

V. SISTEMAS ELECTORALES Y FORMACIÓN DE MAYORÍAS

En este ensayo me dedicaré a un subaspecto de la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos: la formación de mayorías absolutas por parte de un partido y el significado que se le atribuye al sistema electoral en ella. Con ello, me refiero a la función de concentración de los sistemas electorales, listada como una de las funciones claves de un sistema electoral al lado de la función de representación (o proporcionalidad entre votos y escaños) y de la participación (es decir, la capacidad del elector de dar un voto personal o de preferencia) (véase Nohlen 2004).

Respecto a la formación de mayorías parlamentarias absolutas por un solo partido, se deben distinguir, acorde con Douglas W. Rae (1967), dos casos: primero, la mayoría absoluta que un partido consigue mediante los votos; esto es, un partido logra la mayoría absoluta de votos, que, con independencia del sistema electoral que se aplica, se convierte en una mayoría parlamentaria absoluta (*earned majority*).¹ Segundo, la mayoría absoluta en escaños por parte de un partido que no se corresponde con la mayoría absoluta de votos, sino que es producto del sistema electoral y de sus efectos de desproporción más o menos pronunciados entre votos y escaños (*manufactured majority*).

1. *Los resultados de Rae y comprobaciones posteriores*

Douglas W. Rae comprobó en su famoso estudio empírico-cuantitativo de 1967, que en la totalidad de los casos la mayoría de un partido no es el resultado de una mayoría absoluta de votos, sino que se debe al efecto de desproporción de un sistema electoral. De los veinte países y las 117 elecciones que estudió para el periodo 1945-1965, obtuvo un total de 43 resultados, en los cuales un solo partido había conseguido la mayoría absoluta de

¹ Por supuesto, en teoría este caso no tiene que cumplirse necesariamente; depende de la fórmula matemática que se aplica en el proceso de conversión de votos en escaños. El sistema de proporciones matemáticas (Hare-Niemeyer), por ejemplo, puede dar un resultado diferente.

escaños: 16, o 37.5%, eran *earned majorities*, 27, o 62.5%, eran *manufactured majorities* (véase Rae 1967: 74 y ss.) En lo que respecta a la variable sistema electoral, Rae determinó que en 17 casos de 27, el 63%, los partidos habían conseguido su mayoría gracias al sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, y 10, o 27%, en distintos sistemas de representación proporcional.²

Desde entonces se han comprobado y actualizado los cálculos de Rae en varias ocasiones, ampliando el conjunto de países o el periodo de tiempo observados. Así, un cálculo mío para el mismo grupo de países que amplió el ámbito temporal del estudio de Rae por diez años mostró como resultado un aumento de la incidencia del factor sistema electoral para la formación de mayorías absolutas en escaños de un solo partido. En general, disminuyó el número de casos en los que un partido obtuvo una mayoría absoluta de escaños (de 36.7 a 27.5), pero el número de *manufactured majorities* aumentó de algo más de 60% a un 80%, aproximadamente. También aumentó la intervención de los sistemas de mayoría relativa en las mayorías parlamentarias de los partidos provocadas por el sistema electoral. En otro estudio se amplió el ámbito geográfico a países que Rae no había querido integrar en su estudio inicial (Japón e India) o que no había podido considerar (Portugal). En este caso, los resultados se aproximaron mucho más a los de Rae que los del análisis con un ámbito temporal de estudio más amplio. Arend Lijphart (1994: 142) comprobó, utilizando la base de datos más detallada de ese momento, que dos tercios de todas las mayorías absolutas parlamentarias se debían a los efectos mecánicos de los sistemas electorales. De acuerdo con sus cálculos, el 93.2% de los casos fue el resultado de los efectos de los sistemas de mayoría relativa, de forma que la diferencia entre los efectos de la representación por mayoría y el de representación proporcional (en contexto con otros factores, que en este momento no se tienen en cuenta) aumentó considerablemente.

Otra comprobación mía de los hallazgos de Rae para el periodo 1978-1998, que incluía además de sus países también a España y Portugal, con un total de 134 elecciones en 22 países, dio como resultado 37 mayorías, de las cuales 40.5% fueron *earned majorities* y 59.5% *manufactured majorities*. Así, se confirmaron con exactitud los resultados de Rae. Sin embargo, la intervención de la representación proporcional en las *manufactured majorities* disminuyó al 9.1%, de manera que se fortalecía la tendencia apuntada por

² Hay que considerar que Rae ubicó la elección en distritos pequeños como representación proporcional. Según mi clasificación, uno de sus casos proporcionales tendría que contarse como representación por mayoría.

Lijphart. En otras palabras, los efectos de los sistemas de representación proporcional se aproximaron más a las expectativas vinculadas con este tipo básico de sistemas electorales.

2. *Sistemas mayoritarios, resultados por país*

Algunos casos aislados merecen mención especial: de 1945 a 1977 las elecciones en Estados Unidos e India produjeron siempre una mayoría absoluta; en Gran Bretaña y Nueva Zelanda, en nueve de diez casos; en la República de Sudáfrica en la época del *Apartheid*, en seis de siete casos; en Japón, en ocho de trece casos. En el periodo estudiado, en cada uno de estos países se votó según un tipo de sistema de mayoría. En países con sistemas de mayoría relativa se alternaron *earned* y *manufactured majorities*, excepto en el caso de Gran Bretaña. En este país, ningún partido con mayoría absoluta de escaños alcanzó este mismo tipo de mayoría ya a nivel de los votos. En 1974, el *Labour Party* alcanzó sólo un 39.2%, el mínimo valor con el que el sistema electoral de mayoría relativa en los otros países citados habría otorgado una mayoría absoluta de escaños. Sin embargo, con menos del 50% de los votos, un partido podía alcanzar una importante mayoría absoluta; la más alta de las cuales fue 74.4% en India, con una sobrevaloración del resultado electoral de 29.4 puntos porcentuales. También hay que recalcar que en los pequeños Estados insulares del Caribe el sistema de mayoría relativa produjo en ocasiones un parlamento prácticamente libre de oposición (véase Nohlen, 2005). En los otros países, el efecto de desproporción del sistema de representación por mayoría fue menor, con los siguientes valores de desviación extremos entre el número de votos y el de escaños del partido mayoritario: Canadá 1953: 23.6; Sudáfrica 1961: 20.9; Nueva Zelanda 1977: 14.8; Gran Bretaña 1945: 13.4; Japón 1949: 12.8 y Australia 1954: 8.4 puntos porcentuales.

En lo que respecta a la década de 1990, en 1990 en Nueva Zelanda el partido ganador alcanzó una diferencia de 21.9 puntos porcentuales entre el número de votos y el número de escaños, el valor más alto de los países industrializados, seguido de Gran Bretaña en 1997 con 20.2; Canadá en 1993 con 18.7. Los tres países, todos ellos con sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, encabezaban así la lista. En Canadá se dio una fluctuación extrema de una elección a otra. Entre 1988 y 1993 los conservadores pasaron de tener 57.3% de los escaños a 0.7%, y su número de votos descendió de un 43.0% a un 16.0%.

Algunas de las condiciones que hacen que se produzca un efecto de desproporción excesivo en un sistema de representación por mayoría son distintos niveles de participación según circunscripciones, sistemas de partidos asimétricos, dispersión regional dispar del electorado (baluartes fuertes de este u otro partido), presencia de terceros y cuartos partidos en la competencia. Al evaluar los efectos de los sistemas de mayoría en aquellos casos en los que estos factores tienen un arraigo (social) estructural, la crítica de que favorecen extremadamente las mayorías predomina sobre el reconocimiento de la necesidad funcional de formar mayorías parlamentarias.

Un problema especial es la reversión de los resultados de los votos en escaños, lo que se llama en inglés *bias*. Los sistemas de representación por mayoría pueden hacer que un partido que es minoritario frente a otro respecto a los votos le supere en cuanto a escaños parlamentarios. Se puede afirmar sin más que los sistemas de representación por mayoría —incluso sin ser causantes directos del *bias*, que se debe a otros factores accidentales— dan lugar a *manufactured majorities*, muy problemáticas desde el punto de vista democrático.

3. *Sistemas proporcionales, resultados por país*

También en los sistemas de representación proporcional se fabrican mayorías parlamentarias, aunque por supuesto con menor frecuencia que en los sistemas de representación por mayoría. Las *earned majorities*, como las de Portugal en 1987 y 1991, son muy poco frecuentes en los países industrializados de Occidente. En Europa central y oriental resultaron menos raras: Bulgaria 1997, Moldavia 2001, Montenegro 2009, Hungría 2010. En Latinoamérica, el fenómeno es aún más común. Lo encontramos en Colombia, El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, recientemente también en Bolivia, Ecuador, Honduras y Uruguay. Los casos más destacados de África, Namibia y la República de Sudáfrica tras el fin del *apartheid*, merecen una interpretación especial. En estos países, los movimientos de liberación dominaron de forma absoluta la escena de partidos políticos.

Respecto a las *manufactured majorities* bajo representación proporcional, sería equivocado suponer un alto grado de correspondencia en la relación entre votos y escaños dentro de esta categoría de sistemas electorales. Al contrario, entre los distintos sistemas electorales proporcionales se dan grandes diferencias de desproporcionalidad dependiendo no solamente de las diferencias entre los sistemas electorales proporcionales, sino también de la estructura del sistema de partidos. Noruega, con cuatro casos seguidos de

manufactured majorities en el periodo 1945-1977, ha sido el país con representación proporcional donde más mayorías de este tipo se habían producido. En 1945, un partido alcanzó una mayoría parlamentaria con sólo un 41% de los votos. Desde 1977 en adelante, España pudo superar a Noruega con *manufactured majorities* en cinco oportunidades: 1982, 1986, 1989, 2000 y 2011, los primeros tres a nombre del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), los últimos dos a nombre del Partido Popular (PP). El mínimo de votos suficientes eran 39.5% en 1989. Para efectos de comparación, en las elecciones que se celebraron en Alemania en 1976, la democracia cristiana (CDU/CSU en siglas alemanas) quedó por debajo de la mayoría parlamentaria absoluta en el *Bundestag* a pesar de haber conseguido 48.6% de los votos. Los demás casos de *manufactured majorities* producidas en sistemas de representación proporcional son dispersos: Austria en 1966, Bélgica en 1950, Francia en 1986, Italia en 1953, Luxemburgo en 1954. En los últimos decenios su ocurrencia en los países industrializados de Occidente se ha reducido, si dejamos de lado el caso de Grecia, donde en 1990 se había reintroducido un sistema proporcional “corregido”, en verdad un sistema de premio para el partido más votado, y donde desde entonces siempre se habían producido *manufactured majorities* hasta las elecciones de 2012, celebradas en medio de la crisis de endeudamiento y de confianza. En este país, una mínima mayoría de 1.02 puntos porcentuales frente al segundo partido más votado se convirtió en las elecciones de 2000 en una diferencia de escaños de 11.0 puntos porcentuales. Algunas mayorías fabricadas se han manifestado también en Europa Central y Oriental, concentradas en pocos países: Croacia 1992 y 1995; Hungría 1994 (la *earned majority* en 2010 se consiguió ya con un sistema mayoritario); Montenegro 2002 y 2006, Moldavia 2009. Sin embargo, en Latinoamérica siguen produciéndose incluso con más frecuencia: Chile en 1965; Venezuela en 1958, 1973, 1999 (interrumpido por controvertidas *earned majorities*) y 2010; Costa Rica en 1986 y 2000; Guatemala en 1999; Honduras en 1997 y 2012; Panamá en 1984, 1999 y 2004; República Dominicana en 1982 y 2006; Uruguay en 2009 (Nohlen 2005; Alcántara/Tagina 2013).

Las *manufactured majorities* dentro del sistema de representación proporcional no son desviaciones (*deviant cases*) de los efectos “normales” de los sistemas de representación proporcional. Tampoco contradicen una teoría de sistemas electorales, que si bien se basa en los principios de representación por mayoría y representación proporcional, al mismo tiempo considera tipológicamente los efectos reales de los sistemas electorales en su contexto. Aunque la formación de una mayoría parlamentaria no corresponde a su explícita intención, los tipos de sistemas de representación proporcional va-

rían en sus propios efectos de desproporción. También se pueden producir cambios en las relaciones de fuerza de los partidos en cuanto a reversiones en la relación votos y escaños, como en Austria en 1953 y 1959, cuando el Partido Popular Austriaco (ÖVP en siglas alemanas), habiendo obtenido algunos votos menos que el Partido Socialdemócrata Austriaco (SPÖ), recibió sin embargo un escaño más y se convirtió así en partido mayoritario, si bien no consiguió la mayoría parlamentaria absoluta (como en el caso del *bias* en el sistema de mayoría relativa). Las nuevas tendencias muestran que en aquellos sistemas electorales en los que se intenta conseguir tanto la concentración en el voto y en el sistema de partidos así como la representación más o menos proporcional, se debate la desproporcionalidad y a veces se introducen disposiciones especiales para limitarla. En 1996 por ejemplo se introdujo en México un porcentaje mínimo de votos (42%) necesario para que un partido pudiera convertir su mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de escaños. También se puede limitar el efecto de producir mayorías fijando un porcentaje máximo permitido de menoscabo en los partidos pequeños. Por ejemplo, en 1990, Grecia garantizó a los pequeños partidos que habían superado la barrera del 3% una participación en los escaños equivalente a por lo menos un 70% del número de sus votos.

Por lo tanto, se cumple la afirmación de que las *manufactured majorities* son menos habituales en sistemas de representación proporcional que en sistemas de representación por mayoría. Igualmente, dado el reducido efecto de desproporción de los sistemas de representación proporcional, también se dan menos anomalías en cuanto a la desproporción entre votos y escaños.