

EN TORNO A LAS OPCIONES EN LOS SISTEMAS ELECTORALES: ALTERNATIVAS POLITICAS Y TECNICAS

Por RICHARD ROSE

Las elecciones implican, en última instancia, la adopción de una alternativa determinada, siendo los políticos —y no los electores— los verdaderos artífices de las decisiones importantes. En efecto, son los constituyentes y los legisladores los encargados de decidir sobre los procedimientos electorales a seguir en el país, los cargos públicos electivos y los mecanismos de transformación de votos en escaños parlamentarios. En los países cuyos sistemas electorales han funcionado durante, al menos, tres décadas las reglas de juego se dan por sentadas, pero en aquellos otros sin tradición democrático-competitiva o donde ésta ha sido recientemente restaurada o incluso como en Gran Bretaña donde se encuentra sujeta a nuevas tensiones y retos, surgen interrogantes básicos en torno a las opciones concretas necesarias que permitan la cristalización del principio del sufragio universal y libre.

La incertidumbre sobre los mecanismos electorales es susceptible de generar preocupación sobre los dispositivos técnicos electorales que mejor convienen a los objetivos políticos de la nación. La historia de los países occidentales muestra que a la incertidumbre puede muy bien seguirle el establecimiento de un sistema electoral ampliamente aceptado. Las naciones occidentales que gozan hoy de sufragio libre pueden agruparse en tres amplios grupos.

1. *Sistemas electorales establecidos por evolución*

Es el caso de los países escandinavos y de los angloparlantes con larga tradición de sufragio libre cuyos sistemas electorales han funcionado durante un siglo, o incluso más tiempo.

2. *Sistemas electorales reestablecidos tras una interrupción constitucional*

Entrarían en este segundo grupo Francia, Alemania, Italia y Austria cuyas constituciones datan del final de la segunda guerra mundial que supuso el cambio de régimen y con él, de sistema electoral. Sistema que se ha consolidado en todos estos países de modo que lo que en la década de los ochenta se da por supuesto, resultaba incierto hace tan sólo una generación. Por otra parte, estos sistemas electorales han desarrollado características propias al hilo de la evolución de sus respectivas historias políticas. Así, por ejemplo, en Alemania los socialdemócratas y democristianos que en 1980 obtuvieron el 87 por 100 de los votos y el 89 por 100 de los escaños, en las elecciones de 1980, en 1949 habían conseguido solamente el 60 por 100 de los votos y el 67 por 100 del total de la representación parlamentaria.

3. *Sistemas electorales de nueva planta establecidos tras un período de interrupción constitucional*

España —junto con Portugal y Grecia— goza de un sistema de elecciones competitivas tras un período de gobierno autoritario. Su sistema electoral es tan reciente que no ha podido institucionalizar del todo su normativa ni sus efectos.

El objetivo de esta ponencia reside en la identificación del tipo de decisiones que deben adoptarse en relación con el proceso electoral, así como el poner de manifiesto el abanico de posibles alternativas que los países europeos tienen a su alcance. La ponencia trata también de las implicaciones políticas que se derivan de las distintas opciones adoptadas en relación con los sistemas electorales, centrándose más en los efectos de los mismos que en sus causas. La opción entre un sistema electoral y otro no reviste importancia *per se* sino sólo en la medida en que se trata de un conjunto importante de *medidas que los políticos pueden y deben adoptar en orden al mantenimiento de un sistema representativo y democrático*. La primera parte de la ponencia se centra en las opciones constitucionales relativas a la naturaleza y amplitud de los cargos públicos electivos, mientras que la segunda se ocupa de los requisitos para ejercer el derecho al voto. La normativa reguladora de las campañas electorales será tratada en la tercera parte. A la conversión de votos a escaños, tanto según el sistema mayoritario como por el sistema de representa-

ción proporcional, se le dedicará minuciosa atención en las dos primeras partes. Finalmente, la conclusión pasará revista a los problemas que plantea la valoración de los sistemas electorales.

La ponencia centra su atención sobre los sistemas electorales de los nueve países de la Comunidad Económica Europea con sistemas electorales consolidados: Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania (R.F.A.), Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido. Estados que muestran, considerados en conjunto, un variado abanico de procedimientos y técnicas electorales. Asimismo, se hará referencia a cualquier otra técnica electoral de interés perteneciente a un país occidental (1), no repertoriada entre los anteriores. Al margen de la variedad de técnicas electorales usadas en estos nueve países, todos ellos pueden presumir de haber creado y mantenido con éxito, desde la segunda guerra mundial, sistemas electorales de tipo competitivo.

I. *Opciones de ámbito constitucional*

Si es cierto que las elecciones (o su resultado) deciden quien gobierna, no es menos cierto que son las constituciones las que deciden cómo se constituirá el gobierno. En efecto, la Constitución no sólo determina el conjunto de normas que regulan el juego electoral, sino que más aún, define cuáles son las instituciones y los cargos públicos sujetos a elección.

La elección de una asamblea representativa es *conditio sine qua non* para que exista un gobierno democrático. Si el único cargo electo es el jefe del Ejecutivo, como sucede en la tradición bonapartista, entonces las elecciones pueden degenerar fácilmente en un plebiscito cuyo objeto sería el confirmar la autoridad ejercida por una personalidad. La norma entre los estados de la CEE es poseer un Parlamento bicameral con una cámara baja elegida por sufragio universal y una cámara alta compuesta por algún otro procedimiento y esta distinción ha adquirido carta de naturaleza hasta el punto que, en inglés, se usa comúnmente el término

(1) El término de país occidental se utiliza aquí en referencia a los veintinueve estados con sistemas electorales competitivos claramente consolidados. Datos sobre los mismos pueden encontrarse en Mackie y Rose (1982). Son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, la República Federal de Alemania, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido y Estados Unidos. Siempre que se haga referencia a un resultado, se trata, salvo indicación contraria, del último resultado obtenido hasta el 1 de enero de 1982.

Parlamento para designar tanto la cámara baja (la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña, la Asamblea Nacional francesa, el *Bundestag* alemán, la Cámara de Diputados italiana, etc.), como para designar al conjunto de ambas cámaras. La repercusión política fundamental, que se deriva de la existencia de una sola cámara elegida directamente, es la de legitimar el que pueda reclamar para sí sola el monopolio de la representación del conjunto del electorado.

Múltiples son las formas que pueden adoptar los Parlamentos. En un extremo nos encontraríamos con el Parlamento unicameral, es el caso de solamente seis de un total de veintiún países occidentales: Dinamarca, Finlandia, Israel, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Suecia, todos ellos países con poblaciones relativamente reducidas. En el otro extremo tenemos aquellos Parlamentos bicamerales en los que ambas cámaras son elegidas por sufragio universal, es el caso de cuatro de esos veintiún estados: Australia, Japón, Estados Unidos y, virtualmente, también Italia. La norma, sin embargo, en los países occidentales es un parlamento bicameral en el que la cámara baja es elegida por sufragio universal mientras que la cámara alta se constituye por elección indirecta ya sea, por ejemplo, a partir de los gobiernos locales o provinciales o por nombramiento (tabla 1).

El federalismo no es condición necesaria ni suficiente para tener una cámara alta predominantemente elegida. Entre los seis sistemas federales del universo que analizamos, cuatro poseen segundas cámaras nombradas o elegidas indirectamente: Austria, Canadá y la República Federal de Alemania, y tres: Australia, Suiza y Estados Unidos, elegidas por sufragio universal en las que los distritos electorales coinciden con los estados constituyentes de la federación. La distribución de escaños entre los estados federados genera situaciones extremas en cuanto al número de votantes precisos para elegir a cada parlamento. En Estados Unidos, por ejemplo, un voto para un senador en Alaska posee un valor cincuenta veces superior que el mismo voto para un senador en California.

El conjunto del territorio de un país puede tratarse de un modo electoralmente uniforme o bien pueden preverse fórmulas especiales para determinada parte del mismo. Por paradójico que resulte, el federalismo tiende a la uniformidad en la medida en que las constituciones federales estipulan normalmente el mismo *status* para todos los estados miembros del conjunto federal. Así, en los Estados Unidos, la Constitución da derecho a cada estado, con independencia de su tamaño, a elegir dos senadores, y en la República Federal de Alemania la Constitución determina el

	Cámara baja		Cámara alta		Elegido % total	Referenda desde 1945	Otras eleccio- nes nacionales
	Número escaños	Votos por MP+	Número elegido	Número total			
Bélgica	212	28.500	106	182	58	1	ninguna
Dinamarca	175	18.250		Unicameral		11	ninguna
Francia	490	50.750	0	283	0	8	presidenciales
Alemania	497	77.000	0	45	0	0	ninguna
Irlanda	166	10.250	0	60	0	6	presidenciales
Italia	650	60.500	315	323	98	5	ninguna
Luxemburgo	59	3.000		Unicameral		0	ninguna
Países Bajos	150	58.000	0	75	0	0	ninguna
Gran Bretaña ...	635	49.250	0	1.075 a	0	1	ninguna

+ MP = diputado.

a Cámara de los Lores, el número de miembros oscila en torno a esta cifra.

FUENTE: Mackie and Rose, 1982: Inter-Parliamentary Union, 1976. Table 2, Butler and Ranney, 1978. Appendix A.
Tabla 1. *El ámbito de voto en Elecciones Nacionales.*

número de representantes que cada Land puede enviar a la cámara alta o *Bundesrat*.

La mayoría de los estados miembros de la CEE permite alguna excepción territorial en sus leyes electorales. Bélgica ha adoptado un procedimiento especial para Bruselas en las elecciones al Parlamento Europeo de 1979, los votantes francófonos y neerlandófonos podían emitir su voto eligiendo su circunscripción en base a un criterio lingüístico. La República Federal de Alemania acepta en el *Bundestag* representantes de Berlín, la vieja capital imperial, sin derecho a voto, la explicación es que son elegidos por la Cámara de Diputados berlinesa y no directamente por los electores. En Alemania existe asimismo un trato especial otorgado a partidos minoritarios que les permite alcanzar un escaño, aunque no alcancen el techo del 5 por 100 de los votos. Hasta el momento sólo la Liga de Electores del Sur de Schleswig, que representa a la minoría de habla danesa, se ha aprovechado de esta ventaja, obteniendo un escaño en 1949. Italia, por su parte, tiene un distrito electoral uninominal, el francófono Valle de Aosta en el que no se aplica el principio de representación proporcional. Dinamarca reserva dos escaños en el *Folketing* a las Islas Faroe y otros dos a Groenlandia. Ambos territorios gozan asimismo de un cierto grado de autogobierno. En el Reino Unido desde 1950 todos los miembros del Parlamento han sido elegidos en distritos uninominales, pero se han hecho también desde 1973 diversas experiencias en relación con el sufragio en Irlanda del Norte, y los *referenda* de autonomía en ésta, Escocia y Gales no han tenido en cuenta, por otra parte, las reglas de uniformidad absoluta.

La uniformidad territorial constituye generalmente la regla de las leyes electorales. Se permiten las excepciones pero justificándolas, casi siempre, en razón de su propia marginalidad. Por definición, los partidos nacionales compiten para conseguir votos a nivel nacional y lo hacen sujetos a una normativa electoral uniforme para todo el país. Los partidos regionales o nacionalistas (es decir, autonomistas o independentistas), por su parte, pueden conseguir apoyos electorales en función de su propia fuerza electoral con fórmulas de representación proporcional o en sistemas electorales mayoritarios. *Es precisamente la falta de apoyo popular más que las leyes electorales la que limita la representación de los partidos regionalistas o autonomistas.* (Rose and Urwin, 1975.)

El tamaño del Parlamento tiene sólo una relación aproximada al de la población. La proporción entre votos necesarios para elegir un representante en los cuatro países mayores de la CEE oscila entre 77.000 en

la República Federal de Alemania y 49.250 en el Reino Unido. Entre los estados más pequeños destacan los Países Bajos, el tener sólo un representante en la cámara baja, por cada 58.000 votos, proporción de votos-escaños superior a la británica. Entre el resto de los países pequeños existe una amplia gama de representatividad que va de un representante cada 28.500 votos en Bélgica o un representante cada 10.250 votos en Irlanda a 3.000 votos por representante elegido, caso de Luxemburgo. Las posibilidades electorales a nivel nacional no agotan, en modo alguno, con la elección de un parlamento (tabla 1). La mayoría de los estados miembros de la CEE ha tenido, al menos, un referéndum desde la segunda guerra mundial, aun cuando el referéndum no sea una práctica necesaria ni frecuentemente utilizada en los sistemas de democracia representativa. Tres de los nueve países comunitarios que aquí se estudian —República Federal de Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos— no han tenido un solo referéndum desde 1945. Por otra parte, el número de temas refrendados ha sido reducido en los otros seis países, con una media de un referéndum cada diez años. Los electores tienen derecho a elegir a sus representantes pero no según normativas individuales. La noción de sistema representativo distingue perfectamente entre las decisiones dejadas a los electores y aquellas otras reservadas a los representantes una vez elegidos.

La elección presidencial en Francia o en Estados Unidos es tan importante como la elección de representantes a la asamblea legislativa, pero estas dos naciones occidentales presentan la original particularidad de conferir sustanciales prerrogativas al Presidente, lo que no obsta para que ambas revistan asimismo a sus respectivas asambleas de importantes poderes, si bien menos en Francia que en Estados Unidos. En los sistemas monárquicos no existe obviamente elección presidencial: Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido. En la República Federal de Alemania y en Italia al Presidente se le elige indirectamente. Irlanda es el único estado miembro de la CEE en el que no existe una disposición para la elección de un presidente, que es una figura decorativa, elegido, en ocasiones, sin rival.

Pero las elecciones nacionales no son las únicas que interesan a los ciudadanos. Cada país occidental tiene estipuladas la celebración de elecciones locales y para cubrir cargos públicos a escala nacional y los estados miembros de la CEE tienen previstos además mecanismos para la elección de los miembros del Parlamento Europeo. La máxima cota de cargos públicos electivos la encontramos en Estados Unidos. Además de

las elecciones federales existen otros tres niveles electorales para cubrir puestos en los ejecutivos y legislativos de los estados, condados y ciudades. La frecuencia con que se celebran elecciones y el elevado número de altos funcionarios elegidos no es, sin embargo, indicador válido de su importancia. Por definición las elecciones a niveles subnacionales afectan sólo a una parte del país. En Estados Unidos la existencia de más de 50.00 jurisdicciones electorales distintas, significa que la mayoría de los funcionarios elegidos poseen funciones limitadas y jurisdicción sobre una población pequeña. También por definición las votaciones a nivel nacional son las que realmente cuentan para el gobierno de la nación.

En un sentido amplio, las disposiciones constitucionales en materia electoral nacional se pueden dividir en occidente en dos grandes grupos: 1) El *voto absoluto* como expresión única de la preferencia popular por un gobierno nacional y por el período de duración de la legislatura (Gran Bretaña y los Países Bajos constituyen ejemplos de sistemas constitucionales con una única elección a nivel nacional, y 2) las variedades de *elecciones concurrentes*, en el que se superponen diversas votaciones distintas a escala nacional, tales como la elección por sufragio universal del Presidente, como sucede en Francia y en Estados Unidos, de una segunda cámara, como en Australia e Italia o el uso frecuente del referéndum, caso suizo. La elección de autoridades a niveles bajos de la jerarquía en los sistemas federales, constituye otra limitación institucional a la pretensión gubernamental de monopolizar la representación del electorado. El criterio para la adopción de uno u otro modo, alternativo de elección, es político y no técnico. Las elecciones son sencillamente medios que tienen como fin el establecimiento de un gobierno constitucional.

II. *Requisitos para el voto*

La conquista del sufragio universal no ha sido fácil ni rápida en la mayoría de los países europeos. El establecimiento de instituciones parlamentarias precede en varias décadas generacionales o, en el caso límite de Inglaterra en seis siglos, a la adopción del sufragio universal. (Rokkan, 1970.) Mientras que la creación de un parlamento lo suficientemente fuerte, como para poder arrancar del monarca el control sobre el gobierno, es una innovación típica del siglo XIX. La concesión del sufragio universal masculino (y, a mayor abundamiento, el femenino), es un fenómeno característico del siglo XX. (Nohlen, 1978; págs. 36 y sigs.).

La obtención del sufragio universal es reflejo de una serie de ideas

e influencias comunes a todos los países occidentales. Nada de particular tiene, por tanto, el que *las normas actuales que determinan las condiciones exigidas para votar sean similares a través de la CEE*, y, en realidad, en todos los países occidentales (tabla 2).

La ciudadanía es normalmente la condición básica para poder votar en las elecciones de cualquier país, requisito que puede ser incluso eliminado en algún caso. Así, con ocasión de las elecciones al Parlamento

TABLA 2
FACILITACION DEL DERECHO AL VOTO

	<i>Censo elaborado</i>	<i>Edad</i>	<i>Descalificados</i>	<i>Día de reflexión</i>	<i>Votos × exigido</i>	<i>correo</i>	<i>concurrencia</i>
Bélgica	sí	18	sí	sí	no	sí	87 *
Dinamarca ...	sí	18	sí	no	no	sí	85
Francia.	sí	18	sí	sí	no	sí	71
Alemania... ..	sí	18	sí	sí	no	sí	88
Irlanda	sí	18	no	no	no	sí	77
Italia	sí	18	sí	sí	sí	sí	87
Luxemburgo...	sí	18	sí	sí	no	no	83
Países Bajos...	sí	18	sí	no	antes	sí	87
Gran Bretaña.	sí	18	sí	no	no	sí	76

FUENTES: Inter-Parliamentary Union 1976: Tablas 3-4; Mackie and Rose en imprenta.

* 1978 cifras y 1979 cifras de Dinamarca: no se dispone todavía de datos oficiales.

Europeo de 1979, Irlanda y los Países Bajos autorizaron a los ciudadanos de otros estados comunitarios residentes en sus territorios a votar. El Reino Unido permite que los ciudadanos irlandeses residentes en él voten en las elecciones generales, debido a las anomalías derivadas de la secesión irlandesa de Gran Bretaña en 1921.

El requisito básico de ciudadanía aparece complementado y modificado por otros generalmente comunes a todos los países. Así, la edad es la condición principal que limita el derecho de los ciudadanos al voto, ya que la edad mínima para votar se fija en dieciocho años, de acuerdo con la normativa que determina la mayoría de edad legal. Ningún país occidental autoriza el voto a personas menores de dieciocho años y hasta la década de los años sesenta o setenta, veintiuno era la edad normalmente requerida para poder ejercer el derecho al voto. La segunda li-

mitación o impedimento del derecho de sufragio deriva de una condena por actividades delictivas, insolvencia, o por haber sido declarado disminuido mental por los tribunales de justicia. Irlanda es el único estado de la CEE que no impone a sus ciudadanos discriminaciones de este tipo (tabla 2). El número de personas sujetas a discriminación de índole legal resulta insignificante.

Todos los gobiernos de Europa adoptan medidas encaminadas a facilitar el voto. La primera de estas medidas consiste en responsabilizarse de la elaboración del censo electoral. Reunir las condiciones formales y legales para votar no basta para que uno pueda emitir su voto. Es preciso, además, que su nombre figure en las listas del censo de un distrito electoral determinado. Listas que han de ser elaboradas con antelación a la jornada electoral con objeto de que puedan comprobarse los nombres de los electores que reúnen todos los requisitos para votar en una determinada circunscripción. La elaboración del censo es una tarea administrativa enormemente simplificada en aquellos países en que existe un sistema de tarjetas de identidad y censos municipales de residencia. Estados Unidos presenta la peculiaridad de ser el único país occidental que sigue la vieja práctica decimonónica de cargar la responsabilidad del censo sobre los ciudadanos, descalificando así a decenas de millones de electores, por lo demás, perfectamente aptos.

La participación electoral puede favorecerse si la jornada electoral se hace corresponder con un día oficial de descanso, como el domingo o si la jornada electoral se convierte en festiva, con lo que se aumenta sustancialmente el número de horas a la disposición del votante. Si, por el contrario, la elección se celebra en un día laborable y el votante pasa hasta diez horas fuera de su casa y por tanto alejado del colegio electoral, cercano a su domicilio, es presumible que disponga de poco tiempo para votar. Cinco de los nueve países comunitarios celebran la jornada electoral en día de descanso. Italia constituye una excepción al permitir también prórroga de la jornada electoral al lunes.

Resulta inevitable que un sector del electorado no se encuentra cerca de sus casas el día de la votación, siempre habrá enfermos o imposibilitados de un modo u otro para acudir a las urnas. Todos los estados comunitarios, excepto Luxemburgo, han adoptado disposiciones que posibilitan el voto de los ausentes por correo, o por poder o ambos. La proporción de votos emitidos por correo puede ser importante. En las elecciones británicas de octubre de 1974, 2,9 por 100 del total de votos emitidos (850.000), lo fueron por correo y en unas elecciones generales re-

ñidas, el voto por correo puede tener la suficiente entidad como para decidir el resultado final dado, sobre todo, que el voto de los ausentes tiende a favorecer a los partidos que gozan del apoyo del sector del electorado con mayor nivel de estudios.

En los países con fuertes contingentes de emigración la concesión del voto por correo, a los trabajadores emigrados, puede resultar clave. Australia y Nueva Zelanda permiten el voto de los emigrantes en sus embajadas en el extranjero.

Interpretado como un deber, y no sólo como un derecho opcional del ciudadano, el voto se ha hecho obligatorio en un número reducido de países occidentales entre ellos Bélgica, Italia, y en otro tiempo, los Países Bajos. Aún cuando las sanciones a los que no votan no son estrictas ni suelen aplicarse el voto obligatorio genera una mayor afluencia de votantes. El análisis estadístico multivariable de Powell (1980, páginas 24-26), ha demostrado que el voto obligatorio y la asunción por el gobierno de la responsabilidad en la elaboración del censo correlacionaban fuertemente y de manera significativa en los países occidentales con las tasas de participación electoral. Resulta también significativo que la adopción de medidas incrementadoras del bienestar económico como el PNB *per capita* no influyen sustancialmente sobre la participación electoral. Una cuidada administración del censo y la celebración del sufragio en día de descanso, pueden contribuir a registrar una participación superior al 90 por 100 de la población. Y esto es así, incluso si se da un importante porcentaje de población pobre o que apenas rebase la barrera del analfabetismo. Por ejemplo, en las elecciones italianas de posguerra, en las que el voto era obligatorio, aunque las condiciones socioeconómicas parecían poco propicias, la medida de participación desde las elecciones de 1945 ha sido del 92 por 100.

En general la pauta aparece clara: los gobiernos europeos desean que voten todos los electores que cumplen las condiciones exigidas y ponen todos los medios a su alcance para facilitar el voto. Existen diferencias de ritmo en la disponibilidad de los distintos gobiernos a facilitar el voto pero ninguno obstaculiza hoy voluntariamente el ejercicio de este derecho a sus ciudadanos. Existen variaciones en la participación que oscilan entre el 88 por 100 en la República Federal de Alemania, y el 71 por 100 en Francia, en sus últimas elecciones generales. Sin embargo, la existencia de pautas de voto distintas de una elección en absoluto empaña la gran similitud entre las distintas normativas que fijan hoy las condiciones para el voto en los países europeos.

III. La regulación de la campaña

Aun cuando una campaña electoral es primordialmente una ocasión que se brinda a los políticos, para que muestren sus habilidades estratégicas, la normativa electoral decretada por el gobierno, incide en aspectos fundamentales de su desarrollo: el momento en que se celebra la votación, la confección de las listas de candidatos, la duración de la campaña y el fallo en los conflictos por impugnación de resultados.

Todos los estados miembros de la CEE han estipulado la duración máxima de cada legislatura, previendo asimismo que las elecciones se celebren antes de que se termine el ciclo de vida parlamentario en dos supuestos: 1) cuando el partido o coalición gobernante pierde una moción de confianza, o 2) cuando el propio gobierno estima que el momento es propicio para una victoria electoral (tabla 3).

En los sistemas parlamentarios occidentales no es habitual que un Parlamento llegue al final de su legislatura. La República Federal de Alemania es una excepción, siendo el suyo el único Ejecutivo, entre los

TABLA 3
FRECUENCIA DE ELECCIONES GENERALES 1945-1982

	<i>Duración máxima de legislatura</i>	<i>Duración media</i>	<i>Duración media a partir del % de máximo</i>
Bélgica	4	3 años	75
Dinamarca... ..	4	2 a. 5 meses	60
Francia... ..	4	3 a. 3 »	65a
Alemania	4	3 a. 11 »	98
Irlanda	5	3 a. 8 »	63
Italia	5	3 a. 10 »	77
Luxemburgo	5b	5 años	100
Países Bajos	4	3 a. 5 »	85
Gran Bretaña... ..	5	3 a. 5 »	68

a Sólo V República.

b Luxemburgo cambió a parlamento de duración de cinco años en 1956.

FUENTES: Mackie and Rose, en imprenta. La duración media de un parlamento se calcula a partir del primer parlamento elegido tras la II Guerra Mundial hasta el actual en febrero de 1982.

de la CEE, que ha alcanzado el término de su mandato en siete de las ocho votaciones celebradas desde la segunda guerra mundial. Noruega, Suiza y Estados Unidos poseen fechas electorales fijas y en Nueva Zelanda y Suecia las elecciones se celebran de acuerdo con un calendario previsto. En la práctica la duración media de las legislaturas de los parlamentos de los países de la Europa comunitaria alcanza el 75 por 100 del período reglamentario, es decir, unos tres años. Pero como la influencia de la campaña electoral en una elección anticipada precede largamente al día de la votación, en términos reales el gobierno gozará de menos de tres años completos libres de las presiones que toda campaña electoral supone. De hecho tampoco se elige Presidente de la República Francesa para un mandato de siete años; de los tres primeros presidentes que ha habido, desde las elecciones directas de 1965, solamente uno, Giscard d'Estaing, ha agotado su mandato. De Gaulle dimitió y Pompidou falleció mientras ocupaba el cargo.

No está normalmente en las manos del partido gubernamental el convocar elecciones generales en el momento que más le conviene (2), dado que la mayoría de los gobiernos de los países comunitarios son de coalición, tan sólo Gran Bretaña tiene normalmente un gobierno monocolor. En los gobiernos de coalición la retirada de un partido puede ser la causa que fuerce a unas elecciones anticipadas. Tampoco suele resultarle viable a una coalición gubernamental, el poder fijar unas elecciones en el momento más favorable para la misma, como lo demuestra el análisis de las elecciones generales celebradas en el mundo occidental, tras la segunda guerra mundial, ya que en las dos terceras partes del total de votaciones los partidos en el gobierno han perdido votos. (Rose and Mackie, 1980; pág. 10.)

Para poder conseguir votos, es requisito imprescindible que el nombre de los candidatos aparezca inscrito en las candidaturas. Los países europeos mantienen una actitud abierta respecto a la inscripción de candidatos y a la participación electoral de partidos de nuevo cuño (Unión Interparlamentaria, 1976, tablas 5 y 6).

Para que el nombre de un candidato aparezca oficialmente en una candidatura, han de cumplirse previamente una serie de condiciones formales. Así, algunos países requieren un número mínimo de firmas recogidas por

(2) En los sistemas de representación proporcional no hay peligro de que el gobierno o un partido pierdan un escaño en período interelectoral, caso de quedar vacante durante la legislatura, pasa a ocuparlo el candidato siguiente de la lista del partido en cuestión.

candidato y distrito, y que oscila entre 10 ó 25, en Gran Bretaña y Países Bajos, respectivamente, a 1.000 en el caso de Italia. En Francia e Irlanda, sin embargo, no se exige tal requisito. Sólo cuatro países comunitarios exigen, por otra parte, el depósito de una fianza cuya cuantía suele ser modesta —150 libras esterlinas en Gran Bretaña, por ejemplo— y que se devuelve, una vez conseguido un mínimo de votos también moderado. Otro requisito formal es la edad, ligeramente superior a la ejercida para votar, y que va de veinte años, en Dinamarca, a veinticinco en Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos. Como se observa, los requisitos formales para presentarse a candidato, no son excesivos con objeto de animar a los parlamentarios potenciales a pasar el *test* de la ratificación popular.

Distinto es el trato que reciben los partidos antisistema, contrarios a los fundamentos democráticos constitucionales. Especialmente sensibles a este tema han sido los alemanes en el momento de construcción de la República Federal, dados los antecedentes históricos de la República de Weimar y del III Reich. En este sentido, el artículo 21 de la ley fundamental, declara como no válidos para acudir a unas elecciones a aquellos partidos que tienen como objetivo el perjudicar los fundamentos democráticos o que ponen en peligro la existencia misma de la República Federal de Alemania. El Tribunal Constitucional Federal, en uso de sus atribuciones en materia constitucional, declaró ilegales al Partido neo-Nazi Socialista del Reich en 1953 y al Partido Comunista en 1956. Otros estados, como Australia, Finlandia y Estados Unidos, han declarado asimismo en un momento u otro ilegal al Partido Comunista. Los efectos prácticos de tales medidas resultan discutibles, dado que los líderes del partido prohibido pueden organizarse, presentarse a las elecciones y conseguir votos en forma de «frente».

El dilema con el que se enfrentan los regímenes democráticos, respecto a los partidos antisistema, es en cualquier caso, más aparente que real, ya que si un partido antisistema goza de exiguo apoyo popular, el permitirle presentarse a las elecciones revelará su auténtica debilidad. Si, por el contrario, tuviese un amplio apoyo cualquiera intento de prohibirlo se revelaría ineficaz e inútil. Con todo, en los países europeos, la presencia electoral de los partidos antisistema no pone de manifiesto sino su propia debilidad.

Podemos identificar concretamente tres tipos de partido antisistema en la Comunidad Europea: los partidos comunistas, la extrema izquierda y los partidos nacionalistas.

TABLA 4

DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS ANTISISTEMA

	<i>Extrema izquierda</i>	<i>Extrema derecha</i>	<i>Nacionalista</i>
Bélgica... ..	2,3	0	10,9 (flamenco)
Dinamarca... ..	1,3	0	0
Francia.. ..	1,3	0	0
Alemania	0,2	0,2	0
Irlanda.. ..	0	—	4,2
Italia.	1,4	5,3	1,0 (4 listas)
Luxemburgo	5,8	—	—
Países Bajos	2,1	—	—
Reino Unido	0,1	0,6	2,6

FUENTES: Compilado de Mackie and Rose, en imprenta

1) Históricamente los partidos comunistas se han declarado siempre como antisistema. Sin embargo, allí donde alcanzan las cotas más altas de voto —Italia y Francia— han apoyado al régimen, como demuestran el *compromesso storico* en Italia o la participación gubernamental actual en la Francia de Mitterrand.

2) Los partidos antisistema de extrema izquierda han irrumpido violentamente en la escena política, pero cosechando electoralmente resultados ridículos. Más que el campo electoral, es el terrorismo armado el actual emblema de la extrema izquierda (y de la extrema derecha). De esta última, no han surgido partidos dignos del nombre en el terreno electoral, con la sola excepción de Italia donde han conseguido resultados muy flojos.

3) Más extendidos están los partidos nacionalistas, aunque el porcentaje de votos obtenidos sobre el total nacional suele ser muy bajo. Bélgica es la excepción a la regla, ya que sus principales partidos poseen una lingüística, lo que ha significado como corolario el aislamiento de todo intento de secesionismo político. Es en Irlanda (y, sobre todo, en el norte), donde los grupos nacionalistas han conseguido hacerse notar más, notoriedad conseguida por la fuerza de las armas, ya que los candidatos vinculados al IRA (Ejército Republicano Irlandés), consiguen generalmente pocos votos.

La normativa electoral se ocupa también del uso de los medios de comunicación por los partidos durante la campaña. En todos los países de la CEE se conceden espacios gratuitos en la televisión a los principales partidos contendientes de modo que puedan presentar libremente su programa (Smith, 1981). Podría pensarse, en una primera aproximación, que tal práctica es susceptible de incrementar las actitudes partidarias, pero el estilo de los programas de televisión difiere esencialmente de la propaganda de la prensa de partido. Si ésta divide a la población en campos de manera simplista y maniquea, la televisión, por el contrario, apela menos dogmáticamente a un electorado multipartidario más amplio. Detrás de la adjudicación de espacios gratuitos de televisión se esconde una importante fuente de ingresos, recordemos que en los países comunitarios los partidos políticos no pueden adquirir emisoras de televisión ni contratar anuncios políticos en las cadenas privadas.

Dos opciones se les presentan a las autoridades en la distribución de los tiempos en los medios de comunicación: 1) adjudicar el mismo tiempo a cada partido (o a aquellos que hayan superado unos techos mínimos), sobre la base de que todos ellos son serios contendientes y aspirantes al triunfo, o 2) adjudicar los tiempos proporcionalmente a los resultados conseguidos por cada partido en las anteriores elecciones generales. Esta última fórmula puede parecer poco realista en la medida en que cinco o seis sistemas de partidos tienden a poseer una desproporción mayor en su tamaño relativo que los sistemas bipartíticos. La discriminación entre partidos implica, sin embargo, el reforzamiento del *status quo* anterior. Más aún, cuando la relativa debilidad de un partido provenga de su implantación territorial parcial dentro del sistema, caso de los partidos regionales o nacionalistas (por ejemplo, del Partido Nacionalista Escocés), puede darse que solicite una participación igualitaria en el tiempo de emisión dentro de Escocia, lo que presentaría dificultades técnicas situando, por añadidura, al gobierno en una situación incómoda.

La mayoría de los estados miembros de la Comunidad tienen establecido un sistema de subvenciones, a los partidos políticos, durante las campañas y en los períodos interelectorales. El criterio que subyace es que los partidos políticos constituyen parte integrante fundamental del sistema representativo haciéndose así acreedores al apoyo estatal. Dadas las dificultades que los partidos encuentran para autofinanciarse, todos ellos tienen sumo interés en votar unas subvenciones estatales que son relativamente grandes, desde la perspectiva de sus ingresos, pero relati-

vamente pequeñas si las comparamos con las demandas que otros grupos de interés ejercen sobre el presupuesto nacional. Las formas concretas de subvención son enormemente variadas (Cfr. Paltiel, 1981).

Es difícil evaluar el impacto de estas subvenciones, sobre los resultados electorales, ya que parte de ellas se hacen en especie (en forma de impresión, distribución y franqueo de panfletos electorales) o simplemente financiando a los partidos que llegan al Parlamento. El sistema de subsidios ha demostrado además su eficacia igualatoria superior a anteriores medidas equiparadoras encaminadas a limitar los gastos de la campaña, y que, además de las censurables restricciones que imponían sobre la libertad de expresión, distaban mucho de ser observadas. Un partido puede obtener el mínimo de fondos necesario para hacer campaña a nivel nacional pero los cordones de la bolsa se cierran considerablemente tras las elecciones de no obtener un éxito electoral proporcional al dinero gastado en la campaña. Una financiación estatal demasiado pródiga, corre el riesgo de hacer a los partidos excesivamente dependientes del seno nutricional del Estado (alejándolos y desensibilizándolos de los individuos y de los grupos de interés en la comunidad).

En las elecciones recientes en Europa, apenas cabe el fraude o los conflictos sobre los resultados electorales, pero mientras exista la posibilidad, por remota que fuere, se hace necesario el arbitrar reglas de procedimiento ante unas elecciones impugnadas. En la mayoría de los países comunitarios de este tema se ocupan los tribunales de justicia, susceptibles de actuar con más independencia al no estar su composición mediatizada partidariamente por ninguna decisión parlamentaria. Una vez conseguido un escaño, no se puede perder el derecho al mismo, sobre todo en Bélgica, Irlanda o Italia donde no existen mecanismos de expulsión o descalificación. En otros países comunitarios un diputado perdería su escaño sólo caso de no cumplir con alguno de los requisitos para ser candidato apto, como ocupar un cargo incompatible con el acta de diputado o caso de ser condenado por algún delito que lleve consigo la pérdida de los derechos ciudadanos (Unión Interparlamentaria, 1976; tablas 13 y 14, 17 y 18).

En resumen: en los países europeos se intenta celebrar elecciones con una normativa equitativa y justa para todos los partidos y candidatos. Apenas existen requisitos para aparecer en una lista ya que la descalificación de los partidos antisistema o de personas es, prácticamente, inexistente. Los partidos que se presentan a las elecciones son subvencionados con espacios en los medios de difusión y dinero en metálico.

Aunque no todos reciben igualmente el apoyo popular las elecciones en occidente son legalmente equitativas y competitivas. Las constituciones confían en que los electores elijan entre la amplia gama de candidatos que solicitan su voto.

IV. *La transformación de votos en escaños: Los sistemas electorales mayoritarios*

Los electores eligen el partido de su preferencia pero *es el sistema electoral el que determina el efecto que tendrán los votos en la distribución de escaños en los parlamentos nacionales*. Pero la traducción de votos en escaños no es automática. El cómo se haga dependerá del sistema electoral que se adopte. A grandes rasgos existen dos: 1) el más antiguo es el *mayoritario* en que se premia «al caballo ganador», recompensando con un escaño al candidato que obtiene más votos, es decir, «la mayoría» (*Mehrheitswahl*) en una circunscripción dada, mayoría que puede ser relativa o absoluta. 2) El sistema de *representación proporcional*, que persigue una distribución de escaños en proporción a los votos conseguidos es el más extendido hoy en Europa occidental.

El sistema mayoritario se justifica en la medida en que sirve para elegir gobiernos. El interés de la representación matemática de las preferencias —principal rasgo del sistema de representación proporcional— pasa aquí a segundo plano subordinándose a la creación de una alternativa de gobierno. La definición que de la democracia da Schumpeter (1952), como competición entre dos partidos —uno en el gobierno y en la oposición el otro— es sintomática al respecto. El electorado tiene claramente identificado al partido gubernamental pudiendo votar por él o por el otro partido, alternativa de gobierno. La utilización de un sistema electoral mayoritario multiplica la probabilidad de que un partido gane la mayoría parlamentaria. El sistema mayoritario se justifica por su utilidad en la fabricación de mayorías parlamentarias.

Sin embargo, un sistema electoral mayoritario es un *mecanismo de representación no proporcional*, en el que gana el «caballo que antes llega a la meta», es decir, al candidato con mayor número de votos en el distrito electoral, con independencia de su porcentaje. De los siete países occidentales que utilizan una u otra modalidad de sistema mayoritario, cinco lo derivan directamente del británico de ahí que Gran Bretaña ilustre bien las características del sistema mayoritario.

En el sistema de mayoría simple sólo se elige *un candidato por distrito electoral*. No hay modo de dividir proporcionalmente la representación de un distrito electoral cuando se elige un sólo parlamentario. El distrito uninominal que no obedece a ninguna necesidad lógica, se presenta en Gran Bretaña como favorecedor de las relaciones entre el representante y su electorado, objetivo que no se cumple cuando el electorado es numeroso. Si tomamos a Nueva Zelanda —donde se precisan 18.750 votos para elegir un parlamentario— los distritos uninominales británicos resultan excesivamente grandes y todavía más, en el caso de los distritos uninominales para el Congreso de Estados Unidos, la proporción entre votante y representante no depende sólo de los distritos uninominales, intervienen además otras variables como son el tamaño del electorado y de la asamblea y el modo de votación.

El segundo rasgo característico del sistema mayoritario es el desconocimiento que se tiene *a priori*, del porcentaje de voto preciso para conseguir un determinado escaño, ya que dependen del número de candidatos presentados en la circunscripción y de la distribución de votos entre los mismos. En el caso de que contengan sólo dos candidatos, el ganador deberá obtener más de la mitad del voto. Pero lo normal en el Reino Unido, en las elecciones celebradas tras la segunda guerra mundial, es que se presenten una media de tres candidatos y en las de 1979, cuatro. Cuando compiten tres o más candidatos no es preciso que el ganador obtenga la mitad de los votos. En las elecciones generales británicas de 1974 el 64 por 100 del total de escaños fue para candidatos que habían obtenido porcentajes inferiores a la mitad de los votos de sus respectivas circunscripciones. La probabilidad de que un solo candidato obtenga al menos la mitad de los votos, depende tanto de las características socio-económicas del distrito electoral, como del número de candidatos. Así, de un distrito obrero cabe esperarse una cota laborista desproporcionadamente alta. Sin embargo, raramente la correlación entre las características sociales del distrito y las del voto es tan fuerte como para asegurar a ningún candidato la consecución de un escaño por mayoría absoluta, siendo la mayoría de los distritos socialmente heterogéneos cabe esperar la distribución de su voto entre tres o más candidatos.

Consecuencia inmediata de la concesión de escaños a candidatos que no consiguen la mitad de los votos es la eventual presencia de un partido en el gobierno que, aún sin haber conseguido mayoría absoluta (o incluso relativa) de votos, disfrute, en cambio de una cómoda mayoría absoluta en el Parlamento. Así en las elecciones neozelandesas de 1981,

el Partido Laborista consiguió el porcentaje más alto de votos, 39 por 100 frente al 38 por 100 del total del Partido Nacional, ahora bien este último partido consiguió el 51 por 100 de los escaños en la Cámara de Representantes, frente al 46,7 por 100 de los Laboristas y el 2,2 por 100 del «Social Credit», tercer partido con el 20,7 por 100 del total de votos. Ningún partido gubernamental ha rebasado en Gran Bretaña el 50 por 100 de los votos desde 1935 y un Partido Laborista no ha alcanzado nunca mayoría absoluta. Algo parecido sucede con el Partido Liberal canadiense que ha dominado la escena política del país desde hace más de medio siglo, aun cuando su última victoria por mayoría absoluta remonta a 1908.

Con objeto de contrarrestar la principal desventaja del sistema mayoritario, los australianos utilizan *el voto alternativo* que obliga al candidato a conseguir la mayoría absoluta (la mitad de los votos más uno). Mayoría absoluta que puede conseguirse, una vez contados los votos, lo que resulta improbable con tres o más candidatos. Se pide, por tanto, al elector que liste a otros candidatos alternativos por orden de preferencia: primero, segundo... De no conseguirse mayoría tras el primer escrutinio se elimina al candidato menos votado redistribuyéndose las «segundas preferencias» entre el resto de los candidatos. Si todavía así no se obtuviese mayoría absoluta, el siguiente candidato es eliminado y las «segundas opciones» redistribuidas y así hasta que uno de los candidatos se alce con la mayoría absoluta.

El voto alternativo es una modalidad dentro del sistema de voto mayoritario, y, por tanto, no proporcional, quedándose el partido del candidato menos votado sin representación en el distrito y con pocas probabilidades de conseguirla en los demás, dándose el caso de un partido, en Australia, que con el 9 por 100 del voto total nacional carece de representación parlamentaria por no ser mayoritario en ningún distrito. La clave para que los partidos menos grandes pero de cierta entidad obtengan escaños reside en la obtención de «segundas opciones» por parte de los electores de los demás partidos. En Australia el Partido Laborista, ganador del porcentaje más alto de votos en todas las elecciones generales desde 1937, sólo ha conseguido mayoría de escaños en la Cámara de Representantes en cuatro ocasiones de las dieciocho elecciones habidas en los últimos cuarenta y cinco años, ello es debido a la segunda característica del sistema de voto alternativo que permite que dos partidos se presenten a una elección en «alianza competitiva». En el primer escrutinio compiten entre sí o contra terceros, el conjunto del electorado opta

en primer lugar por el partido más afín, a sabiendas de que dividiendo el voto entre los distintos partidos antilaboristas impedirán que el partido que goza de menos simpatías consiga, con una votación minoritaria, un escaño. La subsiguiente distribución de preferencias por los partidos menores conduce a la obtención de un conglomerado de votos que darán la mayoría a los partidos antisocialistas. Notemos que la lógica del voto alternativo no es necesariamente antisocialista, discrimina simplemente a cualquier partido que aun gozando de un apoyo importante, es rechazado por la mayoría del electorado.

Una variante del voto alternativo la encontramos en el *sistema mayoritario a dos vueltas* utilizado por la V República francesa en el que en lugar de manifestar las preferencias sincrónicamente, se acude a las urnas en dos ocasiones. Los resultados de la primera votación determinarán qué candidatos pueden presentarse a la segunda vuelta. En rigor sólo los dos candidatos mejor situados compiten en ella con objeto de asegurar la mayoría absoluta a uno de ellos. Es el sistema utilizado en las elecciones presidenciales francesas y en los comicios para elegir gobernadores en numerosos estados del sur de Estados Unidos. En las elecciones legislativas francesas (Asamblea Nacional) la normativa obliga a retirarse a los candidatos con menos del 12,5 por 100 de votos. En la práctica la segunda vuelta suele enfrentar a dos candidatos, uno de izquierda (socialista o comunista) y otro de centro-derecha.

En el confuso mundo de la política francesa de partidos en el que las vinculaciones con el distrito son fuertes y las directrices políticas de los partidos, cambiantes, se han llegado a producir en otro tiempo, negociaciones a nivel constitucional para evaluar las consecuencias de la retirada de un partido y el precio a exigir a un candidato situado en segundo lugar en la primera vuelta a cambio del apoyo, en la segunda vuelta, de los electores del partido situado en la primera en tercer lugar. Supongamos que éstos son los resultados de la primera vuelta:

Derecha moderada... ..	27.500	45,8 %
Socialistas.. ..	18.000	30,0 %
Comunistas	12.000	20,0 %
Extrema derecha.. ..	2.500	4,1 %
Mayoría absoluta:	30.000.	

En tales circunstancias si los candidatos de extrema derecha y comunista se niegan a transferir su voto, en la segunda vuelta, la victoria correspondería al candidato de la derecha moderada con 27.500 votos

(57,9 por 100). Es presumible que el candidato de la derecha moderada vacile antes de solicitar el apoyo de los electores de extrema derecha, cuyos candidatos tendrían que retirarse para no alienarse el voto de un sector del electorado de derecha moderada. *Los socialistas y comunistas se enzarzarían en una dura negociación*, en la que los comunistas amenazarían, de no recibir contrapartidas, con presentarse a la segunda vuelta, lo que comportaría la derrota socialista. Por su parte los socialistas tratarían de no hacer demasiadas concesiones a los comunistas para no perder votos y el escaño pasaría a manos de la derecha moderada recibiendo además crítica comunista por la derrota. Con todo, los pactos electorales previos a la primera vuelta, han reducido en los años setenta el campo de negociación permitido por el sistema.

En cualquier caso la diferencia formal entre el sistema de voto alternativo australiano y francés es secundaria en sí misma, aunque significativa en cuanto a la práctica política. Ambos sistemas aspiran a elegir representantes por el sistema mayoritario, siendo por tanto no proporcionales, ambos penalizan seriamente a partidos que consiguen muchos votos pero que tienen mayor número de adversarios que de seguidores. Los dos sistemas piden que sus electores manifiesten más de una opción, pero mientras que el australiano deja a la discreción del votante el listado de partidos, por orden de preferencia de una vez y en votación única, el sistema francés reserva esa iniciativa a los candidatos y a los partidos una vez conocidos los resultados de la primera vuelta. En busca de la victoria los candidatos se ejercitan en todo tipo de regateos «combinazione» o «trasformismo».

El *voto limitado*, por su parte, es una forma de voto cualitativamente distinta de la mayoritaria. Actualmente la encontramos sólo en Japón (y en el Senado español). Existen distritos plurinominales, obligándose a cada elector a votar a menos candidatos de los elegidos por cada distrito. En Japón cada elector tiene un voto pudiendo elegirse por circunscripción hasta un máximo de cinco parlamentarios. Cada partido presenta más de un candidato pero menos de cinco normalmente por miedo a dividir el voto. Así, en un distrito con cinco representantes a elegir, un candidato con el 20 por 100 de votos obtendría un escaño con toda seguridad pudiendo asimismo ser elegido otro con poco más del 10 por 100 (Cfr. Sigeki, 1979).

El voto único en una circunscripción plurinomial trae como consecuencia: 1) Que los candidatos de cada partido compiten de algún modo entre sí, lo que provoca gran incertidumbre sobre el resultado en mu-

chos distritos al desconocerse el porcentaje del total de votos preciso para ganar, y qué candidatos del partido lo conseguirán; 2) que el sistema mayoritario de voto limitado no es tan desproporcional como el sistema mayoritario de distritos uninominales, forzando incluso al partido mayor a conceder algunos escaños a sus adversarios, presentando menos candidatos que escaños a cubrir (Cfr. Lakerman, 1970, págs. 80-85).

El sistema mayoritario simple es un juego de azar diseñado para fabricar gobiernos mayoritarios. Para evitar grandes distorsiones en la proporción votos-escaños debería utilizarse sólo en aquellos países que cuentan previamente con dos partidos importantes o en donde pueda esperarse razonablemente y sea conveniente que suceda una fusión de grupos para formar dos grandes partidos. Siempre que estos partidos consigan en conjunto un 90 por 100 del total de votos, la distorsión en la representación que el sistema trae consigo será un precio razonable a pagar a cambio de los beneficios derivados de una delimitación electoralmente clara de las responsabilidades gubernamentales.

Un sistema electoral mayoritario no genera por sí solo un sistema bipartidista. El caso británico es significativo al respecto. La competición multipartítica entre 1910 y 1931 significó generalmente la ausencia de partidos con mayoría parlamentaria. En la actualidad la división del Partido Laborista y el descontento general con los conservadores ha generado apoyos importantes, si bien de incierto porvenir, para la «tercera fuerza» o alianza entre el Partido Liberal y el Partido Socialdemócrata formado por antiguos parlamentarios laboristas. La incoherencia de un sistema que premia «al primero que cruza la meta» aparece reflejada en la eventual distribución de escaños que seguiría a unos hipotéticos resultados en los que cada una de estas tres formaciones consiguiera el 33,3 por 100 del voto popular en las próximas elecciones británicas. *Obteniendo igual número de votos las respectivas representaciones parlamentarias podrían ser muy distintas: laboristas, 46 por 100 de los escaños; conservadores, 41 por 100, y la Alianza liberal-socialdemócrata, 13 por 100 (Butler, 1981).* Por su parte, el sistema de voto alternativo o a dos vueltas, sirve para impedir que los partidos minoritarios ganen las elecciones pero en nada colabora a reducir los efectos de desproporcionalidad en la representación. En resumen, el objetivo del sistema mayoritario al declarar ganador absoluto al primero es útil para producir mayorías gubernamentales monocolors, pero no sirve para representar equitativamente a los distintos sectores del electorado.

V. *La transformación de votos en escaños. Los sistemas de representación proporcional*

En este tipo de sistemas, el principal, y en ocasiones único, modo de representar las preferencias de la población reside en las elecciones generales, cuyo principal objetivo consiste en equiparar al máximo el porcentaje de escaños parlamentarios al de votos obtenidos. Las elecciones devienen aquí un fin en sí mismo y no un medio o instrumento para formar mayorías gubernamentales monocolors, como sucedía en los sistemas mayoritarios.

Dado que raramente un electorado entrega la mitad de sus votos a un solo partido —ni siquiera en los sistemas mayoritarios diseñados para alcanzar este objetivo— una consecuencia inevitable de la representación proporcional es la presencia de un sistema pluripartidista, con tres o más partidos representados en el parlamento. En los siete sistemas de representación proporcional de la CEE, la media de partidos que alcanza al menos un escaño parlamentario es nueve. Por el contrario, en los cinco sistemas mayoritarios angloamericanos no excede de dos o tres.

El sistema proporcional favorece la presencia de varios ganadores y perdedores entre los partidos (en número de seis a doce) que aspiran a conseguir escaños en unas elecciones generales, permitiendo éxitos im-

TABLA 5

DISTRIBUCION DE ESCAÑOS POR PARTIDOS EN ELECCIONES CON SISTEMAS PROPORCIONALES

	<i>Pdos. que consiguen escaños</i>	<i>Mayor partido</i>	<i>Dos mayores</i>	<i>Tres mayores</i>	<i>Cuatro mayores</i>
Bélgica... ..	12	20	37	50	62
Dinamarca... ..	9	34	49	61	72
Alemania	3	45	89	100	—
Irlanda	6	45	84	93	95
Italia	12	42	73	83	88
Luxemburgo	7	41	66	90	94
Países Bajos	10	32	51	69	80

FUENTE: Mackie and Rose, en imprenta.

portantes en algunos y el calamitoso fracaso de otras formaciones. Difícilmente hay un vencedor único que pueda alzarse con el control del gobierno en solitario, dado que ningún partido consigue la mayoría, más aún el mayor de los partidos puede no alcanzar siquiera un tercio del total de votos como ocurre en Bélgica y los Países Bajos. El sistema proporcional no fija en ningún caso los porcentajes de representación a atribuir (tabla 5) y menos aún determina el número de partidos representados en el parlamento, se limita simplemente a estimular —a diferencia de los sistemas mayoritarios— la presencia parlamentaria de más partidos, tendiendo a dificultar —aunque tampoco lo impide necesariamente— la aparición de uno o dos grandes partidos.

Todos los sistemas de representación proporcional exigen la elección de parlamentarios en *distritos plurinominales*. Para conseguir voz en el parlamento se precisarán dos o más candidatos electos. La división en circunscripciones varía enormemente de país a país en la CEE (tabla 6). En un extremo tendríamos a los Países Bajos, donde toda la nación es un enorme distrito electoral con 9,9 millones de electores que eligen los 150 representantes de la «Tweede Kamer». Sin embargo, el resto de los estados de occidente, con la única excepción de Israel, divide al país en múltiples circunscripciones electorales, aunque no con la finalidad de acercar a electores y elegidos, como asumen los autores británicos, ya que hay otros medios de conseguir este acercamiento; circunscripciones que pueden ser enormes, superando el millón de votantes (tabla 6). La regla de oro es la siguiente: *cuanto mayor sea el número de parlamentarios elegidos por circunscripción, mayor es el grado de proporcionalidad*. Si el cálculo se hace dividiendo el número total de votos por el número de escaños por circunscripción más uno, en un distrito con dos escaños se precisará un tercio de los votos; con cuatro escaños, la quinta parte, etcétera. En un distrito con diez escaños un partido puede conseguir uno con menos de la décima parte de votos. En el sistema de representación proporcional, es precisamente el número de parlamentarios a elegir por distrito el que marca el techo de votos exigidos a un partido para conseguir un escaño. La tendencia en los países de la CEE es a tener distritos relativamente grandes (tabla 6); la media arroja Luxemburgo con 14 escaños a repartir por distrito.

El tamaño de una circunscripción viene dado a su vez por la distribución de la población en el interior del territorio nacional; las circunscripciones nunca tienen igual tamaño, ya que las áreas con población dispersa eligen menores representantes, soliendo respetarse las fronteras

históricas provinciales, regionales o municipales, y al variar la población entre ellas (en la República Federal de Alemania en la proporción de 1 a 24 entre Bremen y la región de Westfalia-norte del Rin) variará también el número de representantes por cada distrito plurinominal. Se siguen de ahí dos consecuencias: 1) No existe un número ideal universal de representantes a elegir en los distritos plurinominales; 2) No existe limitación en el número de electores por circunscripción. Las diferencias de tamaño entre las circunscripciones de un determinado país tenderán a ser mayores que las diferencias entre las circunscripciones medias de cada país. Así, el número de representantes elegidos por circunscripción oscila entre 2 y 15 en Dinamarca, 3 y 33 en Bélgica y 1 y 47 en Italia.

Para la distribución de escaños dentro del distrito se establece una

TABLA 6

CIRCUNSCRIPCIONES EN SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

	<i>Escaños total</i>	<i>Número circunscrip.</i>	<i>Escaños por circunscrip.</i>	<i>Oscilación media</i>	<i>Media de votantes por escaño</i>
Bélgica... ..	212	30	7	3-33	184.000
Dinamarca.. ..	175	17	8	2-15	186.000
Alemania:					
Directas	248	248	1	1	174.000
PR *	248	10	24	3-5	3.794.000
Irlanda... ..	166	41	4	3-5	41.750
Italia	630	31	20	1-47	1.360.000
Luxemburgo	59	4	15	6-24	53.000
Países Bajos	150	1	150	150	8.688.000

FUENTES: Mackie and Rose, en imprenta. Inter-Parliamentary Union, 1976: Tabla 9.

* PR = representación proporcional.

cuota, es decir, el número mínimo de votos precisos a un partido para alcanzar escaño. Para llegar a esa cuota se utilizan diversos tipos de fórmulas electorales:

a) El método *Hare*. La cuota se obtiene dividiendo el número de votos emitidos por el número de escaños a repartir en la circunscripción. Así, en una de cinco escaños con 60.000 votos la cuota Hare es 12.000.

b) *Droop*. La cuota se obtiene aquí dividiendo el número total de

votos por el número de escaños de la circunscripción más uno; así, en el supuesto anterior, tendríamos $60.000 : 6 = 10.000$; sumando uno al cociente obtenemos una cuota de 10.001 votos, de modo que si cinco candidatos obtuvieron este número de votos, a un sexto le quedarían sólo 9.995. La fórmula *Hagenbach-Bischoft* es prácticamente igual, sólo que no se le suma uno al cociente.

c) *Imperiali*. Método usado sólo en Italia y similar a la cuota *Hagenbach-Bischoft*, con la diferencia de que aquí el divisor se forma con el número total de escaños en la circunscripción más dos. De modo que, en el ejemplo anterior, la cuota «*imperiali*» sería 8.571, resultado de dividir 60.000 entre 7.

La elección de una u otra cuota reviste especial importancia en el caso de los partidos pequeños. Cuanto más baja sea, menos votos precisará y más fácil le resultará conseguir un escaño. En este sentido las cuotas de *Droop*, *Hagenbach-Bischoft* e *Imperiali* son las más favorables, por ser más bajas que la *Hare*, a los partidos pequeños.

Una vez fijada la cuota por distrito, el paso siguiente es la distribución de escaños entre los partidos. Se utilizan tres mecanismos básicos: los restos mayores, fórmula de la media mayor *d'Hondt* y la fórmula *St. Lague*.

1) *Restos mayores*: Los votos de cada partido se dividen por la cuota electoral, concediéndosele tantos escaños como subconjuntos de votos en número idéntico a la cuota pueda presentar. Invariablemente todos los partidos con escaños tendrán el resto de votos inferior a la cuota. A los pequeños partidos que no han conseguido escaños sus votos se les considerarán como un resto. En el caso de que queden escaños sin distribuir por no existir ya «cuotas completas», éstos pasarán a los partidos con restos mayores, comenzando por los más próximos a la cuota. Este sistema permite a los pequeños partidos conseguir escaños incluso si no alcanzan los votos de la cuota, con tal de que su voto inicial supere al resto de los partidos que han conseguido escaños.

2 a) *Fórmula de la media mayor o d'Hondt*: La distribución de escaños se hace escalonadamente con objeto de garantizar que el número de votos preciso para ganar un escaño sea similar en todos los partidos. De ahí que los votos de cada partido se dividen sucesivamente por 1, 2, 3, etcétera, adjudicándoseles el escaño en el momento en que alcanzan la cuota. (Cfr. Lakeman, 1970, págs. 93 y sigs.). Lo normal es que haya varios partidos que alcanzan al menos una cuota en cada distrito.

2 b) *La fórmula de Saint Lague*: Variante de la anterior, en la que el divisor se incrementa a cada paso de modo no proporcional, alcanzando

un total superior al número de escaños distribuido: 1, 4, 3, 5, 7, etc. Como consecuencia práctica de esta fórmula resulta más fácil a los partidos pequeños conseguir escaños al limitarse la fuerza de los grandes partidos más rápidamente que según el sistema d'Hondt (Cfr. Lakeman, 1970, pág. 69). Reduce también el efecto de *apparentement* o de fusión preelectoral entre las pequeñas formaciones.

Cualquier sistema de distribución de escaños es bifronte, mirando a la vez al menor número de votos precisos a un partido para alcanzar representación y al número máximo de «votos perdidos» (Cfr. Lijphart y Gibberd, 1977). Eventuales diferencias son explorables matemáticamente y numerosos los ejemplos de las anomalías producidas en casos límite y relativas: al número de partidos que compiten, al número de escaños por circunscripción y a la distribución de votos concreta. Otras variaciones entre los sistemas de representación proporcional —además de las derivadas de la distinta fórmula empleada en la distribución de escaños a los partidos— proceden de la pauta colectiva que rige la emisión de votos en cada distrito (Cfr. Taagperi y Laakso, 1980).

Las diferencias de matiz entre las fórmulas del resto mayor, d'Hondt y de Saint Lague no deben impedirnos ver un rasgo básico, común denominador de todas: la tendencia a la distribución de escaños proporcional (Rae, 1971, pág. 38). Sin embargo, no existe ningún sistema electoral 100 por 100 proporcional. Las veleidades de la competición entre partidos y en concreto la distribución de votos entre los partidos a nivel de distrito, lo impiden. Pero, por otra parte, es igualmente cierto que casi cualquier sistema de representación proporcional se aproxima sustancialmente a la proporcionalidad absoluta (tabla 7).

Todos los sistemas electorales se enfrentan con la cuestión del «techo», es decir, del mínimo número de votos que un partido debe ganar, así como de su densidad territorial, para asegurarse un escaño. En un distrito con pocos escaños a repartir el techo será alto. En uno con tres, por ejemplo, un partido necesita alcanzar al menos un tercio de los votos para conseguir la cuota Hare y más de la cuarta parte para obtener la cuota Droop. En un distrito grande, con 20 escaños, por ejemplo, el techo es bajo. A un partido le bastaría con ganar sólo el 4 por 100 para conseguir un escaño con la cuota Hare, pudiendo obtenerlo con la cuota Droop con algo menos del 4 por 100. La tabla 6 muestra que el problema de los grandes restos o votos perdidos (es decir, insuficientes para alcanzar escaño) es común a todos los sistemas de representación proporcional, con la excepción de los Países Bajos, ya que seis o siete sistemas proporciona-

TABLA 7

COMPARACION ENTRE LA PROPORCIONALIDAD
EN LOS SISTEMAS DE REPRESENTACION
PROPORCIONAL Y LOS MAYORITARIOS

<i>Sistemas de representación proporcional</i>	<i>Indice de proporcionalidad</i>
Alemania	98
Dinamarca	97
Países Bajos	96
Irlanda	96
Italia	95
Bélgica	91
Luxemburgo	90
(España	81)
 <i>Sistemas mayoritarios</i>	
Japón	91
Estados Unidos (Cámara, 1976)	89
Canadá	88
Australia	87
Gran Bretaña	85
Nueva Zelanda	80
Francia	80

El índice de proporcionalidad se calcula sumando las diferencias entre el porcentaje de escaños y de votos a cada partido, dividiéndolo por dos y restándolo de 100.

FUENTE: Cálculos de Mackie y Rose, en imprenta.

les comunitarios poseen algunos distritos con pocos escaños a repartir.

Existe una multiplicidad de métodos para el tratamiento de esos votos «perdidos». En un extremo aparece el caso irlandés, con pequeñas circunscripciones y ninguna reglamentación respecto de los votos perdidos. Los partidos sin escaño en una circunscripción no pueden transferir sus votos a otra para, de este modo, conseguirlo. Un máximo de cinco escaños por distrito y varios de tres tiende a hacer el sistema irlandés más despropor-

cional, ya que un partido con un 15 o hasta un 25 por 100 de votos puede quedarse sin ninguna o prácticamente ninguna representación según la dispersión de voto entre las circunscripciones. En el otro extremo, el sistema holandés, con una enorme circunscripción electoral nacional, no precisa normativa para el aprovechamiento de escaños. El porcentaje mínimo de voto requerido para conseguir escaño en la *Tweede Kamer* es bajísimo, el 0,66 por 100. En un sistema electoral como el holandés, el techo podría bajarse sólo aumentando el tamaño de la cámara, que hoy cuenta con 150 miembros. En Luxemburgo los escaños se atribuyen, en cambio, sólo dentro de las circunscripciones, pero como al menos entre seis y veinticuatro escaños deben ganarse en un distrito, el techo que los partidos deben sobrepasar para conseguir escaño con la cuota Hagenbach-Bischoff es generalmente moderado.

En Italia las circunscripciones grandes son un importante límite a la proporcionalidad. Es frecuente que en muchas de ellas varios partidos contaran con «votos de sobra» insuficientes para llegar a la cuota y con ello obtener «premio»: el escaño. Esos votos se escrutan luego a nivel nacional, con objeto de reducir la proporción de votos perdidos entre todos los partidos con, al menos, un escaño conseguido con una cuota «Imperiali» relativamente baja y 300.000 votos a nivel nacional. En Dinamarca 40 de los 175 escaños del «Folketing» se distribuyen por el mismo sistema entre los partidos con un mínimo de apoyo electoral. En Bélgica existe una normativa que transfiere los votos perdidos a nivel de circunscripción a un fondo provincial en el que los escaños se atribuyen a los distintos partidos a combinaciones de ellos («apparentement») formadas para evitar perder sus restos respectivos.

El sistema utilizado en la República Federal de Alemania para completar la representación en el *Bundestag* presenta la originalidad de ser elegido proporcionalmente en un 50 por 100 y la otra mitad a partir de distritos uninominales. Los partidos están obligados a alcanzar el 50 por 100 de los votos totales nacionales o la victoria en al menos tres circunscripciones (*Wahlkreis*) para poder obtener legalmente representación por el sistema proporcional. La barrera se ha puesto alta con la intención de evitar la presencia parlamentaria de los partidos extremistas y la proliferación de partidos pequeños, considerados generalmente ambos como deficiencias del sistema electoral de la República Weimar. La distribución de escaños a nivel de circunscripción es normalmente desproporcional al hacerse por un sistema de mayoría simple. Así, en 1972 el Partido Socialdemócrata (SPD) obtuvo el 46 por 100 de votos y el 61 por 100 de escaños obtenidos en cir-

cunscripciones, mientras que en 1976, con un voto menos en 3 por 100, su porcentaje de estos mismos votos descendió en picado casi en un 15 por 100 (Cfr. Nohlen, 1978, pág. 305). La distribución de la mitad de escaños por el sistema proporcional sirve para compensar la efectiva desproporción causada por la distribución mayoritaria. En 1972, por ejemplo, el SPD obtuvo el 31 por 100 de los escaños según el sistema de representación proporcional debido a su desmesurado éxito a nivel de circunscripción.

La mayoría de los sistemas de representación proporcional en la CEE poseen normas conducentes a «redondear» la representación creando una circunscripción a nivel nacional en la que se aprovechan los votos perdidos aunque los detalles de su aplicación varían de un país a otro. Lo normal (aunque no se eleve necesariamente a categoría de norma) es utilizar el sistema de representación proporcional en los distritos relativamente grandes y en la medida en que esto no es posible, disponer de un fondo de votos que «redondee» la representación de los pequeños partidos, reduciendo así el número de votos perdidos e incrementando globalmente la proporcionalidad del sistema.

La última fase de esta adjudicación, según el sistema proporcional, es la distribución de escaños a los candidatos particulares, que se convierten entonces en parlamentarios. Existen, por supuesto, dos posibilidades: que al elector le pidan el voto para un partido encargado, a su vez, de listar a los candidatos por el orden en que serán elegidos, o permitir al elector que sea él mismo el que elige al candidato favorito, en cuyo caso es el total de votos recogidos por los candidatos del partido el que le permite reclamar un número proporcional de escaños, distribuidos a su vez en función de las preferencias individuales de los electores explicitadas en su orden de prelación. Con todo, la existencia de opciones puras es relativamente escasa. La RFA es el único país comunitario que utiliza listas cerradas, aunque se le permite al votante expresar su preferencia por los candidatos al nivel de «Wahlkreis». Israel, Noruega y España utilizan también la modalidad de listas cerradas y bloqueadas. En las antípodas estaría Irlanda (véase más adelante), en donde un elector no puede votar más que por candidatos individuales. En Italia los partidos tampoco indican el orden en que desean se vote a sus candidatos. La decisión queda en manos del elector, que vota la lista del partido. El número de candidatos electos, dada la cuota del partido, refleja el número total de votos preferenciales que cada candidato ha cosechado con los votos adicionales emitidos junto con la lista de partido.

La mayoría de los sistemas de representación proporcional a la Comunidad dan facilidades para que un votante pueda expresar su preferencia entre los candidatos de un determinado partido y para que éstos puedan indicar el orden en que desean que sus candidatos sean elegidos. El orden de los candidatos tiene gran importancia sobre la representación parlamentaria del partido al tiempo que revela la capacidad de los confeccionadores de las listas de influir sobre sus representantes —ya que el cabeza de lista tiene todas las probabilidades de ser elegido y el último de quedarse fuera. El procedimiento normal consiste en pedir a cada elector que indique el partido que prefiere y luego permitirle que altere, si así lo desea, el orden de los candidatos. Si el número de cambios hechos en la lista es moderado o no se hace en función de un candidato concreto, no cabe esperar diferencias con la lista de candidatos elegidos presentada por el partido.

Mención aparte merece el sistema electoral irlandés, que combina el voto ordinal único con la representación proporcional. El voto ordinal único (utilizado también en el sistema mayoritario australiano) pide al elector que liste candidatos, *no* partidos, por orden de preferencia. Se calcula una cuota para cada circunscripción siguiendo el método Droop. Tras el primer escrutinio quedan elegidos todos los candidatos que han alcanzado la cuota. A continuación se procede a transferir los votos extra del vencedor, es decir, las segundas preferencias por un vencedor se distribuyen a otros candidatos proporcionalmente a los votos sobrantes. Otro tanto se hace con los votos de los candidatos menos votados que se distribuyen ordenadamente entre los candidatos con cuotas o, en última instancia, por candidatos con el mayor resto cercano a la cuota (Cfr. Chubb, 1978).

El rasgo más característico del sistema electoral irlandés (voto ordinal único más representación proporcional) es el de permitir a los electores el manifestar su opción por candidatos individuales en lugar de por listas de partido. De hecho existe una fuerte tendencia en los votantes a concentrar sus opciones dentro del partido preferido en primer lugar y a situar al cabeza de lista del partido elegido en segundo lugar bajo el último candidato del primer partido. Pero esta relación no se produce siempre y el control del ejecutivo ha dependido de los traspasos regulares y en particular de los existentes entre el Fine Gael y la coalición laborista. La combinación de estos dos rasgos (voto ordinal único y representación proporcional) ha tenido la consecuencia política concreta de debilitar la disciplina de partido. Los candidatos no miran al partido a la hora de

buscar un buen lugar en la lista. Para conseguir escaño el candidato tendrá que vencer a un compañero de su mismo partido. En efecto, en una circunscripción en la que un partido aspira a dos escaños, presentará tres candidatos que competirán entre sí para evitar encontrarse en el tercer puesto de las preferencias individuales.

El interés práctico de las distintas opciones entre los sistemas electorales se exagera alegremente cuando se observan sólo las diferencias teóricas, de manera que mecanismos diseñados para conseguir o minimizar la proporcionalidad pueden ser neutralizados por otros que producen el efecto contrario. Más aún, los sistemas mayoritarios distorsionan pero no ocultan las preferencias de los electores. Siempre existe correlación entre el porcentaje de votos de un partido y el porcentaje de escaños que le corresponde.

Las diferencias a nivel práctico entre el resultado neto de una elección en un sistema proporcional o mayoritario son escasas. La tabla 7 muestra que entre los sistemas de representación proporcional en la CEE, siete se aproximan más a la proporcionalidad total que seis mayoritarios del mundo angloamericano y Francia. Los sistemas proporcionales de los países de la CEE consiguen una proporcionalidad que va del 90 al 98 por 100 frente al 80 a 91 por 100 alcanzados por los sistemas mayoritarios. Japón es el más proporcional de los sistemas mayoritarios debido al voto limitado, mecanismo que introduce un importante factor de proporcionalidad. Al revés un sistema de representación proporcional puede arrojar cotas de proporcionalidad inferior en los resultados que otro mayoritario. Así, las elecciones legislativas españolas de 1979, dan un índice de proporcionalidad del 81 por 100, inferior a la media de los sistemas mayoritarios y muy por debajo de la media de los sistemas de representación proporcional.

Las diferencias reales entre los sistemas de representación proporcional y los mayoritarios son cuantitativas y no cualitativas. Por término medio los siete sistemas proporcionales estudiados lo son en un 9 por 100 más que los siete sistemas mayoritarios. El sistema de representación proporcional más proporcional, el alemán, es 9 por 100 más proporcional que el más proporcional menos proporcional; el de Luxemburgo es 10 por 100 más proporcional que el menos proporcional de los sistemas mayoritarios, Francia y Nueva Zelanda. La desviación de todos los sistemas electorales de la proporcionalidad pura no puede sorprender, el acceso libre de partidos a competir electoralmente entraña necesariamente la presencia de perdedores, algunos de los cuales no obtendrán ninguna representación. Interesa

señalar, por último, la tendencia general de todos los sistemas electorales a distribuir la representación parlamentaria en líneas generales, en consonancia con la expresión electoral de la población.

VI. *Valoración de los sistemas electorales*

Se puede analizar la normativa electoral *in abstracto*, pero no es posible calibrar de este modo la utilidad de un sistema electoral concreto. Conviene considerar, en primer lugar, los elementos claves en la constitución de un sistema electoral. Los anteriores apartados han puesto de relieve que aún cuando es posible presentar los sistemas electorales como tipos-ideales con vistas a una mayor claridad expositiva, carecería de sentido el presentar a ningún país como «ejemplo típico» de un sistema de representación proporcional o mayoritaria. La experiencia de un país concreto puede servir como ilustración de tendencias más amplias, pero no para explicar mecánicamente certezas sobre mecanismos electorales concretos. La utilización de un sistema electoral y sus consecuencias aparecen condicionadas, además, por los rasgos distintivos de la historia del país, por su estructura social y por su cultura política.

Carece de sentido cualquier valoración de la normativa electoral que no vaya precedida de una aclaración sobre los criterios políticos que la fundamentan. Y esto queda patente, sobre todo, en las valoraciones relativas al grado aceptable de proporcionalidad de un sistema electoral. Es claro que no es defendible un sistema que sistemáticamente asignará más escaños parlamentarios a los partidos menos votados. Por otra parte, incluso un parlamento elegido a nivel nacional según fórmulas de representación proporcional dejaría a algún partido sin cuota de representación alguna. En los Países Bajos en 1981 tres pequeños partidos con el 2 por 100 de votos, merecedores de tres escaños a escala nacional se quedaron sin nada. La consideración de «suficiente», al grado de proporcionalidad de un sistema electoral —proporcional o mayoritario— es enteramente subjetiva, dependiendo del nivel de perfeccionismo deseado o de imperfección juzgado aceptable.

En la medida en que las elecciones se interpreten como medios para alcanzar un fin: la formación de gobierno, tan importante de entrada como la representación; entonces cualquier opinión sobre los sistemas electorales aparece subordinada a toda consideración sobre el modo más conveniente de formar gobierno. Un sistema mayoritario simple es el más apto para fabricar mayorías monocolors pero la mayoría de los países

Europeos no pueden reducir toda su conflictividad política a una opción bipolar. Los partidos se forman según una multiplicidad de líneas de fractura: religiosas, de identidad territorial, lingüísticas además de (o en lugar de) las de clase. (Rose, 1974.) El depositar las responsabilidades de gobierno sobre un único partido permite la política competitiva sólo a condición de que el péndulo «retorne», es decir, si el partido gubernamental es desalojado de vez en cuando del poder. Pero en general esto no sucede, Gran Bretaña es un caso típico ya que sus dos partidos principales se han alternado en el gobierno pero en los demás estados occidentales desde 1945 lo normal es la presencia de un partido hegemónico. (Punnett, 1981.)

Dado que la opción por un sistema de representación proporcional o mayoritaria influye en las probabilidades de contar con gobiernos monopartidista o en coalición, la valoración de los sistemas electorales puede incidir sobre las consecuencias de los diversos tipos de gobierno. Un gobierno de coalición está más sujeto a tensiones internas al ser necesaria la cooperación para mantener la mayoría de coalición aunque un gran partido ganador de casi la mitad de los votos nacionales es probable que sea también una coalición. Los partidos Demócrata y Republicano en Estados Unidos son ejemplo extremo de grandes partidos «atrapalotodo». Estudios empíricos realizados en Gran Bretaña han demostrado que hay «algo más fuerte que los partidos», son fuerzas que obligan a éstos a aceptar limitaciones en el gobierno incluyendo presiones procedentes de grupos que apoyan a sus adversarios electorales. El partido de los patrones no puede ignorar a los sindicatos y viceversa, porque aunque sólo uno esté vinculado con el gobierno del momento ambos representan a grupos con intereses y presencia permanentes en la economía nacional (Rose, 1980, capítulos 7 y 8).

El problema del trato que debe darse a las minorías en una democracia, basada en el gobierno de la mayoría, no puede resolverse a partir de los sistemas electorales. En cualquier sistema electoral justo, *las minorías están destinadas a perder siempre por definición*. Sólo en una sociedad crónicamente fragmentada como es la estadounidense, puede una minoría aspirar a ejercer una presión continuada como aliado potencial en una coalición mayoritaria. El mejor escudo protector para que las minorías puedan defender sus derechos radica en la obtención de garantías constitucionales, no electorales. Merecen citarse tres.

1) *La estructura federal*. En ella un partido puede estar en la opción a nivel nacional y en el gobierno a nivel inferior. Sucede así, sobre todo, en el caso de los partidos regionales o nacionalistas con base terri-

torial. El federalismo proporciona a un mayor número de partidos y de políticos la posibilidad de enfrentarse con las responsabilidades y problemas de gobierno. En Alemania y, *mutatis mutandis*, en Estados Unidos y Canadá, origina también otros tipos de coalición y de orientaciones partidistas en los distintos niveles de gobierno.

2) *Mecanismos «extramayoritarios»* para la toma de decisiones políticas de carácter nacional. Un sistema federal bicameral puede revestir a la cámara alta de la legitimidad y autoridad que permita el posponer o anular ciertas decisiones tomadas por cámara baja. Tal poder existe y es susceptible de uso en la República Federal de Alemania, Estados Unidos y Australia. Mecanismos «extramayoritarios» se encuentran también en aquellas disposiciones constitucionales que requieren más de la simple mayoría parlamentaria en la ratificación referendaria precisa para enmendar la Constitución y en ciertas leyes especiales.

3) *Derechos justiciables individuales*. Hay grupos minoritarios cuyas posibilidades de influir en la política gubernamental son nulas cualquiera que sea el tipo de sistema electoral vigente; son, por ejemplo, los inmigrantes, los judíos o las pequeñas minorías lingüísticas. Grupos que alcanzan sólo el 1 ó 2 por 100 del electorado, son generalmente condenados al olvido con ocasión de las elecciones generales. Pero en los tribunales los miembros de una minoría pueden reclamar a título individual (y por tanto, con independencia de su tamaño), sus derechos como ciudadanos. Una declaración constitucional de derecho puede ser la mejor garantía de los derechos civiles de una minoría que el derecho al voto, siempre que los tribunales no sean meros reflejos del estado de ánimo electoral de la opinión pública. Para las sempiternas minorías los derechos justiciables individuales son anteriores a los electorales. (Rose, 1976.)

Para la mayoría de políticos y electores, las decisiones tomadas en relación con las leyes electorales constituyen importantes dictámenes constitucionales que tocan a las mismísimas reglas del juego por las que se forma gobierno siendo, por tanto, previo a toda decisión sobre cualquier tema político concreto, aunque las preocupaciones políticas inmediatas de un partido pueden influir en las normas electorales a adoptar. Pero al margen de lo efímero de las razones, una vez elegida la normativa se mantendrá. Como quiera que serán aplicadas en situaciones futuras cuyas implicaciones se desconocen en el momento de adoptarlas, la regla de oro para los políticos en la tesitura de optar por un sistema electoral es formularse la siguiente pregunta: *¿Me gustaría que estas normas me fueran aplicadas a mí y a mi partido, tanto en circunstancias favorables*

como desfavorables?, principio de equidad (Cfr. Rawls, 1972), de fundamental importancia en cualquier sistema de elecciones libres: que los políticos recientemente favorecidos en ellas estén dispuestos a apoyar más adelante el sistema cuando las normas que anteriormente les hicieron triunfadores les hagan ahora conocer la derrota.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BUTLER, D. E.: *Mark you card for the next election*, en: *Sunday Times*, 8 November, 1981.
- CHUBB, BASIL: *The Electoral System*, en: H. R. Pennimén, ed., *Ireland at the Polls*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1978, 21-34.
- DIGEHI, NISHIHARA: *Historical Statistic*, en: Herbert Passin, ed., *A Season o Voting: the Japanese Elections of 1976 y 1977*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1970, 81-112.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION: *Parliaments of the World*. Compilados por Valentine Herman y Françoise Mendel, Londres, 1976, Macmillan.
- LAKEMAN, ENID: *How Democracies Vote*, Londres, Faber, 1970.
- LIJPHART, A., AND GIBBERD, R. W.: *Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation*, en: *European Journal of Political Research*, 5, 3 (September), 1977, 219-44.
- MACKIE, THOMAS T. AND ROSE, RICHARD: *The International Almanac of Electoral History*, Macmillan, Londres, 1982, 2.^a edición, en imprenta, 1.^a edición, 1974.
- NOHLEN, DIETER: *Wahlsysteme der Welt*, Munich y Zurich, 1978, R. Piper.
- PALTIEL, K. Z.: *Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms*, en: D. E. Butler, H. R. Penniman and A. Ranney, eds., *Democracy at the Polls*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1981, 138-72.
- POWELL, G. BINGHAM: *Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences*, en: R. Rose, ed., *Electoral Participation*, Londres y Beverly Hills, Sage Publications, 1980, 5-34.
- PUNNETT, R. M.: *Alternating Governments*, Glasgow, 1981, University of Strathclyde Studies in Public Policy, núm. 93, 1981.
- RAE, D. W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, edición revisada, 1971.
- RAWLS, JOHN: *A Theory of Justice*, Oxford, Clarendon Press, 1972.
- ROKKAN, STEIN: *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitetsforlaget, 1970.
- ROSE, RICHARD: *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*, Nueva York, Free Press, 1974.
- ROSE, RICHARD: *On the Priorities of Citizenship in the Deep South and Northern Ireland*, en: *Journal of Politics*, 1976, 38, 2, 247-91.
- ROSE, RICHARD, y MACKIE, THOMAS, T.: *Incumbency in Government: Liability of Asset?*, Glasgow, University of Strathclyde Studies in Public Policy, núm. 54, 1980.
- ROSE, RICHARD: *Do Parties Make a Difference?*, Londres, Macmillan, 1980.

RICHARD ROSE

- ROSE, RICHARD, y URWIN, D. W.: *Regional Differentiation and Political Unity in Western Nations*, Londres y Beverly Hills, *Sage Professional Papers in Contemporary Political Sociology*, 06-007, 1975.
- SCHUMPETER, JOSEPH: *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres: Allen and Unwin, 4.^a edición, 1952.
- SMITH, ANTHONY: *Mass Communications*, en: D. E. Butler, H. R. Penniman, and A. Ranney, eds., *Democracy at the Polls*, Washington D. C., American Enterprise Institute, 1981, 173-95.
- TAACEPERA, REIN AND LAAKSO, MARKUU: *Proportionality Profiles of West European Electoral Systems*, *European Journal of Political Research* (December), 8, 4, 1980, 423-446.

[Traducción: CÉSAR DÍAZ LÓPEZ]