

ESTUDIO

Sistemas Electorales *

David Butler

Descontando el principio que equipara a un hombre con un voto, y que tiene en la actualidad aceptación universal, la gama de respuestas de los sistemas electorales al cometido de transformar la voluntad popular en una asamblea elegida es amplísima. En definitiva cada sistema electoral es parte de un régimen político específico, lo cual no obsta a que registren similitudes y divergencias muchas veces inesperadas. A su manera, cada sistema acusa diversos grados de tensión entre los ideales de justicia pura y las imperfecciones o conveniencias de circunstancia. En la medida en que los sistemas electorales tienen efectos decisivos sobre la vida política, que entregan la medida exacta de la diferencia entre estar en el gobierno o en la oposición, de contar con gobiernos efímeros o estables, de disponer de instituciones políticas receptivas o impermeables a la voluntad ciudadana, el tema se presta a profundas controversias. El artículo del profesor David Butler es una introducción a este debate que recoge en sus reflexiones y alcances variadas experiencias electorales y políticas. Al final, el artículo incluye un glosario de términos y conceptos que será útil para dar precisión al vocabulario en las discusiones sobre el tema.

Un sistema electoral es el medio de transformar la voluntad popular en una asamblea elegida. Pero la "voluntad popular", expresada en un determinado momento mediante una sola marca en una papeleta de sufragio, o cuando más en una breve

* Ver David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney (editores), *Democracy at the Polls*, Washington: American Enterprise Institute, 1981.

** Investigador adjunto del American Enterprise Institute. Ex-fellow del Nuffield College, Oxford. Coautor con Donald Stokes de *Political Change in Britain* y coeditor con Austin Ranney de *Referendums: A comparative Study of Practice and Theory*.

lista de órdenes de preferencia, tiene que ofrecer una representación nebulosa de todas las complejas y cambiantes opiniones que coexisten en la mente del elector acerca de los hombres y las medidas. En el mejor de los casos, las elecciones son instrumentos toscos. Al elaborar las reglas para realizarlas, los políticos han titubeado entre la aceptación pragmática de sus imperfecciones y un sueño de justicia pura, de alcanzar un ajuste perfecto —entre insumo —las preferencias de los votantes— y producto —la asamblea legislativa resultante—.

No hay dos estados que hayan llegado a la misma respuesta al problema que significan las elecciones democráticas. En los pequeños detalles, tales como la compilación de un registro de electores, el plazo de las candidaturas, las disposiciones para emitir y contar los votos, y las reglas que rigen las actividades de la campaña y los gastos conexos, cada país tiene sus propias leyes; y en relación con la cuestión más amplia, los dispositivos matemáticos para vincular los sufragios emitidos con los asientos obtenidos, hay una diversidad extraordinaria de respuestas. El Parlamento de la Comunidad Europea está empeñado actualmente en producir un sistema según el cual la próxima elección, que corresponde en 1984, se pueda llevar a cabo con un método común en todos los países miembros. Pero lo único seguro es que toda armonización tendrá que ser de escala muy limitada, simplemente porque las costumbres nacionales que rodean las elecciones están tan profundamente enraizadas. Las tradiciones burocráticas sociales harían casi imposible la uniformación de las leyes que rigen el sufragio y el registro, o el comportamiento durante las campañas y en el día de la votación, al menos en el corto plazo; sólo al nivel de los principios más generales se podría alcanzar el consenso y la acción común.

Lo dicho destaca la imposibilidad de abarcar en este capítulo la infinita diversidad de sistemas electorales en cuanto a su forma legal o a su práctica efectiva¹. Pero no hay razón para

¹ Este capítulo se centra en elecciones de la cámara baja o mayor y no elecciones de la cámara alta (la que se puede elegir por voto popular igual o distinto, por elección de la cámara baja, por designación del ejecutivo, por composición parcial hereditaria, o que incluso puede no existir). Sólo en los Estados Unidos, donde ambas cámaras tienen la misma base de primera mayoría, reviste la cámara alta igual importancia que la cámara baja. Desde el punto de vista de los sistemas electorales, Australia ofrece el caso de estudio más interesante. Allá el Senado se elige por voto único transferible, en contraste con el sistema de un representante por distrito que corresponde a la cámara baja; en general, cuando coinciden las elecciones de la Cámara y del Senado, los electores votan de manera idéntica, y en treinta años no ha habido ningún caso de que un número suficiente de votantes cambie el orden recomendado

que seamos derrotistas; se pueden ofrecer generalizaciones útiles sobre la base de un número limitado de ejemplos. En verdad, hay pocos aspectos del proceso político que se presten con mayor facilidad al tratamiento comparado (para no hablar del tratamiento cuantitativo). En materia de elecciones los países han sido grandes imitadores, como lo ha probado el contagioso movimiento, allende las fronteras nacionales, del voto secreto, el sufragio femenino y la representación proporcional.

Pero en este afán de copia siempre ha existido un elemento etnocéntrico. El mundo de habla inglesa siguió tradiciones distintas de las de Europa continental. No se trata sólo de que la sencillez del sistema de primer ganador o primera mayoría * tendió a sobrevivir en los países donde antaño gobernó Gran Bretaña, mientras que el resto del mundo democrático se volcó a la representación proporcional. Es notable también que países que han deseado mantener el sistema electoral mayoritario, de un representante por distrito, pero con la intención de reducir la arbitrariedad del sistema, hayan recurrido al voto de alternativa en el mundo anglófono y a la segunda vuelta en otros lugares. Los defensores de una mayor "justicia" se han vuelto hacia el voto único transferible, en el mundo de habla inglesa, pero en otras partes a sistemas de listas de representación proporcional.

No se puede comprender un sistema electoral aislado del sistema político del cual forma parte. Algunos de los países cuyos procedimientos electorales son los más parecidos tienen las políticas más diferentes. Pero en los detalles de las reglas electorales la gama es extraordinaria. Otros capítulos de este libro se ocupan de asuntos esenciales, como son la selección de candidatos, el financiamiento de la campaña, el acceso a los medios de difusión y la participación. Pero con eso dista mucho de agotarse el catálogo de temas comparados. Las leyes que rigen la equidad en las campañas y los sufragios, las limitaciones que

de los candidatos de la lista de su partido en forma tal de alterarla. La situación en otros países se ve en el Cuadro 2-1.

Este capítulo también pasa por alto las elecciones presidenciales, las que en los Estados Unidos y quizá en Francia, Finlandia y Portugal, son las contiendas democráticas más importantes. (En casi todos los demás países de nuestros veintiocho que tienen Presidente —algunos son monarquías— el Poder Legislativo es el que elige al Presidente, quien es, en gran medida, una figura simbólica). Y pasa por alto los problemas especiales de ciertos sistemas federales, donde las reglas de sufragio, estructura partidista, disposiciones para el día de la votación, varían considerablemente entre los estados componentes, de los cuales el caso extremo es el de la elección de la Asamblea de Europa, en junio de 1979.

* Ver glosario sobre sistemas electorales que se adjunta al final. (Nota del editor).

se ponen a los partidos y a los candidatos, y la responsabilidad de la administración electoral, son todos asuntos que se han resuelto de distintas maneras en distintos países. Además, el solo tamaño de una asamblea legislativa y la frecuencia de su reelección son cuestiones para las cuales no existe una respuesta mágica. Aristóteles y John Stuart Mill estuvieron dispuestos a afrontarlos como problemas generales susceptibles de respuestas generales, pero los institucionalistas menos teóricos del siglo XX han mostrado mayor cautela.

Las reglas básicas

En el comienzo de la evolución de la mayoría de los sistemas electorales el sufragio fue el que provocó mayor controversia. La clase fue el primer objeto de disputa: la idea de "un hombre, un voto" en un tiempo fue desorbitadamente radical; a las masas no se les podía confiar el poder, especialmente a las de "razas inferiores"; por lo menos, los votos de ellas había que compensarlos con una representación especial de la propiedad o la educación. Pero a medida que una nación tras otra demostró que el control de la burguesía no se veía amenazado seriamente por un electorado de clase obrera, el debate sobre el sufragio se volcó sobre el voto femenino. Surgieron ilusiones más desorbitadas aun acerca de las consecuencias que tendría el voto de las mujeres, hasta que de verdad votaron y se comportaron de forma muy similar a sus hombres, sin mostrar ninguna preferencia especial por las mujeres ni por los hombres apuestos o frívolos. El último debate por el sufragio se ha referido a la edad: sólo en los dos últimos decenios las naciones democráticas han llegado a consenso sobre los dieciocho años.

Relacionados con el problema amplio del sufragio están los asuntos de detalle del registro electoral y del voto en ausencia. El derecho a voto no basta; los procedimientos administrativos tienen que ser adecuados para ejercerlo. Durante mucho tiempo se negó a los negros, en los Estados Unidos, el beneficio de la Decimocuarta Enmienda, por acción de funcionarios locales o por otras presiones. Pero, incluso fuera de casos extremos como éste, los países difieren ampliamente en las medidas que toman respecto de los votos en ausencia y en el grado en que sus listas coincidan efectivamente con la población elegible. La elaboración de procedimientos equitativos de registro fue uno de los elementos esenciales en el desarrollo de las elecciones.

Otra lucha en la evolución de los sistemas electorales ha tenido que ver con la delimitación de fronteras. Salvo cuando se trata de un electorado único, compuesto de toda la nación, esto puede tener un efecto decisivo sobre el resultado. En los sistemas proporcionales el asunto es mucho menos serio que en el caso de los que eligen un representante por distrito. Pero, en cualquier país en que haya una base local o regional de repre-

sentación, los movimientos de la población terminan inevitablemente por volver anticuadas las fronteras que en un tiempo pudieran haber sido justas y divisorias de electorados iguales. En términos generales, el desplazamiento hacia las ciudades y de éstas a los suburbios ha significado que, primero, los distritos rurales y después las ciudades hayan quedado con una representación excesiva, mientras que las zonas en desarrollo tienen una representación inferior a la debida. Pero las distorsiones que surgen de tales tendencias demográficas inevitables se han visto a menudo complicadas por una política intencional de representar el espacio y no los números: un sesgo rural consagrado por la ley o la costumbre. En Australia, hasta 1974, hubo una orden expresa a los que fijaban las fronteras para que dieran a los distritos rurales un 20 por ciento menos de electores que a los distritos urbanos y ese sesgo del 10 por ciento subsiste todavía. En los Estados Unidos, hasta que se produjo el juicio de **Baker vs. Carr**, en 1962, en muchos estados se exageraba intencionalmente la representación de los distritos rurales. En Gran Bretaña, a los comisionados de fronteras, aunque tienen instrucciones de delimitar los distritos en la forma más equitativa posible, también se les dice que dejen un margen para las dificultades geográficas especiales, y los dos distritos isleños frente a Escocia tienen electorados de apenas un tercio en relación al promedio del país.

Pero aun los distritos de igual tamaño pueden ser "injustos", intencional o accidentalmente. La manipulación de las fronteras, de manera que un partido obtenga la mayoría de sus asientos por la vía de pequeñas mayorías, en tanto que su rival malgasta los votos apilando inmensas mayorías en distritos delimitados con cuidado, se ha conocido en todas partes del mundo. Esta práctica ha sido verificada por la institución de comisionados de fronteras neutrales y por la creciente insistencia, a menudo por parte de los tribunales, en el resguardo de la igualdad de electores y otros criterios de equidad.

Pero el partido gobernante siempre puede eludir las pérdidas que amenaza la redelimitación de las fronteras si posterga la acción. En los Estados Unidos, los asientos en la Cámara de Representantes se reasignan automáticamente entre los estados cada diez años, pero hasta los años de 1960 las asambleas estatales con frecuencia retardaban el retrasado de las fronteras. En Gran Bretaña, en 1969, el gobierno laborista se negó a llevar a cabo una redistribución, de rutina pero desventajosa, alegando que el gobierno local debía reorganizarse pronto y que las fronteras parlamentarias y locales debían coincidir.

En la mayoría de los países hay un plazo para la duración de las fronteras de distritos electorales, entre cinco años en Australia y Nueva Zelanda, hasta quince años en Gran Bretaña. Francia es el único país importante que tiene distritos que

eligen un solo representante y que no tiene un plazo establecido por ley para la redistribución.

Otro elemento esencial en la evolución democrática fue la instauración del voto secreto y la formulación de reglas aceptables para realizar la votación y contar los sufragios. Las elecciones democráticas exigen la aceptación popular. Si los electores no estiman que los candidatos han tenido una oportunidad equitativa de presentar sus opiniones, y que los votos no se han emitido con libertad y no se han contado con honradez, la asamblea o el gobierno que salga elegido no podrá hacer gala de legitimidad. Cada país ha ideado reglas para impedir la intimidación, la corrupción y la estafa electoral. Con salvaguardias técnicas se han frenado los abusos. Pero las elecciones justas dependen mucho más de la ética general de una nación que de cualquier reglamento aplicable. En ningún país, por ejemplo, se han dado reglas y costumbres que supriman todas las ventajas que acompañan al poder, pero los beneficios que se derivan para la campaña del hecho de estar en el gobierno varían ampliamente según gobiernos y candidatos.

La reiteración de lo dicho significa destacar que el lado matemático de un sistema electoral no es todo. Los reformadores de elecciones con excesiva frecuencia han dado más importancia a la aritmética a costa de la política. En la práctica las elecciones democráticas son asunto de competencia partidista. El sistema electoral puede determinar la cantidad de partidos, y en cierta medida su coherencia y estructura, pero muchas de las características esenciales de los partidos en competencia no tienen nada que ver con el sistema electoral; nacen de la historia del país y de su estructura social y económica. El sistema puede determinar una diferencia enorme, pero no tanto como el espíritu con el cual se lleva a cabo el proceso democrático. Sin embargo, el objeto principal de este capítulo tiene que ser el de analizar la relación entre votos y escaños, la forma en que las marcas en la papeleta de sufragio se transforman en la elección de personas.

La transformación de votos en escaños

Los sistemas electorales rara vez son tema de debate durante la campaña. Durante la mayor parte del tiempo, las personas aceptan como inamovibles las reglas según las cuales registran su preferencia democrática. En casi ninguna de las elecciones que se analizan en la serie **En las urnas** hay un estudio serio de un cambio en el sistema de votación (salvo el caso de una referencia al pasar a la queja bien ventilada del Partido Liberal en Gran Bretaña). Sin embargo, en todo país el resultado político de la elección es producto de reglas expresas y en casi todos ellos las reglas han sufrido modificaciones repetidas.

Cuadro N° 1 Sistemas electorales en veintiocho países democráticos

País	Sistema Electoral Cámara y Baja	Número de Asientos	Número de Distritos Electo- rales	Año de Adopción Actual Siste- ma Electo- ral ²	Plazo Máximo entre Eleccio- nes (años)	Año de Adopción Sufragio Femenino	Plazo Máxi- mo Reformu- lación Dis- tritos ³	Foro para disputas ⁴	Otras elecciones ⁵ Cámara Alta	Jefe del Estado	Año	Última elección Asientos obteni- dos por Partido
Australia	VA	124	124	1918	3	1902	10 años	tribunal supremo	VUT	nombr.	1977	Lib. NCP ALP 67 19 38
Austria	RP	183	9	1919	4	1919	fijos	tribunal cons.	elec. ind.	elec. pop.	1979	Soc. Pueblo Lib. 95 77 11
Bélgica	RP	212	30	1899	4	1948	10 años	leg.	mixta	her.	1978	CS Soc. Lib. otros 82 58 37 35
Canadá	PM	282	264	1976	5	1920	10 años	leg.	nombr.	nombr.	1980	Lib. Con. NDP 147 103 32
Colombia	RP	199	26	1968	4	1957	fijos	tribunal electoral	RP	elec. pop.	1978	Lib. Con. otros 109 86 4
Dinamarca	RP	175	17	1920	4	1915	fijos	leg.	no hay	her.	1977	S. Dem. Prog. Lib. Con. otros 65 26 21 15 48

País	Sistema Electoral Cámara Baja ¹	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual Sistema Electoral ²	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adopción Sufragio Femenino	Plazo-Máximo Reformulación Distritos ³	Foro para disputas *	Otras elecciones ⁸ Cámara Alta	Jefe del Estado	Año	Ultima elección Asientos obtenidos por Partido
República Dominicana	RP	91	27	1966	4	1954	fijos	junta centr. elect.	RP	elec. pop.	1978	DRP 49 Reform. 42
Finlandia	RP	199	15	1906	4	1906	fijos	corte suprema	no hay	elec. POP.	1979	S. Dem. 52 Con. 47 Cent. 36 Com. 35 otros 29
Francia	2ª vta.	491	491	1958	5	1944	no hay	tribunal cons.	elec. ind.	elec. pp	1978	RPF 154 UDF 123 Soc. 115 Com. 86 otros 13
Alemania Federal	RPyPM	496	248	1949	4	1919	cada elec.	tribunal federal	elec. ind.	elec. leg-	1980	CDU/ 226 CSU 218 SPD 53 FDP
Grecia	RP	300	56	1975	4	1952	no hay	tribunal especial	elec. ind.	elec. leg.	1977	ND 173 PASOK 92 UDC 15 otros 20

Cont. cuadro 1

País	Sistema Electoral Cámara Baja ¹	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual ²	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adopción Sufragio Femenino	Plazo Máximo Reformulación Distritos ³	Foro para disputas ⁴	Otras elecciones ⁶ Cámara Alta	Jefe del Estado	Año	Última elección Asientos obtenidos por Partido
India	PM	544	542	1950	5	1919	10 años	tribunales elec.	elec. ind.	elec. leg.	1980	Cong. I 351 Janata 31 Lok Dal 41 Coin. I 11 Com. M 35 otros 56
Irlanda	VUT	148	42	1920	5	1918	12 años	tribunal supremo	elec. ind.	elec. leg.	1976	FF 84 FG 43 Lab. 17 otros 4
Israel	RP	120	1	1948	4	1948	distrito único	leg.	no hay	elec. leg.	1977	Likud 43 Lab. 32 DMC 15 Rel. 13 otros 18
Italia	RP	630	32	1946	5	1946	fijos	consejo esp.	RP	elec. leg.	1979	CD 262 Com. 101 Soc. 62 otros 15
Japón		511	130	1947	4	1946	fijo*	tribunal supremo	mixta	her.	1980	Lib. 28 Dem. Soc. Jap. 07 Komeito 33

Cont. cuadro 1

País>	Sistema Electoral Cámara Baja ¹	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual Sistema Electoral ²	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adopción Sufragio Femenino	Plazo Máximo Re-formulación ³ D _{TS} -tritos	Foro para disputas «	Otras elecciones ⁵ Cámara Alta	Jefe del Estado	Año	Ultima elección Asientos obtenidos por Partido
Países Bajos	RP	150	1	1918	4	1922	distrito único	leg.	elec. ind.	her.	1977	Com. Jap. 29 Dem. 32 Soc. 26 otros
Nueva Zelanda	PM	92	92	1852	3	1893	5 años	tribunal supremo	no hay	nombr.	1978	Nat. 50 Laborista 41 SC 1
Noruega	RP	155	20	1921	4	1909	fijos	leg.	elec. ind.	her.	1977	Lab. 76 Cons. 41 CP 22 Cent. 12 otros 4
Portugal	RP	250	22	1976	4	1975	fijos	tribunales ordinarios	no hay	elec. pop.	1979	Dem. 128 Soc. 74 Com. 47 otros 1

Cont. cuadro 1

País	Sistema Electoral Cámara Baja ¹	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual Sistema Electoral ²	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adopción Sufragio Femenino	Plazo Máximo Reformulación Distritos ³	Foro para disputas ⁴	Otras elecciones ⁵ Cámara Alta	Jefe del Estado	Año	Ultima elección Asientos obtenidos por Partido
España	RP	350	52	1977	4	1977	fijos	junta centr. elect.	RP	her.	1979	CD 168 Soc. 121 Com. 23 otros 38
Sri Lanka	RP	168	24	1978	6	1949	fijos	tribunal especial	no hay	elec. pop.	1977	UNP 139 Tamil 17 otros 12
Suecia	RP	349	28	1909	4	1918	fijos	junta especial	no hay	her.	1979	S. Dein. 152 Cent. 86 Con. 55 Lib. 39 Com. 17
Suiza	RP	200	25	1919	4	1971	fijos	tribunal federal	RP	elec. leg.	1979	S. Dem. 55 Rad. 47 CD 46 Pueblo Suizo 21 otros 31
Turquía	RP	450	67	1961	4	1934	fijos	consejo especial	principalmente RP	elec. leg.	1977	RPP 214 Justicia 189 Salv. Nac 24 otros 23

Cont. cuadro 1

País	Sistema Electoral Cámara Baja	Número de Asientos	Número de Distritos Electorales	Año de Adopción Actual Sistema Electoral -	Plazo Máximo entre Elecciones (años)	Año de Adición Sufragio Femenino	Plazo Máximo Reformulación Disputas	Otras elecciones ⁵ Cámara Alta	Jefe del Estado	Año	Última elección Asientos obtenidos por Partido
Reino Unido	PM	635	635	s. XIII	5	1918	15 años	tribunales	her.	1979	Cons. 339 Lab. 269 Lib. 11 otros
Estados Unidos	PM	435	435	1788	2	1919	10 años	leg.	elec. pop.	1978	Dem. 276 Rep. 159
Venezuela	RP	199	23	1958	5	1946	fijos	corte suprema	elec. pop.	1978	COPEI 86 AD 86 otros 27

1 VA = voto de alternativa; RP = representación proporcional; PM = primera mayoría; VUT = voto único transferible.

2 Las fechas que se anotan en esta columna señalan cuando se adoptaron las reglas básicas para relacionar votos con asientos en las elecciones nacionales que están en uso en la actualidad. En muchos de los países que se enumeran hubo elecciones democráticas antes de la fecha señalada; en muchos han cambiado desde entonces ciertos aspectos del sistema electoral; y en algunos el gobierno democrático no ha sido continuo. En aquellos países donde el gobierno democrático ha sido interrumpido por un período de gobierno autoritario u ocupación extranjera y se ha adoptado una nueva Constitución después de restaurada la democracia, se da la fecha de la actual Constitución, aun cuando ella reinstituya un sistema electoral que se había usado antes en el país (es el caso, principalmente, de Francia, Grecia, España y Venezuela).

3 Fijo = límites fijos; cada elec. = se exige reformular los distritos para cada elección; distrito único = distrito nacional único.

4 Tribunal const. = tribunal constitucional; leg. = poder legislativo; tribunal elect. = tribunal electoral; junta elect. centr. = junta electoral central.

5 VUT = voto único transferible; nombr. = nombrado; elec. ind. = elección indirecta; elec. pop. = elección popular; her. = hereditario; mixto = sistema de selección mixto; RP = representación proporcional; elec. leg. = elección por el poder legislativo; PM = primera mayoría.

6 Mayoría relativa múltiple, voto limitado (se usa solamente en Japón).

Las características principales del sistema electoral vigente en cada uno de los veintiocho países democráticos que estamos analizando en este libro se encuentran en el Cuadro N° 1. Los datos del cuadro dan a entender que todos los sistemas caen en un continuo que va desde el sistema simple de primera mayoría sobre la base de distritos electorales con un representante cada uno, hasta otro puramente proporcional con una lista nacional. Antes de referirnos a las variantes que quedan entre estos polos, veamos brevemente los ejemplos más destacados de los casos extremos.

Gran Bretaña (o Nueva Zelanda) se podría tomar como arquetipo del voto mayoritario; sin duda ilustra el gran atractivo que puede revestir la sencillez del sistema de primera mayoría. Los distritos, según este sistema, eligen un solo miembro del Parlamento, que tiene una fuerte vinculación local; aunque la vinculación puede tener más importancia para el representante que para sus electores, sí garantiza que las localidades tengan su propio vocero identificable en el escenario político. Pero las principales virtudes que se atribuyen al sistema son nacionales: habitualmente determina decisiones claras y obliga a los partidos a tener una base amplia. La votación por primera mayoría alienta a los partidos fuertes y desalienta a los débiles; lo probable es que predominen dos partidos, y el que gane una mayoría simple de votos habitualmente también gana una clara mayoría de escaños. Las elecciones, pues, eligen gobiernos. Un solo partido, con mayoría parlamentaria, gobierna durante el período de rigor, al término del cual se le puede reelegir o hacer salir del poder. Los votantes son soberanos y eligen, ya no un "colegio electoral" del cual puede salir una coalición o una serie de coaliciones, sino un gobierno al que se puede hacer responsable de sus actos en la próxima elección. Los partidos que procuran obtener y conservar algo así como la mitad del voto nacional tienen que mostrarse tolerantes y mantener su atractivo dentro del consenso medio ciudadano. La forma en que un pequeño desplazamiento en los votos se traduce en un desplazamiento mucho más grande de asientos, exige que los que detentan el poder sean muy sensibles a la opinión pública, cosa que los partidos minoritarios, con asientos marginales, no cesan de recordarles. Un movimiento neto insignificante entre los partidos principales puede producir un viraje decisivo en el balance de poder, como lo supo Gran Bretaña en 1951 y 1974.

Por supuesto que la historia de Gran Bretaña también proporciona casos de anomalías que puede producir el sistema de primera mayoría, y hay abundancia de otros ejemplos, particularmente en Canadá y Sudáfrica, de su índole caprichosa. No siempre entrega mayorías definidas. La mayor cantidad de votos no siempre asegura la mayor cantidad de escaños. Además, la rotación entre gobiernos de un solo partido no conduce forzosamente mejor al bien del país que los compromisos conti-

nuos que se ven en aquellos países cuyos sistemas electorales aseguran que jamás habrá una mayoría definida.

Los Países Bajos (o Israel) podrían servir como arquetipo de la representación proporcional. El país todo es un distrito electoral. Los votantes eligen entre cualesquiera de los partidos que propongan candidatos, y los asientos se asignan en proporción exacta de los votos. Con un Parlamento de 150 miembros, basta obtener sólo el 0,67 por ciento del voto nacional para asegurar un asiento. El sistema está totalmente libre de los caprichos estadísticos que rondan a la mayoría de las operaciones proporcionales, por no hablar de las anomalías de la primera mayoría. El precio de su "equidad" se aprecia en las prolongadas crisis que tienen lugar con regularidad en torno a la formación de gobiernos. Hasta seis meses se han demorado después de una elección en negociar la composición de la coalición. Los partidos y los políticos por separado, seguros de la representación continuada, gracias al sistema electoral, luchan denodadamente para convertir su parte del voto en la máxima participación en el poder, tanto en cargos públicos como en políticas. El sistema holandés condujo a una proliferación de partidos en 1971 (veintiocho partidos presentaron listas y catorce obtuvieron escaños). Pero hay que mantener esta tendencia en su debida perspectiva: en 1977, cuatro partidos compartieron 138 de los 150 asientos, mientras que cuatro de los otros siete partidos obtuvieron sólo un asiento cada uno.

Tanto el sistema británico como el holandés están bien arraigados en sus propios países, pero tienen sus críticos internos. En los Países Bajos los intentos de reforma, en general, se han centrado en exigir un umbral algo más elevado que el 0,67 por ciento para obtener un asiento. En Gran Bretaña, las quejas de los liberales y demás partidos pequeños han significado que las proposiciones de cambiar el sistema electoral siempre hayan animado en cierta medida el debate; esto aumentó bruscamente después de 1974, en parte porque, si bien la votación liberal alcanzó cerca del 20 por ciento, el partido obtuvo sólo el 2 por ciento de los escaños, pero también porque cundía la desilusión en torno a las violentas fluctuaciones de política que acompañaban a la rotación entre gobiernos de un solo partido. El cambio no era probable: aquellos que están en situación de modificar la ley son renuentes, normalmente, a condenar un sistema que los llevó al poder. Además, no hay consenso acerca de una alternativa mejor.

En los países anglosajones, aun aquellos dotados de fuertes estructuras partidistas, ha habido renuencia a aceptar el dominio del partido central sobre la selección de candidatos que acompaña a los sistemas de listas de representación proporcional. Pero el sistema de voto único transferible se considera complejo y, posiblemente, como una amenaza a la disciplina del partido (aunque no ha sido así en el caso del Senado aus-

traliano o el Dáil irlandés). El sistema de representantes adicionales, en la medida en que se entiende su funcionamiento, parece que depende de listas de partido. El desacuerdo en torno a las alternativas ofrece un apoyo firme a la idea de dejar las cosas como están. El más modesto entre los cambios propuestos, el voto de alternativa, sí resguarda el asiento pequeño para un representante por distrito, pero, aun cuando tiende a favorecer la presencia de un tercer partido en el centro, no ofrece garantía alguna de mayor proporcionalidad. (No ha tenido casi efecto en la cámara baja australiana).

Entre los extremos británico y holandés hay una amplia gama de posibilidades. En su mayoría, producen resultados más próximos al modelo holandés que al británico. Italia, Alemania y los países escandinavos tienen sistemas que garantizan que la proporción de escaños será muy parecida a la proporción de votos, aunque en Alemania y Suecia pueden quedar excluidos los partidos muy pequeños. Pero los Estados Unidos, India y Canadá siguen el modelo mayoritario británico, con su propensión a darle al partido más grande una parte exagerada de asientos y casi ninguno a los partidos menores. La Quinta República francesa, con la segunda vuelta, y Australia, con el voto de alternativa, tienen sistemas que se acercan más al extremo mayoritario que al proporcional en la escala. Pero en veinte de nuestros veintiocho países el sistema es esencialmente proporcional. Irlanda se encuentra en una situación única, en el medio. Emplea el voto único transferible, en teoría una forma muy pura de la representación proporcional, pero sus distritos electorales son tan pequeños, con un promedio de tres representantes y medio cada uno, que los resultados pueden ser caprichosos. (En 1969, el Fiana Fáil, con el 45,7 por ciento de la votación, ganó y obtuvo el 51,7 por ciento de los escaños; en tanto que en 1973, con el 46,2 por ciento de los sufragios, perdió y obtuvo el 47,6 por ciento de los asientos).

Una clave indispensable para juzgar los sistemas proporcionales es el umbral que hay que cruzar para obtener o aumentar la representación. El umbral más común es el tamaño del distrito. Los escaños no se pueden dividir; así, pues (incluso en el Parlamento holandés, de 150 miembros, donde se elige un representante por distrito), un partido necesita tener $1/150$ de la votación para conseguir alguna representación. En Noruega la mayoría de los distritos tiene entre diez y dieciséis miembros, de modo que un partido normalmente necesita un mínimo del 6 por ciento de la votación en una región para asegurarse alguna representación. En Irlanda, la mayoría de los distritos tienen tres o cuatro representantes, lo que significa un umbral del 25 por ciento o del 20 por ciento. En Italia, Alemania y Suecia hay asientos de reserva que se asignan a nivel nacional para que los resultados sean proporcionales, pero en Alemania un partido sólo podrá aspirar a estos asientos si consigue el 5

por ciento de la votación nacional (o bien, lo que es más difícil, si gana tres contiendas locales), mientras que en Suecia hay un umbral del 4 por ciento.

En el otro extremo, los sistemas proporcionales están afectos a bonificaciones para los partidos de más éxito. En la Cuarta República francesa, en 1951 y 1956, un sistema de aparentemente o alianza permitía que un grupo de partidos aliados se adueñara de todos los asientos de un distrito electoral si en conjunto obtenía más del 50 por ciento de la votación. En Italia, en 1953, había una bonificación nacional, de tal modo que si una alianza obtenía el 50 por ciento de la votación nacional, conseguiría el 66 por ciento de los escaños (la alianza justo no alcanzó el 50 por ciento y posteriormente se abandonó el sistema).

Dentro de los sistemas establecidos de representación proporcional las sutilezas del recuento de sufragios pueden determinar una diferencia en la asignación de asientos. El método de otorgar los asientos según el promedio más grande es el más sencillo, pero favorece a los partidos mayores a costa de los menores. La fórmula d'Hondt, que modifica un tanto esta tendencia, ha tenido mayor aplicación, pero en Dinamarca, Noruega y Suecia se emplea una versión del método Sainte-Lague, que es más exactamente proporcional. Mucho se ha discutido acerca de los méritos de los sistemas de representación proporcional. En lo político, las diferencias en los resultados no son demasiado grandes; aparte de los Países Bajos e Israel, ningún sistema es enteramente justo con los partidos más pequeños y ningún sistema se aparta demasiado de la proporcionalidad para los contendientes de mayor tamaño. No obstante, en el delicado asunto de formar coaliciones, la presencia de uno o dos miembros más de partidos menores, o bien la reasignación de un solo escaño fuera de un partido importante, puede desde luego determinar una diferencia decisiva.

Rein Taagepera, Douglas Rae y Arend Lipjhart, entre otros, han fijado medidas de imperfección. Taagepera demuestra que el punto en el cual un partido tiene probabilidad de estar representado de más y no de menos, varía entre el 2 por ciento de la votación en Dinamarca y Suecia, y el 18 por ciento en Irlanda y Bélgica y, en el sistema que no es de representación proporcional, entre el 20 por ciento en Francia y 34 por ciento en Bélgica².

² Véase Rein Taagepera, "Proportionality Profiles of West European Elections" (Trabajo presentado a la Reunión Anual de la Sociedad Norteamericana de Ciencia Política, 1979, en Washington, D.C.); Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press, 1967); y Arendt Lipjhardt y R. Gibberd, "Thresholds and Payoffs in List Systems of P.R.", *European Journal of Political Research* (1977), pp. 219-44.

Los efectos de los sistemas electorales

Pero sería un error concentrarse demasiado en los problemas de proporcionalidad y equidad. Todos los sistemas electorales ejercen un efecto de largo plazo sobre la conducta electoral y la conducta partidista. El sistema político todo está teñido por el sistema electoral, porque éste condiciona el número de partidos y la continuidad de los gobiernos. Da forma a las estructuras de carrera de los individuos e influye en la cohesión y la disciplina internas de los partidos y la estabilidad general de la estructura partidista. El cambio de la representación proporcional a la segunda vuelta es uno de los más importantes (aunque lejos de ser el único), que explica la diferencia entre la Cuarta y la Quinta República. Las consecuencias accidentales del umbral del 5 por ciento han tenido un efecto prodigioso en la historia de Alemania en los años de 1960 y 1970. La historia británica de entre guerras habría sido muy distinta si la Cámara de los Comunes se hubiera impuesto a la de los Lores, sobre el voto de alternativa, en 1918. La aceptación de la representación proporcional a comienzos del siglo salvó a los partidos de centro en Escandinavia y los Países Bajos. Y los distintos grados de control de la cúpula partidaria sobre las listas nacionales y regionales explican muchas de las diferencias que hay en los patrones de conducta de los políticos por separado.

El temor a la elección siguiente es una constante de la política. En todas las democracias las elecciones ofrecen la sanción final contra los gobiernos. Pero la sanción es muy diferente en Gran Bretaña o Australia, donde el cambio de uno o dos votantes por cada ciento puede consagrar la diferencia entre poder total y oposición impotente, y en los Países Bajos o Dinamarca, donde ningún partido puede aspirar a un triunfo bien definido, y la mayoría aplastante de los legisladores saben que su elección es segura.

Se puede ver en las elecciones una oportunidad para un censo ideológico, una declaración de la posición fundamental de los votantes en el espectro derecha-izquierda. Si tal es la meta, todo habla en favor de la proporcionalidad perfecta: el poder legislativo, igual que una encuesta de opinión, tiene que ser un reflejo honrado de las opiniones de las masas. En cambio, las elecciones se pueden ver como dispositivos para elegir gobiernos viables y darles legitimidad. Una respuesta clara puede ser mejor para el país que una mera respuesta matemáticamente exacta. Los méritos contrapuestos de la equidad y de lo práctico han aparecido en todos los debates sobre sistemas electorales. La presión en favor de la equidad ha triunfado en casi todos los países fuera del mundo de habla inglesa, al aceptar la representación proporcional, pero las consideraciones pragmáticas han modificado el triunfo proporcional; los um-

brales que están incorporados en la mayoría de los sistemas proporcionales significan el reconocimiento de que un número excesivo de partidos puede determinar un mal gobierno. Un poder legislativo, que fuera el espejo perfecto de lo que el electorado pensaba en un día particular de votación, tal vez no resulte tan adecuado como base de un gobierno eficaz como otro que ofrezca un reflejo más crudo, pero más decisivo, de las tendencias mayoritarias.

Glosario

Sistema de representación adicional. Ejemplo de esto es el sistema proporcional que se usa en Alemania. La mitad de los representantes se elige por simple mayoría de votos, en distritos que eligen un solo representante. La otra mitad se asigna a las listas de partido, de tal manera que los asientos en la asamblea plena sean proporcionales a los votos emitidos en el país en su conjunto (sujeto a ciertas reglas de umbral).

Voto de alternativa. Se refiere al uso de votos preferenciales dentro de distritos electorales con un solo representante; para la Cámara Alta australiana, por ejemplo, todo elector debe numerar a los candidatos según el orden de preferencia; el candidato que tiene el menor número de preferencias se suprime y se cuentan en su lugar las segundas preferencias; el procedimiento sigue hasta que un candidato tenga una mayoría clara.

Apparentement o alianza. Disposición en un sistema de listas según la cual los partidos separados pueden declararse unidos para los fines de recuento de sufragios y asignación de asientos (Francia 1951, 1956; Italia 1953).

Distrito electoral. Es el término más común para las zonas geográficas en que se divide el país con fines electorales. Un distrito puede elegir un representante o más al poder legislativo.

Ley del cubo. Fórmula que se usa para describir la forma en que los sistemas de primera mayoría exageran las mayorías de votos y las convierten en mayorías mucho más grandes en asientos. Si los votos se dividen en la proporción $A:B$, los asientos quedarán, probablemente, en la proporción $A^3:B^3$.

Votación acumulativa. Sistema rara vez empleado de votación en un distrito que elige varios representantes, en el cual los electores pueden votar más de una vez por un solo candidato.

Sistema d'Hondt. Es la fórmula que se usa en la mayoría de los sistemas de representación proporcional para asignar escaños. También se conoce como sistema del promedio más alto.

En resumen, garantiza que en un distrito ninguna reasignación de asientos reduciría las discrepancias en los porcentajes de votación que toquen los ganadores.

Cifra repartidora. La fórmula que se usa en la mayoría de los sistemas de voto único transferible para asignar escaños. Se puede escribir: $[\text{votos}/(\text{asientos} + 1)] + 1$.

Sistema del primer ganador o primera mayoría. Este, que es el sistema más antiguo de reparto de votos, predomina todavía en los países de habla inglesa. Normalmente se emplea en distritos que eligen un solo representante. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtenga más votos gana, aun cuando no obtenga la mayoría absoluta. También se conoce como sistema de mayoría relativa.

Manipulación electoral. El trazado intencional de fronteras de distritos, con el fin de obtener ventajas para un partido.

Sistema de derrame. Fórmula para asignar asientos en sistemas de lista que favorece más a los partidos más pequeños. Una vez que se ha distribuido un asiento por cada cifra repartidora completa (que se obtiene simplemente por división de votos por asientos), los asientos restantes se asignan a los partidos que tenga los remanentes más grandes.

Voto limitado. Sistema de votación en distritos que eligen varios representantes, con un sistema de mayoría en el cual los electorales disponen de menos votos que asientos por llenar (empleado hoy solamente en Japón); se ensayó en algunos distritos electorales del Reino Unido en 1868-1880.

Panachage o lista propia. Disposición en un sistema de lista de representación proporcional en el cual el elector tiene oportunidad de variar el orden de los candidatos en la lista de su partido.

Votación preferencial. Sistema de votación en el que el elector manifiesta un orden de preferencia entre los candidatos. El voto de alternativa y el voto único transferible son sistemas de votación preferencial.

Representación proporcional. Término genérico que representa a todos los sistemas de elección que procuran, por elección de varios representantes o con listas de reserva, relacionar los asientos con los votos de manera más proporcional de lo que es posible con el sistema de elección de un representante por distrito electoral.

Redistribución. Término británico que define dos procedimientos que en los Estados Unidos tienen términos distintos: "reformulación" o retrazado de las fronteras de los distritos, y "reparto" o reasignación de asientos entre distritos.

Sistema Saint-Lague. Fórmula que se usa para asignar asientos en algunos sistemas escandinavos de lista de representación proporcional. El empleo de un divisor mayor que el número de escaños disponible asegura un resultado más proporcional que el sistema d'Hondt.

Segunda vuelta. Este nombre se da al sistema que se empleó en la Tercera y en la Quinta República francesa, en el cual, con un sistema de elección de un solo representante por distrito, se realiza una segunda votación, una semana después de la primera, si ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta la primera vez. Se parece a las disposiciones llamadas de "run-off" o de segunda votación en ciertas elecciones primarias en los Estados Unidos. A veces se conoce como votación exhaustiva.

Voto único transferible. Se refiere al uso de votación preferencial en distritos que eligen varios representantes. Se usa en el Dáil irlandés y en el Senado australiano. Los electores deben numerar a los candidatos en orden de preferencia. Los votos que excedan de la cifra repartidora se reasignan de acuerdo a las segundas preferencias. En seguida se eliminan sucesivamente los últimos candidatos y sus preferencias se redistribuyen hasta llenar todos los escaños.

Umbral. Condición mínima para conseguir representación. Este dispositivo limita los resultados puramente proporcionales, por ejemplo, distribuyendo asientos sólo a los partidos que se aseguran un mínimo del 5 por ciento del voto total (como en Alemania), o conservando distritos con tan pocos representantes, que un partido necesita una votación considerable para tener alguna oportunidad de conseguir un asiento (como en Irlanda).

Bibliografía

- Duverger, Maurice, *Political Parties*. Traducido por Barbara y Robert North. New York: Wiley, 1954.
- Finer, S. E., ed., *Adversary Politics and Electoral Reform*. London: Wigram, 1975.
- Haman, V., *Parliaments of the World*. London: MacMillan, 1976.
- Hand, G. J.; George, J., y Sasse, C., *European Electoral Systems Handbook*. London: Battenworth, 1979.
- Lakeman, Enid, *How Democracies Vote*. 3ª ed. London: Faber, 1970.
- Lipjhart, A, y Gibberd, R. W., "Thresholds and Payoffs in List Systems of P.R.", *European Journal of Political Research*. 5:210-44.
- Mackenzie, W. J. M., *Free Elections*. London: Allen & Unwin, 1958.
- Milnor, A. J., *Elections and Political Stability*. Boston: Little, Brown, 1969.
- Rae, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

- Rokkan, S., "Elections: Electoral Systems". En *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968.
- Rokkan, S., y Meyriat, J., *International Guide to Election Statistics*. The Hague: Mouton, 1969.
- Taagepera, R., "Proportionality Profiles of West European Electorates". Trabajo presentado a la Reunión Anual de la Sociedad Norteamericana de las Ciencias Sociales, 1979, en Washington, D.C.