interpretación del Tribunal Constitucional esloveno que, llamado a clarificar la cuestión por el SDSS, resolvió en su Sentencia de 8 de octubre de 1998 que tratándose de una consulta en la que las opciones eran varias, el cumplimiento de las exigencias del art. 90 debía calcularse individualmente respecto de cada propuesta, que del contraste entre votos emitidos a favor (65%) y en contra (35%) de la propuesta del Partido Social Democrático se derivaba que ésta había sido en efecto aprobada, y que en consecuencia la Asamblea Nacional estaba obligada a aprobar dentro de un plazo razonable una nueva ley electoral que se ajustase a las exigencias de la propuesta en cuestión<sup>19</sup>.

La resolución del Tribunal Constitucional esloveno resultó controvertida como pocas. No solo planteaba una discutible interpretación de la Constitución, sino –sobre todo– un agudo problema político, toda vez que el referéndum de 1996 había sido llevado a término sobre la presunción de que la reforma del sistema electoral sólo saldría adelante si votaban en favor de ella la mayoría de los electores del censo, de modo que la estrategia de los partidos que favorecían el mantenimiento del sistema existente había sido la de pedir a los ciudadanos que se abstuvieran de participar en la consulta, con el resultado de que el porcentaje de participación había sido de apenas el 35%.

A la postre, la solución a la disputa vino de la mano de una reforma constitucional. En julio de 2000, el nuevo ejecutivo de Andrej Bajuk, apoyado por populares, cristianodemócratas y Social Demócratas propuso a la Asamblea Nacional la reforma del art. 80 de la Constitución con el fin instaurar sin obstáculos de orden

---

*Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Ashgate, Aldershot, 2001, págs. 192 a 206, en págs. 197 y 198.

<sup>19</sup> Sobre la consulta de diciembre de 1996, véase también Igor LUKSIC y Andrej KURNIK: “Slovenia”, cit., págs. 199 a 201.

constitucional un sistema electoral proporcional provisto de una cláusula de barrera del 4%, propuesta que –aun costándole la ruptura de su coalición gobernante– fue aprobada por la cámara –actuando no como órgano legislativo ordinario, sino como poder constituyente– el 25 de ese mes <sup>20</sup>.

#### D) Estonia

Estonia comparte con Hungría el privilegio –quizás solo apreciado por los estudiosos del Derecho electoral– de contar con el sistema electoral más complejo de toda la Europa postcomunista. Inspirada a un tiempo en el sistema finlandés y en el acreditado modelo alemán, la primera Ley Electoral de la Estonia independiente <sup>21</sup>, de 6 de abril de 1992, instauró un sistema a la vez proporcional y personalizado, en el que al mismo tiempo que los electores votan por candidatos individuales lo están haciendo por los partidos en cuyo nombre concurren. En esencia, el sistema electoral vigente en Estonia distribuye los 101 escaños del *Riigikogu* entre los candidatos en tres niveles. En el primer nivel, los candidatos individuales son directamente elegidos si logran superar la cuota de Hare en su distrito (el número de los distritos ha oscilado entre 11 y 12, con una magnitud de entre 5 y 13 escaños); en el segundo nivel, se contabiliza el número total de votos emitidos en favor de los diferentes candidatos de un partido en un mismo distrito, distribuyéndose nuevos escaños en función de las veces que el partido supere la cuota de Hare en ese distrito, en el bien entendido de que los escaños se atribuyen a los candidatos del partido en función del número de votos obtenido por cada uno de ellos siempre que equivalga al menos a 1/10 de la cuota de Hare, y de que en este punto solo son tenidos en cuenta las formaciones que hayan superado el 5% de los votos emitidos a nivel nacional; por último, en el tercer nivel, los escaños pendientes de atribución –que por término medio suelen ser algo más de la mitad– resultan repartidos entre las listas nacionales de los partidos concurrentes que hayan superado la cláusula de barrera del 5%, aplicando una fórmula d’Hondt modificada en la que se utilizan múltiplos de 0’9 <sup>22</sup>.

Tras su puesta en práctica en las elecciones de 1992 y 1995, en 1998 la Ley Electoral sufrió una reforma por la que se restringió la posibilidad de concurrir a las elecciones sólo a partidos políticos y a candidatos individuales, excluyéndose por lo tanto a las coaliciones, en un intento de frenar la práctica cada vez más frecuente de

---

<sup>20</sup> Nótese que la controversia acabaría en manos de la Comisión de Venecia, que a la postre resolvería en favor de las tesis del Gobierno esloveno argumentando que “los resultados del referendun de 8 de diciembre de 1996 no deberían impedir a la Asamblea nacional el ejercicio de sus poderes constituyentes al amparo de la Constitución”. Véase *Opinion on the Constitutional Amendments Concerning Legislative Elections in the Republic of Slovenia, adopted by the Venice Commission at its 44th Plenary Meeting (13-14 October 2000)*, on-line en [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>21</sup> Nótese, en todo caso, que para las decisivas elecciones al *Soviet* Supremo de marzo de 1990 Estonia había aprobado ya, con fecha de 17 de noviembre de 1989, una Ley Electoral notablemente democrática que introducía un sistema de voto único transferible en distritos uni- o plurinominales. En la medida en que el STV es un sistema a la vez personalizado y proporcional, su parentesco con el sistema actualmente vigente resulta manifiesto. Sobre el particular, véase Bernard GROFMAN, Evald MIKKEL y Rein TAAGEPERA: “Electoral Systems Change in Estonia, 1989-1993”, *Journal of Baltic Studies* n° 30/3 (1999), págs. 227 a 249.

<sup>22</sup> Sobre el sistema electoral estonio, véase nuevamente Bernard GROFMAN, Evald MIKKEL y Rein TAAGEPERA: “Electoral Systems Change in Estonia, 1989-1993”, cit.

concluir este tipo de acuerdos en los momentos inmediatamente previos a las elecciones, para disolverlos una vez celebradas éstas después de haberse beneficiado de las ventajas proporcionadas por el sistema <sup>23</sup>. Aunque la nueva norma resultó burlada en varios casos con ocasión de las inmediatas elecciones de 1999 por el procedimiento de colocar a los candidatos de los partidos menores bajo la etiqueta del partido más conocido, para las siguientes elecciones de 2003 ésta había calado más firmemente y el fenómeno ya no se volvió a repetir.

Una segunda reforma, en el 2000, suprimió la exigencia, derivada de las leyes sobre lustración –o depuración de responsabilidades políticas por acciones llevadas a cabo en el régimen anterior– de que todo candidato firmase una declaración afirmando que no había participado en acciones represivas durante el régimen soviético, declaración cuya eventual falsedad era susceptible de ser llevada a los tribunales. La norma había sido aplicada con bastante laxitud y de hecho nunca se llegó a la inhabilitación de ningún parlamentario por este motivo, de modo que acabó siendo suprimida.

Por último, la tercera reforma introducida en el sistema electoral estonio, a finales de 2001, eliminó también la exigencia de dominar la lengua nacional como requisito para poder concurrir como candidato que había sido introducida para todos los funcionarios apenas dos años atrás; una exigencia que aunque aplicada también con bastante laxitud, había suscitado la radical oposición de la numerosa comunidad rusófona y dado pie a la presión de la comunidad internacional.

Con todo, el cambio más relevante que se ha producido en el desarrollo de los procesos electorales en Estonia a lo largo de este periodo no ha venido tanto de la reforma de su legislación electoral –de menor calado, como se habrá visto, que la llevada a cabo en la mayoría de los países de la zona– como de un cambio en la percepción social y en el tratamiento jurídico de la comunidad rusa del país, del que dan en cierta manera cuenta las dos últimas reformas mencionadas. Éstas, pero, sobre todo, la gradual incorporación de los rusos a la vida institucional del país merced a un relajamiento de las exigencias para la concesión de la nacionalidad estoniana y a un simultáneo proceso de adaptación de éstos a las nuevas circunstancias, han permitido un ensanchamiento del cuerpo electoral –del que no obstante siguen todavía apartados muchos rusos, en la medida en que el país sigue contando con un 20% de residentes no ciudadanos– y ha hecho posible que 1995 y 1999 esta minoría contara con representación en el *Riigikogu* <sup>24</sup>.

## E) Hungría

En nuestro primer análisis de la evolución de la legislación electoral en la Europa postcomunista ya tuvimos la oportunidad de señalar que Hungría era, de todos los países

<sup>23</sup> Véase el detallado análisis de la cuestión en Vello PETTAI y Markus KREUZER: “Institutions and Party Development in the Baltic States”, en Paul G. LEWIS: *Party Development and Democratic Change in Post-Communist Europe. The First Decade*, Frank Cass, Londres, 2001, págs. 107 a 125, en págs. 112 a 115.

<sup>24</sup> Sobre la cuestión de la minoría rusa en Estonia, véase Neil J. MELVIN: *Russians Beyond Russia: The Politics of National Identity*, Pinter, Londres, 1995, y más recientemente, “Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities”, en Jonathan P. STEIN (Ed.): *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe...*, cit., págs. 129 a 166.

de la zona, el que menores cambios había introducido en su legislación electoral, toda vez que se había limitado, en vísperas de las elecciones de 1994, a elevar la cláusula de barrera prevista en el diseño original de su sistema del 4 al 5% de los votos emitidos a nivel nacional<sup>25</sup>. Tal circunstancia, unida al hecho de que Hungría fuese el único país de la zona en el que su primera legislatura democrática acabara con el transcurso de los cuatro años inicialmente previstos y no merced a una disolución anticipada del legislativo como consecuencia de una crisis de legitimidad o de gobernabilidad, convertía al caso húngaro en una excepción relativa a la regla general de la volubilidad de los sistemas electorales y la inestabilidad de los gobiernos que había caracterizado los primeros compases de la transición.

Pues bien: con la perspectiva que brindan los nueve años transcurridos desde entonces ese juicio debe no solo confirmarse sino reforzarse con nuevos datos. O, más bien, con la ausencia de ellos, toda vez que Hungría no ha vuelto a tocar su normativa electoral desde la tímida reforma de 1994, y que ninguna de las legislaturas elegidas desde entonces –en realidad, ninguna de las elegidas desde el principio de su transición– ha visto interrumpido su transcurso por la anticipación de las elecciones.

En lo segundo las características tan peculiares del sistema electoral húngaro –propicio a la formación de mayorías amplias, desincentivador de las coaliciones preelectorales, y enemigo del extremismo– han tenido una innegable responsabilidad, por más que sin duda alguna haya que señalar como causas principales de la estabilidad política de Hungría la solidez de sus partidos, la moderación de su electorado, y la proclividad al compromiso que tiene su más claro exponente en el hecho de que en sus casi quince años de vida democrática Hungría haya vivido siempre –incluso cuando no era aritméticamente necesario– bajo gobiernos de coalición<sup>26</sup>.

En cuanto a lo primero, no cabe duda de que la propia dificultad legal para reformar las llamadas “leyes de relevancia constitucional” –que requieren de una mayoría cualificada de dos tercios– ha tenido mucho que ver en la consolidación del sistema electoral húngaro. Pero al margen de ello, es indudable que los partidos húngaros han acabado amoldando su estrategia política a las características de su peculiar sistema electoral, y los datos de que disponemos permiten pensar que igual han hecho los propios electores<sup>27</sup>. Por un lado, el grado de desproporcionalidad del sistema ha disminuido sensiblemente en las últimas citas electorales, mientras que por otro también se ha visto sensiblemente reducido el número de candidaturas concurrentes y el

---

<sup>25</sup> Sobre los orígenes del sistema electoral húngaro, véanse István KUKORELLI: “The Birth, Testing and Result of the 1989 Hungarian Electoral Law”, *Soviet Studies* n° 43/1 (1991), págs. 107 a 136; Kenneth BENOIT y John W. SCHIEMANN: “Institutional Choice in New Democracies: Bargaining Over Hungary’s 1989 Electoral Law”, *Journal of Theoretical Politics* n° 13/2 (2001), págs. 153 a 182 y John W. SCHIEMANN: “Hedging Against Uncertainty: Regime Change and the Origins of Hungary’s Mixed-Member System”, en Matthew S. SHUGART y Martin P. WATTEMBERG (eds.): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, págs. 231 a 254.

<sup>26</sup> Sobre el rendimiento del sistema electoral húngaro, véase Kenneth BENOIT: “Evaluating Hungary’s Mixed-Member Electoral System”, en Matthew S. SHUGART y Martin P. WATTEMBERG (eds.): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, cit., págs. 477 a 493 y John W. SCHIEMANN: “Hungary: Compromising Midway on a Mixed System”, en Josep M. COLOMER: *Handbook of Electoral System Choice*, cit., págs. 359 a 368.

<sup>27</sup> Véase, aquí y en lo sucesivo, John W. SCHIEMANN: “Hungary: Compromising Midway...”, cit., págs. 364 a 366.

de partidos que a la postre alcanza representación parlamentaria. Mientras que en las elecciones de 1990, el Foro Democrático Húngaro (MDF) obtuvo un 43% de los escaños con apenas el 25% de los votos en el escrutinio proporcional, y en las de 1994 los socialistas del MSzP se hicieron con el 54% de los escaños habiendo obtenido tan solo el 33% del voto popular, en las más recientes de 2002 el MSzP apenas consiguió el 46% de los escaños con el 41% de los votos. Y mientras que en los comicios de 1990 y 1994 presentaron listas territoriales un total de 19 partidos, de los que seis superaron la cláusula de barrera que les garantizaba representación parlamentaria, esas cifras han experimentado un descenso reiterado para pasar –respectivamente– a quince y cinco en 1998 y a trece y tres en las del año 2002. En suma, si el número de partidos que concurren a las elecciones es cada vez menor, y la rentabilidad que cada uno extrae de sus votos es mayor, no cabe sino concluir que en ausencia de un cambio en las reglas del juego electoral han sido los electores y los dirigentes políticos quienes han propiciado, con su mejor adaptación a dichas reglas, una mejor efectividad de las mismas.

Pero por si esos datos no bastasen, el modo en el que se han venido atribuyendo los 176 escaños de la Asamblea Nacional que el sistema electoral húngaro ordena adjudicar por el sistema de *ballotage* en los distritos uninominales corrobora con claridad esa afirmación. La colaboración entre los partidos para maximizar la rentabilidad de sus votos en la parte mayoritaria del sistema, se ha traducido en una nítida bipolarización del mapa político húngaro, con el MSzP y la Alianza de los Demócratas Libres (SzDSz) monopolizando el voto progresista, y el MDF y la Alianza de los Jóvenes Demócratas (Fidesz-MPP) haciendo lo propio con el conservador. De hecho, la colaboración entre unos y otros partidos ha trascendido en las elecciones más recientes el habitual intercambio de apoyos y de renunciaciones entre la primera y la segunda vuelta que es característica de los sistemas de *ballotage*, para traducirse en candidaturas conjuntas ya en la primera vuelta electoral, que ha propiciado que cada vez sean menos sorprendentes las victorias en la primera ronda.

En suma, la Hungría representa en único caso en toda la región en el que los actores políticos han optado por amoldar su estrategia a la legislación electoral existente, en lugar de intentar modificar ésta en función de aquélla. Los resultados, sin duda, dan qué pensar.

## F) Letonia

La primera ley electoral de la Letonia independiente, inspirada en el sistema que se había utilizado en el periodo de entreguerras y aplicada por vez primera en los comicios de 1993, introdujo un sistema electoral eminentemente proporcional. Los 100 escaños del *Saeima* quedarían distribuidos en cinco circunscripciones –coincidentes con las cinco divisiones territoriales tradicionales del país: Riga, Vidzeme, Latgale, Kurzeme y Zemgale– cuya magnitud oscilaría entre los 14 y los 28 escaños, y serían elegidos merced a un sistema proporcional y de lista en el que se aplicaría la fórmula St. Laguë a los partidos que superasen la cláusula de barrera calculada a nivel nacional e inicialmente fijada en el 4% de los votos –extremo este último con el que se pretendía evitar el riesgo de contar con 27 partidos en la cámara, como había sucedido durante la anterior experiencia democrática de Letonia.

Aunque, en esencia, ese sigue siendo el modelo electoral en uso, en el periodo en el que estamos centrando nuestro análisis tres han sido los cambios introducidos en el sistema electoral letón.

El primero, lo fue el 25 de mayo de 1995, cuando se decidió incrementar el porcentaje de votos necesario para acceder al *Saeima* del 4 al 5%, e introducir asimismo un interesante mecanismo de voto preferencial. A partir de esa reforma, una vez elegida la lista del partido en favor del cual desean emitir su voto, los electores letones tienen la posibilidad de –por un lado–, tachar los nombres de aquellos candidatos a los que no desean apoyar, y –por otro– de marcar con una cruz el nombre de aquellos a los que sí desean respaldar, en ambos casos sin límite en cuanto al número de preferencias expresadas. A la hora de adjudicar los escaños obtenidos en cada distrito por cada partido, la posición de los candidatos que integraron la lista viene determinada por su saldo neto de preferencias menos rechazos.

El segundo se produjo en 1998, cuando al igual que sucedía en Estonia y por idéntico motivo, se procedió a suprimir la posibilidad de formar coaliciones preelectorales <sup>28</sup>.

Por último, la reforma de 2002 afectó a un aspecto de la legislación electoral que en pocos países ha revestido la importancia que ha tenido el Letonia: los requisitos lingüísticos para el ejercicio del sufragio pasivo. Desde la independencia y durante toda la década de los noventa, la legislación electoral letona incluyó una cláusula por la que se privaba de la posibilidad de concurrir como candidatos a quienes (en palabras del art. 5, *in fine*, de la Ley de 1995) “no dominen la lengua nacional hasta el más alto nivel de competencia”, requisito que por más que en otros contextos pudiera parecer lógico y hasta innecesario, en Letonia suponía una seria discriminación para la población rusófona, numéricamente muy importante <sup>29</sup>. Bajo presión de la comunidad internacional y con la evidente intención de no dificultar las negociaciones conducentes a su ingreso en la Unión Europea, Letonia acabó suprimiendo el requisito de cara a las elecciones de 2002 <sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Véase el análisis antes citado de Vello PETTAI y Markus KREUZER: “Institutions and Party Development in the Baltic States”, en Paul G. LEWIS: *Party Development and Democratic Change...*, cit., págs. 112 a 115, que también se refiere al caso letón.

<sup>29</sup> Con todo, y como ya se apuntara respecto del caso estonio, la principal discriminación que sufre la población rusófona en Letonia deriva no tanto de esta cláusula, como de su misma exclusión de la ciudadanía letona, que lógicamente constituye requisito imprescindible para el ejercicio tanto del sufragio activo como del pasivo. Tras la independencia, la legislación letona sobre nacionalidad sentó el principio de que ésta debía otorgarse exclusivamente a quienes ya la poseían en el momento de la ocupación soviética y a sus descendientes, privando de ella a los inmigrantes llegados desde entonces al país desde otros territorios de la URSS. Una idea aproximada de la relevancia de esta decisión la brinda el hecho de que desde las últimas elecciones de la era soviética a las primeras elecciones de la Letonia independiente, el cuerpo electoral se redujese de 1.960.639 a 1.243.956 electores. Aunque en los últimos años han sido muchos los inmigrantes que han acabado nacionalizándose, el porcentaje de población que carece de ciudadanía –un 23’7%– sigue siendo anormalmente alto. Para una visión general del problema de la minoría rusa en Letonia, puede consultarse de nuevo Neil J. MELVIN: *Russians Beyond Russia: The Politics of National Identity*, cit., y “Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities”, cit.

<sup>30</sup> Por el contrario, la otra restricción al sufragio pasivo mencionada en el citado art. 5 –la derivada de la pertenencia a los servicios de inteligencia o de seguridad durante la época soviética,

### G) Lituania

La primera ley electoral de la Lituania independiente, de 9 de julio de 1992, introdujo para la elección del *Seimas* un sistema mixto, en el que la 71 de los 141 diputados de la cámara eran elegidos en distritos uninominales por un sistema mayoritario a dos vueltas y los restantes lo eran en un distrito nacional único merced a un sistema proporcional y de lista con aplicación de la cuota de Hare y una cláusula de barrera del 4%. La Ley contenía en todo caso una excepción a esta última regla destinada a facilitar la representación parlamentaria de las minorías étnicas, de modo que a las formaciones representativas de estas minorías les bastaba alcanzar la cuota de Hare (en este caso, 1/70 del voto nacional) para lograr representación por el sistema proporcional, además de poder obtenerla también ganando en los distritos uninominales en los que estuviesen más arraigadas.

Pues bien: a pesar de que este modelo se ha mantenido vigente en sus líneas esenciales hasta nuestros días, sendas reformas electorales introducidas en 1996 y en 2000 han intentado desequilibrar el sistema potenciando de dos modos distintos sus ya significativos elementos mayoritarios, al tiempo que se desincentivaba la formación de coaliciones y la proliferación de partidos de base étnica<sup>31</sup>.

La primera de estas reformas, de 27 de junio de 1996, elevó la cláusula de barrera del 4 al 5% para el caso de los partidos, y la incrementó hasta el 7% cuando se tratase de coaliciones, al tiempo que suprimía la exención antes referida en favor de los partidos de base étnica, que a partir de ese momento quedaban sujetos a las reglas de aplicación general. La reforma introdujo, adicionalmente, un tímido mecanismo de voto preferencial para la elección de los diputados de la mitad proporcional del *Seimas* al permitir a los electores repartir hasta cinco preferencias entre los 70 candidatos de su papeleta. Lo limitado de esta fórmula, unido al hecho de que los partidos pudieran voluntariamente eximirse de ella a la hora de formalizar su candidatura acabaría brindando a este aspecto concreto de la reforma de una limitadísima capacidad de influencia sobre la configuración final del legislativo<sup>32</sup>.

La segunda de estas reformas, adoptada en julio de 2000, sustituyó el sistema de *ballotage* utilizado para la elección de la mitad mayoritaria del *Seimas* en las elecciones de 1992 y 1996, por un sistema de *first-past-the-post*, con el requisito adicional de que para la validez de la elección era menester la participación en la misma al menos el 40% de los electores.

Las razones para uno y otro cambio habría de buscarlas en el deseo de los dos principales partidos lituanos de obstaculizar el acceso al *Seimas* de las formaciones con menor arraigo entre los votantes y de desincentivar la formación de coaliciones

---

o al Partido Comunista o a sus organizaciones paralelas tras la declaración de la independencia letona— sigue plenamente vigente.

<sup>31</sup> Sobre el sistema electoral de Lituania y su evolución, véase Nida GELAZIS: “Institutional Engineering in Lithuania: Stability Through Compromise” en Jan ZIELONKA (ed.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe (Vol. I: Institutional Engineering)*, Oxford University Press, Oxford, 2001, págs. 165 a 185.

<sup>32</sup> Véase al respecto, y también en relación con el voto preferencial introducido en Letonia, Vello PETTAI y Markus KREUZER: “Institutions and Party Development in the Baltic States”, cit., págs. 116 a 120.

preelectorales. Más en concreto, tras la reforma de 1996 estaba el deseo del Partido Democrático del Trabajo, entonces en el poder, de fagocitar al entonces creciente Partido Socialdemócrata incitando a sus electores a apostar en las elecciones que se avecinaban por la alternativa más segura, mientras que tras la reforma del 2000 estaba el temor de la formación entonces gobernante, la Unión de la Patria-Conservadores de Lituania, de que en una segunda vuelta electoral sus candidatos en los distritos uninominales se viesan desbordados por la estrategia conjunta de todos sus competidores. Sin embargo ni en uno ni en el otro caso la reforma de la legislación electoral tuvo el efecto deseado, puesto que ni el Partido Democrático del Trabajo retuvo el Gobierno en los comicios de 1996, ni la Unión de la Patria hizo lo propio en los de 2000; de hecho, ambas formaciones sufrieron un serio correctivo <sup>33</sup>.

## H) Polonia

Sin duda alguna Polonia constituye el caso más llamativo que puede hallarse de manipulación de la legislación electoral con fines partidistas, al tiempo que el ejemplo más acabado de la mutabilidad de los sistemas electorales que –como estamos intentando argumentar– resulta característica de la evolución política de la Europa del Este desde la caída del comunismo <sup>34</sup>. Bastará para avalar esta afirmación un dato bien revelador: con la sola excepción de las de 1997, todas y cada una de las elecciones celebradas hasta la fecha en Polonia –y son ya cinco: las de 1989, 1991, 1993, 1997 y 2001– lo han sido merced a una ley electoral diferente o tras una reforma legislativa sustancial del sistema existente, implementada específicamente para la ocasión, que a la postre ha resultado suplantada por otra en vísperas de la cita electoral inmediatamente siguiente. Y es que la afirmación de Louisa Vinton <sup>35</sup> en el sentido de que “el diseño de leyes electorales es el terreno del Derecho constitucional polaco en el que de manera más obvia los intereses inmediatos de los partidos políticos, más que la preocupación por la estabilidad a largo plazo o, en ocasiones, el sentido común, han determinado sus preferencias sistémicas” sigue siendo hoy tan cierta o más que cuando se escribió ...hace ya una década.

---

<sup>33</sup> Evald MIKKEL y Vello PETTAI: “The Baltics: Independence with Divergent Electoral Systems”, en Josep M. COLOMER: *Handbook of Electoral System Choice*, cit., págs. 332 a 346, en págs. 340 y 341.

<sup>34</sup> En justa correspondencia, Polonia es también el país que mayor número de análisis ha suscitado. Entre los más recientes pueden verse los de Kenneth BENOIT y Jacqueline HAYDEN: “Institutional Change and Persistence: The Origins and Evolution of Poland’s Electoral System, 1989-2001”, ponencia presentada en la I Conferencia General del *European Consortium for Political Research*, Canterbury, del 6 al 8 de septiembre de 2001; Kenneth KA-LOK CHAN: “Idealism versus Realism in Institutional Choice: Generalising from the Polish Experience of Electoral Reforms”, *ibidem*; Marek M. KAMINSKI: “Do Parties Benefit from Electoral Manipulation? Electoral Laws and Heresthetics in Poland, 1989-1993”, *Journal of Theoretical Politics* n° 14/3 (2002), págs. 325 a 359; y Marek M. KAMINSKI y Monika A. NALEPA: “Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules”, en Josep M. COLOMER: *Handbook of Electoral System Choice*, cit.

<sup>35</sup> Louisa VINTON: “Poland’s New Election Law: Fewer Parties, Same Impasse?”, *RFE/RL Research Report 2/28* (1993), págs. 7 a 17.

Como es de sobra sabido, las negociaciones de la Mesa Redonda mantenidas entre el Gobierno socialista y la oposición encuadrada en Solidaridad dieron lugar – entre otras cosas– a la introducción merced a la Ley de 17 de abril de 1989 de un sistema electoral semicompetitivo en el que 425 de los 460 diputados de la Dieta (o *Sejm*) resultaban elegidos en 108 circunscripciones plurinominales (a cada una de las cuales les eran atribuidas entre dos y cinco escaños) por un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas, y los restantes 35 lo eran a partir de una lista nacional; con la bien importante particularidad de que solo el 35% de los escaños se hallaban abiertos a la libre competencia entre las candidaturas, quedando los demás atribuidos *ex lege* al Partido Obrero Unificado Polaco y a sus organizaciones satélite <sup>36</sup>. Tras la contundente victoria de las candidaturas de Solidaridad y conforme el proceso de transición fue quemando etapas, los términos del acuerdo sobre los que se sustentaba el sistema de 1989 devinieron obsoletos, y la ley fue sustituida para las elecciones de octubre de 1991 por un nuevo texto, de 28 de junio, ya enteramente democrático y de factura extremadamente proporcional. En virtud del nuevo sistema 391 de los 460 diputados de la Dieta resultarían elegidos en 37 circunscripciones plurinominales por un sistema proporcional y de lista con voto preferencial, sin barrera alguna, y con utilización de la fórmula Hare-Niemeyer; mientras que los 69 restantes lo seguirían siendo a partir de un distrito nacional único, por un sistema proporcional y de lista, con utilización de la fórmula St. Laguë, con el límite de que solo serían tenidas en cuenta las listas de los partidos que hubiesen superado la barrera del 5% o hubieran logrado representación en al menos cinco circunscripciones <sup>37</sup>. A la postre, el caos que siguió a la implantación de la citada fórmula, con un legislativo en el que el número efectivo de partidos llegaba a 10<sup>7</sup> y en el que ningún gobierno estable podía sustentarse en menos de cinco partidos, hizo inevitable que se plantease la introducción de mecanismos limitativos de su proporcionalidad, que a la postre quedaron plasmados en la Ley de 28 de mayo de 1993 –una vez más, inmediatamente previa a las elecciones de septiembre de ese año– merced a la cual Polonia introdujo una cláusula de barrera del 5% para los partidos y el 8% para las coaliciones en las circunscripciones plurinominales, y del 7% para el caso del distrito nacional único, pasándose además en aquéllas de la fórmula Hare-Niemeyer a la d'Hondt <sup>38</sup>. Los efectos de la ley se revelarían poderosamente determinantes del resultado final de las elecciones, toda vez que sus cláusulas de barrera privarían de representación parlamentaria a una decena de partidos –la mayoría de centro-derecha– que en su conjunto habían obtenido la confianza de un tercio largo del electorado, brindando a las dos fuerzas mayoritarias –la Alianza de la Izquierda Democrática (SLD)

---

<sup>36</sup> Sobre el sistema electoral polaco salido de las negociaciones de la mesa Redonda, véase David M. OLSON: “Compartmentalized Competition: The Managed Transitional Election System of Poland”, *The Journal of Politics* n° 55/2 (1993), págs. 415 a 441.

<sup>37</sup> Sobre la reforma electoral de 1991 y las elecciones de ese año, véase Frances MILLARD: “The Polish Parliamentary Election of October 1991”, *Soviet Studies* n° 44/5 (1992), págs. 837 a 855 y Stanislaw GEBETHNER: “Proportional Representation Versus Majoritarian Systems: Free Elections and Political Parties in Poland, 1989-1991”, en Arend Lijphart y Carlos H. WAISMAN: *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Westview Press, Boulder, Co., 1996.

<sup>38</sup> Sobre la reforma electoral de 1993 y las elecciones de ese año, véase Frances MILLARD: “The Polish Parliamentary Election of September 1993”, *Communist and Post-Communist Studies* 27/3 (1994), págs. 295 a 313.

y Partido Campesino (PSL)– un plus de representatividad que transformaría el 35'81% de los votos obtenidos entre ambos en un 65'6 % de los escaños.

Tras varios años de debate, y con una Constitución de por medio –la de 2 de abril de 1997– en cuyo texto quedaba sancionado el principio de proporcionalidad en la elección de la cámara baja, el debate en torno al sistema electoral polaco volvió a reabrirse a partir de la reestructuración territorial que entró en vigor el 1 de enero de 1999<sup>39</sup>. Entre octubre de ese año y abril de 2001 no menos de 16 propuestas fueron sometidas a la consideración del Comité para la Reforma Electoral creado especialmente para esta tarea en el *Sejm*, concretándose por fin la reforma en la Ley de 30 de abril de 2001. En esencia, cuatro serían los cambios introducidos por esta nueva norma:

- 1.– La supresión la llamada “lista nacional” merced a la cual, desde los Acuerdos de la Mesa Redonda de 1989, se había venido eligiendo en un distrito nacional único a 69 de los 460 diputados del *Sejm*.
- 2.– La reducción del número de distritos plurinominales de 52 a 41, con el fin de hacerlos coincidir con las divisiones administrativas existentes, y la consiguiente redistribución entre ellos de los 460 escaños de la cámara.
- 3.– La sustitución de la fórmula d'Hondt aplicada hasta la fecha por la St. Laguë modificada.
- 4.– La reforma del sistema de financiación prohibiendo a los partidos emprender actividades comerciales o empresariales y recibir donaciones de empresas; restringiendo las aportaciones privadas a 3.000 euros por año; y estableciendo un sistema de financiación pública en razón de los votos obtenidos para los partidos que superen el 3% de éstos.

A diferencia de lo que hemos visto que había venido sucediendo en los países de su entorno, la reforma electoral polaca de 2001 no tuvo por objeto limitar la proporcionalidad del sistema para maximizar la ventaja de los partidos mayores y mantener fuera del legislativo a los de menor tamaño, en aras de afianzar la gobernabilidad del país, sino –muy al contrario–, la de limitar al máximo la ventaja que previsiblemente obtendría la SLD –clara favorita en las inminentes elecciones de septiembre, pero minoritaria en aquellos momentos en la cámara– y al mismo tiempo paliar en lo posible la previsible derrota de la coalición entonces gobernante, integrada por la Alianza Electoral Solidaridad (AWS) y la Unión por la Libertad (UW). Y es que los debates conducentes a la aprobación de la Ley Electoral de 28 de mayo de 2001 discurren condicionados de principio a fin por los resultados de las encuestas preelectorales, que en cada momento dictaron la estrategia a seguir por los partidos

---

<sup>39</sup> En puridad, ya en 1997 hubo dos intentos de reformar el sistema electoral polaco en vísperas de las elecciones de septiembre de ese año: uno patrocinado por el Partido Campesino –a la sazón, el socio menor de la coalición gobernante– y otro por la Unión del Trabajo (UP). En ambos casos se pretendía sustituir la fórmula d'Hondt por la St. Laguë, pero no se contemplaba ni reestructurar los distritos, ni eliminar la lista nacional, ni retocar las cláusulas de barrera. El segundo de estos intentos fracasó por un solo voto en el *Sejm*. Véase Kenneth BENOIT y Jacqueline HAYDEN: “Institutional Change and Persistence...”, cit., págs. 25 a 27.

implicados en el debate <sup>40</sup>. En efecto, conforme las expectativas de voto de la AWS –en el poder desde 1997–, comenzaron a declinar y a situarse por debajo del 10%, el partido empezó a ver con simpatía creciente las propuestas que ya desde dos años antes habían venido poniendo sobre la mesa los dos partidos menores del arco parlamentario –el PSL y la Unión por la Libertad– en el sentido de introducir en el sistema existente mecanismos que lo hicieran más benigno para con los partidos más pequeños; mientras el SLD, por su parte, se oponía enérgicamente al cambio y prefería el mantenimiento de la fórmula d’Hondt en distritos de baja magnitud. A la postre, la coalición gobernante no tuvo problemas en conseguir la mayoría parlamentaria necesaria, y eliminó el último obstáculo que se interponía en sus propósitos persuadiendo al Presidente Kwasniewski –líder, hasta el momento de su elección, del SLD– para que no vetase la ley recurriendo de inconstitucionalidad la ley electoral de 1993 en base al argumento de que las circunscripciones en ella trazadas no coincidían con las divisiones administrativas creadas en la reforma de 1999, y por consiguiente incumplían el mandato constitucional de que las circunscripciones electorales se ajustasen a las divisiones administrativas del país.

A la postre, la aplicación de la nueva fórmula electoral en los comicios de septiembre de 2001 no salvó de la debacle a ninguno de los dos socios de la coalición gubernamental, que quedaron en ambos casos por debajo de la cláusula de barrera y fuera del nuevo legislativo; pero sí que contribuyó a limitar los efectos de la victoria del SLD, que al no llegar a la mayoría absoluta de los escaños se vio forzado a incorporar a su gobierno, como ya hiciera en 1993, a los campesinos del PSL <sup>41</sup>. Y es que quizás la otra afirmación de Louisa Vinton <sup>42</sup> –la de que “las propias elecciones han desafiado consistentemente las expectativas de los redactores [de las leyes electorales] demostrando los peligros de embarcarse en el diseño de una ley electoral con un resultado específico en la mente”– haya comenzado, en base a la experiencia acumulada con el paso de los años, a dejar de ser del todo cierta.

### III. CONCLUSIONES

Al concluir nuestra primera aproximación a la cuestión de la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este, a la que hacíamos referencia en las primeras líneas de este trabajo, nos atrevimos a formular una serie de conclusiones provisionales <sup>43</sup> que en aquel momento se sustentaban sobre la evidencia de los cambios en la legislación electoral introducidos en el periodo que se había iniciado con las elecciones polacas de junio de 1989 y se cerraba –de momento– con las eslovacas de septiembre/octubre de 1994. En síntesis, nuestras conclusiones fueron cuatro:

<sup>40</sup> Marek M. KAMINSKI y Monika A. NALEPA: “Poland: Learning to Manipulate...”, cit., 369 a 381, en págs. 373 a 378.

<sup>41</sup> Sobre la reforma electoral de 2001 y las elecciones de ese año, Frances MILLARD: “Elections in Poland 2001: Party Chaos and Electoral Manipulation”, comunicación presentada en la Conferencia BASSEES, Cambridge, 8 de abril de 2002.

<sup>42</sup> Louisa VINTON: “Poland’s New Election Law: Fewer Parties, Same Impasse?”, cit.

<sup>43</sup> Carlos FLORES JUBERÍAS: “The Transformation of Electoral Systems in Eastern Europe and Its Political Consequences”, cit., págs. 46 a 48.

- Que la mutabilidad de los sistemas electorales había sido la regla en todos y cada uno de los países analizados, por más que la intensidad de los cambios introducidos hubiese oscilado entre los más profundos de Polonia y Eslovenia, los más moderados de las Repúblicas Checa y Eslovaca, y el más superficial de Hungría <sup>44</sup>.
- Que dado que los países que habían celebrado sus primeras elecciones multipartidistas aplicando un sistema mayoritario habían optado por abandonarlo para introducir fórmulas más o menos proporcionales, y que aquéllos que desde el primer momento habían instaurado sistemas proporcionales habían procedido a introducir en los mismos elementos limitativos de la proporcionalidad, parecía posible hallar una lógica común a la mayor parte de esos cambios en la legislación electoral que no era otra que la búsqueda de un equilibrio entre las limitaciones del mayoritarismo y los excesos de la proporcionalidad.
- Que más que las consideraciones de carácter técnico o el deseo de hallar fórmulas electorales más justas y eficaces, la fuente de inspiración más frecuente para estas reformas no había sido sino la conveniencia política de sus promotores, de manera que la legislación electoral se había convertido no en una componente fundamental del marco normativo dentro del cual se había de canalizar el debate político, sino en una suerte de acuerdo provisional fruto de unas determinadas relaciones de fuerza y llamado a cambiar cuando estas relaciones se modificasen.
- Y que, en todo caso, el debate en torno a las fórmulas electorales y a sus consecuencias políticas no debería hacer que apartésemos la vista de otros aspectos igualmente importantes de la legislación electoral, como los relativos a la composición del censo, la financiación de las campañas, la resolución de las controversias, etc.

Con la perspectiva que nos brindan los nueve años transcurridos desde entonces, y a la vista de cuanto hemos apuntado en las páginas precedentes, lo cierto es que aquellas conclusiones sigue siendo en esencia válidas, por más que alguna de ellas precise de ciertas matizaciones.

De entrada, la mutabilidad de los sistemas electorales ha seguido siendo la regla en la Europa postcomunista. Con la sola excepción de Hungría –que en cierto modo ya se había singularizado en nuestro anterior análisis al ser el país que menores cambios había introducido en su legislación electoral–, todos los demás países que hemos analizado han modificado a lo largo de este periodo en una o en varias ocasiones su normativa electoral. Sin embargo, es preciso reconocer que la radicalidad de estos cambios ha sido, por regla general, menor de la que percibimos en el periodo 1989-1994. Si hubiésemos de actualizar la categorización arriba mencionada, solamente estaría justificado hablar de una transformación profunda del sistema electoral en los casos de Eslovenia y Polonia, mientras que habría que ubicar en la categoría de cambios de relevancia intermedia los casos de la República Checa, Eslovaquia y Lituania, y en la de retoques superficiales los de Estonia y Letonia.

---

<sup>44</sup> En aquella ocasión no incluimos en nuestro análisis el caso de las tres Repúblicas Bálticas, y sí en cambio los de Albania, Bulgaria, Croacia y Rumanía. Con la única excepción de este último país, todos ellos entrarían de lleno en la categoría de sistemas profundamente reformados.

Por lo que hace al sentido de las reformas llevadas a cabo, la tesis de que los sistemas de corte mayoritario tendían a la proporcionalidad y los proporcionales a la limitación de ésta debería ser, más que matizada, reducida a la segunda de sus componentes, por la sencilla razón de que los sistemas mayoritarios –en su mayoría, supervivencias transitorias del régimen socialista– habían desaparecido prácticamente por entero en los países cuya evolución hemos estudiado antes incluso de que se iniciara este nuevo periodo de análisis, dejando como único vestigio la existencia en Lituania y Hungría de una fórmula mayoritaria para la elección de una parte de sus legislativos. En cambio, la tendencia a introducir en el sistema electoral elementos limitativos de la proporcionalidad y obstaculizadores de la representación de las minorías –como circunscripciones electorales de menor magnitud, cláusulas de barrera más elevadas, prohibición de formar coaliciones electorales o fórmulas electorales propicias para los intereses de los grandes partidos...– sigue estando a la orden del día.

En tercer lugar, sigue siendo completamente cierta la afirmación de que la conveniencia política de sus promotores –esto es: los puros intereses de partido– ha constituido el motor principal de los cambios introducidos durante este periodo en la legislación electoral de los países de la Europa del Este. Superadas en el periodo anterior las fases de liberalización del régimen autocrático y de transición a la democracia, celebradas ya las primeras –y a veces incluso las segundas– elecciones libres, adoptadas por fin las nuevas constituciones de inspiración netamente democrática, y avanzado ya el proceso de desarrollo de sus instituciones, la reforma de la legislación electoral no podía ya obedecer en esta nueva fase a la necesidad de profundizar en la democracia, o de crear las condiciones necesarias para el desarrollo de elecciones incontestablemente democráticas como a menudo fuera el caso en el periodo 1989-1994. A diferencia de las reformas que en aquel momento describimos, pocas de las que aquí hemos referido pueden decirse tuvieron nada que ver con la eliminación de los últimos vestigios del régimen anterior, sino más bien con el interés de quienes estaban en condiciones de promoverlas por adaptar las reglas del juego electoral para así maximizar sus expectativas de voto. El hecho, reiteradamente apuntado, de que la práctica totalidad de las reformas electorales se llevasen a término en los meses inmediatamente previos a la convocatoria de elecciones –y no cuando éstas quedaban aun lejos y era por lo tanto posible tomar decisiones sin la presión de los plazos ni de las encuestas– resulta, a este respecto, singularmente ilustrativo <sup>45</sup>.

Por último, y en relación con la cuestión de las garantías del proceso electoral es necesario reconocer que los progresos realizados han sido notabilísimos. El desarrollo de la cultura jurídica en cada uno de estos países, la colaboración –y también la presión– de la comunidad internacional, la experiencia adquirida con el paso del tiempo y las exigencias de su propio electorado han propiciado mejoras sustanciales en la administración de las elecciones, que en los países en cuestión superan sin problemas

---

<sup>45</sup> Al hilo de esta consideración hay otra que parece oportuno apuntar también. Me refiero a la mayor estabilidad de los legislativos que es posible detectar en esta segunda fase de la evolución política en la Europa postcomunista. Mientras que, como ya hemos apuntado, en el sexenio 1989-1994 solo fuimos capaces de señalar un caso (el de Hungría) en el que el Parlamento hubiera sido capaz de agotar los cuatro años de su legislatura, en los nueve años que van desde 1995 a 2003 el fenómeno ha sido el opuesto, y solo la República Checa y Letonia, ambos en 1998, se han visto forzadas a disolver anticipadamente sus cámaras y celebrar nuevas elecciones.

los estándares al uso en las democracias plenamente consolidadas. Dicho en otros términos, los ciudadanos de la Europa del Este que se acaban de incorporar a la Unión Europea estaban votando ya, como los propios ciudadanos de la Unión, en elecciones libres y limpias.

A la vista de todo esto, y puestos a formular una hipótesis para validar futuras investigaciones, la mía sería que en el conjunto de los países que hemos analizado la mutabilidad de los sistemas electorales está llamada a atenuarse todavía más. Igual que el péndulo, que después de empezar oscilando enérgicamente de uno a otro lado, pasa a hacerlo cada vez con menos rotundidad hasta acabar deteniéndose en el centro, así el proceso que hemos observado a lo largo de los últimos quince años parece haber empezado a perder en los últimos tiempos parte del ímpetu y la radicalidad que tuvo en sus primeros compases, y no parece descartable que conforme se consoliden los sistemas de partidos y los electores adapten el modo de expresar sus preferencias a los sistemas electorales operantes, éstos acaben alcanzando una estabilidad pareja a la que hallamos en las democracias consolidadas de la Europa Occidental.

**Principales reformas en la legislación electoral en la Europa del Este:  
el caso de los nuevos países miembros de la UE (1995-2003)**

<i>País</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Año de elección</i>	<i>Principales aspectos de la reforma</i>
República Checa	2002	1996 1998 2002	– Modificación del trazado de los distritos electorales, que pasan de 8 a 14. Cláusula de barrera del 5% para cada partido (incluso para los concurrentes en una coalición).
Eslovaquia	1998 2002	1998 2002	– Paso a un sistema proporcional con barrera del 5% para cada partido (incluso para los concurrentes en una coalición) en distrito nacional único. – Derogación de la reforma de la cláusula barrera del 5% para los partidos concurrentes en una coalición.
Eslovenia	2000	1996 2000	– Introducción de un sistema proporcional con una cláusula de barrera del 4%.
Estonia	1998 2000	1995 1999 2003	– Prohibición de las coaliciones preelectorales, – Supresión de las restricciones derivadas de las leyes de lustración y del requisito lingüístico para el ejercicio del sufragio pasivo.
Hungría		1998 2002	
Letonia	1995 1998 2002	1995 1998 2002	– Elevación de la cláusula de barrera del 4 al 5%. Introducción del voto preferencial. – Prohibición de las coaliciones preelectorales. – Supresión del requisito lingüístico para el ejercicio del sufragio pasivo.
Lituania	1996 2000	1996 2000	– Elevación de la cláusula de barrera del 4 al 5% para partidos y al 7% para coaliciones para la elección de los 70 escaños que se cubren por un sistema proporcional. Supresión de la exención en favor de las minorías étnicas. – Sustitución del sistema de <i>ballotage</i> por el de <i>first-past-the-post</i> para la elección de los 71 escaños que se cubren por un sistema mayoritario.
Polonia	2001	1997 2001	– Desaparición de la lista nacional. Retrazado de las circunscripciones. Cambio de fórmula electoral (de d'Hondt a St. Lagüe). Nuevo sistema de financiación.